

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS – IGC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGG

Diego Horta Bicalho

ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (AEIS) AMBIENTAIS: PROPOSTAS
PARA HABITAÇÃO SOCIAL EM ÁREAS VERDES COMO CONTRIBUIÇÃO PARA A
CONSTRUÇÃO DO DIREITO AO TERRITÓRIO NO CAMINHO PARA A JUSTIÇA
AMBIENTAL.

Belo Horizonte

2015

Diego Horta Bicalho

ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (AEIS) AMBIENTAIS: PROPOSTAS
PARA HABITAÇÃO SOCIAL EM ÁREAS VERDES COMO CONTRIBUIÇÃO PARA A
CONSTRUÇÃO DO DIREITO AO TERRITÓRIO NO CAMINHO PARA A JUSTIÇA
AMBIENTAL.

Trabalho final de dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da UFMG como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço.

Linha de pesquisa: Produção, organização e gestão do espaço.

Orientador: Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski

Belo Horizonte

2015

B583a
2015

Bicalho, Diego Horta.

Áreas especiais de interesse social (AEIS) ambientais [manuscrito] : propostas para habitação social em áreas verdes como contribuição para a construção do direito ao território no caminho para a justiça ambiental. / Diego Horta Bicalho. – 2015.

130 f., enc.: il. (principalmente color.)

Orientador: Klemens Augustinus Laschefski.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2015.

Area de concentração: Organização do Espaço.

Linha de pesquisa: Produção, Organização e Gestão do Espaço.

Bibliografia: f. 115-125.

Inclui anexos e apêndices.

1. Planejamento urbano – Belo Horizonte (MG) – Teses. 2. Justiça Ambiental – Teses. 3. Habitação – Aspectos sociais – Belo Horizonte (MG) – Teses. I. Klemens Augustinus Laschefski. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Geociências. III. Título.

CDU: 711.4(815.1)



FOLHA DE APROVAÇÃO

“Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ambientais: propostas para habitação social em áreas verdes como contribuição para a construção do direito ao território no caminho para a justiça ambiental”.

DIEGO HORTA BICALHO

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em GEOGRAFIA, área de concentração ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO.

Aprovada em 31 de agosto de 2015, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Klemens Augustinus Laschefski - Orientador
UFMG

Prof(a). Heloisa Soares de Moura Costa
UFMG

Prof(a). Jupira Gomes de Mendonça
UFMG

Belo Horizonte, 31 de agosto de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, sempre acima de todas as coisas seculares... Agradeço pelas oportunidades, especialmente nos últimos quase 10 anos em que a UFMG se tornou parte da minha vida. Desde o começo a perspectiva crítica do curso me colocou em crise. Todavia, acredito que apesar dela se tornar mais “amena” aos poucos, não parece diminuir meu inconformismo diante de alguns problemas do mundo.

Agradeço à minha família como sempre, pelo incondicional apoio e incentivo aos estudos: pai, mãe, irmão, tios, tias, primos, primas e avós.

Agradeço aos colegas da prefeitura de Belo Horizonte na SMAPU, especialmente as arquitetas urbanistas Luciana Moreira e Lúcia Karine, a geóloga Marilene Paixão e a geógrafa Lidiane Nery pelo tempo que trabalhei e que foi de grande alegria, além da inspiração para este trabalho. No IBGE agradeço aos colegas da “Base Territorial”, especialmente a geóloga Maria Carolina, por aprender coisas novas além de sua ajuda incondicional numa pré elaboração do layout dos mapas. Agradeço aos colegas geógrafos, ao chefe Luís Otávio pela solicitude e compreensão das minhas ausências além da amizade de Vanessa Benavides, Nilma e Salvatore. Agradeço também aos colegas do curso de pós-graduação, alguns que já eram da minha graduação, e que tive a alegria de continuar a convivência por mais um tempo como Laura Amaral. Outros, que não conhecia, como Rana Paz, Gustavo Patrício e Daniela Adil, obrigado pelo apoio, as discussões, trocas de textos e boas ideias...

Meu agradecimento também mais do que especial àqueles que são parte inseparável da minha formação humana e acadêmica. Obrigado todos os professores, em especial Geraldo Magela, Doralice, Rogata e Heloísa Costa. Obrigado também a Prof^a Jupira por aceitar participar da banca assim como a Prof^a Silke Kapp. Ao meu orientador, Professor Klemens, meu muitíssimo obrigado por esses mais de dois anos e meio de convivência e discussões. Foi uma alegria e um desafio ao mesmo tempo começar a assimilar ideias novas... Grato pela atenção, imensa boa vontade, paciência e visão de mundo tão crítica, mas que é ao mesmo tempo encantadora. A CAPES pela bolsa de estudo e demais funcionários e servidores técnico-administrativos da UFMG, que trabalham nos serviços gerais e na secretaria do programa, além de todas as outras pessoas e instituições que talvez eu possa ter me esquecido de citar, fica registrada a minha gratidão.

“O urbano é o possível”.

(Henri Lefebvre)

“Sejamos realistas: Exijamos o impossível!”.

(Slogan das manifestações de maio de 1968 em Paris)

RESUMO

As lutas por moradias de camadas sociais de baixa renda nas grandes metrópoles brasileiras refletem as contradições oriundas das formas atuais da produção do espaço urbano. Tais conflitos apontam à necessidade da formulação de um “direito ao território” como meio de garantir os direitos humanos fundamentais em relação à habitação, à alimentação, entre outros, complementando as abordagens do direito à cidade propostas por Henri Lefebvre, David Harvey e outros. Diante disso, objetiva-se neste trabalho reconhecer os conflitos entre os movimentos por moradia e os poderes públicos e privados, que culminam em ocupações urbanas em terrenos vagos e áreas de risco ou de relevância ecológica, como lutas pela justiça ambiental.

Visando esta perspectiva da ecologia política, apresenta-se aqui uma metodologia da delimitação de Áreas Especiais para Habitação de Interesse Social (AEIS) que inclua também uma nova proposta de “AEIS ambientais”. Tal abordagem baseia-se no mapeamento de terrenos vagos durante a revisão do Plano Diretor municipal de Belo Horizonte em 2012, realizado por uma equipe de planejadores da prefeitura em que o autor participou.

Percebeu-se que, ao contrário do discurso vigente de alguns políticos e setores do mercado imobiliário, o município ainda apresenta consideráveis áreas vazias passíveis de serem ocupadas por habitação social e muitas delas inclusive possíveis de serem entremeadas por áreas verdes. Portanto, os obstáculos para enfrentar a atual crise habitacional não são de cunho técnico-administrativo com respeito à disponibilidade física do solo urbano, mas sim de relações de poder e que permeiam a gestão territorial municipal.

Palavras-chave: Planejamento Urbano, AEIS Ambientais, Ecologia Política, Direito ao Território e Justiça Ambiental.

ABSTRACT

The struggles for housing of low-income groups within the big Brazilian metropolises are reflecting the contradictions within the actual forms of the production of urban space. These conflicts indicate that there is a necessity to formulate a “right for territory” as means to guarantee fundamental rights for habitation, alimentation, etc., to complete approaches of the “right to the city” proposed by Henri Lefebvre, David Harvey, and others. Therefore, this study objectives to recognize conflicts in between movements for housing and public and private power, culminating on urban occupations of empty terrains and areas of risk or ecological relevance, as struggles for environmental justice.

Based on this perspective of political ecology, we present here a methodology of the delimitation of Special Areas of Social Housing called “AEIS” which includes also the new proposal of “environmental AEIS”. This approach is based on the mapping of empty terrains within the revision of the Belo Horizonte’s Master Plan in 2012, conducted by a planning team of the municipality with the author’s participation.

It could be noted that unlike the current discourse by some politicians and sectors of the real estate market, the city of Belo Horizonte still has considerable empty areas available for social housing and many of them even could be interspersed with green areas. Hence, the obstacles to face the actual housing crisis are not of a technical-administrative nature with respect on the physical disponibility of urban land, but to the power relations which permeate the municipal territorial management.

Keywords: Urban Planning, AEIS, Political Ecology, Territorial Rights and Environmental Justice.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1– Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano	69
Figura 2- Mapa das principais áreas vazias fora de áreas verdes e de áreas de preservação ambiental em BH	91
Figura 3 – Imagem do entorno do Bairro Jaqueline em Belo Horizonte (MG), a partir de uma elaboração de proposta de AEIS ambientais	95
Figura 4 - Mapa de potenciais AEIS ambientais e principais áreas verdes de BH.....	97
Figura 5 – Imagem de conjunto habitacional recente construído no bairro Solimões às margens do Ribeirão Isidoro e próximo da ADE de interesse ambiental do Isidoro em Belo Horizonte (MG)	102
Figura 6 – Ribeirão do Onça no Bairro Ribeiro de Abreu em Belo Horizonte (MG) visto a partir da Rua Antônio Ribeiro de Abreu	104

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Cálculo aproximado em m ² das principais áreas vazias e/ou subutilizadas (lotes e glebas) identificadas no município de Belo Horizonte por imagens excluídas as potenciais AEIS ambientais e a ADE de interesse ambiental do Isidoro em 2014	92
Tabela 2 – Cálculo aproximado em m ² das principais áreas vazias e/ou subutilizadas identificadas no município de Belo Horizonte por imagens classificadas como potenciais AEIS ambientais (excluída a ADE de interesse ambiental do Isidoro) em 2014	98
Tabela 3 – Cálculo aproximado em m ² das principais áreas vazias e/ou subutilizadas identificadas no município de Belo Horizonte por imagens classificadas pelo autor neste trabalho como potenciais AEIS e AEIS ambientais (excluída a ADE de interesse ambiental do Isidoro) em 2014.....	105

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADE – Áreas de Diretrizes Especiais

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

BH – Belo Horizonte

BNH – Banco Nacional de Habitação

BRT – *Bus Rapid Transit*

CA – Coeficiente de Aproveitamento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior

CEF – Caixa Econômica Federal

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CF – Constituição Federal

CHISBEL – Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte

COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana

CP – Cadastro de Parcelamento

DRENURBS – Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte

EA – Escola de Arquitetura

EC – Estatuto da Cidade

EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE-GeoMINAS – Infraestrutura de Dados Espaciais

IGA – Instituto de Geociências Aplicadas (Minas Gerais)

IGC – Instituto de Geociências

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

LPOUS – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo

MCMV – “Minha Casa Minha Vida”

ONU – Organização das Nações Unidas

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PD – Plano Diretor

PDRs – Planos Diretores Regionais

PGE – Plano Global Específico

PIEI - Programa de Intervenção Estrutural e Integrada

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PPGG – Programa de Pós Graduação em Geografia

PPPs – Parcerias Público-Privadas

PROAS - Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorência da Execução de Obras Públicas

PROFAVELA - Programa Municipal de Regularização de Favelas

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SIRGAS 2000 – Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas

SMARU - Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana

SMAPU – Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano

TR – Termo de Referência

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UHs – Unidades Habitacionais

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

UTM – Universal Transversa de Mercator

ZE – Zona de Equipamentos

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZP-1 – Zona de Proteção 1

ZP-2 – Zona de Proteção 2

ZPAM – Zona de Proteção Ambiental

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	15
Um pouco de história.....	15
Duas cidades na Idade Média: Veneza e a utopia de Amaurote.....	16
INTRODUÇÃO.....	21
CAPÍTULO 1 - AS QUESTÕES URBANAS E O PENSAMENTO AMBIENTAL.....	29
1.1- Emergência do pensamento ambiental no contexto capitalista atual.....	29
1.2 – A Ecologia Política.....	32
1.3 – Por uma Ecologia Política Urbana: A dimensão ambiental nas questões urbanas e de moradia.....	34
1.4 – Perspectivas do trabalho.....	37
CAPÍTULO 2 – CRESCIMENTO URBANO, PLANEJAMENTO, QUESTÃO HABITACIONAL E INTERVENÇÕES ESTATAIS.....	40
2.1 – Algumas notas sobre o urbano, utopias e planejamento.....	40
2.2 – O caso do Brasil.....	46
2.2.1 - A institucionalização da questão urbana e habitacional no Brasil: especificidades do modelo de crescimento, planejamento e políticas de habitação.....	49
2.3 – Algumas considerações finais sobre este capítulo.....	59
CAPÍTULO 3 – O CASO DE BELO HORIZONTE.....	62
3.1 – Breve histórico de inserção da cidade na economia capitalista industrial.....	62
3.2 - Questões habitacionais.....	73
3.3 – As ações de planejamento como resposta: breve histórico, principais marcos regulatórios e os caminhos mais recentes da política municipal de habitação.....	76
CAPÍTULO 4 – AS AEIS EM BH: O (DES)ENCONTRO INSTITUCIONALIZADO DO SOCIAL COM O AMBIENTAL.....	83
4.1 – As AEIS-1 e a confirmação da “descoberta” do pote de tesouro atrás do arco-íris: A infinidade de terrenos vazios e subutilizados em BH.....	83
4.2 – As AEIS ambientais, o discurso da sustentabilidade e o déficit habitacional mais uma vez em pauta: uma clássica questão urbana com roupagem renovada nos Planos Diretores Regionais.....	94
4.3 – As propostas de AEIS e AEIS ambientais na visão da ecologia política: Conflitos e perspectivas.....	99
4.4 – AEIS ambientais e o direito ao território.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111

REFERÊNCIAS	115
APÊNDICE	126
ANEXOS	128

PREFÁCIO

Um pouco de história

As cidades existem há milhares de anos, mas somente nos últimos dois séculos e meio aproximadamente, começaram a ganhar a forma mais divulgada e simbólica da atualidade: a das grandes metrópoles industriais e pós-industriais em que vivemos, embora na Antiguidade tenham existido grandes cidades. As grandes metrópoles vêm sendo muito discutidas, especialmente a partir de algumas obras como as do geógrafo marxista britânico David Harvey¹ ao tratar da transição do modelo econômico fordista para acumulação flexível após uma crise econômica capitalista global ocorrida em 1973, mais conhecida popularmente como “choque do petróleo”.

Destarte, o processo de urbanização das grandes metrópoles é historicamente apontado pela literatura acadêmica como vinculado ao processo de surgimento e ascensão do sistema capitalista no ocidente. Como a Revolução Industrial do século XVIII se iniciou na Europa, particularmente na Inglaterra e depois em outros países como a França, têm-se bons exemplos, a partir desses dois países, sobre o início da transformação e/ou surgimento de novas cidades urbanisticamente mais “propícias” ao funcionamento desse modo de produção.

Consideradas as maiores criações da humanidade, as cidades e especialmente as grandes metrópoles apresentam uma série de valores vistos como positivos que atraem pessoas dos mais diversos lugares do globo que até então viviam em sua maior parte no campo ou em pequenos lugarejos dispersos. O capitalismo tem um papel crucial nesse processo atrelando o discurso da supremacia do modo de vida urbano sobre o rural como ideologia amplamente difundida a partir do ideal de progresso, a crença na tecnologia, promessas de bem estar entre tantos outros. Por outro lado, as consequências negativas nem sempre ainda são destacadas diante a prevalência daquele discurso. E como o meio urbano (e

¹ HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

social) também faz parte do nosso meio ambiente, trata-lo nesta perspectiva requer uma análise de difícil recorte temático, temporal e espacial.

Partindo do ponto de vista histórico, desde quando se pode dizer que existe alguma relevância da emergência das questões sociais urbanas com as questões ambientais?

Duas cidades na Idade Média: Veneza e a utopia de Amaurote

Duas obras são apresentadas brevemente aqui e visam estabelecer para este trabalho, um ponto de partida de recorte temporal para a discussão das ideias sobre o urbano e o ambiental. Apesar de existir há milhares de anos na história humana, conforme destacou Singer (1973), lançar a discussão sobre a cidade a partir dos últimos séculos na história do ocidente permitirá para este trabalho uma melhor compreensão e análise crítica do contexto histórico, econômico, social e espacial que se vive hoje.

O clássico “A cidade na história”, é uma obra dividida em dois volumes, escrita pelo historiador estadunidense Lewis Mumford e publicado no início dos anos 1960. Especialmente no segundo volume, tem-se a discussão das cidades no ocidente desde o período da baixa Idade Média na Europa. Após discutir abaixo um pouco Mumford, a citação seguinte refere-se originalmente ao livro “Utopia” do advogado humanista inglês Thomas Morus (escrito por volta de 1516), e que é, inclusive, citada na obra de Mumford.

Mumford levanta uma discussão instigadora para os geógrafos (e certamente outros estudiosos) no início do segundo volume de sua obra sobre a cidade de Veneza, na atual Itália. Nela, o autor aponta diversos fatores que chamavam atenção desta cidade: sua formação, “fruto da imigração forçada de conflitos de guerra e piratarias do comércio” (MUMFORD, 1965, p. 421), tais como os componentes da sua forma e estrutura urbana, fruto basicamente das suas singulares características físico-geográficas e, a saber, especialmente os seus mais de 170 canais. Segundo o autor Veneza possuía:

(...) os componentes ideais da estrutura urbana medieval (...) nenhuma dava melhor indicação de seu próprio desenvolvimento interior de uma nova constelação urbana que prometia transcender ao recipiente murado que existia desde o princípio da idade neolítica (...) essa cidade impeliu para mais adiante, até bem dentro da nossa própria era, a organização de distritos de vizinhança e recintos cuja recuperação, hoje em dia, como unidade celular essencial de urbanismo, é um dos passos

fundamentais no sentido do restabelecimento de uma nova forma urbana. (MUMFORD, 1965, p. 416)

Sobre algumas das principais vantagens de Veneza, no período medieval, o autor detalha que a cidade:

(...) resolveu o difícil problema da sanitação mais facilmente que suas rivais continentais, tornando-se capaz de jogar seus detritos diretamente no mar, onde a ação do sal e do sol, ao lado dos movimentos das marés, parece capaz de neutralizar razoáveis concentrações de bactérias perniciosas. (...) O plano de Veneza não constituía um desenho estático, corporificando as necessidades de uma única geração, eliminando as possibilidades de crescimento, de readaptação e mudança. (...) O que jamais foi tão claramente expresso noutra parte foi o sistema de zoneamento funcional, sistema ali facilmente estabelecido por causa da disposição das ilhas maiores e menores ao redor da cidade central. Veneza transformou esse aparente embaraço numa vantagem. (MUMFORD, 1965, p. 417-418)

E ainda:

Segundo sua situação e seu tamanho, cada uma das ilhas de Veneza encontrou sua função apropriada. (...) Aproveitando suas oportunidades (...) inventaram um novo tipo de cidade, baseado na diferenciação e zoneamento das funções urbanas, separadas por vias de tráfego e espaços abertos (...) reconhecendo a integridade das vizinhanças e diminuindo a desperdiçada 'jornada para o trabalho'. (...) As vizinhanças e zonas industriais de Veneza, muito longe de destruírem a unidade da cidade, apenas serviram para impedir que a zona central ficasse devidamente congestionada. (...) A espantosa similaridade e separação entre o pedestre e os demais modos de tráfego e transportes (...) constitui apenas uma pequena parte da contribuição total que Veneza emprestou à arte do urbanismo. (MUMFORD, 1965, p. 418-421)

Essas citações são aqui destacadas na obra do autor, pois em seguida ele faz uma comparação de Veneza com a cidade de Amaurote, capital e uma das 54 cidades da fictícia Ilha de Utopia, da obra "Utopia", de Thomas Morus.

Morus expõe em sua obra, a crítica da sociedade feudal de seu tempo, suas injustiças, opressão, pobreza e sofrimento do povo inglês, cujos trabalhadores - particularmente os camponeses - eram vítimas da nascente indústria de lã da época, que perdiam suas terras comuns para plantação de pastagens e criação de carneiros em larga escala, ficando expostos às condições de miséria. Desta forma, "Utopia" propõe valorizar o trabalho do homem no campo sem grandes antagonismos com a cidade, no contexto de uma sociedade imaginária "ideal" sem a propriedade privada e sem o trabalho assalariado num regime de compartilhamento dos bens e da terra.

Por curiosidade, essa obra foi escrita antes da consolidação e emergência do sistema capitalista, antes da Revolução Industrial e cerca de pelo menos 350 anos antes da publicação de “O Capital” de Karl Marx.

Sobre Amaurote e a Ilha de Utopia, Mumford destaca que:

(...)Amaurote, a capital, é quadrada na planta, à margem de um rio cíclico, como Londres, aonde os barcos chegam vindos do mar. As ruas, com seis metros de largura, ‘são bem traçadas tanto para o tráfego quanto para evitar os ventos’, e todas as casas tem uma porta para a rua e uma porta para o jardim; na verdade, seu zelo para com a jardinagem ‘é aumentando (sic) não meramente pelo prazer a eles proporcionado, mas pela aguda competição entre ruas, que querem ter os jardins mais bem tratados’. Aquele cinturão verde exterior e aquela amplidão interior são reforçados por dois anos de vida no campo, obrigatórios na forma da lei, para todos os habitantes. Assim, Morus assegura a existência de uma cidade-jardim, educando cidadãos-jardineiros. (MUMFORD, 1965, p. 421).

Sendo também que:

Cada cidade utópica é dividida em quatro setores. No meio de cada setor fica uma praça de mercado, com lojas e armazéns em redor. Todavia a organização mais íntima, a vizinhança, é baseada na família. Cada trinta famílias escolhe um magistrado, enquanto que todo o corpo de magistrados escolhe o Prefeito, e todas as cidades mandam representantes ao legislativo de Utopia. A base de todo esse sistema de governo representativo são as trinta famílias de vizinhanças cujos membros jantam regularmente num dos espaçosos salões de jantar que ladeiam a rua. Ali, o primeiro magistrado e sua esposa presidem a mesa maior. (MUMFORD, 1965, p. 421)

E ainda sobre a obra de Morus, Mumford comentou:

(...) Decretava ele que a agricultura fosse uma preocupação comum, tanto para homens quanto para mulheres (...). Como a participação no trabalho é universal, os utópicos só trabalham seis horas por dia. Isso lhes proporciona ao mesmo tempo uma economia de abundância e bastante horas de lazer; e dedicam este último, quer pelo estudo privado, quer pelas conferências públicas, principalmente a aprender.(MUMFORD, 1965, p. 422)

Nas páginas seguintes, Mumford dispõe sobre algumas semelhanças da forma urbana proposta em Amaurote com a realidade de Veneza. Enquanto ele percebe que havia semelhanças que poderiam ser consideradas positivas entre as duas, tais como a setorização urbana e a facilidade de locomoção, por exemplo – no qual o autor destaca como o ideal de uma “sociedade do futuro” que Veneza já prefigurava na Idade Média - socialmente não se podia dizer o mesmo, já que Veneza evidenciava problemas típicos da cidade medieval como a preponderância da riqueza privada, ultra-especialização dos ofícios e uma rígida hierarquia social. Da mesma forma, há que se considerar, como qualquer movimentada cidade, a

existência de pobreza, ladrões, vagabundos e mendigos. Numa provocação reflexiva, Mumford questiona, por fim:

Mas quem trocaria Veneza pela monótona arregimentação e uniformidade de Amaurote? E todavia, quem trocaria as decências cívicas de Amaurote pela tirana cheia de segredos, pelas suspeitas impertinentes e pelos ódios, pelos assassínios de caráter, pelos ataques e homicídios felinosos, que se achavam no fundo do próspero comércio e da festiva arte de Veneza? (MUMFORD, 1965, p. 424).

Amaurote e todas as outras cidades da utopia de Morus eram extremamente homogêneas, praticamente indistinguíveis umas das outras, salvo a modelação natural diferenciada do relevo de uma para com outra, se houvesse. Havia uma homogenia visual entre as casas e ruas das cidades quase absoluta assim como a prevalência de valores altamente morais e da família, ou seja, não havia espaço para os moradores de rua, as grandes festas noturnas regadas a bebidas alcoólicas, a rebeldia da juventude, a promiscuidade e a prostituição, além dos assassinos e ladrões (...). Essas citações e discussões iniciais abrem espaço, para uma série de reflexões, novas indagações e perguntas relacionadas a várias questões; além das curiosidades da forma de se pensar o mundo a partir de uma determinada época.

Há que se considerar também, além do contexto histórico em que Morus escreveu “Utopia”, que a própria palavra utopia, sugere algo que não existe! *U* – de negação e *topos* de lugar (derivações do grego), ou seja, algo que não existe em lugar nenhum. Ora, nas condições do mundo em que vivemos uma utopia realizada não é utopia, mas sim uma ideologia posta em prática².

Como exemplo, podemos imaginar a partir de uma utopia (caso se realizasse) todo mundo vivendo num lugar onde não há problemas de nenhuma espécie e, portanto, tudo correndo sempre “muito bem” (...). No mínimo certo tédio devido à monotomia - assim como aquela da Ilha de Morus, talvez? - tende a vir na nossa mente como contraponto a este pensamento. Recorre-se novamente a Mumford sobre Veneza, pois quem vai querer trocar as possibilidades e potenciais de uma cidade vibrante como aquela, descrita pelo historiador, pela Amaurote aparentemente sem grandes problemas?

² Para mais discussões a respeito de ideologias dentro da perspectiva do que foi brevemente apresentada aqui ver MANNHEIM, K. **Ideologia e Utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968. 330 p.

Apesar das utopias, a realidade do mundo aponta para o lado Veneziano. Longe de dizer que se deve incentivar e legitimar a desordem e valores socialmente perversos como o roubo, a pobreza e a desigualdade social ou simplesmente acomodarmo-nos a tudo que já está posto como se os problemas da humanidade fossem “naturais” e insuperáveis. Mas nem por isso, se deve deixar de almejar transformações, e por que não se mantendo sob uma ótica esperançosa?

Pode-se também destacar nesse resgate histórico sobre Veneza como a questão sanitária já se constituía um sério problema para as cidades de séculos atrás – imaginem-se as doenças, pestes e altas taxas de mortalidade na Idade Média – no qual Veneza conseguiu, mesmo que de uma maneira hoje bastante rudimentar, amenizar a situação. E Morus, sobre Amaurote, propõe um modelo de cidade com inúmeros jardins urbanos e práticas agrícolas comunitárias - para não falar da participação política e o interesse dos cidadãos pelos estudos.

Ora, não se pode resumir isto, numa adaptação talvez grosseira do ponto de vista do planejamento atual, que tais fatos, além de apresentarem as características sociais, como na perspectiva das terras comunais de Morus, das discussões sobre tipos e regimes de trabalho, das formas de se fazer e se pensar política; não apontam elas também para a pretensão de um melhoramento geral da qualidade do espaço urbano, ou seja, algo que envolve amplamente o que se entende hoje como parte de um campo que é social, mas também ambiental? Não seriam também essas discussões, dotadas de práticas que visam garantir alguma forma de sustentabilidade a partir do meio urbano em que se vive?

Na proposta de Utopia, Morus redesenha as instituições e a sociedade, ao questionar a acumulação de riquezas abstratas como a prata e o ouro a partir da crítica à sociedade desigual que surge com o pré-capitalismo. Nesse contexto, Morus procura valorizar o homem do campo que produzia riquezas verdadeiras no seu ponto de vista e que tem utilidade social como, por exemplo, a segurança alimentar. Além de desenhar também um sistema de representação política mais participativa, é interessante poder ver como Morus enxergou, há mais de 500 anos, que a superação da desigualdade social tem a ver também com a configuração espacial das cidades e suas relações com o campo. No caso de Veneza, algumas ideias e práticas, mesmo que diferentes das propostas de Morus, como as que foram descritas na obra de Mumford, garantiram também a possibilidade de sobrevivência e adaptação da cidade em longo prazo. Assim, não é de hoje que as questões sociais e ambientais estão entrelaçadas na história da humanidade.

INTRODUÇÃO

As questões urbanas e habitacionais vêm sendo discutidas pelo planejamento de longa data, principalmente após o início da Revolução Industrial na Europa no século XVIII; já que ela trouxe inúmeros problemas nessa área dado o rápido processo de urbanização e crescimento urbano da sociedade capitalista ocidental.

No entanto, a questão habitacional, apesar de tratada como problema social, nunca foi restrita somente a esse campo. Além das dificuldades econômicas e políticas de planejamento, verificadas em maior ou menor grau em praticamente todos os países que tiveram ou tem que lidar com um acelerado crescimento urbano, as consequências se estendem facilmente ao meio ambiente apesar de muitas vezes não se destacar nas discussões em geral este campo.

Especificamente no meio urbano, inclusive das grandes metrópoles, a questão habitacional vem ganhando nas últimas décadas novas dimensões com o espraiamento do tecido urbano para além do espaço físico das cidades, mas com modos de vida de seus habitantes e padrões de consumo tipicamente urbano-industriais em áreas com algum “verde” ao redor.

Esse tipo de produção do espaço urbano é combinado com um discurso, por parte do mercado imobiliário, que enfatiza supostos valores de sustentabilidade ambiental e agregam ainda mais valores econômicos aos produtos como selos “ambientais”, incluindo o próprio solo enquanto mercadoria.

Assim, no espaço geográfico das grandes metrópoles, especialmente no período atual pós-fordista e pós-industrial, a produção habitacional formal vem se expressando, entre outras formas, na “produção” de amplos espaços verdes, principalmente nos condomínios fechados, rodeados por áreas de proteção ambiental quando comercializados para camadas de maior renda (LASCHEFSKI; COSTA, 2008).

A materialização dessa ideia de se morar perto “do verde”, sem sair ao mesmo tempo do “urbano”, não deixa de reproduzir, evidentemente, o jogo capitalista de exclusão, marginalização e desigualdades. Muito pelo contrário, reforça-o.

Vejamos, a partir dessa situação, que a restrição de acesso pelas camadas mais pobres à moradia e a um ambiente mais sustentável não estaria aumentando? Considerando que esses

grupos sociais estão por questões meramente econômicas de alto valor da terra, impossibilitados de comprar ou construir uma casa em terrenos mais propícios – pelo menos do ponto de vista do urbanismo convencional?

Como os mais pobres poderiam efetivamente construir e morar legalmente em espaços de extensão física que contemple valores não só de justiça social, a partir do direito à moradia, como também valores que apontem para uma melhor qualidade do meio ambiente urbano nesse contexto?

No caso brasileiro, pode-se expressar a partir das questões urbanas de moradia, problemas diversos oriundos da exclusão social histórica que trouxe igualmente problemas ambientais, incluindo a baixa qualidade ambiental das moradias nas periferias de baixa renda e favelas assim como o seu entorno. Desde a ausência de saneamento e precariedades urbanísticas, assim como outros elementos e equipamentos “ambientais” que poderiam propiciar um ambiente mais saudável nas cidades e conseqüentemente um melhor bem estar para as pessoas que vivem no urbano.

Desta maneira, tem-se as “sobras no contexto da produção capitalista do espaço” ocupadas (LASCHEFSKI, 2013 p.162), ou seja, aqueles lugares que geralmente interessam menos para o mercado e possuem, portanto, menor valor do solo, a saber: os morros nas áreas de risco, os fundos de vale que apresentam enchentes, assim como terrenos vizinhos a lixões e presídios.

Tais áreas podem ser combinadas, algumas vezes, no caso das grandes metrópoles especialmente, com o problema da maior distância do grande centro metropolitano, e que ainda é na maioria das vezes o local de trabalho de boa parte da população das grandes metrópoles. Ora, essa não tem sido ainda uma “opção forçada” de moradia para muitos nos grandes centros, tendo em vista a ausência de outras possibilidades de moradia digna para a população mais pobre em áreas mais centrais, por exemplo?

Essas discussões podem encontrar uma ponte no campo da ecologia política – a ser discutida principalmente no primeiro e também no último capítulo deste trabalho - pois ao se tratar o solo urbano como mercadoria, exclui-se a possibilidade de moradia digna para todas as pessoas, em que evidentemente, grupos sociais mais pobres tendem a ser os mais prejudicados. Mas tem-se aí não somente a restrição do direito dessas pessoas à moradia digna, que pode ser apontada aqui como parte do direito à cidade, assim como podem ser

também incluídas a partir da perspectiva da ecologia política. E esses são temas que envolvem questões de justiça social e também ambiental.

As discussões oriundas da ecologia política, portanto, não poderiam adentrar mais em tais campos de forma a contribuir para um enriquecimento do debate e ampliação das possibilidades de uso do solo e modos de vida nas cidades? Em que medida perspectivas de ecologia política urbana, envolvida essencialmente em questões ambientais e também sociais conduziriam as cidades às possibilidades de mudanças e transformações? Lefebvre (1999), por exemplo, ao defender o urbano como gerador dessas contribuições, admitiu que não sabia exatamente como isso poderia ocorrer. Mas ofereceu pistas, como algo em torno de uma “zona crítica” a ser discutido mais adiante.

Por outro lado, as ocupações de participantes de movimentos sociais “sem moradia” em grandes terrenos nas áreas urbanas, terrenos esses que há décadas vinham servindo à especulação imobiliária, por exemplo, têm expressado conflitos, especialmente com o poder público, em decorrência dessa negação de direitos e exclusão. A partir desse processo, pode-se perceber também como os problemas ambientais estão de certa forma, entrelaçados aos conflitos entre grupos desprovidos de habitação, o poder público, o planejamento e o próprio sistema econômico, já que ele envolve o mercado da terra e a necessidade de mais produção habitacional nas cidades.

Este trabalho procura, portanto, a partir do segundo capítulo apresentar como o planejamento tem lidado historicamente com as questões habitacionais de interesse social. Veremos que essa discussão do urbano carece cada vez mais de uma “atualização” de compreensão nesse sentido, pois a questão social e a questão ambiental, não estariam inseridas como parte de um mesmo problema de origem ao considerarmos a questão habitacional no Brasil?

No caso de Belo Horizonte tratado no terceiro capítulo, faz-se uma análise histórica das políticas de planejamento no campo habitacional e que mais recentemente também se encontra “formalmente” com a possibilidade de uma interface maior com o ambiental conforme apresentado no quarto capítulo.

Enquanto se percebe que há um discurso por parte de alguns setores da sociedade, especialmente de algumas pessoas ligadas ao poder público, além de líderes de grandes construtoras participantes do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), por exemplo, da

carência de terrenos livres para construção de moradias sociais no município de Belo Horizonte; isto tem sido usado como justificativa do próprio poder público pelo atraso na entrega de moradias populares e conseqüentemente tem-se uma contribuição para o aumento do déficit habitacional e estímulos às ocupações de terrenos muitas vezes em áreas consideradas “de risco” por movimentos de luta por moradia, que parecem estar ocorrendo com maior frequência nos últimos anos.

Vale destacar aqui também, no que tange à questão de “áreas de risco”, apesar das definições técnicas, que elas podem ser questionáveis do ponto de vista social. Se tomarmos o caso de Belo Horizonte, por exemplo, observa-se a partir das características do relevo do próprio município e da sua região metropolitana, que as áreas serranas mais declivosas são muitas vezes ocupadas por população de maior renda e que quase não tem problemas graves e fatais com deslizamentos, tendo em vista que as edificações utilizam-se de técnicas sofisticadas (o que requer altos custos financeiros para se fazer a base das edificações, por exemplo).

Por outro lado, essas mesmas áreas estão situadas muitas vezes em local de muitos mananciais e vegetação expressiva que deveriam ser preservadas e não ocupadas no seu entorno imediato, caso clássico é o vetor sul de Belo Horizonte (LASCHEFSKI, COSTA, 2008), cujo mercado imobiliário local enxergou um alto potencial de agregação de valor da terra nessas áreas somado a um discurso de preservação do verde e de moradias sustentáveis – coisa que na verdade essa forma de ocupação está bem longe de ser se for considerada a amplitude do conceito de sustentabilidade.

Isso reforça a ideia de que o risco envolve mais um conceito social do que somente geográfico (LASCHEFSKI, 2013, p.162), já que se os mais pobres morassem nessas mesmas áreas, eles estariam muitos mais vulneráveis a deslizamentos de terra e perda das suas moradias, seja pelas condições climáticas, seja pelo discurso do poder público em nome da preservação do meio ambiente, e que justificaria a remoção dos mais pobres dessas áreas alegando também serem “áreas de risco”.

Essas ideias nos ajudam a entender de certa forma, porque muitas das áreas ocupadas por aqueles mais pobres nas grandes cidades são hoje aquelas mais associadas à ideia de degradação ambiental o que denotaria também a ideia de insustentabilidade nessas formas de ocupação e, portanto, a necessidade de se pensar possibilidades de mudanças e transformações no espaço urbano.

Assim, se por um lado, não temos ainda total certeza, do ponto de vista prático, do que realmente seja sustentabilidade ambiental em áreas urbanas ou cidades sustentáveis, por outro não saberíamos diagnosticar de certa forma, a ocorrência dos problemas relacionados à insustentabilidade das mesmas?

As questões ambientais contemporâneas vêm sendo amplamente debatidas em diversos setores da sociedade nas últimas décadas. Igualmente, elas têm sido muito mais discutidas (e socialmente bem aceitas no discurso por ampla maioria) do que as clássicas questões urbanas e habitacionais. Estas últimas muitas vezes ainda são, especialmente no Brasil, objeto de “confusão” e polêmica, que se expressa através de conflitos com o poder público e privado, aparentemente insolúveis como se poderá ser observado no caso das propostas das AEIS ambientais em Belo Horizonte.

Tal fato tem provocado certo distanciamento por parte da sociedade da necessidade de rediscussão dessa questão, já que isto mexe também com as velhas ideologias patrimonialistas brasileiras não somente da casa própria como também do direito “sagrado” à propriedade privada e a perspectiva de valorização do solo (urbano e rural) mesmo sem a realização de absolutamente nenhum trabalho pelos seus proprietários.

Igualmente, a emergência das discussões ambientais nas últimas quatro décadas – uma consequência direta da Revolução Industrial e do capitalismo predatório praticado nos últimos dois séculos pelo menos – reabre a oportunidade de se discutir questões sociais urbanas como a habitação dentro da perspectiva do pensamento ambiental, por que não? Tais questões tendem a sofrer uma ampliação cada vez maior do debate na medida que a questão do direito à cidade, direito à moradia e justiça social forem inseridas também no contexto do direito a um ambiente urbano de melhor qualidade ambiental, este último relacionado a outro conceito que emerge das questões de ecologia política que é o de justiça ambiental.

A questão urbana e as novas formas de pensamento ambiental que vêm sendo discutidas nas últimas décadas ainda estão em fase de emergência nas discussões teórico-conceituais, e pelo que tudo indica, por motivos de observação empírica, tendem a tornarem-se cada vez maiores as cobranças da sociedade para o apontamento de “soluções”, especialmente por parte dos poderes públicos, com intervenções não somente voltadas para saneamento básico, por exemplo, mas também áreas de lazer na cidade, mais parques, áreas para prática de agricultura urbana, vias mais arborizadas e ciclovias onde não somente grupos privilegiados possam morar perto delas, mas também aqueles cidadãos de loteamentos ainda

precários, vilas, favelas dentro da cidade e mesmo em outros fragmentos do tecido urbano mais distantes dos grandes centros metropolitanos e comunidades tradicionais.

Eis o grande desafio dos planejadores e poder público, continuarem essa discussão e repensem-na de forma a assimilá-la, mesmo que ainda em construção e avanço teórico na academia, mas que, ao mesmo tempo, já exige uma busca das tão necessárias intervenções nos espaços urbanos, inclusive para as populações menos favorecidas socialmente.

Igualmente, o avanço da legislação e de instrumentalização torna-se mais complicado tendo em vista que este ainda é um campo muito recente nos debates sócio-políticos da cidade (e do campo) dentro de uma escala que não é mais somente local, como a do recorte territorial do município de Belo Horizonte, por exemplo, pois envolve também todo seu entorno metropolitano.

Dessa forma, como avançar nessas ideias dentro do contexto econômico hegemônico atual? Quais as possibilidades alternativas potenciais que indiquem nesse sentido, algum ideal de sustentabilidade no urbano e o que vem sendo oferecido como contraponto a esses problemas ainda aparentemente insolúveis? Elas podem nascer a partir de novas práticas “inovadoras”, mas institucionalizadas dentro da esfera do planejamento de Estado, dada a boa intencionalidade e avanço acadêmico dos técnicos, ou outras questões fora dessa realidade também devem ser consideradas? As discussões ligadas à ecologia política podem romper com essa estrutura?

Como objetivo do trabalho, em face aos questionamentos sobre o motivo dos problemas ambientais e habitacionais persistirem, tem-se a apresentação das propostas pelo planejamento urbano da Prefeitura de Belo Horizonte como possível solução para os problemas habitacionais do município. Denominadas de AEIS e AEIS ambientais, essas áreas são espaços ainda “livres” no município que, pelo menos em tese, poderiam atender demandas tanto sociais quanto ambientais.

Enquanto a proposta de AEIS já existe há algum tempo nos Planos Diretores de diversos municípios brasileiros, as AEIS ambientais de BH foram propostas a partir de discussões internas por técnicos do planejamento urbano da prefeitura local, ao se depararem com áreas no município passíveis de se tornarem AEIS. Contudo, algumas partes dessas áreas apresentaram algum tipo de relevância ambiental significativa que merecesse algum tipo de preservação das características físico-naturais.

Assim, a proposta apresentada neste trabalho é que tais áreas livres poderiam ser transformadas em AEIS ambientais, que atendam demandas sociais e ecológicas como será aprofundado mais adiante. Discute-se especialmente no capítulo final, em que medida as AEIS ambientais poderão apresentar uma contribuição para o desenvolvimento sustentável do urbano no município de BH, numa esfera que é social (de habitação), mas também ambiental (meio urbano e áreas verdes).

A discussão sobre a produção capitalista do espaço urbano e os levantamentos das áreas “vazias” em Belo Horizonte servirá para embasar uma proposta de gestão e organização do espaço urbano, como necessidade para enfrentar as contradições inerentes da produção capitalista do espaço, que se reflete na negação do espaço para grupos marginalizados como sem teto e sem terra. Por fim, quais as potencialidades e limitações para realização destas propostas no contexto atual?

Este trabalho se concentra especialmente nos dois últimos capítulos, nas discussões embrionárias do processo metodológico e de revisão das AEIS e propostas de “AEIS ambientais” que surgiram na prefeitura de BH a partir da elaboração dos Planos Diretores Regionais em 2012.

A princípio, essa revisão das AEIS aumentaria significativamente as áreas voltadas para HIS na cidade. Seu recorte temporal é, portanto, limitado ao período inicial de levantamento dessas discussões, e busca também trazer um registro de memória do projeto, agora aliado às discussões acadêmicas, sobre o processo e os impasses inicialmente verificados.

Os posteriores desdobramentos resultantes dessas propostas, tais como os projetos de lei e implementações, poderão ser acompanhados e discutidos em trabalhos posteriores. Espera-se que a discussão continue, portanto, e a busca na realização dessa importante interface entre os trabalhos técnicos e o campo acadêmico, com uma reflexão permanente sempre bem vinda e necessária.

O autor aproveita para ressaltar também acerca da natureza do trabalho. Que os textos críticos à gestão municipal não devem, em hipótese alguma, ser levadas para o lado pessoal porque este trabalho não é uma crítica pessoal. São críticas ambientais, sociais, econômicas, geográficas e filosóficas talvez, mas sempre procurando serem reflexivas e construtivas, no

intuito de se tentar superações para as diversas contradições e impasses do planejamento urbano e da cidade.

Por fim, este trabalho busca envolver-se nessa interface entre o urbano, as questões sociais de habitação e o ambiental nesse urbano. Neste contexto dedico-o especialmente para todos aqueles que acreditam que os direitos humanos básicos como a moradia e a dignidade das pessoas possam ser garantidos a partir da busca permanente de um melhor equilíbrio das nossas relações com o meio ambiente urbano em que vivemos. Que esses valores venham prevalecer como prioridade em face aos sistemas econômicos, sociais e políticos dominantes.

CAPÍTULO 1 - AS QUESTÕES URBANAS E O PENSAMENTO AMBIENTAL

1.1- Emergência do pensamento ambiental no contexto capitalista atual

As questões ditas urbano-ambientais sempre estiveram de alguma forma presentes ao longo da história da humanidade. Contudo, após a Revolução Industrial no século XVIII iniciada na Inglaterra, e o surgimento das grandes aglomerações urbano-industriais que mudaram significativamente o espaço geográfico mundial, tais questões começaram a ganhar peso e notoriedade pela sociedade em geral.

Durante o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, seja nos países capitalistas ou socialistas até então, o modelo de crescimento econômico adotado, de forma a considerar nos aspectos da produção material-industrial a necessidade de se explorar recursos naturais de vastas porções do planeta nunca antes vista na história; os impactos negativos diversos decorrentes desse processo se acentuaram assim como a crítica a esse modelo de sociedades e desenvolvimento. Isso fatalmente também nos conduziu a pensar nos problemas ambientais decorrentes que se tornaram cada vez maiores.

Nesse contexto, emergem os ambientalistas assim como grupos defensores do meio ambiente em diversas localidades do mundo e com grau de ativismo e abrangência diversos; especialmente nos países desenvolvidos do Norte. Os movimentos de origem ambientalista se diversificaram ao longo dos anos 1970 e 1980, sendo que alguns se engajaram em perspectivas mais questionadoras do modelo de crescimento e desenvolvimento adotado pela maioria dos países enquanto outros procuravam diálogos mais consensuais no sentido de uma possibilidade de se manter o crescimento econômico, porém de uma forma mais “racional” evitando-se ao máximo os impactos ambientais negativos dele decorrentes.

Ainda na década de 1980, a Organização das Nações Unidas (ONU) passa a desenvolver, a partir da Comissão Mundial para Meio Ambiente e Desenvolvimento um extenso trabalho de pesquisa que culminou na divulgação do Relatório *Brundtland* (“Nosso Futuro Comum”) em 1987, assim como a Segunda Conferência das Nações Unidas e Desenvolvimento Humano (“Rio-92”) e outras grandes reuniões do mesmo tipo anteriores

(Conferência de Nairóbi em 1982) e posteriores a esta (Conferências de Joanesburgo em 2002 e Conferência Rio + 20 em 2012).

Durante a grande conferência do Rio de Janeiro em 1992, a ideia do Desenvolvimento Sustentável ganha força nos discursos políticos e de vários grupos ambientalistas que apoiaram essas diretrizes como um “consenso possível” numa tentativa de se manter o sistema capitalista, o crescimento econômico e ao mesmo tempo o incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias mais “limpas” como soluções ambientais, sempre norteadas pelo discurso da sustentabilidade. O Relatório *Brundtland* assim como outros documentos posteriormente elaborados deixaram claro que as diretrizes básicas a serem seguidas pelos governantes, empresários, tomadores de decisão e sociedade em geral deveriam estar norteadas pelo princípio da chamada “sustentabilidade”, um conceito extremamente amplo, contudo, foi reduzida a sua possibilidade de aplicação a uma série de normas e diretrizes técnicas internacionais definidas de forma quase que autoritária.

Por outro lado, diversos grupos ambientalistas foram automaticamente “marginalizados” da discussão por questionarem esses princípios que passaram a ser adotados como “norma consensual”. A institucionalização e os avanços durante a década de 1990 e os anos 2000, começaram a aparecer com maior intensidade no Brasil, por exemplo, em diversos campos. O desenvolvimento e a disseminação de novas tecnologias consideradas ambientalmente mais “corretas” e, portanto “sustentáveis” passam a ganhar cada vez mais incentivos por parte dos governos e espaço no mercado. Produtos com selos ambientais passaram a ter conseqüentemente um aumento de valor econômico, assim como para o mercado imobiliário, terrenos com mais áreas verdes se disseminaram agregando um valor diferencial a essas mercadorias (COSTA, 2006 p. 30).

Nesse sentido, no campo da ecologia política tais práticas vêm sendo debatidas como um processo denominado modernização ecológica. Tal fator está basicamente relacionado, dentre outras questões, com a forma como as empresas e governos vêm promovendo ganhos de eficiência e ativação dos mercados, a partir dos avanços tecnológicos e atribuindo ao mercado a capacidade econômica de “resolver” os problemas ambientais (ACSELRAD, 2004, p. 23).

Igualmente, no campo político, importantes medidas internacionais foram impostas pela ONU e seus órgãos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), como pré-requisitos para financiamentos públicos aos países em desenvolvimento, por exemplo. Assim, a

exigência de Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais (EIA/RIMA) para implantação de empreendimentos de naturezas diversas, resultaram por parte da legislação brasileira, como uma resposta a essas medidas internacionais discutidas na década de 1980 e início dos anos 1990. Os diversos protocolos, convenções e outros acordos internacionais, vieram trazer a discussão ambiental para escalas geográficas que extrapolam o local e o regional. O mercado de carbono seja talvez um dos exemplos mais notórios disto assim como a possibilidade das mudanças climáticas se acentuarem, decorrentes supostamente de atividades antrópicas em regiões diversas do globo.

Como resultado, o Relatório *Brundtland* assim como seus desdobramentos posteriores, conforme atesta Sachs (2000), adotou no discurso e na prática um modelo único de desenvolvimento humano, capitalista ocidental, que automaticamente desconsideram as histórias e culturas milenares de comunidades tradicionais de diversas regiões do planeta dando a entender, a partir do discurso globalizado dos mesmos, que simplesmente tais grupos teriam que se adaptar de alguma forma a esse novo modelo de desenvolvimento considerado tecnicamente como o mais “correto”.

Curiosamente, em que medida essas comunidades, sejam elas milenares tradicionais, como as indígenas na América do Sul e tribais africanas; sejam elas comunidades quilombolas - hoje urbanas – mas de origens rurais como as existentes em diversas regiões metropolitanas do Brasil, tem trazido como impacto negativo e prejuízo ao meio ambiente em comparação e magnitude do modo de vida da sociedade de consumo urbano-industrial? Seriam essas comunidades tradicionais “insustentáveis” do ponto de vista ambiental? (...)

Essa perspectiva questionadora também está sendo desenvolvida no campo da ecologia política, apontando para os conflitos resultantes do modelo de desenvolvimento hegemônico capitalista em face a esses grupos tradicionais, por exemplo. Uma comunidade indígena a ser removida do local onde vive, devido ao discurso do Estado (do mercado e da grande mídia) sobre a necessidade de construção de uma usina hidrelétrica para geração de energia elétrica, constitui-se um exemplo típico de conflito territorial, social e ambiental.

Mas não seria o espaço das cidades também, dentro do modelo de crescimento que presenciamos do capitalismo industrial, gerador de problemas sociais, ambientais e de conflitos nos seus territórios?

Os modelos de governança local, ao tratarem do planejamento urbano, por exemplo, vêm inserindo, mesmo que grosso modo nos Planos Diretores municipais e regionais

“estratégicos”, de forma não muito rara a presença da palavra “sustentável” nos seus títulos - quase sempre em destaque - independente do que isso realmente signifique na teoria e/ou na prática. Assim, os espaços urbanos, especialmente os das grandes metrópoles, configuradas pelo modo de produção de capitalista, vem também se transformando de várias formas, a partir dessa lógica pautada por um discurso ambiental, seja ele de mercado a partir de loteamentos cercados pelo verde, por exemplo, seja ele a partir de um discurso mais alternativo à modernização ecológica tais como as práticas de caráter mais voluntário de agricultura urbana.

Nesse sentido, há que se reconhecer em primeiro lugar a heterogeneidade dos espaços urbanos do ponto de vista físico, social e econômico. É a partir dessa lógica que o discurso ambiental se materializa de forma diferenciada, apesar de, no entanto, apresentar limitações claras especialmente dentro da esfera socioeconômica. E é no campo habitacional, que envolve exclusivamente a necessidade de espaço físico nas cidades para se construir moradias, que se pode perceber nitidamente essa diferença de tratamento e materialização das questões urbano-ambientais – e que constitui o foco desse trabalho.

Com isso, tem-se a apresentação das discussões oriundas do pensamento que envolve o campo da ecologia política, que é a partir de uma perspectiva do reconhecimento de velhos conflitos e novas potencialidades, ao se considerar que as realidades social e ambiental urbana são indissociáveis e permeadas, sobretudo por relações humanas, relações estas reconhecidamente de poder.

1.2 – A Ecologia Política

As discussões que envolvem o campo da ecologia política emergiram segundo Robbins (2004) a partir da década de 1970 devido às mudanças ambientais globais e referem-se aos estudos relativos à distribuição ecológica, conflitos ambientais, acesso ao meio ambiente (para quem e por quê?), tensões sociais, questões relacionadas às falhas na conservação da natureza, mudanças em sistemas ambientais, sociais, desigualdades das relações de poder entre grandes empresas multinacionais e pequenas comunidades tradicionais locais entre outros aspectos.

Desta forma, esse campo se iniciou com a análise crítica do modo de produção em sociedades industrializadas e do conteúdo ideológico de visões desenvolvimentistas hegemônicas. Dentro desse contexto, chamam atenção as diferentes sociedades, formas de apropriação material, simbólica e principalmente ao partir do princípio da desconstrução de conceitos, ideologias e discursos impostos ao alertar para os diferentes sentidos e significados da noção de meio ambiente de acordo com as distintas relações sociais com o mundo físico de cada grupo social e comunidade local.

No que tange às políticas públicas, incluindo o planejamento, por exemplo, que vem sendo generalizadas, muitas vezes com caráter impositivo – e quase sempre inseridas na ideologia do desenvolvimento e do progresso - alguns aspectos discutidos no campo da ecologia política podem ser considerados, no sentido de se tentar compreender melhor as políticas sociais e ambientais que vem surgindo institucionalmente, e que são materializadas a partir das secretarias de meio ambiente etc.

No caso das questões urbanas, a discussão tem sido focada (embora não somente) no conceito de risco, vulnerabilidade e qualidade de vida de acordo com os trabalhos de Beck (2006) e no Brasil destacam-se Hogan e Marandola (2009) entre outros. As catástrofes urbano-ambientais como as grandes enchentes de verão no Brasil, alternadas com anos de secas e crise no abastecimento de água (e energia); nos quais muitas vezes políticos e a imprensa tendem a culpar as mudanças climáticas, são exemplos de conflitos a serem tratados na perspectiva da ecologia política.

Nesses casos, considera-se a análise do discurso e ideologias já que muitas vezes omitem-se outros problemas relacionados às intempéries do clima e formas de ocupação do espaço, tais como a impermeabilização do solo, o desmatamento, as ocupações irregulares em áreas de risco assim como o próprio modelo de crescimento econômico, ainda muito baseado em altas taxas de emissão de dióxido de carbono na atmosfera, que favorecem o aumento do efeito estufa, ilhas de calor urbanas e possivelmente, mudanças climáticas em algumas escalas. Ressalta-se aí também uma necessidade maior de diálogo entre discussões na área de conhecimento das ciências humanas, sociais, econômicas e ambientais.

Da mesma forma, com essa emergência do pensamento ambiental, em especial a ecologia política que ascende nos anos 1970; têm-se novos debates que passam a incluir a questão da qualidade ambiental nas cidades. A pobreza, por exemplo, é tida muitas vezes nos discursos dominantes como maior ameaça ao meio ambiente, contudo, a riqueza igualmente

ou senão até mais, associada tradicionalmente a um elevado nível de consumismo não tem igualmente impactado de forma negativa considerável o meio ambiente urbano?

Alguns autores como Robbins (2004) consideram importante reconhecer não somente as mudanças provocadas pelas sociedades humanas nos sistemas ambientais, do ponto de vista técnico científico, mas também como reflexos de processos nos sistemas sociais. Martinez-Allier (1998) aponta para a ideia de que os problemas apresentados nessa área são na verdade conflitos relativos à distribuição ecológica e também social, configurando, portanto, dentro dos diferentes territórios, conflitos de ordem sócio-ambiental. Trata-se então de questões da justiça ambiental, termo que, como apontam Swyngedouw e Heynen (2003) e Acsehrad (2004), se refere à “... articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis” como definido pelo movimento do mesmo nome que se constituiu nos EUA a partir do final da década de 1960 (ACSELRAD, 2004, p.25).

Nesse sentido, a questão da moradia que se expressa em ocupações de terrenos vagos - inclusive áreas consideradas ecologicamente sensíveis ou áreas de risco - pode ser interpretada como injustiça ambiental em relação à distribuição do acesso ao solo urbano.

Como será mostrado adiante, tais conflitos apontam a necessidade e a formulação de um “direito ao território” como meio de garantir os direitos humanos fundamentais em relação à habitação, à alimentação, entre outros (LASCHEFSKI, 2013). E por fim, a proposta das AIES ambientais procura concretizar um instrumento do planejamento urbano que possa permitir uma aproximação com esta perspectiva.

1.3 – Por uma Ecologia Política Urbana: A dimensão ambiental nas questões urbanas e de moradia

As teorias sobre a questão urbana e o pensamento ambiental vêm sendo cada vez mais discutidas pelos planejadores urbanos que procuram propor uma melhoria da “qualidade do ambiente urbano” ou buscam seguir as diretrizes da chamada “sustentabilidade”. Por mais que esse termo esteja incorporado por interesses específicos de mercado no contexto da modernização ecológica e utilizado muito mais como um discurso do que como prática; há que se ressaltar, no entanto, que não é fácil para um técnico propor diretrizes para uma região

metropolitana, por exemplo, ou apenas no recorte territorial de um município, que indique efetivamente a superação da fragmentação dos espaços sociais urbanos e ambientais.

Autores como Costa e Costa (2005) apontam basicamente o diferencial do marco teórico defendido por Lefebvre (1999) que evidencia uma “superação” do predomínio das análises e estudos urbanos de cunho marxista/estruturalista e economicista para a incorporação também da perspectiva de uma teoria do espaço (e conseqüentemente), uma economia política do/no espaço (nas múltiplas formas de entendimento do mesmo).

Nesse ínterim e tomando como base a ideia de urbanização extensiva da sociedade defendida por Monte-Mór (1994) a partir de Lefebvre (1999), que considera o urbano não somente a cidade construída (o tradicional núcleo urbano central), como também todo o tecido urbano e conjunto de relações orientados por práticas capitalistas que transcendem a escala do local; o pensamento ambiental, orientado pela própria “natureza” na questão da “dissolução de fronteiras”, encontra-se num campo de penetração que tem conduzido ao debate dentro da perspectiva do que Costa e Costa (2005) citam no texto como ecologia política orientada pelo princípio de justiça ambiental.

Monte-Mór (1994), por sua vez, explicita a questão do urbano lefebvriano no qual a Amazônia seja talvez um bom exemplo, no caso brasileiro, de urbanização extensiva da nossa atual sociedade, tendo em vista as redes de relações transnacionais que nela prevalecem. Contudo, o autor “lamenta” ainda a fragmentação dos campos de conhecimento social e ambiental que se refletem no urbano (tido ainda às vezes como “espaço morto” para a natureza) também de forma fragmentada onde se há um parque urbano, como a Floresta da Tijuca no Rio de Janeiro ou o Parque das Mangabeiras junto à Serra do Curral em Belo Horizonte, eles são a “natureza separada”, pois tais espaços remetem a uma ideia de não “penetração” do verde que também poderia ser mais difuso no interior da mancha urbana.

Apesar de movimentos por preservação de áreas verdes e criação de parques, por exemplo, não serem recentes nas cidades, as formas de apropriação e uso destas áreas e outras que ainda precisam ser ambientalmente recuperadas carecem de apresentar novos avanços na medida em que velhos problemas brasileiros como o saneamento básico, por exemplo, forem universalizados. Assim, novas discussões e exigências ao poder público, além daquilo que é direito humano básico como a moradia, devido à emergência de novos temas, poderão se tornar mais comuns nas agendas políticas tais como a justiça ambiental e a conseqüente melhoria da qualidade de vida no urbano.

Uma interessante discussão a esse respeito seja talvez a obra de Acsehrad (2004) ao trazer para o Brasil o debate da emergência das discussões urbano-ambientais que se deu a partir dos anos 1970 nos EUA e que ao tratar da modernização ecológica, procura evidenciar também como o acesso à proteção ambiental é desigual no mundo. Nesse contexto, o autor fala sobre a crise ambiental existente hoje e discute mais a fundo a noção de justiça ambiental, defendendo a sua introdução no campo dos direitos civis assim como a questão da justiça social, que já vem sendo discutida há mais tempo.

Dentro dessa perspectiva engajadora de justiça ambiental discutida por Acsehrad (2004), pode-se considerar também o entendimento das questões que levam determinados grupos a serem mais afetados ambientalmente. Para o caso das grandes cidades (e de certa forma do campo também, porque não?), podemos elencar o Relatório “*Limites do Crescimento*” (1972) e o Relatório *Brundtland* (1987), que propõem, a partir de uma visão social de mundo de um grupo econômico dominante, a modernização ecológica, ou seja, o “velho” conceito da modernização e desenvolvimento “ecologizado”, como “solução” para os problemas ambientais.

Em outras palavras, pode-se entender que isso quer dizer mais capitalismo a partir da perspectiva do “desenvolvimento verde”, ou seja, a ideia de que a preservação ambiental e o conceito de desenvolvimento sustentável podem estar totalmente ligados ao conceito de crescimento econômico.

Desta forma, fica evidente que os problemas ambientais não podem ser entendidos fora do contexto político e econômico, e os “atores” mais fracos nesse caso - os mais pobres - tendem a ser os mais prejudicados, por não poderem se inserir plenamente na perspectiva de consumo de produtos “ambientalmente corretos”, incluindo-se aí propriedade da terra e a edificação para fins de moradia.

Como essa dimensão se dá, portanto, a partir do próprio sistema econômico, do processo de formação das grandes cidades atuais, inclui-se também dentro dela a questão do solo urbano e da moradia – discutido nos capítulos posteriores - enquanto uma mercadoria, cada vez mais cara por sinal. Assim, o processo de formação das cidades contemporâneas aparece como a consequência ambiental de um modelo econômico hegemônico, no qual aqueles que possuem menos poder econômico não tem tido o direito à justiça ambiental ou simplesmente o direito à moradia (social) e de “morar ambientalmente bem” na cidade. Nesse

contexto, estariam, portanto, tais camadas sociais restringidas também do direito ao território e à cidade de uma forma mais plena.

1.4 – Perspectivas do trabalho

Como proposto ao longo do trabalho, as questões urbanas e habitacionais poderão ser discutidas como questões oriundas do campo da ecologia política. Sendo o solo urbano uma mercadoria, exclui-se a possibilidade de moradia digna para todas as pessoas, na qual evidentemente, grupos sociais mais pobres tendem a ser privados do uso do espaço físico adequado, incluindo aquelas áreas ainda livres de construções.

Tem-se aí não somente a restrição do direito dessas pessoas à moradia digna, que pode ser apontada aqui como parte do direito à cidade, mas que também pode ser entendida como negação do acesso ao território que poderia garantir os direitos humanos não apenas em relação à habitação, mas também a outros direitos básicos como a autoprodução de alimentos.

Laschefski (2013) sugere maior ênfase na questão da ampliação do direito à cidade e dos direitos humanos universais no sentido de um “direito ao território”. Isso porque para muitos, o direito à cidade englobaria isso também contudo não vêm tendo o devido destaque e discussão necessários. Além do mais, esses são temas que envolvem questões de justiça social e também ambiental. No entanto, a partir da negação desses direitos - fruto de um sistema econômico excludente – tem-se também o agravamento das questões ambientais no urbano.

No caso brasileiro, podem-se expressar a partir das questões urbanas de moradia, problemas diversos oriundos da exclusão social histórica, que trouxeram igualmente problemas ambientais diversos, incluindo a baixa qualidade ambiental das moradias nas periferias de baixa renda e favelas assim como todo o seu entorno. Desde a ausência de saneamento e precariedades urbanísticas como outros elementos e equipamentos “ambientais” que poderiam propiciar um ambiente mais saudável nas cidades e conseqüentemente um melhor bem estar para as pessoas que vivem no urbano.

Por outro lado, as discussões que envolvem o campo da Ecologia Política, não poderiam ser aprofundadas, de forma a contribuir para um enriquecimento do debate e ampliação das possibilidades de uso do solo e modos de vida nas cidades? Em que medida

uma ecologia política urbana mais envolvida em questões ambientais e também sociais conduziriam as cidades às possibilidades de mudanças e transformações?

Lefebvre (1991), por exemplo, ao defender o urbano como gerador dessas contradições, admitiu que não sabia exatamente o que seria a alternativa ao espaço produzido pelo capitalismo. Numa obra posterior, em relação à sua hipótese da ascendência de uma “revolução urbana”, Lefebvre (1999) alega que o desenvolvimento da sociedade urbana, que já abrange quase toda população mundial, alcançou uma “zona crítica”, em que o urbano gera contradições que se fazem sentir no cotidiano, mas não se enxerga claramente como eles surgiram.

Seria uma situação em que não há respostas nem soluções claras para os problemas, mas, no entanto, tem-se a possibilidade dos pesquisadores ousarem nas suas propostas ao sair do campo de certeza e contribuir para a transformação social como sujeitos políticos e participativos. Essa “zona crítica” trata-se, portanto mais de um estado do pensamento sobre o urbano, que não sabe como lidar com as contradições que surgem com o fenômeno crescente desse urbano.

A "zona crítica" define, portanto uma época em que "o urbano" ou a "sociedade urbana" no sentido de um sistema social, enfrenta contradições que resultariam, segundo Lefebvre, em questionamentos e situações conflituosas para os quais ainda não há respostas, nem clareza sobre aquilo que está acontecendo. Parece o autor entender que tal situação pode levar a uma crise e finalmente a uma revolução urbana que venha superar o capitalismo nos moldes atuais. Mas isso também pode vir a ser um processo de séculos... E a forma como isso acontece não é clara, pois envolveria atividades reformistas ou mesmo conflitos violentos.

De qualquer forma, o apelo é para que o pesquisador não apenas observe e analise os acontecimentos, mas também participe do processo de transformação ao fazer propostas utópicas (retomando-a aqui como ideia de não lugar). E nessa perspectiva, insere-se a discussão e proposta de AEIS para o trabalho.

Algumas das utopias como as de Amaurote, sobretudo em relação à organização social, se refletem hoje na administração pública, mesmo que não correspondam exatamente às propostas de Morus. Nesse caso, não poderiam as propostas de AEIS ambientais, serem inseridas nesse entendimento como um elemento para superar a desigualdade social no espaço que Morus e Lefebvre reivindicam?

Tomando-se como estudo de caso o município de Belo Horizonte, que recentemente passou por mais uma atualização do seu Plano Diretor de 1996, obteve-se como produto deste o desenvolvimento, do ponto de vista técnico do planejamento urbano, os Planos Diretores Regionais (PDRs) a partir de 2011. Os PDRs trouxeram interessantes perspectivas do ponto de vista espacial para a proposição de novas áreas de habitação social no município (AEIS) a partir da revisão dessas áreas e apontamento de possíveis novas áreas também a serem destinadas para a finalidade de interesse social.

Entretanto, especialmente a partir de 2013, se for considerado o aumento de ocupações por parte dos movimentos sociais “sem moradia” em terrenos na Grande Belo Horizonte, que há décadas vinham servindo à especulação imobiliária, por exemplo, não seriam estes exemplos da expressão de conflitos de setores populares com o poder público - e privado - apontados no campo da Ecologia Política? E não seriam esses supostos conflitos uma consequência da negação de direitos e da exclusão? Qual o discurso e as respostas como ações do poder público em face a estas questões de moradia? E... É realmente possível nos moldes políticos, econômicos e instrucionais vigentes a tentativa de uma solução ou um consenso para estes conflitos, como o que vem sendo proposto pelo planejamento a partir das AEIS? Por quê?

O capítulo seguinte traz uma discussão histórica sobre o urbano, o planejamento e a questão habitacional. Focado inicialmente na Europa, a partir da Revolução Industrial, apresenta-se posteriormente como o Brasil se inseriu nesta lógica de produção capitalista do espaço. Este aspecto é importante para compreensão dos problemas resultantes atuais, especialmente no caso de Belo Horizonte a ser tratado terceiro capítulo, quando apresentada a situação atual do planejamento urbano no campo habitacional em interface com o ambiental; onde é retomada a discussão adentrando campos que envolvem a perspectiva da ecologia política.

CAPÍTULO 2 – CRESCIMENTO URBANO, PLANEJAMENTO, QUESTÃO HABITACIONAL E INTERVENÇÕES ESTATAIS

2.1 – Algumas notas sobre o urbano, utopias e planejamento

As grandes metrópoles que conhecemos hoje surgiram com a ascensão do capitalismo a partir da Revolução Industrial, particularmente na Inglaterra do final do século XVIII e início do século XIX, quando o processo de urbanização da sociedade passou a denotar grandes mudanças físicas e sociais no espaço geográfico mundial, em certa medida irreversíveis.

O arquiteto e historiador italiano Leonardo Benevolo tem na sua obra “*As origens da urbanística moderna*” a questão das intervenções urbanísticas e o foco na relação destas com a política e a economia vigentes como uma busca permanente. Nela, Benevolo (1981) destaca o rápido processo de surgimento e crescimento das vilas operárias no entorno das nascentes indústrias, no contexto da Revolução Industrial. Tal processo foi apontado em sua obra como resultado do êxodo rural sem precedentes na história da Inglaterra, provocado pela reestruturação do campo com o “cercamento”.

Durante o final do século XVIII e início do século XIX houve um processo de migração compulsório de camponeses para as cidades, expropriados à força de suas terras comunais pelo grande latifúndio e pela indústria nascente. Benevolo (1981) no capítulo II de sua obra “*As Origens da Urbanística Moderna*” intitulada “*A Época das Grandes Esperanças (1815-1848)*”, descreve as condições precárias de habitação em massa que surgiram desse processo:

A construção das novas casas ou a adaptação das existentes era obra de especuladores privados – os jerry builders – e, devido ao jogo da concorrência, a qualidade dos alojamentos, tal como o valor dos salários ou a extensão dos horários de trabalho na oficina, era quase em toda a parte a pior que as famílias operárias estavam dispostas a suportar. (...) Os lucros sobre o capital investido só podiam portanto ser aumentados reduzindo os custos e baixando o mais possível o nível das construções. (...) Com tudo isto, é provável que as casas ocupadas pelas famílias operárias nas cidades não fossem piores, consideradas uma a uma, do que as casas do campo de onde essas mesmas famílias provinham em grande parte. (...) As paredes eram construídas em tijolo em vez de madeira, e os telhados em ardósia ou em pedra em vez de colmo; os quartos era mais acanhados, mas sem o estorvo e a poeira das máquinas fiandeiras domésticas; os sanitários estavam ausentes ou eram igualmente primitivos em ambos os casos. (...) As carências higiênicas relativamente

suportáveis no campo tornam-se insuportáveis na cidade, pela contiguidade e o número enormíssimo das novas habitações. (...) O adensamento e a extensão sem precedentes dos bairros operários tornam quase impossível o escoamento dos detritos; ao longo das ruas correm os regos dos esgotos a descoberto, e qualquer recanto afastado está cheio de amontoados de imundícies. Nos mesmíssimos espaços, promiscuamente, circulam os carros e os peões, vagueiam os animais, brincam as crianças. (BENEVOLO, 1981, p. 34-35).

Mumford (1965) também destaca as condições precárias de habitação da classe operária inglesa da época no capítulo XV de “*A Cidade na História*” intitulada “*Paraíso Paleotécnico: Coketown*” no item 5 sobre “*A fábrica e o cortiço*”:

Nas cidades industriais que cresceram com base em fundações antigas, os trabalhadores foram inicialmente acomodados pela transformação das velhas casas familiares em alojamentos de aluguel. Nessas casas reconstruídas, cada quarto passava agora a abrigar toda uma família: de Dublin e Glasgow até Bombaim, o sistema de um quarto para cada família vigorou por muito tempo. O amontoamento de camas, com três até oito pessoas de diferentes idades a dormir no mesmo catre, agravava muitas vezes o congestionamento dos quartos, nesses chiqueiros humanos. (...) O outro tipo de moradia oferecido à classe trabalhadora era, essencialmente, uma padronização dessas condições degradadas; teve porém, um defeito adicional: as plantas das novas casas e os materiais de construção geralmente nada tinham da decência original das antigas casas burguesas: eram de construção barata, sem alicerces encastrados no solo.

Tanto nos velhos como nos novos bairros, chegou-se a um máximo de imundície e sujeira que nem a mais degradada cabana de um servo teria alcançado na Europa medieval. É quase impossível enumerar objetivamente os simples detalhes dessa habitação, sem dar a idéia de se estar exagerando de propósito. (...)

A começar pela Inglaterra, milhares de moradias dos novos trabalhadores, em cidades como Birmingham e Bradford foram construídas fundos contra fundos. (Muitas dessas moradias existem ainda.) Por isso mesmo, dois de cada quatro quartos não recebiam luz direta nem ventilação. Não havia espaços abertos, afora as passagens nuas entre essas filas duplas. (...) Os restos ali ficavam, por mais fedorentos e imundos (...). (...) As privadas, de uma imundície indescritível, ficavam geralmente no porão; era também prática comum ter chiqueiros debaixo das casas, e os porcos voltaram a invadir as ruas, como não faziam havia séculos, nas cidades maiores. Havia mesmo uma terrível falta de retretes: o ‘Relatório sobre o Estado das Grandes Cidades e dos Distritos Populosos’ (1845) informa que ‘em uma parte de Manchester, em 1843-44, as necessidades de mais de 7 000 habitantes eram atendidas apenas por 33 privadas – ou seja, um retrete para cada 212 pessoas.

Mesmo em nível tão baixo de urbanização, mesmo com acompanhamentos (sic) tão imundos, não se construíam casas em número suficiente em muitas cidades; e nestes casos, condições piores ainda tinham predomínio (MUMFORD, 1965, p. 586-588)

As obras de Benevolo (1981) e Mumford (1965) trouxeram descrições alarmistas sobre as consequências da precária situação a que esteve submetida a classe operária inglesa: os efeitos negativos não foram somente os problemas de saúde para a população mais pobre ou o mal odor do Rio Tâmisa que chegou a interromper as atividades do parlamento britânico, chamando atenção das autoridades políticas no século XIX. A forte prevalência da ideologia

econômica liberal naquele momento, na Inglaterra, propiciou uma forte exploração da força de trabalho da classe operária – que recebia salários miseráveis e chegava a trabalhar cerca de 14 horas por dia - deixando-a em condições de sobrevivência sub-humanas.

A situação culminou em doenças e epidemias que enfraqueceram a força de trabalho, afetando assim também a reprodução do capital. O capital tinha que reconhecer que a exploração ilimitada dos trabalhadores como principal meio de produção estava reduzindo a produtividade e conseqüentemente as possibilidades de gerar lucro. Assim, o capital teve que recorrer às instituições públicas para melhorar as condições de vida nas cidades - contribuindo com impostos para possibilitar isso, e reforçando as alianças do setor privado com o Estado. Um exemplo interessante a ser destacado também foi a cólera de Hamburgo (LASCHEFSKI, 2013, p. 154).

É justamente a partir daí que ocorre um suposto “incômodo” por parte das autoridades políticas inglesas e abre-se espaço para um discurso sobre a necessidade de intervenções. Decorre desse momento, portanto, o nascimento da legislação urbanística moderna e concomitante a ela, a discussão de ideias, utopias e práticas intervencionistas, sejam elas privadas ou estatais.

No entanto, a grande questão nisso tudo é: por que essas intervenções se deram efetivamente? Por puro humanitarismo das classes políticas de então ou por outros fatores intrínsecos à emergente questão urbana?

Descartando aqui a suposta ingenuidade contida na primeira parte da pergunta, acrescenta-se à última: Quais foram efetivamente esses “fatores”?

De fato, é nesse período da história, particularmente entre o final do século XVIII e início do século XIX que surgem as primeiras grandes aglomerações urbano-industriais na Europa. Como atesta Singer (1973), nesse momento, “quando a fábrica não surge já na cidade, é a cidade que se forma em volta dela” (SINGER, 1973, p.24-25).

Cabe acrescentar aqui que, nesse mesmo período de forte crescimento das cidades na Europa, em combinação com a forte exploração das classes operárias industriais; aparecem os primeiros “utopistas” mais incomodados com o forte capitalismo liberal de então, a saber: Robert Owen (motivado em parte pela sua espiritualidade cristã), Saint-Simon, Charles Fourier, Jean Baptiste Godin e Étienne Cabet. Todos eles, de um modo geral, propunham melhorias sociais a partir de intervenções no ambiente e na forma das cidades assim como a

qualidade das moradias da classe operária industrial. Tomando como princípio que o ambiente deve ser reconstruído a serviço do homem antes de se pensar nas vantagens econômicas, individuais ou coletivas (BENEVOLO, 1981, p. 51), todos estes “utópicos” experimentaram, por diversos motivos, fortes dificuldades e derrotas; seja na proposição dos falanstérios³ por Fourier e Godin; seja na tomada das fábricas pela classe operária proposta por Saint-Simon; seja no programa político comunista de Cabet que também propôs um país imaginário denominado “Icaria” cuja capital seria Ícara.

Interessante notar, ao ler a história de Robert Owen, a grande semelhança de suas ideias utópicas com as de Morus, especialmente no campo da agricultura como as propostas de hortas-jardins urbanos, o incentivo universal aos estudos, ao trabalho regulado e as terras comunais.

No entanto, a grande diferença seja talvez, o fato de que Owen tentou, não só uma vez, implantá-las chegando a apresentar planos urbanísticos e propostas reformadoras para a sociedade industrial capitalista inglesa do século XIX, visando o bem estar social máximo da classe operária daquele país como forma de atenuar ou minimizar os grandes males da sociedade inglesa de então: o desemprego, a miséria e a criminalidade, por exemplo.

O próprio Owen, um rico industrial inglês, chegou a construir uma vila operária na Inglaterra e reconstruir uma aldeia no estado de Indiana, nos EUA, chamada “Harmony” (que foi rebatizada de “New Harmony”) junto com um grupo de cristãos protestantes. Esta última, especialmente, devido às dificuldades econômicas e discórdias internas, contribuíram para o fracasso do plano original de Owen (BENEVOLO, 1981, p. 61).

Cabet assim como Owen chegou a fundar em Illinois, nos EUA, uma comunidade em Nauvoo que seria a tentativa de por em prática sua utopia Icariana em 1849 com um grupo de 260 pessoas aproximadamente. Não dando certo, em 1856, parte do grupo migrou para Corning em 1860, no estado de Iowa refundando Icaria. Também não dando certo, e reduzido a um grupo de 20 pessoas em 1879, transferiram-se para a Califórnia fundando Icaria-Esperança, que funcionou até 1887. Outra parte do grupo fundou próxima a ela a “*New Icaria*” que durou até 1895 quando a comunidade efetivamente se dissolveu (BENEVOLO, 1981, p. 85-88).

³ Sobre os falanstérios ver BENEVOLO, L. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: São Paulo, 1981.

Por outro lado, surgiram também, no contexto da discussão política em face ao grande crescimento das cidades industriais europeias no século XIX, propostas na França e Inglaterra de cunho mais técnico; a partir de grupos classificados por Benevolo (1981) como “reformistas”, que estavam a serviço da administração pública com intuito de reformar ou fazer intervenções nas cidades já existentes e que, foram muito mais aceitas pelas classes políticas e econômicas dirigentes.

Nesse sentido, Benevolo (1981) procura sempre ressaltar as linhas de ação da urbanística moderna, através das vilas operárias e as reformas higienistas e autoritárias – destacando-se aquelas feitas pelo Barão de Haussmann em Paris a partir das expropriações e demolições de cortiços - ou seja, procurando sempre organizar o “desorganizado” e trazendo um importante debate para a questão das novas formas de organização dos movimentos de classe diante de tais intervenções.

Ademais, nas palavras de Benevolo (1981), Haussmann “estabelece o protótipo do urbanista como operador especializado, que declina qualquer responsabilidade sobre opções de preconceito, e, portanto, na prática, do urbanista disponível para a nova classe dirigente” (BENEVOLO, 1981, p. 139).

Essa visão marxista do autor não pode ser desconsiderada, naquele momento da história do capitalismo industrial, sobre o entendimento da formação do urbano assim como o alargamento das vias públicas em consonância com os preceitos do liberalismo econômico.

Não seria exagero pensar agora, em face à questão em aberto no início deste tópico, que o que realmente motivou o surgimento e a prática de uma legislação urbanística, assim como as intervenções privadas ou do Estado nas cidades industriais europeias, visando o bem estar social da classe operária, foi o fato de que as péssimas condições de vida, a saber, em especial a saúde pública, o ambiente urbano, as fábricas e a habitação precária da classe operária, tornara-se prejudicial à própria manutenção das condições de reprodução capitalistas industriais ameaçando, portanto, o próprio sistema econômico.

Em outras palavras, as condições insalubres das cidades industriais e da nascente classe operária tornou-se, num determinado momento, um empecilho para o desenvolvimento pleno das condições de reprodução econômicas e sociais almejadas pelas classes dirigentes e elites industriais.

Ademais, as intervenções urbanísticas, desde o século XIX na Europa, apresentaram uma relação direta com os anseios das políticas econômicas liberais vigentes, especialmente na Inglaterra, mesmo quando tais intervenções eram praticadas exclusivamente pelo Estado. No caso da França, as políticas de bem estar social - que historicamente possuíam mais notoriedade do que na Inglaterra - refletiam nas propostas diversas de produção de moradias para classe operária que englobavam alguma qualidade ambiental no entorno, a partir de propostas de jardins e quintais assim como maior distanciamento entre as casas.

Contudo, tais propostas foram postas em prática sempre na medida do possível e conforme os conflitos sociais, relações de poder e diversos interesses políticos, econômicos e de classes que estiveram em cena na Europa ao longo de todo século XIX, assim como nos EUA ao se industrializar e posteriormente no Brasil já no século XX, especialmente pós 1930.

Isso explica, de certa forma, porque as ideias utopistas propostas por Owen, entre outros, não tiveram originalmente como pressuposto alguma aceitação pelos governos dos países europeus que se industrializavam – somente quando os interessavam, essas ideias foram adaptadas às condições econômicas e políticas vigentes, resultando basicamente na produção em massa dos grandes subúrbios e vilas operárias construídas pelos governos ou iniciativas privadas, especialmente após os maiores conflitos sociais de 1848 na França, quando o sindicalismo do operariado se fortalece a partir das ideias comunistas de Karl Marx.

Por outro lado, ações de cunho “reformistas” de Haussmann - um idealista conservador - tiveram ampla aceitação pelas classes dirigentes e foram postas em prática em larga escala, pois atendiam perfeitamente aos interesses e práticas econômicas de modo a favorecer (e manter) a reprodução do sistema capitalista.

Grosso modo, pode-se dizer, ainda hoje, que esse modelo *hausmaniano*, que permite um maior controle da cidade a partir de um ponto central, influenciou também a concepção de importantes cidades brasileiras, mesmo em diferentes décadas ao longo do final do século XIX até mais ou menos meados do século XX. Como maiores exemplos, destacamos Belo Horizonte e Brasília sendo que nesta última, no entanto, deve-se enfatizar a maior influência de Le Corbusier no desenho da planta de Lúcio Costa. Quando não foram concebidas desta forma, ocorreram intervenções e grandes reformas nesse sentido como em São Paulo e no Rio de Janeiro. Para este último, um exemplo não pode deixar aqui de ser lembrado: as reformas sanitaristas, higienistas e urbanísticas no início do século XX expressam bem isto.

2.2 – O caso do Brasil

No Brasil, o processo de urbanização em massa ainda é mais recente que o europeu tendo ocorrido principalmente após 1930 quando se iniciou efetivamente o processo de industrialização do país. Tal processo, evidentemente também foi atrelado além da industrialização, pela combinação e incentivos de uma forte política de Estado, começando pela “Era Vargas”, seguindo com o “Plano de Metas” de JK e adentrando os governos militares dos anos 1960 e 1970.

Oliveira (1981) expõe como se deu no Brasil o processo de acumulação de capital para expansão industrial do país em face da concentração de renda e toda a política de arrocho salarial para as classes trabalhadoras. Diante disso, teve-se como resultado óbvio da migração de camponeses em massa para as cidades, a presença da pobreza, resultante de um modelo econômico que se refletiu materialmente nas cidades de uma forma sócio espacial muito perversa e evidente através da formação de grandes periferias, favelas e aumento da violência.

Desta forma, o modelo das cidades no Brasil refletiu e continua refletindo as desigualdades e os problemas urbanos que se acumulam; especialmente a precariedade e má qualidade dos serviços públicos em geral além dos graves problemas habitacionais e ambientais associados.

Tudo isso suscitou uma grande discussão teórica sobre a questão das práticas intervencionistas do Estado no planejamento urbano. Tais discussões salientaram que essas práticas possuíam sempre estreita relação com o capitalismo. Autores como Lojikine (1981) e Gottdiener (1993) deram muita ênfase a uma abordagem marxista deste processo, e foram duramente críticos ao defenderem a tese de que a intervenção estatal é a forma mais elaborada à resposta capitalista da necessidade de reprodução das forças produtivas.

Por sua vez, o sociólogo Luciano Martins (1985), que estuda o caso brasileiro, destaca quando a atuação do Estado tornou-se mais forte e crescente, após a instalação do regime militar em 1964, e ressalta nisso o aumento da arrecadação de impostos e a criação de centenas de empresas estatais, inclusive bancos, atuando sob uma lógica parcialmente (ou quase integralmente) privada no país.

Essas obras permitem fazer um paralelo, na busca da compreensão das razões da chamada incompletude do planejamento urbano no Brasil após o final dos governos militares, já que houve durante tais governos, falta de investimentos contínuos no processo de planejamento - que dependia de financiamentos pelo Estado – como também as ações pontuais que foram observadas, quase sempre focadas em elaborar Planos Diretores de municípios muitas vezes descolados dos maiores fluxos nacionais de investimentos, concentração de capital e crescimento populacional.

Uma das questões centrais que Martins (1985) defende é a ideia que o Estado brasileiro (até 1985) não havia se constituído ainda como um “sistema” propriamente, mas como algo em plena expansão assim como o capitalismo no país e o próprio processo de industrialização.

Por outro lado, Singer (1979) descreve o processo de formação e apropriação de renda da terra nas áreas urbanas brasileiras, através de outra atuação do Estado, que acaba por favorecer e valorizar os terrenos de propriedade privada (que se valorizam por si só sem o trabalho) através de investimentos públicos como água, energia, rede de esgoto e equipamentos públicos próximos.

Singer (1979) aponta como este processo, apesar de bem intencionado a princípio, acaba também sendo perverso, tanto no sentido de expulsão dos mais pobres das áreas que se valorizam como ao ressaltar também que, a partir do momento em que a moradia torna-se mercadoria (esta cada vez mais cara), a cidade não tem lugar para os mais pobres dando origem conseqüentemente aos cortiços e ocupações espontâneas (como o aumento das favelas, por exemplo). Enfim, para Singer (1979) a cidade capitalista brasileira do século XX não teve lugar para os mais pobres, pois o espaço e a habitação ao se constituírem mercadoria, nunca estiveram acessíveis para todos.

Nesse sentido, as ações “contrárias” como as inúmeras políticas sociais de habitação, por exemplo, em que o Estado tende a intervir, passaram a se desdobrar no caso brasileiro em diversas conseqüências negativas, sendo que os mais pobres se tornaram as maiores vítimas do sistema econômico dominante. Ou seja, o Estado interventor não conseguiu, ao investir em habitação, reduzir de forma significativa as disparidades sociais geradas pelo próprio sistema. Devido às altas taxas de valorização e sobrevalorização dos imóveis, que pela lógica do mercado exclui aqueles que não têm condição financeira de manter uma moradia, frustraram-

se também os objetivos iniciais dos planejadores, apesar de alguma boa intencionalidade inicial dos mesmos.

Ora, isso tudo também não evidencia, por um lado, a fragilidade das ações de políticas públicas e de planejamento urbano e habitacional na história do Brasil? E por outro lado também não denotam a necessidade de (re)discussão do atual do sistema capitalista de produção moradias, assim como a lógica da propriedade privada e a perspectiva rentista do solo?

Cabe destacar também que é sabido, por muitos críticos, que tais fatores constituem a materialização das ideologias ainda muito dominantes nos indivíduos e, portanto, amplamente aceitas e ainda muito pouco questionáveis pela sociedade em geral tais como a questão da propriedade privada do solo e a de sua transformação em mercadoria.

Ainda sobre a questão da origem das grandes desigualdades de renda (sociais) no país, Oliveira (1981) é incisivo ao tratar do ponto de vista econômico sobre como passa a ocorrer no Brasil, no contexto de acumulação capitalista mais robusta, especificidades oriundas de processos sociais “arcaicos”, sendo que muitos deles foram importados das relações de trabalho rurais existentes no Brasil do século XIX, e que na visão do autor contribuíram para alimentar o processo de acumulação de capital nas mãos de oligarquias.

Junto com a política populista (para Oliveira uma espécie de “máscara”), através da instituição do salário mínimo, por exemplo, adotado a partir da Era Vargas, Oliveira (1981) ressalta que tal direito trabalhista se torna, em termos práticos, uma das poucas obrigações das empresas para com os trabalhadores. Para Oliveira (1981), o dualismo reside justamente na junção ou aproveitamento desse “arcaico” com o “moderno” no processo de industrialização, urbanização e acumulação capitalista do país no período pós-1930. Para o autor, foi o aproveitamento do “arcaico” no Brasil que permitiu o avanço da “modernidade”, esta última entendida ideologicamente como o discurso do progresso, e materializada sob a ótica desenvolvimentista do capitalismo industrial.

Por sua vez, o arcaico também pode ser estendido para a ideia de que do ponto de vista econômico, suas práticas dentro do contexto de “modernização” foram as de negação de benefícios e direitos básicos à classe trabalhadora, que deveriam ser incorporados ao ideal de modernidade e progresso social a partir do avanço do capitalismo, da industrialização e urbanização no país. Assim, o arcaico prevaleceu e prevalece a partir da negação de diversos

direitos, inclusive da impossibilidade de moradia digna que conseqüentemente, traz também a impossibilidade de uma melhor qualidade de vida no espaço urbano para as classes trabalhadoras, que migraram em massa no século XX do campo para a cidade no Brasil. A propósito dessa questão habitacional, isso foi talvez a maior espoliação urbana da classe trabalhadora no Brasil do século XX, conforme formula Kowarick (1979) e que podemos destacar aqui como os trabalhadores das camadas sociais de menor renda.

No caso brasileiro, as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, tornaram-se os maiores exemplos de aglomerações urbano-industriais do século XX, dentro de um modelo de urbanização periférica e concentração tanto da riqueza, resultante da acumulação do capital, como da pobreza, fruto da superexploração das camadas sociais de rendas mais baixas.

Outras obras como a do arquiteto urbanista brasileiro Cândido Malta (1989) também retrata um pouco mais o contexto do urbano no Brasil não só na perspectiva econômica, mas também do planejamento urbano após o período da ditadura militar no final dos anos 1980. A obra do autor é muito clara ao discutir a questão do “preço” que o país teve de pagar – e ainda paga - em função do elevado e rápido crescimento econômico no período militar, que não foi conciliado com uma distribuição de renda mais justa. Assim, o modelo das cidades no Brasil refletiu e continua refletindo as desigualdades e os problemas urbanos que se acumulam especialmente o da habitação, juntamente com problemas ambientais diversos.

2.2.1 - A institucionalização da questão urbana e habitacional no Brasil: especificidades do modelo de crescimento, planejamento e políticas de habitação

Um artigo do arquiteto urbanista Monte-Mór (2007), sobre as raízes contemporâneas do planejamento urbano e do urbanismo no Brasil destaca a fundação da cidade de Belo Horizonte em 1897, inicialmente conhecida como “cidade-jardim” por suas amplas ruas e avenidas fartamente arborizadas, que aparece como uma das primeiras cidades planejadas⁴ no Brasil a partir de um ideal positivista da ascendente República que se instalava. Houve também neste período outras expressões do planejamento e do urbanismo resultantes em

⁴ A primeira cidade (capital) planejada do Brasil nos moldes de um urbanismo pós-Revolução Industrial, foi Teresina (PI), fundada em 1822.

ações políticas como as reformas higienistas do prefeito Pereira Passos no Rio de Janeiro do início do século XX, inspiradas nas grandes reformas de Haussmann em Paris e com forte cunho higienista-social.

Monte-Mór (2007) destaca também no início do século XX a construção de diversas vilas operárias, que nunca chegaram perto de atender a totalidade da necessidade de moradias para os trabalhadores. Tais vilas foram construídas em algumas cidades que se industrializavam, assim como os diversos bairros-jardins que foram planejados para a elite capitalista industrial ascendente no período pós-guerra de 1945, destacando-se alguns bairros na América Latina como San Isidro em Buenos Aires, na Argentina; Miraflores em Lima, no Peru; além do Morumbi e Jardins em São Paulo; Cidade-Jardim, Mangabeiras e Pampulha em Belo Horizonte foram alguns dos mais notórios deste período do capitalismo fordista de bem estar social (1945-1973) na América Latina, além de diversos clubes de elite e hipódromos cercados de amplas áreas verdes nas periferias das grandes cidades (MONTE-MÓR, 1994, p. 18).

No entanto, o autor destaca que a construção de Brasília foi o coroamento máximo do modelo progressista-nacionalista de urbanismo modernista (MONTE-MÓR, 2007, p. 76) com a planta de Lúcio Costa expressando uma clara influência das ideias de uma “cidade-jardim vertical” propostas por Le Corbusier.

Outras formas de planejamento e urbanismo também devem ser consideradas, como as plantas das cidades industriais que surgiram pós 1930 no Brasil, além da experiência de inúmeras cidades mono-industriais criadas (ou remodeladas) no país no mesmo século como, por exemplo, Volta Redonda no estado do Rio de Janeiro e Ouro Branco em Minas Gerais.

Monte-Mór (2007) ressalta que enquanto o governo federal focou prioritariamente no planejamento urbano voltado para a questão habitacional desde a década de 1940 com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), os primeiros Planos Diretores municipais surgiram por iniciativas pontuais no país, a partir de um curso de urbanismo na segunda metade dos anos 1940 no Rio Grande do Sul sob iniciativa do Padre Louis-Joseph Lebret. Contudo, após o golpe militar, as propostas de reforma urbana, que vinham sendo discutidas no país por diversos setores da sociedade, foram abandonadas assim como o Plano Trienal do governo João Goulart.

Cabe destacar aqui também, o histórico Seminário Nacional de Habitação, realizado em 1963, no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis (RJ). No contexto das reformas de base propostas pelo então presidente João Goulart, a discussão sobre reforma urbana, a partir dos relatórios deste seminário, denotavam um considerável desejo de seus participantes de um avanço social e político para o país nas questões urbanas. Com o golpe militar de 1964, essas discussões só voltariam ao debate nacional novamente no final dos anos 1970 e durante a década de 1980 já no contexto de redemocratização.

A partir de 1964, com o golpe militar, além do foco na habitação, o governo federal passa a promover gradativamente o planejamento também na estrutura urbana, metropolitana e regional dado o alto crescimento populacional das cidades naquele período. Nesse contexto, e fortemente ancorado na ideologia da casa própria, o governo federal criou ao partir de 1964, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) como resposta à grave crise habitacional do país, junto ao Plano Decenal, sendo que este último não foi cumprido. Assim como a Fundação da Casa Popular (FCP) na década de 1940, houve uma grande concentração dos recursos de financiamento habitacional, que foram prioritariamente para a região Sudeste do país, aumentando as desigualdades regionais e a concentração urbana nos grandes centros.

Por outro lado, com a política do BNH ancorada nos critérios de rentabilidade econômica, ressaltando aqui novamente a lógica capitalista de atuação dos bancos estatais citados na obra de Martins (1985); devido à supervalorização da terra urbana e forte expansão periférica das cidades, a quantidade de habitação para as camadas sociais mais pobres produzidas foi mínima no período de vigência de atuação do banco durante quase 20 anos, o que contribuiu para o agravamento dos problemas habitacionais.

O BNH financiou as residências das classes médias e altas brasileiras no período do regime militar, sendo o responsável pela maior parte da verticalização das principais cidades do país na segunda metade dos anos 1960, totalidade dos anos 1970 e primeira metade dos anos 1980, mas em detrimento da produção de habitação de interesse social para amplas parcelas da população que, sem alternativas nos grandes centros urbanos, ocuparam terrenos para construir suas casas formando inúmeras novas favelas ou adensando as já existentes.

Por outro lado, diante das alternativas habitacionais restritas nas grandes cidades, as camadas sociais de menor renda (mas que tinham alguma renda) nesse período, compraram lotes mais baratos em prestações a perder de vista nas áreas periféricas das cidades, que

durante parte dos anos 1960 e 1970 foram amplamente ofertados em grandes quantidades por se constituir uma atividade bastante lucrativa para o loteador, segundo Maricato (1979). Assim, parcelava-se o solo a partir do tamanho mínimo permitido para um lote para que o loteador vendesse, individualmente, o maior número possível dos mesmos aumentando sua lucratividade.

Posteriormente, na medida do possível, tais compradores construía por conta própria suas residências nesses locais, geralmente através da autoconstrução. Esses loteamentos em geral eram dotados de pouquíssima infraestrutura urbana e colaboraram não somente para enriquecimento dos loteadores privados como também a especulação e valorização imobiliária em geral no entorno dessas áreas, já que os loteadores sabiam que a ocupação progressiva em áreas periféricas metropolitanas mais distantes, o que acabaria forçando o poder público a médio ou longo prazo a levar mais infraestrutura, equipamentos e serviços públicos para esses locais.

Inevitavelmente, esse processo levaria a encarecer o valor das terras no seu entorno. Seguindo geralmente um traçado ao longo de principais avenidas e rodovias (inicialmente construídas pelo poder público), esse modelo de loteamento popular era geograficamente direcionado em parte devido aos investimentos feitos primeiro pelo Estado a partir da abertura de grandes eixos viários.

Nesse sentido, surge a especulação, que pode ser entendida como uma atitude em parte intencional de proprietários e loteadores, por exemplo, que ao possuírem determinadas terras, retardam em vendê-las num período de curto prazo – quando não ocorre rápida valorização – visando maiores ganhos com uma provável venda das terras no futuro.

Obviamente, os proprietários esperavam a concretização das vendas somente se houvesse, por exemplo, melhores condições de infra-estrutura e de investimentos (públicos e privados) no entorno que pudessem acarretar na valorização desse entorno e conseqüentemente também das terras nele situadas. Isto representou e ainda representa no Brasil a perspectiva da valorização que é o encarecimento dos terrenos. Portanto, a especulação visa em último caso à valorização de terrenos.

Essa foi uma forma dominante de produção do espaço urbano que caracterizou boa parte da formação das grandes metrópoles brasileiras no século XX, aproveitando-se inicialmente de uma legislação urbanística relativamente “frouxa” em municípios próximos à

cidade principal (centro metropolitano) e que, portanto, não exigia grandes contrapartidas para o loteador por um lado. Por outro lado, aproveitando-se do fracasso das políticas habitacionais dos governos para as camadas mais pobres, tais loteadores promoviam as relações de compra, venda, troca e financiamento dos lotes com cada indivíduo interessado, exigindo geralmente como garantia a devolução do imóvel em caso de inadimplência.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), por exemplo, destaca-se como maior periferia metropolitana produzida nesses moldes o município de Ribeirão das Neves conforme atesta o trabalho de Costa (1983), sendo este o maior município concentrador de camadas de baixa renda e de loteamentos produzidos nesta região metropolitana, especialmente durante a década de 1970. Este município vizinho de Belo Horizonte apresenta ainda hoje um forte estigma de “cidade-dormitório” entre outros atributos negativos por sediar também grandes presídios e lixões, todos lá instalados intencionalmente sob o aval do governo do estado de Minas Gerais, mas nem sempre sob a aprovação do poder público municipal e muito menos da população que lá reside.

No que tange à conjuntura econômica do período de maior crescimento das grandes metrópoles do Brasil na segunda metade do século XX, destaca-se além dos textos já citados sobre espoliação urbana; a política do salário mínimo no Brasil que possibilitou a acumulação e concentração de capital financeiro nas mãos das classes mais abastadas, apoiados pelas políticas econômicas principalmente dos governos militares.

Tais governos enxergavam nessas classes a possibilidade de aumento da geração de empregos e riqueza no país a partir de investimentos produtivos proporcionados por elas que para isto, necessitariam num primeiro momento, concentrar bastante capital já que eram os únicos grupos considerados mais “aptos” ao empreendedorismo.

Esta “espoliação urbana” tratada por Kowarick (1979) foi muito bem ilustrada por Camargo et al (1976) que verificaram que as populações mais pobres, que viviam nas periferias metropolitanas, tiveram durante a primeira metade da década de 1970, em pleno milagre econômico, um arrocho salarial considerável em relação à década passada. Tal arrocho, contrastando com as altas taxas de crescimento econômico do Brasil no período 1968-1973, se refletiu visualmente na paisagem das grandes cidades a partir da construção da casa própria dos trabalhadores de menor renda que, uma vez espoliados, ficaram impossibilitados de adquirir um imóvel já pronto; seja através de políticas de governo, seja de outras formas.

Assim, as camadas sociais menos favorecidas tiveram de construir suas próprias casas após adquirirem um lote ou ocuparem algum terreno, erguendo os muros e o teto através de ajuda de conhecidos e vizinhos, realizando compras progressivas dos materiais de construção do imóvel dentro das possibilidades financeiras de cada um.

Único patrimônio conquistado pelos trabalhadores em boa parte dos casos, a mentalidade rentista da terra também se estendeu a essas pessoas. Visando aproveitar ao máximo a área dos lotes, multiplicaram-se nas periferias e favelas os famosos “puxadinhos” para a família quando ela crescia e/ou então se fazia a locação dos mesmos como uma importante fonte alternativa de renda em muitos casos – os famosos “barracões” ou casas de fundo. Tal fato caracterizou e ainda caracteriza parte das periferias pobres das grandes cidades brasileiras como altamente adensadas (do ponto de vista construtivo) mesmo que ausente a verticalização construtiva nessas áreas.

Como também não se respeitou a legislação urbanística existente, as taxas de permeabilidade dessas áreas em geral costumam ser até hoje consideravelmente baixas se comparadas aos bairros mais ricos e ajardinados, especialmente aqueles onde prevalecem construções horizontais.

Cabe ressaltar aqui que parte considerável desses loteamentos populares e favelas, além de expressarem diretamente consequências dos problemas sociais e econômicos brasileiros, trouxeram também o agravamento dos problemas ambientais urbanos, pois tal forma de ocupação do solo se deu em grande parte, independente das distâncias da área central da cidade, em fundos de vale ou morros de maior declividade.

Portanto, tais formas de ocupação que culminaram no grande crescimento das cidades, quase sempre eram caracterizadas por ausência de saneamento básico e outros “artigos de luxo” como jardins públicos, áreas permeáveis e arborização viária que representam, pelo menos do ponto de vista técnico, a ideia de uma boa qualidade ambiental.

Mais uma vez, ressalta-se aqui a perspectiva da questão ambiental no meio urbano, que acompanha a questão da habitação, mesmo tendo ficado de certa forma “insensível” pelas políticas públicas e pelo planejamento do Brasil por várias décadas, apesar das exigências formais adotarem alguns aspectos ambientais, especialmente a partir da lei federal de parcelamento do solo urbano nº 6 766 de 1979.

Ademais, durante o período do Regime Militar, Monte-Mór (2007) ao traçar um perfil da história do planejamento no Brasil, destaca que especialmente após 1964 ocorreu uma coleção de “fracassos” como no caso do SERFHAU. Apesar de toda uma série de estudos, muitas vezes bem elaborados e bem intencionados, os governos militares centralizaram os recursos, priorizaram pesquisas e planos de desenvolvimento de alguns municípios pequenos e dispersos no interior do país, mas que não conseguiram efetivamente “adequá-los” a partir dos planos à dinâmica de crescimento econômico nacional na qual o capital corria concentrado para determinadas regiões, especialmente as grandes metrópoles do país.

De qualquer maneira, o planejamento proposto apresentava linhas de pensamento muito afinadas com as ideologias políticas e econômicas vigentes, mas com uma economia de recursos relativamente escassos para o que se propunha. Criou-se a partir desta época no Brasil uma “cultura” dentro do poder público de utilizar Planos Diretores e Planos de Desenvolvimento locais e regionais muitas vezes como discurso, mas não como algo a ser levado em conta na execução das políticas de médio e longo prazo no Brasil.

Essa questão veio refletir o chamado “fracasso” do planejamento no país, fruto em parte de uma industrialização e capitalização tardia do Brasil no cenário econômico, o que lhe conferiu a característica de país de capitalismo fordista periférico na geopolítica mundial.

O modelo de urbanização brasileiro também foi incompleto, já que as camadas sociais de renda mais baixa não obtiveram um nível de bem estar social mínimo garantido pelas políticas públicas (como os modelos europeus ocidentais conseguiram obter pós 1945). Apesar da intencionalidade do Estado brasileiro, especialmente durante o período do Regime Militar, de plena manutenção do sistema capitalista a partir de políticas desenvolvimentistas, e o planejamento atuando no sentido de favorecer essa ideia a partir de uma racionalidade tecnocrática, o Estado brasileiro não conseguiu apresentar, a partir de suas propostas, frutos significativos que apontassem para mudanças nos espaços urbanos do país.

Monte-Mór (2007), ao tratar da análise de políticas urbanas adotadas nos governos militares, ressalta o planejamento não somente como tecnocrático, mas também como bastante autoritário. Contudo, apesar das inúmeras críticas feitas ao poder público e ao planejamento no Brasil ao longo do século XX; não se pode deixar de reconhecer que o Estado nunca foi um bloco totalmente monolítico, tanto é que há variações consideráveis no campo da legislação urbanística, por exemplo. Sobretudo o planejamento, apesar da maioria das vezes acabar atuando no sentido de favorecer jogos políticos e interesses econômicos

dominantes, tenta mesmo que intencionalmente, apontar perspectivas de mudanças e maior equalização social.

Voltado para análise de políticas e talvez um pouco de “reforma social”; os planos eram, contudo, descolados da realidade no quesito de aprendizagem social, tendo em vista que boa parte dos mesmos nunca foram postos em prática. Após o final do regime militar em 1985 e o desmantelamento do BNH no ano seguinte, no qual a Caixa Econômica Federal (CEF) acabou por herdar parte do seu “espólio”, o Brasil ficou mais de duas décadas sem uma política urbana mais robusta voltada para habitação em nível federal. Entretanto, a perspectiva da reforma urbana que vinha sendo discutida, apesar de abortada tragicamente em 1964 com o Golpe Militar, retorna mais forte na segunda metade da década de 1980 trazendo desdobramentos institucionais e jurídicos importantes para o avanço das políticas urbanas em todo país.

O Capítulo II da CF de 1988 (artigos 182 e 183) assim como a aprovação da lei federal nº 10 257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), instituem possibilidades efetivas dos municípios brasileiros instrumentalizarem, a partir dos seus Planos Diretores e aprovação de leis específicas, as propostas de uma desejada reforma urbana a partir do cumprimento da chamada “função social da propriedade” tão discutidos na década de 1980.

Assim, passa a ocorrer uma descentralização das propostas e ações nas quais cada município ganha maior autonomia para avançar (ou não) nesta área. Nesse sentido, Belo Horizonte, por exemplo, apresentou na década de 1990, governos com relativa participação popular e algumas experiências no campo das políticas habitacionais que serão mais discutidas posteriormente. Outros municípios país afora também desenvolveram, a partir dos anos 1990, políticas habitacionais locais muito interessantes e que foram bastante aprimoradas apesar do que, no contexto nacional, a maioria dos municípios brasileiros não desenvolveu ou avançou-se muito pouco nessa discussão.

Na última década em 2009, houve a criação, em âmbito federal, do “Programa Minha Casa Minha Vida” (MCMV) após mais de vinte anos sem uma política de investimentos centralizada e mais robusta no Brasil. Tal programa surge em parte como resposta à crise capitalista global financeira de 2008, que visou também o aquecimento da economia a partir de um grande impulso na construção civil no país. Em certa medida, o programa não se diferencia na sua origem dos anteriores no que tange às suas principais ideologias: vem trazendo, mais uma vez, a perspectiva de produção de moradias nos moldes capitalista e

patrimonialista, reproduzindo a mentalidade da casa própria, carimbada no próprio nome do programa. Igualmente, a centralização de recursos do programa em âmbito federal com exigências e metodologias próprias, indiretamente minaram cada vez mais, o avanço das políticas locais mais bem aprimoradas até então, como no caso de Belo Horizonte.

Mais adiante, veremos que o programa MCMV também se contrapõe com o desafio teórico de avanços no urbano como o direito ao território mesmo se implantadas as propostas de AEIS ambientais. Tendo em vista que os programas habitacionais visam à moradia como propriedade privada (e mercadoria); ou seja, para alguém adquiri-la é necessário, portanto ter renda, mesmo apesar dos subsídios que o programa MCMV oferece em alguns casos. Como o apoio aos mais pobres se concentra em programas de créditos com condições melhores do que o do mercado oficial, para participar deles é necessária, contudo, ter renda fixa.

Ou seja, quando não se tem renda, as chances de se conseguir moradia são mínimas e uma das consequências disso são os aumentos das ocupações em áreas “livres” ou de relevância ambiental, já que não há emprego suficiente para parcelas da população. Desta maneira, a busca por um direito ao território, por exemplo, especialmente daqueles mais excluídos do sistema de moradia, não exigiria dos planejadores urbanos ceder espaços fora dos mecanismos de mercado? E assim sendo, não se evitaria também a especulação e valorização, que acontece até mesmo no mercado imobiliário informal como o das favelas?

Por conseguinte desde o início do programa MCMV, velhos desdobramentos como a valorização excessiva do solo urbano em todo país foram sentidos. O programa MCMV foi feito pensando numa lógica de produção de moradias em massa, de forma a propiciar maiores ganhos para as construtoras. As camadas sociais de menor renda (mas com alguma renda) se beneficiam graças aos subsídios financeiros do governo, no valor da entrada do imóvel, por exemplo, assim como as prestações, em muitos casos, serem bastante suaves para pessoas que conseguem nas filas de moradia dos cadastros de prefeitura, por exemplo, serem contemplados dentro das faixas de renda mais baixas do programa, que ocorre geralmente através de sorteios.

Confirmando as ideias de Singer (1979), tal programa do governo ao concretizar uma produção em massa de apartamentos para baixa renda nas periferias das cidades, vem produzindo além da conhecida valorização do solo nestas áreas, o encarecimento das outras áreas já dotadas de melhor infraestrutura urbana em áreas mais centrais. Assim, tem-se mais uma vez, a questão habitacional no Brasil inserida dentro de um programa voltado para

redução significativa do déficit de moradias e que se torna uma política robusta de governo a nível federal. No entanto, seus desdobramentos ainda estão sendo estudados e não é comum pesquisadores questionarem se realmente tal projeto tem conseguido diminuir sensivelmente esse déficit, enquanto que por outro lado também, novamente a dimensão das questões ambientais no campo habitacional vem sendo deixada em segundo plano na esfera do planejamento habitacional.

Pode-se dizer que o processo de urbanização capitalista no Brasil, apesar de suas especificidades, não foge à regra geral das cidades que emergem pós Revolução Industrial. Tal processo moldou o modelo de cidades que temos hoje e que também podem ser consideradas, de certa maneira, ambientalmente perversas e insustentáveis do ponto de vista ambiental.

Podemos não ter ainda a certeza que do realmente seja sustentabilidade ambiental em áreas urbanas, especialmente para a ecologia política não há um consenso sobre isso, mas sabemos muito bem diagnosticar a ocorrência do contrário nessas mesmas áreas. Igualmente, na década de 1990, o urbano no Brasil passa a ser discutido dentro de uma perspectiva mais questionadora segundo Costa (1997). Apesar do modelo político neoliberal muito vigente naquela década, o início da abertura política e de uma discussão maior sobre a questão do urbano, valendo inclusive um capítulo na Constituição Federal (CF) de 1988, abriram-se a possibilidade de lutas e emergências de movimentos sociais atuarem no sentido de melhorias e/ou transformações, especialmente na questão habitacional, tão problemática no urbano brasileiro.

Contudo, questões como a valorização imobiliária e a estrutura geral sobre como se deu o processo de urbanização no Brasil, além do modelo econômico vigente, colocam-se como impedimentos altamente relevantes, ainda no contexto atual, de possibilidades de mudanças e/ou transformações sociais mais efetivas nas nossas cidades - reflexos de um capitalismo no país altamente segregado e excludente segundo Costa (1988). Nesse sentido, a especulação imobiliária e os problemas habitacionais (junto com os ambientais) sejam talvez os maiores e que demandam soluções mais urgentes.

2.3 – Algumas considerações finais sobre este capítulo

Conforme registrado em importantes trabalhos acadêmicos sobre a história das cidades, as questões dos graves problemas urbanos, habitacionais e ambientais, de certa forma, sempre estiveram presentes no decorrer da história humana (e das cidades) de longa data. No entanto, a Revolução Industrial e especificidades do modo de funcionamento do capitalismo vêm produzindo nos últimos três séculos áreas urbanas de dimensões (e problemas) em proporções nunca antes experimentadas na história.

As necessidades de intervenções, atreladas a contextos econômicos, políticos, históricos, geográficos e sociais, no mínimo, tem exigido contrapartidas de intervenções para as complexas questões urbanas dadas seus impactos socioambientais negativos. Planejadores e utopistas emergem nesse contexto, ligados muitas vezes à ideia de possibilidade de algum controle sobre o espaço e a vida nas cidades. Contudo, como o planejamento e as intervenções tem-se desdobrado até agora, parece se tratar em certa medida de meras ilusões.

Exemplo disto, é que tais intervenções urbanas propostas (e executadas) foram frutos, consequência das transformações políticas, econômicas e sociais do capitalismo, mas que tem se revelado incapazes de trazer benefícios permanentes para o maior número de pessoas possível tais como uma boa qualidade ambiental urbana e de moradia.

Igualmente, os problemas relacionados às questões urbanas decorrentes do processo de industrialização no Brasil pós 1930 – assim como na Inglaterra no final do século XVIII e início do século XIX – trouxeram grandes demandas no campo habitacional. Tais problemas no Brasil foram sentidos provavelmente num período de tempo muito mais curto que o europeu dado o rápido processo de urbanização vivenciado pelo país ao longo do século XX e que configurou nossas grandes metrópoles.

As questões ambientais também vieram à tona sendo que o Estado procurou, já um pouco tardiamente, intervir a partir do planejamento, que passou a promover ações insuficientes em face às demandas da população que migrou massivamente para os grandes centros.

No entanto, cabe ressaltar aqui que a suposta ineficiência do planejamento no Brasil se deveu também em parte como resultado do contexto em que o país se inseriu na economia global condicionado à periferia do capitalismo industrial, e, portanto com recursos financeiros limitados para implementar o que seria minimamente desejável.

Ações de planejamento em parte autoritárias e tecnocráticas do Estado, e muitas outras delas descoladas da realidade, podem também lembrar as utopias como Amaurote. A utopia de Amaurote, na visão de Morus, já configurava uma crítica da sociedade capitalista europeia ascendente que inclusive antecedeu o marxismo. Visando o bem estar social, igualmente o planejamento pelos técnicos de Estado também procura promover a redução das desigualdades do sistema. Tal atitude, no entanto, é vista como necessária na visão de alguns críticos, acima de tudo para manutenção do sistema econômico capitalista ao retardar a promoção prioritariamente de outras formas de se pensar e fazer o urbano para além das questões decorrentes, que incluem a questão da qualidade do espaço e do meio ambiente urbano.

Assim, não seria exagero questionar se as mudanças e transformações sociais mais radicais na sociedade passem por alternativas? Até quando, de fato o Estado e o sistema capitalista, terão as condições de pleno desenvolvimento e reprodução desse modelo econômico como vem se assistindo até os dias de hoje?

Benevolo (1981) ao citar Marx e Engels, por exemplo, ressalta que as transformações urbanísticas são consequências necessárias das mudanças nas relações sociais. Ou seja, o novo modelo de produção do espaço adotado após a Revolução Industrial inicialmente na Inglaterra e na França, por exemplo, de se construir habitação social em massa a partir dos aglomerados urbanos - dotados de uma rígida legislação urbanística - servira para atender, antes de qualquer coisa, as condições necessárias de produção e circulação das pessoas, capitais, máquinas e mercadorias. No entanto, como esta questão já vem sendo muito debatida pelos urbanistas e pensadores críticos do urbano em geral nas últimas décadas, o foco na questão urbano-ambiental ainda carece de maior destaque.

A ideia do surgimento de uma moderna legislação urbanística, as intervenções urbanísticas, o planejamento e propostas de modelos de cidade calcadas nos cuidados “higienistas” do século XIX, são um reflexo do que hoje pode ser atualizado como problemas de ordem urbano-ambientais. Desta forma, não há sentido dissociar a busca pela compreensão das questões urbanas a partir de uma ótica unicamente socioeconômica de um lado, como a partir das propostas de intervenções do planejamento urbano de Estado e as questões ambientais de outro, que de certa forma tende a reproduzir linhas de ação urbanísticas a serviço, em última instância, dos interesses das classes dirigentes e da manutenção das relações econômicas e reprodução do capital.

No entanto, também é notório que o tratamento da questão ambiental no urbano, apesar das diferentes visões e propostas, vem se moldando, como discurso ideológico e prática institucionalizada. Inclusive nas cidades, predominantemente no contexto de produção capitalista e especialmente por grupos sociais detentores de maior renda. Tais grupos detém o acesso não somente às melhores condições de habitação e espaço nas cidades, como também o direito a um “meio ambiente” supostamente mais confortável. Apesar de nem sempre ser esse o modo de vida (padrão de consumo) mais desejável do ponto de vista ambiental, em face às diversas condições de vida possíveis no planeta, e também no sentido de alguma busca por sustentabilidade mais plena.

A seguir, passa-se para o caso de Belo Horizonte, que vem apresentando alguns avanços institucionais dentro do planejamento urbano desde o contexto de redemocratização do país e a partir de novos instrumentos jurídicos que foram em tese possibilitados, no sentido de se almejar mudanças para o urbano no Brasil.

CAPÍTULO 3 – O CASO DE BELO HORIZONTE

O município de Belo Horizonte, segundo Monte-Mór (2007), foi planejado para substituir a então cidade de Ouro Preto como nova capital do estado de Minas Gerais após o fim do período do regime imperial no Brasil e ascensão do regime republicano em 1889 sob forte ideal positivista. Sua planta urbana original é a materialização ideológica em parte desses ideais progressistas. O tópico a seguir apresenta brevemente um panorama histórico do contexto de crescimento econômico, populacional e alguns dos principais problemas urbanos herdados em Belo Horizonte até os dias de hoje. Em seguida, são apresentadas algumas das respostas diversas institucionalizadas dentro da esfera do poder público municipal, especialmente a partir do planejamento e propostas de habitação popular para o município nas últimas décadas.

3.1 – Breve histórico de inserção da cidade na economia capitalista industrial

Belo Horizonte foi fundada oficialmente em 1897, quando Minas Gerais ainda era então o estado mais populoso do Brasil⁵. População essa que foi fruto de grandes imigrações, um século antes, para as Minas Gerais, quando seu território ainda era uma capitania do Brasil (colonial) ao longo do século XVIII, após a descoberta de grandes quantidades de ouros e diamantes em seu território.

A posição geográfica mais centralizada de Belo Horizonte no estado de Minas Gerais (Centro-Sul do estado), além da maior facilidade de acesso entre outras vantagens físico-geográficas, oferecia, acreditavam os defensores da criação dessa nova capital em substituição à colonial Ouro Preto, a ampliação das possibilidades de uma nova centralização e crescimento econômico do estado de Minas Gerais.

Tal substituição da capital mineira foi pensada após um período de declínio da mineração de ouro e diamantes, pois se durante o século XVIII a então capitania de Minas Gerais era a principal economia no Brasil-colônia; durante a maior parte do século XIX Minas Gerais teve um redirecionamento da sua economia, que ficou predominantemente voltada

⁵ Segundo dados da “Sinopse do Recenseamento” dos “Estados Unidos do Brasil” de 31 de dezembro 1890, o primeiro censo da República, Minas Gerais possuía 3 184 099 habitantes. Fonte: Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227299>. Acesso em 03 de jul. 2014.

para produção agrícola e pecuária de forma geograficamente bastante fragmentada no seu território. O relativo “isolamento geográfico” do estado, fruto em grande parte do seu relevo declivoso, também contribuiu para o fortalecimento dessa fragmentação após o enfraquecimento da influência econômica (e conseqüentemente política) de Ouro Preto por causa da decadência da mineração.

Com a ascensão do ciclo de produção cafeeiro a partir do século XIX na atual região sudeste do Brasil, Minas Gerais possuía extensas plantações desse produto principalmente nas regiões Sul e Zona da Mata (sudeste do estado). Apesar das dificuldades geográficas e de transporte para escoamento do produto, o ciclo do café contribuiu para o crescimento das relações socioeconômicas e políticas dessas regiões com estados vizinhos como Rio de Janeiro e São Paulo, devido às necessidades de venda e escoamento do café para a exportação nos portos.

Dessa forma, a decisão de mudança da capital mineira - que cabe ressaltar aqui, foi um processo conflituoso, que inicialmente sofreu resistências e disputas, especialmente com relação à escolha do novo sítio - teve um papel fundamental no sentido de uma tentativa de redefinição do centro de poder “gravitacional-geográfico” do estado de Minas Gerais.

Inicialmente caracterizada como uma cidade-funcional de servidores públicos nos seus primeiros anos, a cidade de Belo Horizonte experimentou nas três primeiras décadas a instalação de pequenas indústrias locais próximas à sua área central e alguma imigração estrangeira, sobretudo de italianos (CAVALIERI, 2011).

Apesar do crescimento populacional relativamente tímido e gradual no período, os problemas de alto valor da terra e de habitação já eram muito sensíveis desde a fundação da cidade, quando a sua área suburbana tornou-se rapidamente ocupada e com população superior à própria área urbana planejada que demorou a ser totalmente ocupada (COSTA, 1994). Dessa forma, desde a fundação da capital, já se tem registro do nascimento das suas primeiras vilas e favelas.

Com o início do processo de uma industrialização mais robusta no Brasil a partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, Minas Gerais inicia o seu processo de industrialização. Entre 1920 e 1940, o município de Belo Horizonte obteve um salto populacional de 55 mil habitantes para mais de 211 mil habitantes, e mais de 350 mil habitantes em 1950 (IBGE, 2014); apesar do ritmo mais lento, no entanto, que o crescimento populacional e industrial verificado no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Tal fator se deveu em parte à precariedade da infra-estrutura de transportes e energia no estado de Minas o que inibia de certo modo a atração de grandes investimentos. A partir da

década de 1950, Juscelino Kubitschek torna-se o responsável, primeiro como governador do estado e posteriormente como presidente do Brasil, pelo fortalecimento da economia industrial mineira, a partir de inúmeras obras de infraestrutura e investimentos em energia tais como a abertura e pavimentação de diversas rodovias ligando o estado ao resto do país; a criação da Companhia Energética do Estado de Minas Gerais (CEMIG) - atualmente maior empresa distribuidora de energia da América do Sul⁶ além da implantação de um extenso parque industrial na cidade de Contagem, vizinha a Belo Horizonte.

Em Belo Horizonte, cabe ressaltar também a importância da concentração do capital bancário, tendo em vista a predominância de bancos nacionais em face aos estrangeiros no país, até aquele momento, no qual a cidade era a sede de importantes bancos mineiros com grande influência nacional e conseqüentemente foi a maior praça bancária do país (COSTA, 1978, p. 165) até a década de 1960. Esse capital bancário, inclusive, também foi fundamental na produção de loteamentos e fornecimento de crédito para vendas de lotes contribuindo para o crescimento principalmente da periferia metropolitana de BH.

A partir da década de 1950, Belo Horizonte apresenta um crescimento populacional e industrial sem precedentes na sua história. Entre 1950 e 1970, sua população mais que dobrava a cada década saltando de pouco mais de 350 mil habitantes em 1950 para mais de 1 255 415 habitantes em 1970 (IBGE, 2014). Tais imigrantes eram oriundos do nordeste do país e, sobretudo de pessoas de diversas regiões do interior do estado. Após o início da década de 1970, o município de Belo Horizonte apresenta uma diminuição gradual no ritmo do seu crescimento populacional, mas que passa a aumentar rapidamente, no entanto, para os seus municípios vizinhos que configuram atualmente boa parte da sua região metropolitana, criada oficialmente por lei federal complementar nº 14 de 1973.

Tal processo de conturbação verificado na Grande Belo Horizonte pode ser entendido conforme já apresentado, devido à periferização em larga escala produzida principalmente por loteamentos populares e discutidos no capítulo anterior na perspectiva econômica e social da produção do espaço urbano brasileiro, apontada por autores como Singer (1979) e Maricato (1979).

O modelo de crescimento econômico industrial da Grande Belo Horizonte prevaleceu durante a década de 1970, fortemente incentivado pelos governos militares que se sucederam na época. A instalação da primeira indústria automobilística do estado assim como outras

⁶ Segundo consta no site da própria CEMIG, disponível em: https://www.cemig.com.br/pt-br/a_cemig/nossos_negocios/Paginas/distribuicao.aspx. Acesso em 01 out. 2015.

grandes indústrias passaram a consolidar gradativamente Minas Gerais numa posição de destaque na economia nacional.

Esse modelo de crescimento econômico, ancorado na industrialização como propulsor do progresso capitalista, assim como ocorrido inicialmente na Inglaterra no século XVIII e XIX, deu origem às grandes concentrações urbano-industriais do mundo. Tal fato se repetiu de certa forma no Brasil tardiamente durante o século XX e Belo Horizonte, assim como todas as outras grandes cidades que cresceram significativamente nesse período no Brasil, passou a sentir as consequências negativas deste processo de forma dramática, especialmente no campo habitacional e ambiental. E esse processo refletiu as grandes desigualdades de renda monetária e poder aquisitivo para consumo da produção industrializada, oriundas do modelo de substituição de importações, e que foi em parte, muito excludente do ponto de vista social.

A partir da década de 1970, graças principalmente a industrialização e mineração, Belo Horizonte emerge como uma alternativa dentre os principais centros industriais e econômicos do país, ao se tornar a maior aglomeração urbano-industrial fora do eixo Rio-São Paulo. Passando a representar de forma crescente uma concentração significativa do percentual de geração de riquezas em relação ao restante do estado de Minas Gerais, a cidade e sua região metropolitana passam a aumentar constantemente sua influência política, econômica e cultural no território mineiro. Atualmente, segundo dados do IBGE relacionados às contas regionais do Brasil de 2010, Minas Gerais é considerado o terceiro maior estado do país em geração de riqueza medida pelo PIB (IBGE, 2014) e o segundo estado mais populoso do Brasil, com mais de 20 milhões de habitantes (IBGE, 2014) onde a RMBH, concentra mais ou menos um quarto desse total de habitantes: algo entre 5 e 6 milhões de habitantes aproximadamente, se considerar nesse último também os municípios do Colar Metropolitano. Isso garante a Belo Horizonte a condição atual de sede da terceira área metropolitana mais populosa do Brasil e oitava da América Latina (ONU-HABITAT, 2012).

O município de Belo Horizonte em si apresenta, segundo dados do IBGE uma população estimada de 2 502 557 habitantes (IBGE, 2015), configurando-se como a sexta cidade (e município) mais populosa do país. Contudo, do ponto de vista geográfico, tal caracterização não condiz com sua realidade urbana regional, tendo em vista que esse número de habitantes ocorre, em parte, devido às reduzidas dimensões de área física do município que é de 330,23 Km² (IGA, 2015) se comparado às outras capitais como Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Salvador que também apresentaram – diga-se de passagem – um modelo de

crescimento a partir da produção de loteamentos periféricos de larga escala (que exige grande abrangência territorial).

A questão das reduzidas dimensões territoriais de BH (se comparadas às outras grandes capitais do país) contribui também, em certa medida, para “mascarar” alguns outros dados relacionados ao PIB belo-horizontino, além dos indicadores populacionais e sociais que costumam ser bastante elevados em relação ao seu entorno metropolitano.

Por se constituir o centro principal de uma grande metrópole, e combinado isto com uma relativa área territorial reduzida, o município de Belo Horizonte é hoje considerado pelo seu Plano Diretor como 100% urbano, apesar de apresentar algumas áreas significativas ainda não urbanizadas. Essas áreas não urbanizadas constituem-se majoritariamente locais de preservação como parques já implementados (ou não).

A Serra do Curral constitui um bom exemplo. Outras áreas, no entanto, ainda são passíveis de urbanização do ponto de vista técnico e legal do município como, por exemplo, uma grande gleba inserida tecnicamente no que se denomina “ADE de interesse ambiental do Isidoro” ou gleba do Isidoro, na Regional Norte da cidade assim como outras áreas menores dispersas pelo município.

Como os valores dos terrenos são em média mais caros que nas outras cidades da região metropolitana, tem-se também um aumento mais acelerado da “elitização” e gentrificação de algumas áreas da cidade, especialmente quando comparadas a alguns municípios vizinhos mais pobres, que por sua vez, apresentam maiores ofertas de amplos terrenos a preços mais atraentes para as construtoras de habitação popular.

Isso favorece a expansão imobiliária de construção de apartamentos em massa por algumas construtoras, inclusive aquelas do programa MCMV. Somado a isso, municípios conurbados com Belo Horizonte tendem a sofrer mais com essa expansão já que tais municípios, especialmente em suas áreas limítrofes com a capital, nada mais são que um transbordamento do crescimento de Belo Horizonte. Isso ocorre não somente devido à proximidade com a capital, como também devido a maior facilidade de acesso rodoviário, maiores ofertas de trabalho em Belo Horizonte e serviços já consolidados, além da existência, muitas vezes, de “incentivos fiscais” como um atrativo à parte. Exemplo disso pode ser o caso de Contagem, que não tem realizado a cobrança do IPTU residencial para lotes menores que 720 m², ou seja, para maior parte de seus habitantes.

Por outro lado, a realidade geográfica do restante da RMBH é bastante diversificada e complexa com diversas ocupações dispersas e fragmentadas ao longo de seu extenso território. Muitos locais apresentam relevo consideravelmente declivoso e o acesso nem

sempre é facilitado. Muitas vezes ignorada ou despercebida, a realidade geográfica da RMBH se insere como o maior centro econômico-industrial de um estado com proporções territoriais equivalentes às da França metropolitana⁷. A RMBH possui atualmente uma área de 9 474,72 Km² (IGA, 2015) somados os atuais 34 municípios que fazem parte dela. Essa área representa aproximadamente 1,6% do território mineiro, que constitui uma área total de 586 852,35 Km² (IGA, 2015). Da área total da RMBH, apenas 3,48% corresponde ao município de Belo Horizonte, sendo, contudo que quase metade da população metropolitana está nela concentrada (residindo).

Contudo, a maior parte dessa outra metade da população metropolitana reside nos municípios vizinhos à Belo Horizonte, apesar de uma quantidade expressiva de pessoas não trabalharem nesses municípios vizinhos. Especialmente nas áreas mais próximas do limite de Belo Horizonte que em geral, por representarem o transbordamento da capital para as cidades vizinhas, são geralmente bairros mais densos e populosos como, por exemplo, o bairro São Benedito (município de Santa Luzia) e os bairros do distrito de Justinópolis em Ribeirão das Neves.

Assim, o “transbordamento” da mancha urbana de Belo Horizonte para o território dos municípios do seu entorno é uma realidade permanente, e os limites municipais nessas áreas da metrópole representam uma mera formalidade do ponto de vista administrativo, mas que tende a trazer geralmente alguns problemas a mais do que soluções para a população que vive no entorno dessas áreas.

Como exemplo de problema negativo, pode-se citar a experiência cotidiana daqueles que dependem do transporte coletivo intermunicipal, já que os preços das passagens são maiores que os praticados pelas linhas de ônibus que circulam somente no território da capital. Também os horários e opções de linhas de ônibus se tornam mais escassos se comparados aos que circulam somente dentro do município Belo Horizonte. Isso ocorre devido às políticas desarticuladas e setoriais, já que o transporte intermunicipal é gerido pelo governo estadual enquanto o municipal de BH é de competência da sua prefeitura.

As demais áreas urbanas da RMBH que não conurbam diretamente com a capital, mas que também configuram parte do tecido urbano metropolitano, estão em geral espalhadas. Algumas tradicionalmente são as sedes dos municípios, sendo muitas delas, a sua ocupação, mais antigas do que a própria data de fundação da capital. Municípios como Nova Lima, Santa Luzia e Sabará, por exemplo, remetem ao período colonial do século XVIII quando

⁷ Ou a parte territorial da França situada no continente europeu (incluindo a ilha de Córsega) que exclui departamentos e territórios de ultramarinos.

emergiu a mineração em Minas Gerais e ainda resguardam importantes resquícios arquitetônicos e culturais da época.

Há também outras formas de tecido (e mancha urbana) metropolitano que vem emergindo dentro do contexto do atual modelo de urbanização flexível da economia pós-industrial (no Brasil principalmente a partir dos anos 1990), resultando em diversos condomínios fechados, além do surgimento de novas ocupações de baixa renda bastante precários em loteamentos clandestinos.

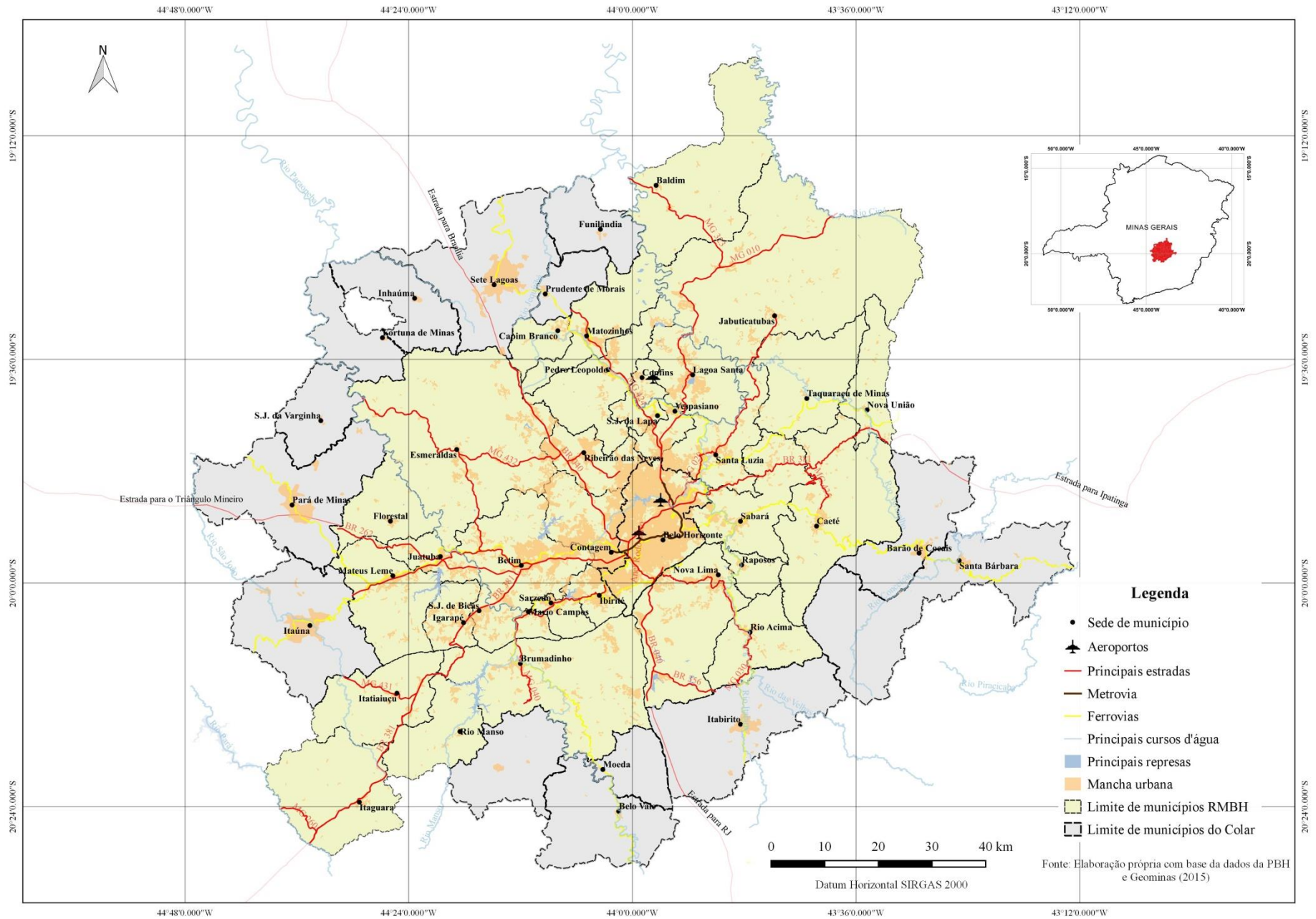
Grosso modo, pode-se dizer que a RMBH apresenta três grandes vetores de ocupação direcionada. A expansão urbano-industrial da metrópole belo-horizontina se deu, num primeiro momento, predominantemente no vetor oeste, onde se tem as maiores indústrias da economia industrial fordista do século XX e um dos maiores parques industriais do país concentrados nos municípios de Contagem e Betim. No vetor norte da metrópole também houve, em menor escala e de forma mais difusa, alguma concentração industrial.

A população de baixa renda igualmente se concentrou nesses dois vetores (oeste e norte) caracterizando as clássicas periferias industriais a partir da concentração populacional, principalmente nos distritos do Barreiro e Venda Nova em Belo Horizonte, que conurbaram com os municípios do entorno.

O vetor norte metropolitano tem-se apresentado hoje, na visão do planejamento estratégico do estado de Minas Gerais, como o maior potencial de crescimento populacional e econômico dado à infraestrutura crescente, relevos mais suaves, presença do Aeroporto Internacional e do futuro Aeroporto Industrial além de inúmeras outras ações que vêm sendo promovidas pelo planejamento estadual no sentido de favorecer grandes investimentos nessa área, inclusive imobiliários voltados para média e alta renda juntamente com indústrias de alta tecnologia.

O vetor sul metropolitano, por sua vez, por questões de topografia mais elevada e acidentada, somado às atividades minerárias do Quadrilátero Ferrífero, imediatamente ao sul e sudeste de Belo Horizonte, tornou-se em parte, uma extensão da zona sul de Belo Horizonte com ocupações de condomínios fechados para camadas de renda mais elevadas, principalmente no município vizinho de Nova Lima. A figura a seguir apresenta o mapa da RMBH e seus municípios, extensão da mancha e tecido urbano além do seu colar metropolitano. O colar metropolitano representa os municípios situados no entorno imediato da RMBH e com consideráveis chances de ingressarem formalmente no futuro à RMBH, dadas suas relações com a metrópole.

Figura 1– Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano



Atualmente o crescimento populacional da metrópole é verificado mais fortemente nos municípios da região metropolitana do que em Belo Horizonte, pois tal crescimento neste último está sendo gradativamente reduzido ao longo das últimas décadas dentro do seu território. A pequena dimensão relativa do município somado ao fato do mesmo não apresentar mais consideráveis áreas de expansão urbanas permitidas pela sua legislação para construção de novos loteamentos e grandes condomínios - que seriam mais interessantes para o mercado imobiliário e grandes construtoras, de certa forma - alimentam um discurso pelo mercado e a mídia em geral, de que há uma ausência considerável de oferta de terrenos dentro da cidade e por isso, BH já estaria de certa forma “saturada”. Esse discurso, por outro lado serve para justificar também a necessidade de expansão da oferta de produção de moradias para os demais municípios da RMBH.

Curiosamente, veremos mais adiante que tal afirmativa sobre a “saturação” de BH em certa medida, é no mínimo questionável, e em parte bastante ideológica; pois justifica interesses econômicos de reprodução do capital em escalas que necessitam extrapolar o território municipal. Em outra parte, há que se considerar também as falhas do reconhecimento da importância do planejamento urbano pelo poder público na negociação com os agentes responsáveis pela produção do espaço urbano. Nesse sentido, pode haver também um possível desconhecimento da realidade técnica que vem sendo verificada a partir do levantamento de áreas vazias e subutilizadas em todo município e que seriam propícias à expansão da construção de mais imóveis, incluindo moradias em áreas um pouco mais bem localizadas da metrópole.

Ademais, ainda sobre a questão da suposta “saturação” de Belo Horizonte, há toda uma discussão do urbanismo nessa linha sobre modelos de cidade, inclusive a ideia de cidade compacta versus o espraiamento do tecido urbano nas grandes metrópoles. Nesse ponto, há que se ressaltar que a verticalização, assim como as propostas de uso misto, em determinadas áreas de uma cidade, desde que bem planejadas para isso, não são potencialmente negativas as consequências, muito pelo contrário.

De acordo com Acselrad (1999, p.85), pode-se obter amplos benefícios com um modelo de cidade mais “compacta”, tais como a possibilidade de redução de deslocamento das pessoas (que podem morar perto do trabalho) além da possibilidade de toda uma gama de serviços urbanos no entorno das residências concentradas e comércios (se houver uso misto). No caso de Belo Horizonte, por exemplo, apresenta, dadas as grandes dimensões territoriais de sua região metropolitana, um forte espraiamento do tecido urbano (dezenas de quilômetros

chegando a quase uma centena), favorecido pela clássica especulação imobiliária. Contudo, muitas vezes, seguindo a linha da cidade compacta, é desnecessário tal espraiamento, principalmente quando periférico de baixa renda, tendo em vista que a maioria das pessoas ainda trabalha (e, portanto desloca-se diariamente nos dias úteis) na sua maior parte para a Regional Centro-Sul de BH. Nas últimas décadas, parte também dos bairros mais nobres da Regional Oeste como Gutierrez e Buritis; o entorno do bairro Cidade Nova na Regional Nordeste; além de alguns bairros da Regional Pampulha como Ouro Preto, Castelo, São Luís, Bandeirantes, Jaraguá etc tem atraído um número maior de empregos devido ao crescimento das centralidades (comércios e serviços) combinado com a concentração de residências voltadas para as classes médias de renda mais altas e classes de alta renda. Com exceção da Regional Pampulha, todas essas demais áreas (que concentram centralidades e empregos) estão inseridas dentro do “semi-anel” viário da cidade (conhecido como Anel Rodoviário) onde está a área mais central da metrópole e, portanto, a maior concentração de serviços da Grande BH e do estado de Minas Gerais.

Recentemente, a prefeitura de Belo Horizonte constatou não formalmente, por meio de geoprocessamento na SMAPU - assim como o autor, que pode participar desta discussão interna quando atuou como geógrafo, ocupando cargo de natureza técnica-científica na área de planejamento urbano/ambiental, na referida secretaria - que mais de 70% do Coeficiente de Aproveitamento (CA) real (construtivo) de todas as áreas parceladas da cidade estão abaixo do permitido pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) em vigor (lei municipal nº 9959/2010). E isto mesmo desconsiderando no cálculo citado as Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) regulamentadas, que restringem a verticalização de alguns bairros, especialmente aqueles mais tradicionais como o Santa Tereza, que possuem o intuito de manter sua ambiência e preservar seu patrimônio arquitetônico e cultural.

Constatou-se também que a maioria das edificações de uso residencial da cidade – por alto em torno de 70% - são casas e boa parte de apenas um pavimento. Ou seja, pelo menos do ponto de vista técnico, Belo Horizonte ainda é uma cidade pouco verticalizada, ou em outras palavras, poderia a cidade aproveitar mais o seu potencial construtivo e de verticalização, especialmente dentro do contorno do seu “Anel” Rodoviário que apresenta o maior potencial de formação de uma grande “metrópole compacta” dentro desse limite – já que tal área corresponde exatamente à área mais central da cidade.

Caso houvesse capacidade de suporte o suficiente das vias públicas além do planejamento ambiental, de saneamento etc. entre outras medidas adequadas, a discussão sobre cidade compacta em BH poderia avançar mais. Contudo, essa capacidade de suporte atualmente não existe e o poder público, claro, omite isso por não ter as condições financeiras necessárias no momento de mudar essa realidade.

Eis um exemplo explícito de contradição do capital que, ao mesmo tempo em que restringe determinado potencial de aumento da oferta de moradias e a possibilidade de um funcionamento mais integrado da cidade, favorece, mesmo que indiretamente, por outro a atividade imobiliária em outras áreas menos urbanizadas da metrópole e mais distantes do seu centro principal.

Evidentemente, isso acaba por prejudicar, não todos, mas muitos, que trabalham e circulam no clássico movimento pendular metropolitano. Cabe sempre lembrar, o quanto isso afeta o bem estar dessas pessoas, tomando tempo considerável do dia-a-dia das mesmas com o deslocamento, dadas as possibilidades restritas de oferta de moradia nas áreas mais centrais onde a maioria delas trabalha (e por vezes também estuda).

Assim, tem-se a desconcentração de pessoas e o conseqüente aumento das distâncias entre moradia e trabalho, por exemplo, ao longo do tecido urbano da Grande BH. Isso também tende a trazer outros impactos ambientais negativos como aumento do número de viagens diárias por veículos particulares nas estradas dado em parte, à carência na qualidade e oferta de prestação dos serviços de transporte coletivo metropolitano.

Certamente esta discussão é muito mais ampla e polêmica, tendo em vista que envolveria não somente a questão da substituição de formas de uso e ocupação do solo urbano através de demolição de casas e extinção de quintais, por exemplo. Envolveria também altos custos econômicos e mudanças de paradigmas culturais sobre o que é o urbano (e a grande metrópole) no Brasil.

Considerando a estreiteza de algumas ruas e avenidas já congestionadas da cidade, somado a um suposto aumento da verticalização e densidade populacional de uma suposta cidade mais compacta, possivelmente seria necessário um transporte de alta capacidade (como linhas de metrô subterrâneas consideráveis); aliado a outras múltiplas possibilidades de deslocamento como extensas ciclovias e ciclo faixas nas principais avenidas e no interior dos bairros; maior oferta de micro-ônibus com alta permeabilidade desses veículos dentro de

todos os bairros fazendo ligação com as estações de metrô próximas e estações de ônibus principais.

Além disso, talvez seria necessário também um aumento da rede de ônibus com faixas ou pistas exclusivas como o BRT (na visão da engenharia, um transporte de média capacidade em relação ao metrô) aliado ao incentivo e aumento da segurança para os pedestres caminharem distâncias curtas, médias ou mesmo longas por toda a cidade a partir da pedestrização das vias e melhorias ambientais em geral que todo o processo envolveria para se tentar reverter o quadro atual visando um maior adensamento vertical bem planejado da cidade de BH.

Igualmente nesse sentido, uma extensa arborização das vias, implementação de mais praças e áreas verdes permeáveis seriam muito bem vindas. Por sua vez, o veículo particular seria a última das prioridades de deslocamento dentro da cidade: Realidade, portanto, ainda distante do caso de Belo Horizonte e possivelmente da maioria das grandes cidades brasileiras, pois o paradigma de cidade compacta supõe acessibilidade e investimentos consideráveis em diversas áreas.

Vale ressaltar, portanto, a existência por um lado, do considerável processo de urbanização de BH e sua região metropolitana, como fruto do rápido crescimento econômico e inserção de Minas Gerais na economia capitalista urbano-industrial; por outro, tem-se algumas heranças do ponto de vista social e ambiental como algumas discutidas neste tópico, que não têm sido positivas sob diversos aspectos, tais como os meios de locomoção e igualmente no campo habitacional e socioambiental.

3.2 - Questões habitacionais

A partir das crises econômicas globais sucessivas e a crise econômica que se intensificou no Brasil no início dos anos 1980, o modelo de crescimento fordista industrial voltado para o pleno emprego perde força, como aponta Harvey (1991), em face às reestruturações econômicas vividas no período devido a ascendência das políticas neoliberais e escassez de recursos para investimentos sociais, especialmente por parte do Estado.

Sendo assim, Belo Horizonte apresenta no início da década de 1980, conforme os estudos de Costa (1994), um elevado crescimento e adensamento da população de vilas e favelas devido a uma combinação de uma série de fatores, a saber: o aumento do desemprego,

reflexo do panorama geral econômico do país; o encarecimento do valor da terra, que restringiu o acesso à aquisição de moradia; e por fim a criação da lei federal nº 6 766 de 1979 que restringiu drasticamente a produção de loteamentos populares voltados para baixa renda nas periferias das grandes cidades, pois tal lei tornou mais rígida a aprovação de novos loteamentos, já que os antigos não vinham apresentando a devida infraestrutura e documentação legal básica para aprovação.

Ressalta-se aqui que se por um lado a lei federal foi criada com intuito de inibir a produção de loteamentos clandestinos precários e a consequente expansão desmedida das periferias das grandes cidades ela conseguiu, mesmo que parcialmente, obter esse êxito.

No entanto, como parte do efeito da criação dessa mesma lei, a solução habitacional encontrada para as camadas sociais de menor renda foi a ocupação de novos terrenos nas periferias e o adensamento das favelas nas áreas centrais já existentes o que agravou os problemas socioambientais urbanos de Belo Horizonte. Essa questão trata também não só do ponto de vista do agravamento social como também ambiental e a pergunta que fica após essa lei é: onde arrumar espaços para aqueles que não tem acesso ao espaço valorizado e ao mesmo tempo tentar manter alguma preservação ambiental em áreas com este tipo de relevância?

De certa forma, o que se percebeu após a implementação da lei 6766/79 nos grandes centros urbanos foi uma indisponibilidade de áreas para o atendimento da população mais carente, resultado da produção capitalista do espaço. Foi o espaço produzido pelo capital, transformado em mercadoria formal, subordinado ao valor de troca e na expectativa de geração de maiores lucros que se torna indisponível para o meio ambiente e principalmente para as políticas de habitação. A partir disto, a dificuldade dos planejadores passa também a ser cada vez mais como liberar tais áreas, especialmente para habitação no caso de Belo Horizonte.

De todas as consequências negativas após a criação e implementação da lei 6766/79, pelo menos uma pode-se ressaltar como positiva: ao inibir as pessoas mais pobres de morarem cada vez mais distantes do centro principal das grandes metrópoles onde a maioria das pessoas trabalham, o consequente adensamento das favelas nas áreas centrais, mesmo com pouca ou nenhuma qualidade ambiental no entorno imediato, trouxe a possibilidade de uma parcela das camadas mais pobres morarem próximas dos seus locais de trabalho.

Tal fator foi responsável pela redução, mesmo que relativa, da distância física entre os mais ricos e os mais pobres na cidade. E isso foi talvez o modelo de “cidade compacta” mais “democrático” em larga escala que o urbano no Brasil conseguiu produzir.

Nesse sentido, em Belo Horizonte, o Aglomerado da Serra, o Morro do Papagaio, a Pedreira Prado Lopes e o Morro das Pedras constituem as ocupações espontâneas de maiores dimensões, com suas populações concentradas em áreas mais nobres e/ou mais próximas dos principais centros de comércio e serviços mais valorizados da cidade.

Cabe ressaltar que a lei 6766/79 não inibiu por completo a produção de loteamentos clandestinos. Pelo contrário, até aumentou em áreas mais distantes da fiscalização, especialmente nos municípios metropolitanos “periféricos”. Contudo, essa interpretação de “cidade compacta” a partir do adensamento das vilas e favelas do centro metropolitano, dentro exclusivamente do território do município de Belo Horizonte, pode sim ser válida. Em outras palavras, a ocupação efetiva de loteamentos clandestinos cada vez mais periféricos (leia-se distantes) nas grandes metrópoles brasileiras poderia ter sido ainda maior se não fosse a criação dessa lei.

A partir da década de 1990, Belo Horizonte passa por experiências políticas que envolvem um processo de participação popular nunca antes experimentada em sua história. No campo habitacional, por exemplo, ocorreram inúmeros avanços institucionais que serão descritos brevemente no item seguinte. Por outro lado, o contexto macroeconômico do país e da economia capitalista global redefinem as relações produtivas e passam a exigir uma mudança de mentalidade e de comportamentos da sociedade para manutenção do crescimento econômico capitalista.

Somado às crescentes preocupações com as questões ambientais, apoderadas ideologicamente pelo capitalismo global, o planejamento urbano de Estado assim como a sua gestão começam a sentir o efeito dessas mudanças.

Nesse ínterim, as participações populares experimentadas na década de 1990 vão perdendo força em Belo Horizonte a partir dos anos 2000, e novos hábitos de governança em nível estadual e municipal procuram recolocar a cidade e a Região Metropolitana de forma a se adequar aos novos circuitos da economia global e de competitividades das cidades a partir de um planejamento denominado estratégico.

O planejamento urbano verificado em Belo Horizonte nesse período é aprimorado, tendo como marco a criação de um novo Plano Diretor em 1996 com relativa participação popular. Atualmente é verdade que tais ações de planejamento vêm sendo aprimoradas, sobretudo tecnicamente, mas para maior benefício de quem?

3.3 – As ações de planejamento como resposta: breve histórico, principais marcos regulatórios e os caminhos mais recentes da política municipal de habitação

A atual política municipal de Habitação de Interesse Social (HIS) de Belo Horizonte resulta de um processo histórico de lutas e algumas conquistas por parte da população que, a partir da primeira metade dos anos 1980, no contexto de inicialização de reabertura político-democrática do país, começa a participar, debater e reivindicar mais ativamente sobre as questões urbanas.

Na década de 1980, um reflexo espacial eminente do agravamento da má situação econômica nacional, associada ao estabelecimento de critérios mais rígidos para atuação do setor imobiliário, com o aumento absoluto e relativo dos preços dos terrenos, contribuiu para um refluxo e adensamento das vilas e favelas da cidade.

Esse refluxo se materializou no aumento e consolidação de vilas e favelas até então existentes em áreas mais centrais da cidade e o surgimento e/ou expansão e também adensamento de novas vilas e favelas em outras áreas mais periféricas, resultado da diminuição do poder aquisitivo da população mais pobre que levou ao aumento e agravamento das desigualdades sociais.

Tal agravamento foi sentido principalmente dentro do espaço urbano das grandes metrópoles do Brasil e inclusive em Belo Horizonte, que segundo o PLAMBEL na primeira metade anos 80, estimou sua população moradora em vilas e favelas apresentar um crescimento absoluto de mais de 100%, saltando de 230 mil pessoas para mais de 550 mil pessoas num curtíssimo período de tempo entre 1981 e 1985 (COSTA, 1994, p.72).

Isso levou o poder público, de certa forma, a procurar reconhecer essas áreas de vilas e favelas, que antes eram totalmente desconsideradas para efeitos de planejamento urbano pelo poder público⁸. Em Belo Horizonte, o reconhecimento se inicia a partir da criação da lei do PROFAVELA em 1983 (BELO HORIZONTE, 2014) que visava basicamente uma regularização jurídica, contudo mantendo a qualidade do ambiente das favelas e sua tipicidade, ou seja, não se previa ao mesmo tempo as obras de urbanização das mesmas nos mesmos moldes do restante da cidade dita formal. O PROFAVELA possibilitou também na

⁸ Antes do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) e da própria criação da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel) em 1983, a extinta CHISBEL (Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte) atuava como órgão responsável pelas questões habitacionais em vilas e favelas da cidade. O trabalho de Ostos (2004) discute um pouco mais essa questão.

regulamentação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Plano Diretor (PD) da cidade de 1985 a delimitação de dois “setores especiais” no zoneamento do município. O setor especial denominado “SE-4” delimitou e abrangeu áreas ocupadas espontaneamente pela população mais carente economicamente. Já as áreas destinadas, dentre outras obras, à construção de conjuntos públicos habitacionais foram denominadas “SE-3”.

O surgimento de tais setores foi importante no sentido de reconhecer os espaços de vilas e favelas por parte do planejamento do poder público e apontar a possibilidade de assegurar a permanência das famílias residentes nessas áreas.

Durante parte dos anos 1980, antes da extinção do BNH, tinha-se em Belo Horizonte, do ponto de vista das políticas públicas de produção habitacional, a prevalência da construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas da cidade, criados tanto com o intuito de cobrir o déficit habitacional como visavam também o reassentamento de famílias removidas em função de obras públicas na cidade. Os grandes conjuntos, construídos até então na cidade, foram localizados especialmente nas atuais regionais administrativas do Barreiro e Norte.

Essas áreas, mais distantes da área central e, portanto, com maior oferta de terrenos mais baratos, geralmente, eram em parte desprovidas de serviços básicos como transporte público e comércio local no seu entorno. Contudo, com a mudança dos rumos políticos da cidade a partir de 1993, adota-se uma maior participação popular na definição das diversas ações governamentais. No campo habitacional de interesse social, tem-se o início de formas alternativas de experiência, gestão e implantação de conjuntos habitacionais para BH.

Ocorre daí em diante um maior fortalecimento e consolidação da política habitacional, através da lei municipal 6508 de 1994 que definiu a criação do Conselho Municipal de Habitação e instituiu também o Fundo Municipal de Habitação. Posteriormente, o novo Plano Diretor de Belo Horizonte em vigor, aprovado em 1996, reconheceu formalmente as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no artigo 57, que foi na LPOUS nº. 7166 de 1996 uma substituição dos antigos “Setores Especiais” (SE) sendo: As ZEIS-1 como áreas ocupadas por vilas e favelas; as ZEIS-2 como áreas vagas ou subutilizadas onde há interesse público de construção de moradias de interesse social e por fim as ZEIS-3 definidas como áreas de conjuntos habitacionais de interesse social já implantados e geralmente favelizados necessitando, portanto, de regularização fundiária e urbanística. Os parâmetros urbanísticos dessas áreas foram regulamentados pela lei nº. 8137/2000 após a 1ª Conferência de Política Urbana de BH.

As ZEIS foram do ponto de vista legal em todo país, um resultado mais pragmático de várias discussões que se materializaram na proposta deste novo instrumento urbanístico. Tal instrumento veio a garantir não somente a permanência dos assentamentos irregulares, mas também a possibilidade de melhoria das condições urbanísticas e uma possibilidade futura de regularização fundiária (com padrões urbanísticos específicos) proporcionando assim maior inserção das vilas e favelas ao tecido urbano além de visar o aumento de oferta de terras para a população de baixa renda através da produção de novas moradias nas áreas de ZEIS-2 (áreas vazias para HIS no caso de Belo Horizonte).

No Plano Diretor de 1996 outras diretrizes e instrumentos foram criados visando maior inclusão sócio-espacial dos moradores de vilas, favelas e conjuntos de menor renda. Merece destaque também, apesar de não ter relação direta com o PD, a criação do decreto nº. 8543/1996 que instituiu em Belo Horizonte o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas (PROAS), destinado ao assentamento de famílias vítimas de calamidades, a serem removidas de suas casas originais por obras públicas, ocupação irregular ou moradores de rua através do fornecimento de um subsídio para a compra de novas moradias de famílias removidas das áreas de risco.

O Plano Global de Urbanização de Favelas, previa, dentre outros aspectos, a regularização fundiária através do usucapião em terrenos particulares ocupados ou alienação em terrenos públicos, e destaca-se como seu desdobramento as ações do Programa de Intervenção Estrutural e Integrada (PIEI) executado pela Urbel. Esse programa apresentou-se com o objetivo promover a integração dos assentamentos de interesse social na cidade, desde que classificados ou passíveis de classificação como ZEIS por meio de estratégias que envolvam desde obras de urbanização, trabalho social e regularização fundiária. Dentro dele, destacam-se duas modalidades principais que são os Planos Globais Específicos (PGEs) para fins de planejamento das futuras intervenções e o Programa “Vila Viva” (que seria a materialização da intervenção propriamente dita) e que vem sendo implantado em Belo Horizonte desde 2005.

Em 2010, uma nova revisão da LPOUS que deu origem a lei nº. 9959/2010 após a 3ª Conferência de Política Urbana e extinguiu as ZEIS-2. Em compensação, foi criado um sobrezoneamento intitulado de AEIS-1. A visão do poder público e do discurso oficial dos técnicos em planejamento urbano, é a de que isso veio possibilitar maior flexibilidade em transformar também outras áreas vazias da cidade em AEIS-1, pois sendo a categoria “AEIS” um sobrezoneamento, bastaria a instituição de um decreto para sua implantação ou alteração

de áreas para HIS ao invés de se esperar até quatro anos para, em uma nova conferência, se criar e/ou alterar até então uma área como ZEIS-2 do Plano Diretor.

Esse discurso oficial do poder público e dos planejadores requer um pouco mais de atenção e análise já que há diferenças, entretanto, do ponto de vista legal entre as ZEIS e as AEIS. A primeira, conceitualmente pensada no contexto das discussões de reforma urbana dos anos 1980, visa garantir principalmente a permanência das pessoas no lugar em que moram, já que muitas vilas e favelas que surgiram ou se adensaram naquela década estão situadas em áreas mais nobres dos grandes centros urbanos do país, como acontece em muitos casos dentro de BH. As ZEIS têm como garantia legal, sobretudo o direito de permanência de moradia no local. Assim, o mercado imobiliário, por exemplo, muito promissor em áreas mais nobres, não tem a possibilidade legal de “expulsar” os moradores dessas áreas (mesmo se desejasse compra-las a preços elevados) justamente por serem ZEIS. Desta forma, as ZEIS foram e ainda são reconhecidamente um avanço social no quesito habitacional para população de menor renda que reside em ocupações originalmente espontâneas ou conjuntos habitacionais populares.

Por outro lado, as AEIS surgem, na proposta do Plano Diretor de Belo Horizonte em 2010, por exemplo, como um sobrezoneamento. Impedida de ser delimitada como sobreposição às ZEIS, mas possíveis de serem delimitadas em áreas da cidade formal (parceladas ou não), desde que atenda aos critérios técnicos que possibilitem construir edificações em tais áreas.

As AEIS apresentam nesse sentido, tanto um potencial quanto uma fragilidade que as ZEIS muitas vezes não detêm. O potencial refere-se à possibilidade de demarcar lotes vazios e/ou subutilizados em qualquer área da cidade, ou seja, mesmo em áreas mais centrais e bem localizadas. Já a fragilidade refere-se à flexibilidade desse sobre-zoneamento, que pode ser alterado por novo projeto de lei (ou um simples decreto do prefeito, talvez...), extinguindo-as ou criando novas AEIS de tempos em tempos.

Assim, locais que inicialmente podem ser propostos pelos planejadores como AEIS, se apoderados pelo mercado podem deixar de cumprir a função de moradia de interesse social. Desta forma, há que se tomar certo cuidado em se pensar nesses dois tipos de propostas e o que está por trás tanto do discurso vigente pelo poder público quanto da ideia dessas leis e zoneamento no Plano Diretor.

Importante ressaltar também que, após a extinção das ZEIS-2 em Belo Horizonte, as áreas que já haviam se tornado edificadas dentro desse zoneamento por conjuntos habitacionais de interesse social foram incluídas dentro das ZEIS-3. Desta forma, a LPOUS

atualmente em vigor junto com a lei atual do Plano Diretor, reconhece como ZEIS no município apenas as ZEIS do tipo 1 (vilas e favelas) e ZEIS do tipo 3 (geralmente conjuntos habitacionais de interesse social construídos há mais tempo e carentes de algum tipo de regularização pelo poder público).

Outros aspectos legais, também estão relacionados ao avanço da institucionalização da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte como o decreto municipal 11 375 de 2003, tratou do Programa “Bolsa Moradia”; uma espécie de “aluguel social temporário”, definindo sua regulamentação, procedimentos para obtenção do benefício e fixação dos valores.

Tal programa tem sido muito aplicado pela Urbel em toda cidade, especialmente através do programa “Vila Viva” que é voltado para uma lógica de reassentamento de famílias o mais próximo possível do local de remoção das mesmas (desde que o local a ser alugado para residência temporária não esteja também em “áreas de risco”).

Assim, durante a remoção de famílias em “áreas de risco”, obras de urbanização das vilas e até a construção e implantação dos novos assentamentos para as pessoas removidas nessas áreas, torna-se necessário que as famílias procurem outra residência temporária. Nesse caso, um aluguel é pago integralmente ou parcialmente pela prefeitura através deste programa, a partir de um limite financeiro pré-fixado pelo poder público, mas geralmente ainda aquém dos preços médios do mercado de aluguel local.

Esse programa de aluguel temporário também não pode ser confundido com as propostas de aluguel social, que vem sendo mais discutidas para áreas centrais de outras grandes metrópoles como a que São Paulo tem estudado, a partir da mudança de rumos da sua gestão municipal atual, iniciada em 2013. A propósito, Belo Horizonte carece desse tipo de discussão e de programas mais aprimorados no âmbito de suas políticas habitacionais ainda não deslancharam.

Por fim, a lei 9959/2010 (revisão das leis 7166/1996 e 8137/2000), instituiu e delimitou as primeiras AEIS 1 e AEIS 2 de BH nos seus artigos 145 a 147 que são áreas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social vinculados ao uso habitacional, conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação (PMH).

As AEIS foram classificadas em AEIS-1 ou AEIS-2, não havendo sobreposição entre elas. Foram definidas como sendo AEIS-1 as áreas “destinadas à produção de moradias, compostas de áreas vazias, edificações existentes e edificações subutilizadas ou não utilizadas” (art. 91 da lei municipal 9959/10) e AEIS-2 as áreas “destinadas à regularização

fundiária e à legalização do tecido urbano, compostas por loteamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda” (art. 91 da lei municipal 9959/10).

Importante ressaltar que as AEIS-2 nunca foram ZEIS-1 por se tratarem geralmente de loteamentos privados irregulares (não são ocupação “espontâneas”), ou seja, apresentam uma série de problemas tais como ausência de pavimentação, precariedade do padrão das edificações entre outros e possuem amparo legal para regularização a partir de critérios e padrões urbanísticos definidos na lei municipal 9074/2005.

Nesse sentido também, os estudos básicos elaborados para o Plano Diretor de 1996 propuseram o reconhecimento da “cidade real” que seriam os assentamentos irregulares existentes. Na “cidade ilegal”, os loteamentos irregulares, foram reconhecidos como áreas especiais visando urbanização, regularização (da propriedade e urbanisticamente o entorno) e melhoria das condições das edificações.

O programa “BH Legal”, existente desde a década de 1970 e atualmente realizado pela Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU), vem promovendo a legalização de vários loteamentos nesse sentido, no entanto, fora do sobrezoneamento das AEIS-2. Portanto, a identificação e delimitação das AEIS-2 no território da cidade para efeitos de planejamento e indicação de alguma política pública que possa intervir mais ativamente nessas áreas, apesar de bastante recente, poderá ser importante, tendo em vista que em nenhum desses loteamentos precários há previsão de intervenções urbanísticas e de regularização por parte de PGEs da Urbel já que o universo de atuação deste órgão é outro (vilas e favelas).

As AEIS-2, por não se constituírem áreas predominantemente vazias, não serão foco de discussão neste trabalho. Somente as AEIS-1 (lotes ou conjuntos de lotes vazios ou subutilizados) e as AEIS-1 “ambientais” serão aqui tratadas diante de toda essa complexidade e amplitude das áreas de atuação de HIS e a política habitacional de Belo Horizonte que foram aqui brevemente apresentadas.

Essa outra modalidade de sobrezoneamento proposto, as AEIS ambientais serão apresentadas posteriormente, pois são a culminância do trabalho. Adianta-se aqui que elas são um desdobramento de algumas áreas vazias que foram propostas para serem originalmente AEIS-1, no entanto, compreendem presença parcial de algumas áreas verdes em terrenos um pouco maiores, geralmente ainda não parcelados (glebas).

Atualmente, as AEIS-1 definidas pela lei 9959/2010, produto da 3ª Conferência de Política Urbana da cidade realizada em 2009, constituem o principal instrumento legal e territorial de oferta potencial de produção de moradias de habitação de interesse social para a

cidade. Diante disso, os planejadores urbanos ligados ao poder público municipal consideram do ponto de vista legal, de fundamental a importância o processo de revisão e indicação de novas áreas para AEIS-1 no município de tempos em tempos.

Até a data de publicação do Plano Diretor de Belo Horizonte de 1996, nos estudos básicos para sua elaboração, diagnosticou-se 415 975 pessoas vivendo em favelas e conjuntos não regularizados na capital, o que correspondia a 83 195 famílias (cerca de 21% da população total da cidade até então). Ou seja, as estimativas do PLAMBEL da década de 1980 não se confirmaram apesar do número ser igualmente alto e preocupante.

O déficit habitacional estimado em 1996 era de 12 000 a 15 000 famílias (cerca de 60 000 a 75 000 habitantes) que de alguma forma estavam no movimento de luta pela moradia, residindo de aluguel ou morando de favor. Os estudos técnicos disponíveis da época apontavam a presença de poucas grandes áreas vazias na cidade que poderiam ser destinadas para habitação social visando redução desse déficit.

Até o ano de 2011, tomando como base dados fornecidos pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que forneceu importantes subsídios ao trabalho de revisão das AEIS nos Planos Diretores Regionais de Belo Horizonte, diagnosticou-se um aumento significativo do déficit habitacional no município em relação ao citado anteriormente apesar de toda produção habitacional pública feita pelo município nos últimos anos.

O capítulo seguinte aborda a questão das AEIS em Belo Horizonte, seus desdobramentos a partir de sua nova metodologia de revisão de áreas vazias no município, passíveis de destinação para HIS propostas pelos Planos Diretores Regionais a partir de 2011 e 2012.

CAPÍTULO 4 – AS AEIS EM BH: O (DES)ENCONTRO INSTITUCIONALIZADO DO SOCIAL COM O AMBIENTAL

4.1 – As AEIS-1 e a confirmação da “descoberta” do pote de tesouro atrás do arco-íris: A infinidade de terrenos vazios e subutilizados em BH

As AEIS (assim como em parte as ZEIS) configuram por parte do planejamento urbano a possibilidade de uma proposta para os problemas habitacionais e ambientais no município de Belo Horizonte. No entanto, há interferências que tem inviabilizado essas propostas tanto no campo econômico quanto da política urbana, apesar de todos os esforços por parte de alguns setores dentro do próprio poder público.

Ora, vê-se, como exemplo, que a partir de 2011, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, atendendo a uma intenção do artigo 83 da lei nº 7 165 de 1996 relativas ao Plano Diretor da cidade, inicia o processo de elaboração dos Planos Diretores Regionais de BH. Tais planos constituem, de certa forma a continuação do Plano Diretor original de 1996, porém mais aprimorado numa escala geográfica mais detalhada, objetivando oferecer os diagnósticos e produtos necessários para o cumprimento efetivo dos objetivos dos artigos 182 e 183 da CF de 1988 e da lei nº10 257 (EC).

A questão habitacional nos Planos Diretores Regionais, tratada no âmbito da revisão e possibilidade de identificação de novas áreas de interesse social no município, ganha uma relativa prioridade como “produto específico” do Termo de Referência (TR) de elaboração dos Planos Diretores Regionais e árduas tarefas na discussão, elaboração da metodologia e posterior identificação, mapeamento e filtragem de todas as áreas (parceladas ou não) ainda vazias do município de Belo Horizonte passíveis de serem destinadas para HIS.

Essa proposta de revisão de novas áreas para implementação de habitação social do município veio permitir aos técnicos - planejadores urbanos como arquitetos urbanistas, advogados, engenheiros, economistas e geógrafos da prefeitura envolvidos no projeto - identificar essas novas áreas na cidade: que podem ser glebas, lotes ou conjuntos de lotes vazios e/ou subutilizados.

Essas áreas, edificadas ou não, deveriam ser, se aprovadas em lei, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social vinculados ao uso habitacional, conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação (art. 145 da lei 9959/10).

Assim, deveriam ser destinadas à produção de moradias, compostas de áreas vazias, edificações existentes e edificações subutilizadas ou não utilizadas, devendo obedecer aos critérios e parâmetros urbanísticos referentes a parcelamento, ocupação e uso do solo estabelecidos na lei municipal 9959/10 e por decreto específico, no caso de edificações subutilizadas ou não utilizadas.

Importante ressaltar que deveriam ficar também definidas tais áreas como aquelas nas quais o município deverá deter o direito de preempção, para atendimento da finalidade prevista no inciso II do art. 26 da Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) que estabelece:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo. (BRASIL, lei federal nº 10 257 de 10 de julho de 2001)

O presente autor participou na prefeitura como geógrafo, ativamente junto com a equipe de planejamento urbano, do processo de revisão das AEIS-1 a partir da elaboração dos Planos Diretores Regionais em 2012, dentro uma nova metodologia criada para proposta de novas AEIS-1 e a consequente possibilidade de aumento do banco de terras do município para HIS.

Obteve-se na primeira etapa do processo de identificação das futuras propostas de AEIS-1, bases de dados da PBH já prontas fornecidas por órgãos municipais diversos, contendo portanto diversas áreas vazias do município de Belo Horizonte tais como glebas

(áreas não parceladas) identificadas pelo PLHIS assim como lotes vagos dispersos e áreas não parceladas fora de áreas de preservação ambiental (ZPAMs) do município, a partir da planta municipal de cadastro de parcelamento (CPs) fornecido pela SMARU.

Igualmente para áreas já parceladas, foram utilizadas posteriormente essas mesmas bases de dados assim como o banco de dados do IPTU do município selecionando-se os lotes ou agrupamento contíguo de lotes acima de 1 200 m² desde que vazios ou aparentemente subutilizados. Nesse último caso, definiram-se como áreas potencialmente subutilizadas aquelas áreas edificadas na base de dados do IPTU inferior a 15% da área total do lote, excluindo-se evidentemente galpões, áreas de preservação e zoneamentos como o ZP-1 que sugerem uma maior permeabilidade dos lotes.

Em seguida, foi feita uma validação a partir de imagens de satélite, de todas as áreas identificadas no território do município nesta condição. Este último possivelmente consistiu na tarefa mais trabalhosa por ser manual e individual (análise visual lote a lote) em face aos milhares de lotes selecionados (e teoricamente vazios) a partir das diversas bases de dados. Posteriormente, novas filtragens técnicas foram feitas, como por exemplo, as condições físico-ambientais, onde se identificou que mais de 40% das áreas vazias apresentam relevância ambiental significativa como vegetação, APPs de curso d'água ou declividade muito acentuada.

Tais áreas foram, portanto, excluídas de propostas de AEIS-1 assim como locais com previsão de projetos como os do Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (DRENURBS) ou remoção devido aos Projetos Viários Prioritários da PBH de forma a não comprometer os projetos futuros nessas áreas que possivelmente implicariam em remoções parciais ou integrais nos terrenos.

Outros fatores igualmente importantes que foram considerados na seleção de propostas de novas AEIS-1, foram as ADEs e o zoneamento existente. Tecnicamente, as AEIS-1 propostas não deveriam estar inseridas em áreas de preservação ambiental (ADEs ambientais, ZPAM e ZP-1) assim como áreas de preservação histórico-cultural da cidade (ADEs Cidade Jardim, Estoril, Mangabeiras, Belvedere, São Bento, Santa Lúcia e Bacia da Pampulha, sendo esta última nas áreas de proteção máxima de grau 1 e 2).

As ZEs e ZEIS-1 e ZEIS-3 também não deveriam se sobrepor com as propostas de AEIS-1, e portanto, áreas vazias identificadas com sobreposição a esses zoneamentos foram

eliminadas do trabalho por definição metodológica da equipe (que partiu de um consenso técnico).

No que tange à regularidade dessas áreas propostas como AEIS-1, foi definido também que as novas AEIS-1 propostas não deveriam estar inseridas em áreas afetadas por faixa de domínio ou servidão e outras áreas com problemas legais e/ou destinação já definida em projeto de parcelamento elaborado pela SMARU, projetos aprovados no Orçamento Participativo, ou mesmo projetos particulares aprovados, grandes empreendimentos previstos etc. Tudo isto foi consultado e sobreposto geograficamente às áreas vazias propostas para AEIS-1 e aquelas que apresentaram sobreposição “conflituosa” com a proposta de AEIS, tais como os projetos de edificações já aprovados pela SMARU, apesar de ainda vazias, por exemplo, foram também eliminadas da “candidatura” de AEIS-1.

No final, novamente, todas as bases de áreas vazias foram sobrepostas sobre o território do município em imagens de satélite, e aquelas áreas aparentemente vazias ou subutilizadas que não estavam nas bases do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), PLHIS e planta de Cadastro de Parcelamento (CP) da SMARU, foram filtradas e analisadas novamente caso a caso de acordo com os critérios metodológicos adotados objetivando contabilizar o maior número possível de áreas vazias para proposta de AEIS-1.

Uma das questões mais polêmicas, foi a de propriedade dessas áreas, quando se identificou a situação fundiária. Este dado foi consultado pela equipe técnica, porém mantido em sigilo pela prefeitura. Como identificado no trabalho, a maioria dos terrenos eram privados e, portanto, em tese, teriam que ser comprados pelo poder público para construção de HIS.

Cabe ressaltar nesse momento a situação conflituosa com que a proposta de AEIS esbarrou: a partir do atual modelo de produção capitalista do espaço versus o público-alvo do programa (baixa renda), tem-se evidentemente a perspectiva de um impasse por envolver diretamente o poder do mercado da terra.

Como uma tentativa de se amenizar ou mesmo omitir esse problema, criou-se no âmbito da prefeitura um consenso do ponto de vista técnico de que os terrenos propostos para AEIS-1 deveriam apresentar uma relação custo-benefício favorável para implantação do empreendimento habitacional; ou seja, terrenos com valores abaixo de um determinado limite considerado “viável” pela prefeitura para fins de produção de interesse social.

Como o valor desejável inicialmente, de R\$ 350,00 por m² eliminaria a totalidade ou praticamente todas as áreas vazias identificadas, resolveu-se manter todas essas áreas após as filtragens anteriores, mas indicando diferentes graus de classificação para as áreas de acordo com a variação do valor médio do preço da terra no município a partir da base do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) do ano de 2011.

Posteriormente, todos os terrenos mapeados foram classificados contendo informações diversas como zoneamento, propriedade (pública ou privada), área do terreno, infra-estrutura urbana (saneamento, luz etc), capacidade de unidades habitacionais (variável de acordo com o tamanho da área), destinação futura (reassentamento ou produção), valor médio da terra assim como classificação de uso (vazio ou subutilizado) entre outros.

Os mapas que seguem evidenciam etapas importantes do trabalho que foram recriadas pelo autor com uma metodologia própria semelhante a que foi descrita aqui. Conforme pode ser visto nos anexos, alguns arquivos foram liberados para execução do trabalho. A autorização para se trabalhar com todos os dados solicitados (vide Anexo A) foi obtida em 2012, mas posteriormente não fornecidos na sua totalidade, devido à mudança de gestão da secretaria a partir de 2013.

Por isso, os mapas de áreas vazias e propostas de AEIS foram reelaborados com base de dados da PBH, mas completado por levantamento próprio. O autor optou, após sugestão acadêmica, recriar, a princípio, a mesma metodologia adotada pelo poder público, já descrita anteriormente, de modo a refazer individualmente os mapas não disponibilizados, a partir das imagens de satélite do município de Belo Horizonte fornecidas livremente pelo *software Google Earth* e alguns arquivos no formato *shapefile* disponibilizados pela IDE-GeoMinas e a prefeitura de BH (arquivos em formato *kml* e *shp*) disponíveis ao público a partir do site da prefeitura (portal da “Gestão Compartilhada”).

O primeiro mapa retrata as principais áreas vazias identificadas no município a partir das bases de dados das áreas parceladas de Belo Horizonte e não parceladas (glebas), além de potenciais áreas que sugerem numa análise visual das imagens de satélite - no *software Google Earth* – possibilidade de subutilização. Quando um terreno possui uma pequena edificação, por exemplo, mas sua extensão no entorno revela-se muito grande, a área é apontada como “vazia”.

Desta forma, todas as áreas foram devidamente “validadas” pelo autor com as imagens mais atuais disponíveis no *software* até início de 2015 e que segundo constam no programa utilizado, datavam de setembro de 2014. O autor considerou somente as áreas vazias e com aparente subutilização mais significativas do ponto de vista do tamanho (área) e que coincidiam perfeitamente com o zoneamento do PD em vigor mais permissivo para edificações, o que garante, em tese, uma possibilidade mais efetiva de ocupação (edificação) dessas áreas demarcadas (mas desconsiderando aqui o valor do solo).

Dessa forma, as áreas de preservação, por exemplo, não foram mapeadas como vazias no mapa que segue, assim como a ADE de interesse ambiental do Isidoro, que mesmo sendo a maior gleba vazia do município, ainda é uma incógnita do ponto de vista da sua ocupação. Cabe ressaltar também que os lotes menores isolados que são lotes vazios ou subutilizados de 360 m² ou menores que isso - que não são contíguos a outros lotes também vazios ou subutilizados - não foram aqui 100% mapeados.

Primeiro por existirem em enormes quantidades no município, e concomitante a isso, visualmente não seria possível conseguir confirmar e mapear todos com análise visual individual e 100% de certeza, mas tentou-se chegar o mais próximo disso dentro das limitações de recriação da metodologia, vetorização dos polígonos e análise da ocupação pelas imagens. De certa forma, analisando caso a caso, há que se reconhecer que alguns cortes foram de natureza subjetiva do autor.

Importante ressaltar que esse aspecto metodológico de identificação das áreas e da aqui chamada validação das mesmas, apesar de se utilizar das ferramentas de geoprocessamento a partir do *software Quantum Gis* versão 2.8 para elaboração dos mapas; não se levou em consideração neste trabalho, como prioridade, a precisão geométrica do cálculo das áreas dos terrenos.

Isso ocorre porque além de não ser o foco do trabalho, não se considerou a altimetria do município, portanto não foi feito o modelo digital de elevação do terreno e não houve igualmente o desenho dessas áreas (vetorização) a partir de ortofotos (imagens aéreas) já que as últimas disponíveis pela PBH ainda são antigas datando de 2008. Caso fossem utilizadas essas imagens de 2008, isso comprometeria a demarcação de terrenos ainda vazios, por exemplo, já que muitos foram ocupados nos últimos anos.

Nesse caso, o que poderia ser feito é uma delimitação sobre as imagens mais recentes do *Google Earth* das áreas vazias, e posteriormente um georreferenciamento das mesmas utilizando-se de fotos ortorretificadas. Contudo, o tempo a ser dispendido para isto, em nome de uma maior precisão cartográfica, parece desnecessário diante do que são as principais propostas e objetivos do trabalho.

Por outro lado, após identificação e vetorização dos polígonos das áreas vazias/subutilizadas identificadas, foi feita a validação topológica dos polígonos no *software Quantum Gis*, eliminando todas as sobreposições e feições duplicadas que poderiam comprometer o cálculo total bidimensional das áreas.

Desta forma, a tabela apresentada após o mapa da figura 2, reúne, em termos quantitativos aproximados, as áreas vazias calculadas no *software Quantum Gis 2.8*. Os arquivos em formato *shapefile* foram aproveitados e/ou vetorizados novamente a partir das imagens de satélite. Em seguida foram revalidadas pelo autor as áreas supostamente ainda passíveis de serem ocupadas.

Quanto aos mapas, consideram-se neste trabalho as ferramentas do *Google Earth* utilizadas, especialmente as imagens de satélite como um mapeamento de qualidade genérica, mas que para esta pesquisa torna-se relativamente aceitável a apresentação dos resultados expressados espacialmente, que são para fins mais ilustrativos, acerca do potencial de implementação das AEIS e AEIS ambientais, a partir das supostas áreas vazias identificadas em Belo Horizonte.

O mapa de áreas vazias e/ou subutilizadas “disponíveis” no município foi feito com o cuidado de se excluir também as áreas de preservação ambiental máxima (ZPAMs) do município, assim como a ZP-1 e demais áreas verdes como praças e parques da PBH. No caso das áreas subutilizadas (detectadas a partir de análise visual), vale a mesma regra, mas excluíram-se em muitos casos alguns galpões (visualizado caso a caso) que aparentam subutilização na imagem, contudo podem possuir função econômica.

De um modo geral, as áreas de ZP-2 não foram consideradas no mapa de áreas vazias e ou subutilizadas tendo em vista que são áreas geralmente ocupadas por casas de um pavimento, mas em lotes maiores (e com maior permeabilidade do solo) como em parte da Regional Pampulha, por exemplo.

Por outro lado, a grande gleba do Isidoro ou “ADE de interesse ambiental do Isidoro”, dada ainda sua indefinição de ocupação e uso futuro, foi tratada como um vazio urbano à parte delimitada no mapa pelo limite oficial sua ADE. Seu cálculo de área não foi, portanto, computado como área vazia na tabela 01. Essa tabela aponta para uma estimativa do número de domicílios possíveis serem construídos na capital, nas áreas ainda vazias mapeadas.

Importante destacar também que muitas das áreas demarcadas como subutilizadas podem estar na verdade, com algum outro tipo de uso, como por exemplo, hortas urbanas. No entanto, esse último trabalho envolveria uma ampla discussão no campo agricultura urbana e por isso não é considerado aqui, dada a complexidade e dedicação que demandaria.

Figura 2- Mapa das principais áreas vazias fora de áreas verdes e de preservação ambiental em BH

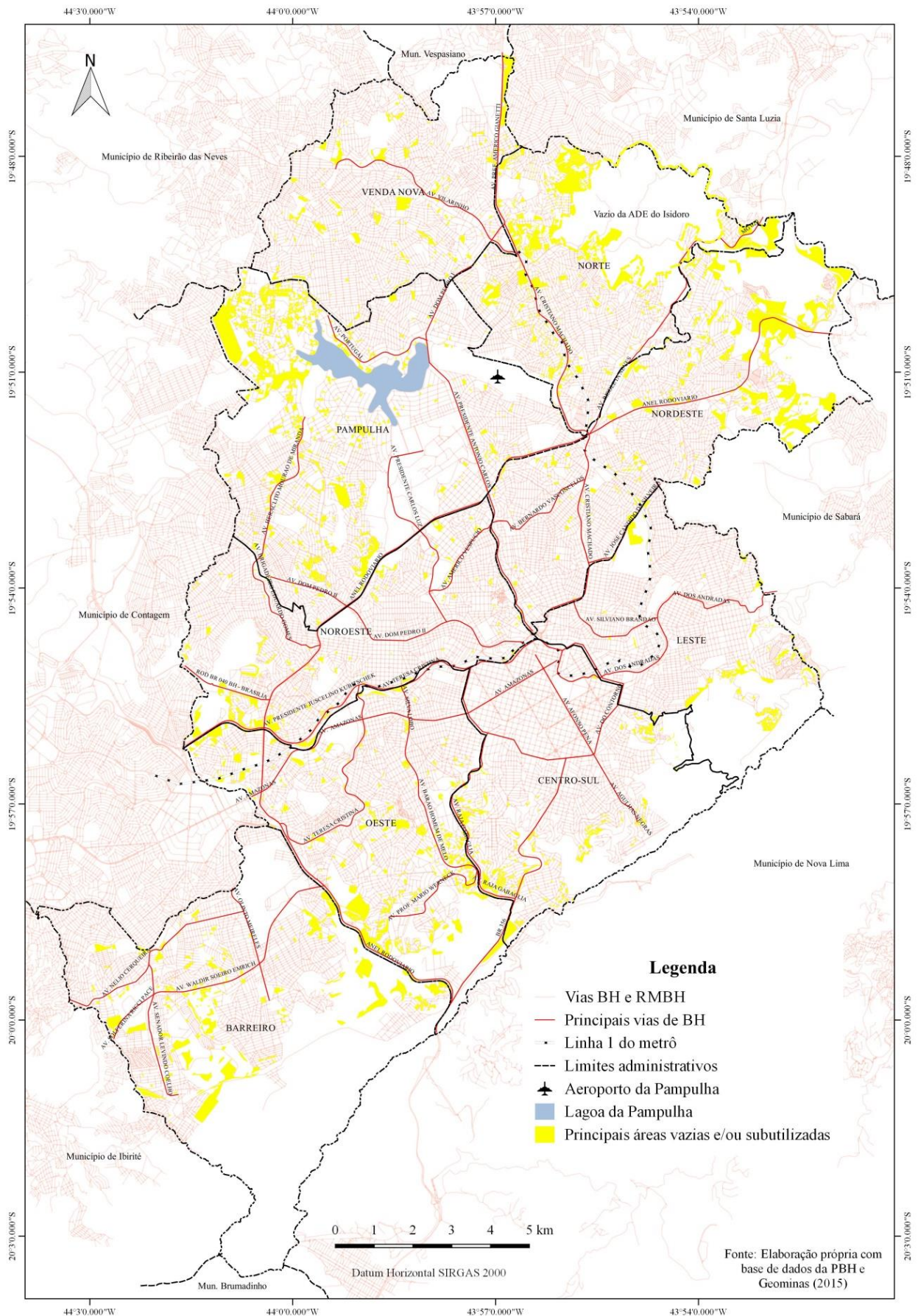


Tabela 1- Cálculo aproximado em m² das principais áreas vazias e/ou subutilizadas (lotes e glebas) identificadas no município de Belo Horizonte por imagens excluídas as potenciais AEIS ambientais e a ADE de interesse ambiental do Isidoro em 2014

Total	Estimativa de potenciais UHs (quota 50 sobre 80% do total das áreas)
16 525 335,00 m ²	264 405 domicílios

Fonte: Dados trabalhados pelo autor.

Considera-se na tabela anterior arbitrariamente, para este trabalho, 80% do valor total dessas áreas como supostamente edificáveis (13 220 268 m²). Cabe ressaltar que a maioria dessas áreas identificadas pelo autor já são lotes e, portanto, não demandariam um desconto de 35% que necessitam as poucas glebas (não parceladas) que foram também mapeadas. Trata-se, portanto, de uma média subjetiva de 80% de aproveitamento dessas áreas para edificação, um número razoável “para cima”. Aplicando-se a quota 50, divide-se os 80% do valor da área total dos terrenos por 50 e pode-se assim, ter uma noção do número de unidades habitacionais (UHs) caso o valor unitário dos domicílios seja de 50 m².

Sabe-se que a área edificada vai depender do Coeficiente de Aproveitamento (CA) de cada uma das áreas vazias edificáveis na cidade. No entanto, considera-se, num exemplo fictício, um lote de 1 200 m². Nele, em tese, poderão ser construídos supostamente 19 domicílios (quota 50) sendo cada um desses domicílios com 50 m² no total, se forem aproveitados 960 m² do lote para edificação, o que corresponde a 80% dos seus 1 200 m² de área.

Esse cálculo, apresentado em metros, foi feito no sistema de coordenadas UTM e sistema de georreferenciamento SIRGAS 2000. Como já mencionado, o cálculo desconsidera o modelo de elevação do terreno, ou seja, somente o plano bidimensional (cartesiano) para o cálculo das áreas. Assim, os valores apontam para uma aproximação grotesca e que servirá, portanto, somente para se ter uma ideia aproximada dos valores e a dimensão que eles podem representar, em termos de análises quantitativas e qualitativas gerais, em relação a área total do município de Belo Horizonte.

Nesse sentido, mesmo desconsiderando toda a grande área da gleba do Isidoro, a quantidade total das principais áreas vazias dispersas no município passíveis de serem

ocupadas hoje por lei, sejam lotes ou ainda glebas, apontam para um potencial de unidades habitacionais a serem construídas muito expressivas e que de fato, poderia suprir as demandas habitacionais de interesse social por um período de tempo relativamente longo considerando o cenário atual.

Ademais, de todas as áreas vazias e subutilizadas passíveis de serem de alguma forma edificadas em Belo Horizonte, e dentro do processo metodológico oficial adotado pela SMAPU já descrito para propostas de AEIS-1, somente uma parte dessas glebas e lotes no município foram considerados como passíveis de serem destinados para HIS. Essas áreas apresentaram um valor ainda menor que as áreas vazias e subutilizadas inicialmente identificadas no mapa da figura 2 e na tabela anteriores, contudo, ainda consideravelmente grandes para enfrentar a escassez de moradias no município, especialmente para população de baixa renda.

O autor, ao verificar as áreas que já foram ocupadas pelas AEIS-1 existentes na lei 9959/10, e, portanto não constam no cálculo nem no mapa apresentados, percebeu que enquanto algumas delas vêm sendo ocupadas por conjuntos habitacionais, outras foram ocupadas de forma desordenada e mais algumas outras foram ocupadas por edificações que não aparentam nas imagens de satélite estar atendendo a moradias de interesse social.

Como já discutido, no caso das áreas particulares, em tese, o poder público poderia já estar aplicando, dentro das possibilidades jurídicas-institucionais já estabelecidas através de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (2001), a preferência de compra (direito de preempção) ou então o instrumento de parcelamento e edificação compulsórios para efetivação da construção de HIS.

Os compulsórios, em tese, devem ser preferencialmente aplicados no caso de áreas subutilizadas ou vazias, com intuito de forçar o proprietário a edificar o lote. Caso isso não ocorra, ter-se-ia a possibilidade de cobrança futura de um IPTU progressivo.

As novas áreas para habitação social são, portanto, do ponto de vista técnico uma proposta de sobre-zoneamento fruto da revisão e do aprimoramento do Plano Diretor do município de 1996. Portanto, tais AEIS (já previstas e algumas poucas já existentes em lei conforme) foram a princípio, demarcadas em diversas áreas do município com zoneamentos e características socioambientais muito distintos, a partir de uma metodologia tecnicamente mais aprimorada em 2012 conforme apresentado.

4.2 – As AEIS ambientais, o discurso da sustentabilidade e o déficit habitacional mais uma vez em pauta: uma clássica questão urbana com roupagem renovada nos Planos Diretores Regionais

Diante do quadro técnico já descrito anteriormente, percebeu-se também no município uma considerável quantidade de glebas que apresentavam características de meio termo do ponto de vista da relevância ambiental (presença significativa de vegetação, alta declividade e/ou APP de curso d'água, por exemplo), entremeadas com áreas passíveis de serem edificadas no seu interior e/ou bordas, já que essas áreas, consideradas de relevância ambiental, não ultrapassavam mais de 40% da área total dos terrenos identificados como propostas de AEIS-1.

Daí nasceu a ideia, por parte das discussões coletivas da equipe técnica de planejamento urbano da SMAPU em 2012 - no qual o autor fez parte - inseridos no processo de elaboração dos Planos Diretores Regionais e revisão das AEIS, de se propor para essas áreas as “AEIS ambientais”: um sobre-zoneamento que mesclasse a possibilidade de habitação social bem próximo (ou junto) a algumas áreas de relevância ambiental do município conforme um exemplo clássico encontrado na figura que segue, onde os polígonos amarelados representam em tese as áreas mais passíveis de ocupação em meio a uma área relativamente vegetada e com nascentes e cursos d'água nessas áreas verdes.

Figura 3 – Imagem do entorno do Bairro Jaqueline em Belo Horizonte (MG), a partir de uma elaboração de proposta de AEIS ambientais



Fonte: Imagem do *software Google Earth* (2013), com polígonos sobrepostos trabalhados pelo autor (2014).

A ideia das “AEIS ambientais” (áreas amareladas no caso da figura 3) procurou trazer uma proposta mais concreta de como superar o impasse da produção capitalista do espaço que se reflete na negação do direito a moradia para grupos desprovidos de moradia por um lado e, por outro, reconhecer que há várias áreas vazias na cidade que podem se colocar como alternativa de uma nova modalidade de gestão e organização do espaço para enfrentar essas contradições.

Da mesma forma, procurou-se reconhecer a partir do atual caráter fragmentário entre o campo social e ambiental, técnico-administrativo e ecológico, uma proposta mais concreta a partir das “AEIS ambientais” que poderia enfim superar alguns desses impasses sem a necessidade de lotear e/ou ocupar outras áreas livres que levam a conflitos - mesmo que artificiais - em áreas consideradas ecologicamente sensíveis ou “áreas de risco”.

Na prática, seriam conjuntos de baixa renda entremeados com parques urbanos e mata significativa em algumas áreas. O mapa a seguir demonstra essas áreas no município que foram revistas pelo autor a partir das áreas “livres” disponíveis no ano de 2014 em imagens de satélite e não constam no mapa de áreas vazias da figura 2 (anteriormente apresentado). Novamente os critérios de delimitação e mapeamento dessas áreas pelo autor procuraram considerar ao máximo a metodologia discutida inicialmente pela equipe técnica da SMAPU em 2012.

Contudo pode haver divergências, especialmente no futuro, quanto às áreas efetivamente propostas pelo poder público de se tornarem “AEIS ambientais” por lei, tendo em vista os diversos tipos de risco de alteração, tais como ocupações dessas áreas ou mesmo decisões políticas, que podem alterá-las ou excluí-las originalmente das propostas entre outros fatores de natureza técnica e claro, econômicas.

Figura 4 - Mapa de potenciais AEIS ambientais e principais áreas verdes de BH

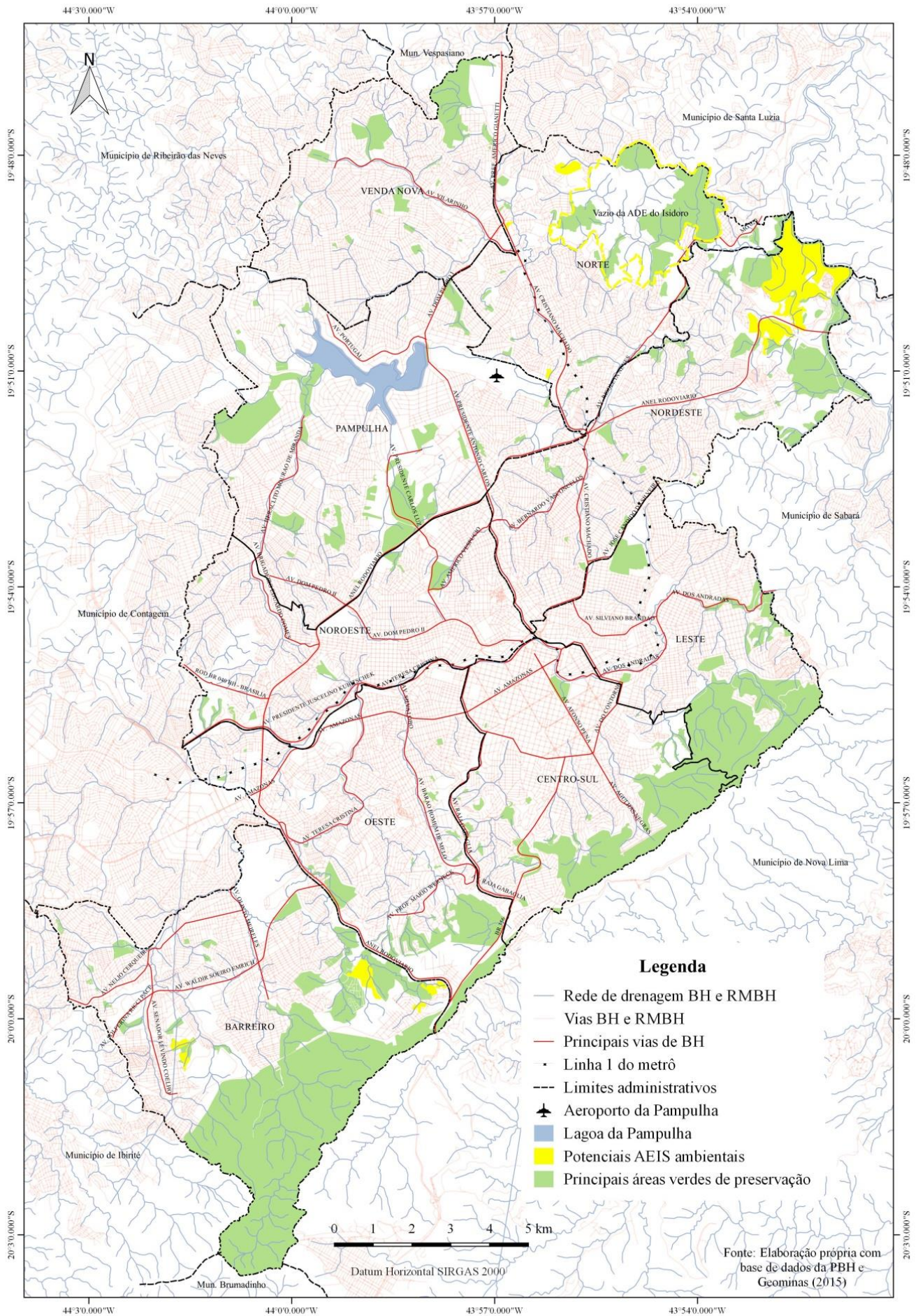


Tabela 2 – Cálculo aproximado em m² das principais áreas vazias e/ou subutilizadas identificadas no município de Belo Horizonte por imagens classificadas como potenciais AEIS ambientais (excluída a ADE de interesse ambiental do Isidoro) em 2014

Total de áreas vazias, com ou sem mata e aparente subutilização em relação ao entorno (lotes e glebas)	3 947 870,00 m ²
Total das áreas vazias potencialmente edificáveis (fora das matas e áreas de preservação e sem declividade acentuada)	892 460,00 m ²
Estimativa de potenciais UHs (quota 50 sobre 80% das áreas dos terrenos edificáveis)	14 279 domicílios

Fonte: Dados trabalhados pelo autor.

Após se constatar que tais áreas (AEIS ambientais) indicadas no Plano Diretor só se tornariam efetivamente possíveis de serem implementadas se aprovadas em lei, a partir de um projeto a ser enviado para o legislativo municipal, a equipe técnica na SMAPU já havia levantado, uma série de supostas “inviabilidades técnicas” para efetivação das AEIS ambientais. Em primeiro lugar, os técnicos defrontaram-se com a questão da necessidade de controle pelo poder público entre as áreas preservadas e aquelas a serem ocupadas por populações de menor renda. Isso exigiria uma gestão e manutenção dessas áreas que traria mais custos para o poder público, e não atenderia, portanto, a lógica vigente de “se fazer mais com menos”.

Ademais, com a lógica de se tratar as questões ambientais na perspectiva da modernização ecológica e de seus produtos como mercadoria, não seria de se assustar a ideia de se fazer parcerias público-privadas (PPPs) numa tentativa de “melhor gestão” dessas áreas, que certamente implicaria em cercamento e controle mais rígido, a partir de diversas normas do que se pode e não pode fazer, assim como e quando entrar dentro das AEIS ambientais. Nessa perspectiva ideológica, as possibilidades dessas áreas serem democraticamente acessíveis para todos seriam minadas, inclusive pessoas os mais pobres que moram no entorno, já que provavelmente não viriam a poder usufruí-las.

Cogitou-se também, no âmbito das hipóteses mais pessimistas, que tais práticas como as propostas das AEIS ambientais tendem a não darem “certo”, pois tais áreas (hoje predominantemente de propriedade privada) possuem diversos proprietários distintos numa

mesma área de uma única AEIS ambiental, o que já dificultaria a compra pelo poder público e/ou algum possível processo futuro de gestão necessária para esses conjuntos e parques caso implementados.

Além disso, o poder público municipal vem ano após ano enfraquecendo a sua política municipal de habitação voltada para produção autônoma de formas de moradias “alternativas”, pois se tem priorizado a execução do programa federal “Minha Casa Minha Vida” que exige parâmetros relativamente mais rígidos e “engessados” do a proposta em discussão.

Diante dessa preocupação dos técnicos em planejamento, há que se questionar aqui em primeiro lugar, de que maneira se tem expressado a reprodução da clássica problemática habitacional no urbano, especialmente a partir da incursão de novos discursos predominantes que vêm enfatizando as questões ambientais e de sustentabilidade: a propósito, quais as ideologias dominantes que têm sustentado esses discursos, no campo social, político e econômico?

Por outro lado, quais as possibilidades e alternativas podem se colocar como potenciais, diante as múltiplas hipóteses de transformações sociais discutidas pelos teóricos urbanos? Em que medida eles tendem a convergir ou não?

Ao considerar outras linhas de pensamento de possibilidades de transformações sociais efetivas (ou não); em que medida também a emergência do pensamento ambiental, inclusive no meio urbano, pode oferecer outros caminhos e alternativas diante dos velhos impasses verificados no processo de planejamento em meio à realidade urbana brasileira, especialmente no campo da habitação e de áreas disponíveis para construção das mesmas?

4.3 – As propostas de AEIS e AEIS ambientais na visão da ecologia política: Conflitos e perspectivas

As recentes ocupações verificadas nos últimos anos - especialmente após 2013 - na Região Metropolitana de Belo Horizonte, ligada a movimentos de luta pela moradia, evidenciam além dos conflitos, a incapacidade do poder público, nos moldes de produção de moradias atuais, de se procurar resolvê-los.

Primeiro porque as propostas do planejamento nesse sentido já evidenciam resistências internas antes mesmo de serem postas em prática, já que se reconhece tal proposta de AEIS ambientais no mínimo como difícil de se viabilizar dentro do atual sistema político, social e econômico. No entanto, não seria também as propostas de AEIS ambientais uma tentativa de diminuir a pressão ambiental no município?

Vale destacar também que muitos dos terrenos que vêm sendo ocupados apresentam do ponto de vista técnico, relevância ambiental considerável que justifica a não ocupação ou ocupação parcial e ordenada dessas áreas. Por outro lado, há que se considerar que a busca por uma compreensão desses problemas - e práticas de intervenção possíveis - tem se dado, hoje, majoritariamente dentro do contexto de oportunidades capitalistas, e que mantém, portanto, classicamente seus conflitos e contradições como apresentado nos capítulos anteriores.

Essa discussão do urbano carece, portanto, cada vez mais de uma “atualização” de compreensão nesse sentido, pois a questão habitacional é classicamente estudada como parte de um componente social, mas que também é ambiental.

Outro enfoque também que merece ser ressaltado nessa discussão seria o porquê das camadas sociais menos favorecidas ainda serem sinônimas de “degradadoras do meio ambiente” das cidades enquanto os mais ricos podem morar em loteamentos cercados pelo verde.

Algumas melhorias “ambientais” verificadas hoje estão sendo ainda voltadas prioritariamente para as camadas sociais mais ricas a partir de práticas mercadológicas como a venda de imóveis em condomínios fechados distantes do centro da cidade e em locais de matas preservadas ao redor. Tal situação vem trazendo como impacto ambiental negativo nas grandes cidades, por exemplo, um aumento do deslocamento diário de toda essa população exclusivamente em seus veículos particulares agravando a poluição e os congestionamentos. Entretanto, tal situação ainda não vem sendo questionada de forma devida por alguns grupos, especialmente aqueles que se autodeclaram defensores de uma “sustentabilidade ambiental” ao “vender o verde” como um novo “modo de vida” nas metrópoles.

Esse mesmo tipo de discurso, também carrega, mesmo que indiretamente, a ideia de que são aquelas populações mais pobres, aquelas que ocupam irregularmente os fundos de vale da cidade, por exemplo, as responsáveis pela degradação do meio ambiente urbano.

Assim, as perspectivas do que pode ser desenvolvimento sustentável e justiça ambiental no meio urbano, especialmente nas grandes metrópoles, também tendem a trazer conflitos entre diferentes grupos e interesses. Contudo, há um ponto positivo dessas diferenças a partir da ampliação do debate. Abrem-se novas possibilidades de consolidar o tema e rever as velhas e danosas práticas de urbanismo que moldaram nossas cidades e não tem sido, possivelmente, as mais justas e adequadas no sentido de se promover melhorias ambientais para os que nelas habitam.

Cabe chamar atenção aqui sobre o debate das questões urbanas, em especial do planejamento urbano no contexto brasileiro atual, que vem se inserindo numa perspectiva danosa: ocorre não somente na prática dos Planos Diretores que vem sendo “vendidos em larga escala” por aí a ideia da cidade como um lugar voltado para as lógicas de mercado e espaços de consumo, como também há uma apropriação de boa parte desse mercado pelas questões ambientais, como já apresentado no capítulo 1, sobre a modernização ecológica e a questão da sustentabilidade urbana.

O artigo de Laschefski e Costa (2008) aborda um exemplo sobre como a questão da preservação ambiental vem sendo apropriada pelo setor imobiliário voltado para as camadas sociais de maior renda utilizando-se de um discurso de “qualidade de vida” a partir da “preservação do meio ambiente” e que tem sido altamente lucrativo para determinados setores econômicos privados. Na prática, tais empreendimentos têm contribuído também para afastar, em termos de local de moradia, os mais pobres dos mais ricos reforçando, portanto a segregação sócio espacial nas metrópoles, além do aumento do uso do automóvel particular e consequentemente o aumento do congestionamento das vias.

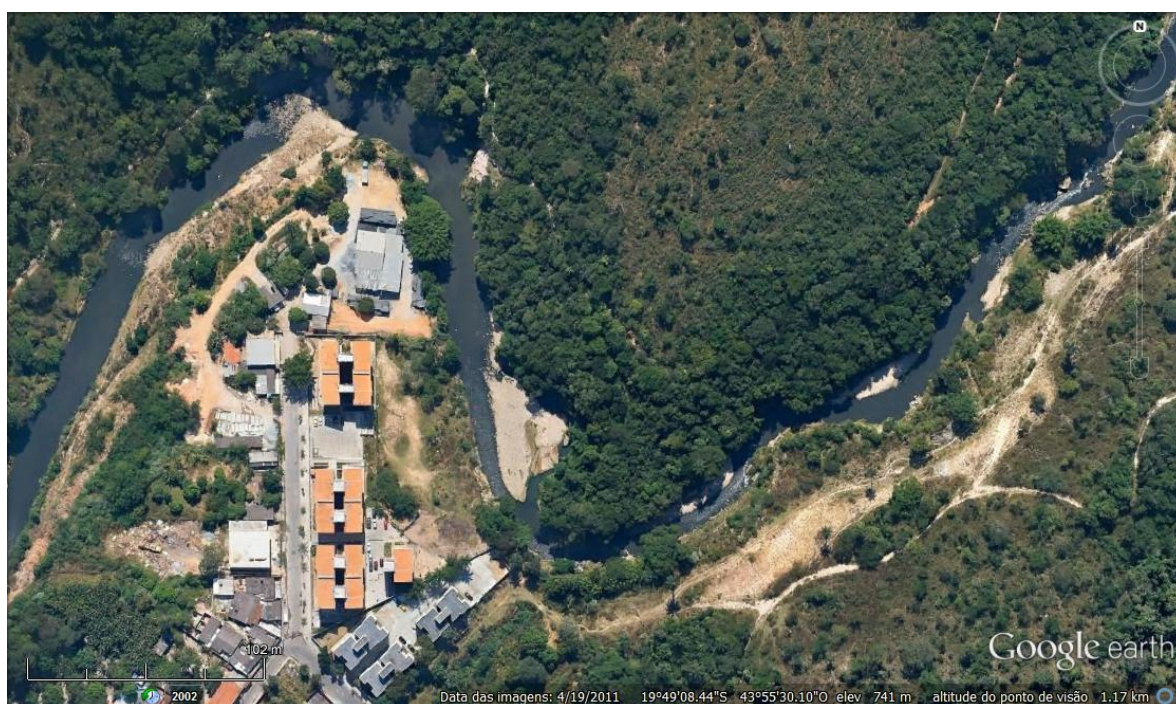
Já os mais pobres não tem tido “a mesma sorte” de morar em loteamentos cercados pelo verde e de alguma maneira com a garantia de preservação dessas mesmas áreas, dotadas de possibilidade de utilização das mesmas também para o lazer. No caso das grandes cidades brasileiras, os mais pobres residem na sua maior parte em ocupações espontâneas (vilas ou favelas), geralmente localizadas em áreas que deveriam ser do ponto de vista técnico, de preservação permanente pela lei ambiental vigente (fundos de vale), mas foram ocupadas por barracos, ou então residem em áreas com declividade de terreno muito acentuada (morros).

Moradores dessas áreas que já foram reassentados ou beneficiados de alguma maneira por algum programa habitacional social, tendem a residir em conjuntos verticais, geralmente apartamentos muito pequenos, de baixo padrão construtivo e sem nenhuma “qualidade

ambiental” no seu entorno imediato quando não mudam para “longe”. Esses conjuntos habitacionais que vêm sendo produzidos “em massa” para os mais pobres, ignoram a implementação de parques no entorno, áreas livres para cultivo de agricultura urbana, lazer e esporte, ruas bem arborizadas e cursos d’água despoluídos em avenidas-parque com ciclovias e/ou parque lineares que poderiam ser bem cuidados pelo poder público e os próprios moradores do entorno.

A seguir, um exemplo clássico de conjunto habitacional em Belo Horizonte que “dá as costas” para o rio e cujo tratamento urbanístico do entorno ignora o potencial ambiental existente.

Figura 5 – Imagem de conjunto habitacional recente construído no bairro Solimões às margens do Ribeirão Isidoro e próximo da ADE de interesse ambiental do Isidoro em Belo Horizonte (MG)



Fonte: Imagem do *software Google Earth* (2014).

Ora, não seriam a presença de mais áreas livres no entorno dos conjuntos habitacionais, uma possibilidade para os grupos mais marginalizados, de uma busca por alternativa de uma sustentabilidade socioambiental sobre o uso do solo urbano?

Parte-se aqui da crítica de que a falta de espaço tem obrigado muitas famílias removidas a viverem em pequenos apartamentos, fruto de reassentamento dos atuais programas habitacionais, que direcionam as mesmas para o aumento das despesas de consumo de água, luz, condomínio e supermercado, por exemplo.

Assim, as áreas verdes e livres no entorno de conjuntos habitacionais como numa proposta de AEIS ambientais, poderiam, em tese, ofertar formas de uso mais tradicionais como criação de galinhas, fogão a lenha e cultivo de hortas que poderiam promover não somente uma maior socialização das pessoas que moram no entorno como também a redução do custo de vida econômico, especialmente das famílias mais pobres.

Esse seria um ponto crucial a se pensar na questão da ecologia política urbana, na busca pela sustentabilidade e a partir inclusive, dos próprios instrumentos legais já existentes ou que podem vir a existir, além das propostas de planejamento urbano como as AEIS ambientais, e que devem ser aprimoradas.

Enquanto isso, outros grupos sociais também muito pobres ainda residem em cortiços nas áreas centrais mais degradadas, moram de favor ou então improvisam barracos embaixo de pontes e viadutos. Isso denota, de certa forma, que as condições de moradia dos mais pobres hoje nas grandes cidades, de um modo geral (salvo exceções), não tem sido do ponto de vista ambiental os modelos mais “sustentáveis” que poderiam ser almejados.

Tudo isso contribui para uma ideia até certo ponto perigosa de que a pobreza no meio urbano é de fato, senão a maior uma das principais causadoras de degradação ambiental e, portanto, promotora da insustentabilidade socioambiental, ora vemos a imagem que segue que pode expressar bem isso.

Figura 6 – Ribeirão do Onça no Bairro Ribeiro de Abreu em Belo Horizonte (MG) visto a partir da Rua Antônio Ribeiro de Abreu



Fonte: Imagem do recurso *street view* do *software Google Earth* (2014)

Entretanto, as formas de produção do espaço urbano, especialmente aquelas destinadas para os mais pobres, a partir do planejamento urbano, podem sim, tentar reverter ou continuar buscando amenizar essas condições ambientais desfavoráveis a partir do potencial que o espaço urbano-ambiental pode oferecer.

Desta maneira, os problemas habitacionais, discutidos ao longo do trabalho numa perspectiva socioeconômica, também se inserem na questão ambiental, especialmente se considerarmos algumas áreas de risco ocupadas, como fundos de vale sujeitos às inundações, locais de alta declividade sujeitos a deslizamentos de solo além de outras questões que envolvem o campo do planejamento e do urbanismo a partir da intervenção e regulação estatal, já que muitos locais ocupados irregularmente por camadas sociais mais pobres ainda não tem sequer acesso ao saneamento básico, por exemplo.

4.4 – AEIS ambientais e o direito ao território

Como já mencionado, a emergência do pensamento ambiental, especialmente nas últimas décadas do século XX, já aparece inserida nos modelos de desenvolvimento socioeconômicos e políticos do capitalismo assim como no espaço das cidades. Igualmente, as ideias oriundas da ecologia política se apresentam como uma forma de pensamento que procura grosso modo, fazer uma junção das questões ambientais nas mais diversas escalas geográficas e sociais a partir de uma análise crítica e de reconhecimento de conflitos de naturezas diversas.

E as propostas de AEIS e AEIS ambientais em Belo Horizonte expressam alguns desses conflitos. Elas ajudam a desconstruir, em primeiro lugar, um discurso divulgado especialmente pela grande mídia, defensora de atores hegemônicos que sustentam como meio da organização do espaço a propriedade privada.

São discursos que alegam a carência de terras em Belo Horizonte, especialmente para produção de moradias populares. O mapa de áreas vazias e/ou subutilizadas, fora das áreas predominantemente verdes e de preservação ambiental em Belo Horizonte, demonstra que há muitas áreas na cidade que não cumprem a função social do solo urbano mesmo com o Estatuto da Cidade tendo alguns instrumentos para enfrentar esse problema.

Tabela 3 – Cálculo aproximado em m² das principais áreas vazias e/ou subutilizadas identificadas no município de Belo Horizonte por imagens classificadas pelo autor neste trabalho como potenciais AEIS e AEIS ambientais (excluída a ADE de interesse ambiental do Isidoro) em 2014

Total de áreas vazias ou com aparente subutilização em relação ao entorno (lotes e glebas)	17 417 795,00 m ²
Estimativa de potenciais UHs (quota 50 sobre 80% do total das áreas vazias)	278 684 domicílios

Fonte: Dados trabalhados pelo autor.

A tabela 3 mostra que da área total do município de BH (330,23 Km² segundo o IGA), ou 330 milhões de m²; foram identificadas pelo menos 17 milhões de m² (algo em torno de

5% da área total do município, excluída a “ADE de interesse ambiental do Isidoro”) como principais áreas com potencial de destinação para habitação de interesse social e algumas áreas verdes expressivas vinculadas à possibilidade de ocupação parcial (no caso das AEIS ambientais).

Desses terrenos, considerando o empecilho do valor do solo, inicialmente apenas as áreas públicas municipais foram aprovadas como novas AEIS-1 em 2013 (Lei Municipal 10 628/2013) e as de propriedade privada foram aprovadas em outra lei (Lei Municipal 10 716/2014).

Outras propostas de AEIS, inclusive algumas que podem ser enquadradas como “ambientais”, dada relevância de vegetação e/ou presença de cursos d’água significativos, foram aprovadas em 2014 (Decreto 15 812/2014) pelo legislativo municipal. Voltadas para atender o programa MCMV, consistem especialmente em projetos de loteamento a serem executadas as edificações a partir de grandes construtoras já definidas, caso de glebas maiores como a do “Capitão Eduardo”, na Regional Nordeste de BH.

Alguns efeitos após aprovação dessas leis, já podem ser sentidos em BH, especialmente considerando que poucas AEIS que são de propriedade privada (e de menor valor do solo), mas que foram aprovadas, não poderá ser alterada antes que uma outra nova Conferência de Política Urbana Municipal aconteça.

As resistências a essas mudanças no solo urbano para políticas habitacionais (e ambientais?) são diversas, pois pegou alguns proprietários de surpresa. Diante dessas questões, parece mais inviável ainda tentar avançar para as demais propostas de AEIS assim como a aplicação de outros instrumentos tais como os compulsórios previstos no EC, por exemplo.

A lei de AEIS-1 de áreas privadas (lei municipal 10 716/2014) buscou ofertar um Coeficiente de Aproveitamento (CA) alto para ampliar o interesse dos proprietários e buscar a viabilidade econômica. Entretanto alguns limites com relação às normativas da CEF para o financiamento do MCMV têm limitado o planejamento do poder público municipal, na viabilização de tipologias mais verticalizadas e de uso misto, por exemplo, propostas na ideia de cidade compacta.

Por outro lado, a lei de AEIS-1 de áreas públicas (lei municipal 10 628/2013) tem possibilitado algumas construções de conjuntos mais bem localizados, contudo seus terrenos vêm sendo disputados por outros órgãos do poder público municipal, como para construção de escolas, por exemplo.

Atualmente (2015), as propostas de novas AEIS do tipo “1” e do tipo “2” e “AEIS ambientais” encontram-se em tramitação, inserida no Projeto de Lei 1749 de 2015, enviado à Câmara Municipal de BH. Esse projeto é na verdade o novo Plano Diretor resultante da IV Conferência de Política Urbana de BH.

No projeto, as AEIS ambientais constam como “AEIS-1 ambiental”. Observa-se que várias áreas que haviam sido originalmente propostas, tanto para AEIS-1 como para AEIS ambientais foram excluídas do Projeto de Lei por razões diversas. Como já dito, o foco desse trabalho é no processo metodológico embrionário de revisão das AEIS e discussões acadêmicas a respeito, especialmente no campo ambiental a partir da ecologia política.

Assim, os desdobramentos das leis e projetos de lei, assim como as consequências das AEIS para a cidade, após implementadas, poderão ser discutidas em trabalhos posteriores.

De qualquer forma, fica mais do que evidente os conflitos, especialmente a dificuldade de diálogo do poder público no processo de planejamento, apesar da realização da conferência de política urbana, que já trouxe essas propostas de AEIS “prontas” para serem aprovadas e votadas no legislativo. Igualmente, as dificuldades sobre como lidar com a delicadeza da questão do solo urbano e da moradia social na cidade emergem, mediante a ausência de debates mais amplos e a permanente disputa de relações de poder e jogos de interesse. Jogos esses que envolvem não somente o poder de um mercado imobiliário local, mas também o campo das pretensões pessoais dos indivíduos (já que isso mexe também com diversos proprietários de terra) e os próprios rumos da cidade, em última instância trata da (re) produção do espaço urbano.

As demandas habitacionais reivindicadas pelos grupos de moradia popular, apesar de disporem agora de alguns terrenos a mais de AEIS “garantidos” por lei, não têm conseguido viabilizar os projetos habitacionais tendo em vista o aumento da dependência do município de BH do programa MCMV para HIS, e que só tem tido maiores chances de se viabilizar economicamente caso seja construído em áreas públicas ou em áreas que a prefeitura compre os terrenos (que em geral são muito caros).

Se do ponto de vista físico, existe espaço suficiente dentro do município possível de ser ocupado fora das atuais áreas de preservação e parques já existentes, mas em áreas com características ambientais que poderiam ser absorvidas como diferencial positivo para os moradores da cidade; por outro, há também áreas relativamente bem localizadas, capazes de suprir por décadas a demanda habitacional de interesse social, ao contrário do que muitas

vezes enfatiza o discurso dominante do mercado imobiliário e que poderia colaborar na ideia de cidade compacta em parte, menos segregada socialmente e consequentemente mais inclusiva no que tange o direito à moradia e à cidade.

Não é incomum ao ler as páginas dos principais jornais mineiros sobre o mercado imobiliário em Belo Horizonte, entrevistas com pessoas que trabalham para grandes construtoras - inclusive aquelas que atuam pelo programa MCMV – apontando que ocorre uma relativa “falta” de terrenos dentro do município de Belo Horizonte e até mesmo em municípios vizinhos, como Contagem (ESTADO DE MINAS, 2013) que tem inviabilizado novas construções de conjuntos na cidade e que, portanto a tendência é de se procurar construir cada vez mais em grandes áreas “livres” que apontam novos eixos de crescimento e valorização em outros municípios da região metropolitana.

Principalmente ao se tratar de compradores de menor renda, esse tipo de discurso é o mais interessante para as construtoras que necessitam fazer o maior número possível de conjuntos habitacionais em uma única área, o que já reduz significativamente a logística dos custos com a construção e evidentemente amplia a perspectiva de lucro das empresas. Também nesse sentido, a perspectiva dos maiores ganhos financeiros prevalece em face à preocupação com a qualidade ambiental do entorno em que se constroem.

Igualmente, não são construídas moradias numa localização mais próxima de áreas mais centrais da metrópole, que também possui terrenos vazios possíveis de serem ocupados como já visto, porém bem mais caros devidos à localização. Essas áreas tendem a ser desinteressantes para construtores em geral que visam o lucro máximo e custos mínimos ao se construir habitação social. E a falta de “incentivos” do poder público nesse sentido colabora negativamente para a ausência de uma discussão maior sobre isto.

Na priorização do lucro, a qualidade construtiva das edificações é questionável assim como o tamanho dos apartamentos, que desconsidera variações do tamanho das famílias e necessidades particulares dos moradores que, diga-se de passagem, são bastante heterogêneas tais como as diferenças de idade, atividades que exercem, suas raízes culturais entre outras que poderiam colaborar na perspectiva da sustentabilidade socioambiental urbana e melhoria das formas de uso das áreas livres no entorno das habitações.

Como exemplo já mencionado anteriormente, moradores removidos de áreas de risco em favelas, que antes possuíam no quintal de suas casas o cultivo de hortas e criação de galinhas, por exemplo - que inclusive ajudavam no seu sustento - agora estão obrigados a não ter mais essa alternativa (LASCHEFSKI, 2013, p. 163).

Não que seja melhor morar em barracos em áreas de risco, mas por outro lado, é realmente necessária que a vida numa metrópole se reduza para as camadas sociais menos favorecidas à perspectiva de se morar em caixotes, mesmo estando num país onde o que mais se tem é espaço físico?

Em segundo lugar, cabe questionar, portanto, porque a proposta conceitual de AEIS, inclusive de AEIS ambientais não se torna facilmente uma política pública. Não seria a proposta de AEIS ambientais mais um projeto em parte utópico pelos planejadores como nos moldes de Amaurote, e em parte mais uma intervenção elitista que não considera a realidade local das pessoas que necessitam de moradia? Como reverter os obstáculos políticos e as relações de poder que atualmente não tem interesse de realizar essa proposta?

O trabalho das AEIS ambientais na PBH avançou não somente para o estabelecimento de uma metodologia de cunho tecnicista e jurídico-legal em vigor, mas instigou seus autores também à necessidade de uma maior reflexão política e social durante todo o processo de revisão dessas áreas que foram mapeadas no período aproximado de um ano.

Nesse ínterim, como o que tem valor é aquilo que se institucionaliza dentro do discurso competente dominante, sugere-se como contrapartida a questão do aprimoramento e viabilização do direito ao território. Seria uma possibilidade de abranger a perspectiva ambiental e social tão importante no campo habitacional, como discutido no trabalho.

Isso pode se dar ao apresentar o questionamento do tamanho e tipo de uso das áreas urbanas para além unicamente dos fins de moradia, mas também de outras atividades como áreas para lazer, jardinagem e agricultura, seja ela como atividade recreativa, seja como atividade comunitária de base solidária e/ou econômica de menores proporções.

A ideia de AEIS ambientais propostas em Belo Horizonte, se aprimorada, perpassa por essa ideia de um direito não somente à moradia dentro do direito à cidade, mas de um direito ao território, que considere tanto o espaço físico da habitação social como também o seu entorno com atributos ambientais significativos, que podem ser apresentados aqui como a maior presença de áreas mais verdes no entorno a serem de certa forma tanto preservadas como possíveis de serem utilizadas de forma mais democrática pelas pessoas.

Obviamente, as áreas levantadas deveriam ser mais bem analisadas para tais finalidades, antes de as AEIS ambientais serem implementadas. Já que também não se sabe ao certo quais os tipos de uso específicos elas poderão ter na sua concepção, e quais os tipos de uso específicos elas terão de fato na realidade.

A propósito, qual seria o tipo de uso ideal e mais demandado numa área com prevalência da habitação social no seu entorno imediato? As pessoas que vivem na metrópole estão de fato preparadas e acostumadas com isto? Como essas áreas poderiam representar, para determinados grupos ou camadas sociais, possibilidades de mudanças nas relações com o meio ambiente urbano e as próprias relações com o espaço da/na metrópole e das pessoas que nesses espaços vierem a usufruir?

A noção de que isso perpassa pelo direito à cidade, à moradia, ao território e à justiça social e ambiental ainda necessita, portanto, ser mais bem desenvolvida e absorvida pelo poder público e sociedade em geral antes de ser institucionalizada como na proposta de AEIS ambiental. Parece que a necessidade conceitual por trás da ideia ainda está inconsolidada e contribuições significativas e novas ideias podem ser amadurecidas, especialmente se consideradas outras formas de participação social além da visão dos planejadores.

Nesse sentido, tal planejamento não poderá ser feito de forma mais participativa ao invés das discussões muito técnicas, junto aos grupos ou camadas sociais a serem beneficiadas, e tendo como foco uma garantia pelo direito fundamental do território?

Lembramos aqui a abordagem da justiça ambiental que procura, “a articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis”, por exemplo, sendo um dos conceitos que emergem das discussões que envolvem a ecologia política e que se constituiu nos EUA a partir do final da década de 1960 (ACSELRAD, 2004, p.25).

Diante disso, e do ponto de vista jurídico, pode-se perceber que a vacância de terras observadas em Belo Horizonte se contrapõe com a função social da propriedade estabelecida na CF de 1988 e no EC de 2001 tendo em vista que instrumentos do EC como direito de preempção e aplicação de edificação e parcelamento compulsórios não estão sendo aplicados. A noção de justiça ambiental e a necessidade de cumprir o direito ao território (LASCHEFSKI 2013), minaria em parte esses conflitos que são muito de ordem econômica, visando garantir, sobretudo as necessidades básicas como habitação e alimentação, assim como preza a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e a Constituição brasileira de 1988.

O que se vê em Belo Horizonte até agora, no entanto, são conflitos que se deflagram com relações de poder, resistências internas dentro do próprio processo de planejamento, mas, acima de tudo, o retardamento do cumprimento dessas funções e conseqüentemente dos direitos à população que continua carecendo de moradia e um meio ambiente urbano de melhor qualidade no entorno onde vivem ou poderão viver.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As formas de apropriação e ocupação do espaço geográfico nos últimos séculos trouxeram consequências ambientais perversas em magnitude nunca antes observadas no mundo, especialmente nas maiores cidades. Assim como o modelo de produção do espaço urbano e a produção habitacional, as questões ambientais urbanas nelas inseridas têm-se constituído parte de apropriação crescente da estratégia capitalista de manutenção da sua reprodução, com roupagens e discursos renovados, e ao mesmo tempo, inibidores das possibilidades de transformações sociais mais efetivas no espaço urbano.

A emergência do pensamento ambiental, que surge como “contraponto” e “reação” ao capitalismo urbano-industrial e o consumismo decorrente, especialmente a partir dos anos 1970 vem trazer novas formas de se pensar as clássicas questões urbanas e habitacionais. Entretanto, percebe-se que os problemas observados não poderão ser facilmente resolvidos a partir de uma intervenção do estado e planejamento urbano como a proposta de AEIS ambientais em Belo Horizonte, por exemplo. A questão que se coloca nesse caso é por que as AEIS ambientais não vêm sendo efetivamente implementadas?

A partir do caso de BH, pode-se perceber como os problemas ambientais estão de certa forma, entrelaçados aos conflitos entre grupos desprovidos de habitação, o poder público, o planejamento e o próprio sistema econômico já que ele envolve o mercado da terra e a necessidade de mais produção habitacional nas cidades.

Mesmo a existência de um planejamento mais “crítico” que dialogue dentro do possível com a população; trata-se aqui de um problema estrutural, fincado em fortes raízes econômicas (tais como desigualdade social e concentração de renda), culturais (ideologias capitalistas de progresso, propriedade e renda da terra), geográficas (concentração espacial da riqueza, pobreza nas cidades e desigualdades regionais da rede urbana) e, sobretudo os interesses político-econômicos.

Desta forma, seria ilusório achar que o planejamento urbano venha a ser (ou é) um instrumento eficaz do estado no sentido de mudanças sociais e possibilidade de catalisar reformas urbanas mais profundas.

Ao se procurar outras formas de possíveis avanços nessas questões, discussões que envolvem o campo da ecologia política, no entanto não desconsideram a perspectiva das

teorias urbanas críticas de transformações sociais e dos espaços urbanos. Igualmente, a ecologia política parece avançar ao reconhecer que existem conflitos insolúveis, onde as formas de participação e discussão dos mais diversos grupos sociais nos processos decisórios como os de planejamento urbano-ambiental e as intervenções nas cidades voltadas para produção de moradias, inclusive daqueles grupos mais vulneráveis socialmente, precisam urgentemente ser revistos considerando as relações desiguais de poder e oportunidades.

Há que se fazerem outras formas de se incluir esses grupos na participação política mais ativa e de planejamento. Um planejamento participativo, que tem como foco a garantia do direito fundamental ao território, sugere um aprimoramento do modelo democrático e a revisão de prioridades colocando o campo econômico, especialmente aqueles ligados ao solo urbano enquanto mercadoria, em segundo plano. Igualmente, fruto do aprimoramento democrático ou sua radicalização popular, a regulação estatal (bem estudada) torna-se fundamental no processo.

Contudo, essas ideias bem intencionadas de inserção não devem convergir jamais para formas de reprodução de estratégias participativas que buscam o “consenso” através da negociação de supostos interesses, uma estratégia oriundo das conhecidas políticas neoliberais em que os atores hegemônicos continuam a dominar os outros grupos. (LASCHEFSKI, 2013).

Esse poderá ser um primeiro passo para democratizar radicalmente não só o sistema político e as cidades como também, ao incluir as pessoas na responsabilidade dos processos decisórios, ampliar-se a consciência da importância da dimensão ambiental e de tudo que envolve o urbano para as pessoas a partir dos lugares.

Nesse sentido, a incorporação legal das ideias de direito ao território e justiça ambiental, dentro da perspectiva do direito à cidade, junto aos instrumentos já existentes no Estatuto da Cidade poderão representar pelo menos em tese, um avanço institucional importante (LASCHEFSKI, 2013, p.163).

Conseqüentemente não se teria também uma maior possibilidade de transformações e perspectivas de justiça, a partir de novas relações dentro da esfera do possível (nos lugares) ao invés das utopias?

A propósito, pode-se dizer que na utopia de Amaurote proposta por Morus, ele já havia sugerido de certa maneira, a questão do direito ao território e alguma forma de justiça

socioambiental. No entanto, da mesma forma que temos os problemas de agora, Morus se deflagrou com as relações de poder assim como outros utópicos posteriormente, incluindo os urbanistas.

A questão da participação política já era repensada por Morus há mais de 500 anos, enquanto até hoje, apesar dos regimes políticos ditos “democráticos”, parece que não há avanços como se poderia e muitos gostariam. E Morus, ao redesenhar o espaço urbano há mais de 500 anos, apontou para um ponto de partida importante em que se tenta, até os dias de hoje, redesenhar o espaço urbano. Nesse sentido, as AEIS ambientais não poderiam ser uma ferramenta experimental de parte dessas utopias?

E o planejamento e as utopias se deparam aqui novamente com as relações de poder! No entanto, se há alguma democracia no atual sistema, que mesmo timidamente, ela permite elaborar tais propostas pelo poder público como as AEIS ambientais em Belo Horizonte. Longe de estas serem as ideais, parece que a promessa ou a intencionalidade é sempre maior do que aquilo que o sistema econômico em vigor tem conseguido oferecer de forma concreta.

Mas parece bem verdadeiro também que os recursos humanos, os recursos físicos (incluindo o espaço) e materiais existem de forma concreta, assim como o conhecimento e as tecnologias estão “disponíveis” para se transformar os espaços e o meio ambiente urbano de uma forma muito mais rápida e eficiente como nunca antes.

Por outro lado, tem-se ainda a mercadorização da terra, fruto da natureza do capitalismo, incluindo nessa conta o encarecimento dos preços dos terrenos proporcionalmente à medida que aumenta a dimensão física das áreas vazias disponíveis, assim como a mercadorização da natureza e de seus valores que denotam certo apelo “ambiental” no urbano.

Os extensos parques, jardins particulares, e outros atributos similares hoje podem ser adquiridos no conjunto de uma habitação ou condomínio “para qualquer um que puder comprar” segundo o livre mercado e as teorias liberais, mas também esse conjunto de valores mercadológicos expõem os nossos conflitos sociais coletivos (externos) e internos (do desejo do indivíduo), uma angústia permanente entre o querer e o poder. Parecem intensificar também as desigualdades no espaço urbano assim como a qualidade de vida das pessoas que vivem nesses espaços...

E talvez seja esse incômodo, a “zona crítica” como apontou Lefebvre, que vá ao (des) encontro das questões socioambientais no urbano.

A reivindicação do “direito ao território” não poderia, pelo menos em parte, ser realizado no espaço físico da cidade formal tendo em vista que o caráter da proposta das AEIS ambientais refere-se às lutas de poder sobre o espaço e as ideologias urbanas que sustentam a produção capitalista desse espaço?

Nisso, parece que o obstáculo maior para a mobilização de espaços para a criação das AIES ambientais é de natureza política e não técnico-administrativo ou ecológica simplesmente.

E a proposta desse trabalho vem como uma contribuição para isso – já que ela é tópica (topos = lugar) - a partir do mapeamento de áreas nas quais mais justiça social pode vir a ser realizada, ou mesmo quando utilizando-se abordagens no campo da ecologia política, como a necessidade de mais justiça socioambiental, por exemplo.

Contudo, atualmente, diante das constelações políticas e a distribuição do poder que definem a (re) produção do espaço urbano no capitalismo, a proposta é tratada institucionalmente como u-topica (não lugar), ou seja, não pode ser realizada nos lugares aqui apontados nos mapas por causa dos detentores de poder desses lugares.

Mas a proposta de AEIS ambientais não poderia se inserir nesse entendimento como um elemento para superar a desigualdade social no espaço que Morus e Lefebvre reivindicam, caso sejam tópicas?

Ora, não há por que não acreditar, que as transformações sociais num mundo cada vez mais urbano poderão resultar também em mudanças nas relações com o meio ambiente. Já se pode imaginar, de certa forma, alguns prováveis motivos, aqui elencados, que podem nos levar a isto. Só falta saber exatamente como e quando.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. 294 p.

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais**. Nº 1 / Maio 1999. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/27/15>. Acesso em: 19 mar. 2015

ACSELRAD H.; HERCULANO, S.; PÁDUA J. A. (org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BECK, U. Living in the world risk society. **Economy and Society**. v.35 n.3. p. 329-345 Aug. 2006.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **As cidades, as favelas e a URBEL**. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=17484&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=50527&chPlc=50527. Acesso em 03 jul. 2014.

BELO HORIZONTE (MG) Prefeitura. **Lei nº 7 165 de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1996. Disponível em: <http://cmbhsilinternet.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/pesquisaNormas.do>. Acesso em 25 mar 2015.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9959 de 20 de julho de 2010**. Altera a Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, a Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária da Zona de Especial Interesse Social - ZEIS, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://cmbhsilinternet.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/pesquisaNormas.do>.

Acesso em 23 mar 2015.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Mapas e Estatísticas**. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/mapas-e-estatisticas/mapas-estaticos>. Acesso em 24 mar 2015.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=138792&chPlc=138792&&pIdPlc=&app=salanoticias>. Acesso em: 03 de jul. de 2014.

BENEVOLO, L. **As origens da urbanística moderna**. São Paulo: Lisboa, 1981. 166 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 111 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70316>. Acesso em 25/11/2013.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). **Estatuto das cidades: Lei 10.257, de 10.07.01**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 25/11/2013.

BRASIL. **Lei federal complementar nº 14 de 08 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém

e Fortaleza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm. Acesso em 03 jul. 2014.

BRASIL, Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano nº 6 766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 03 jul. 2014.

BRYANT, R.; BAILEY, S. **Third world political ecology.** London/Nova York: Routledge, 1997.

CAMARGO, C. P.F. et al. **São Paulo 1975 – crescimento e pobreza.** São Paulo: Edições Loyola, 1976.

CAMPOS FILHO, C.M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades do Brasil.** São Paulo: Novel, 1989. 143 p.

CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S. S. **Readings in planning theory.** USA: Cambridge, Mass., Blackwell Publishers, 1996. 543p.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 617 p. (A era da Informação: economia, sociedade e cultura;1)

CAVALIERI, D.G. **Os imigrantes italianos e os ítalo-descendentes em Belo Horizonte: identidade e sociabilidade (1897-1942).** 2011. 131 p. Dissertação (mestrado em história). Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto (MG).

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia. O discurso competente e outras falas.** São Paulo: Cortez Editora, 2005. p. 275-310.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro, 1988. 430 p.

COSTA, G. M. Exclusão sócio-espacial na era urbano-industrial: uma introdução ao tema. In: VII Encontro Nacional da Anpur. 1997. Recife. **Anais...** Recife: ANPUR/MDU/UFPE, 1997, v.2, p. 1421-1436.

COSTA, F. N. **Bancos em Minas Gerais (1889-1964)**. 332 p. 1978. Dissertação (mestrado). Universidade de Campinas, Campinas, SP. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2012/10/costafernandonogueirada-bancos-em-minas-gerais-1889-1964-dissertac3a7c3a3o-de-mestrado.pdf>. Acesso em 03 jul. 2014.

COSTA, H.S.M.. **The production of popular land developments in Belo Horizonte, Brazil**. 1983. 291 p. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano). Architectural Association Planning Department. Architectural Association School of Architecture, London.

COSTA, H. S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R. L. (coord.). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. p. 51-78.

COSTA, H. S. M. A reforma urbana e a busca da cidadania. **Revista Indicador /ALEMG**. Belo Horizonte, nº 27, 1988.

COSTA, H. S. M. Mercado Imobiliário, estado e natureza na produção do espaço metropolitano. In: COSTA, H. S. M. et al. (org.). **Novas periferias metropolitanas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006. p. 101-124.

COSTA, H.S.M.; COSTA, G. M. Repensando a análise e a práxis urbana: algumas contribuições da teoria do espaço e do pensamento ambiental. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 365-382.

COTA, D.A. **Legislação urbana e capital imobiliário na produção de moradias em Belo Horizonte**. 2002. 123 P. Dissertação (mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

DAGNINO, E. 2004. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". In: MATO, D. (coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil em tiempos de globalizacion**. Caracas: FACES/Universidad Central da Venezuela, 2004.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979. 296 p.

FRIEDMANN, J. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

GEORGE, P. **Geografia urbana**. São Paulo: Difel, 1983.

GOMES, G.C. **A economia política do/no espaço e as (im) possibilidades do Urbano na metrópole contemporânea**. 2006. 380 f. Dissertação (mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.

HABERMAS, J. **Theory and practice**. Boston: Beacon, 1973. 309 p.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

IBGE. Área Territorial do Brasil. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm. Acesso em 07 jul. 2014.

IBGE. Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>. Acesso em 03 jul. 2014.

IBGE. Estimativas de população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2015. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_2015_TCU_20160712.pdf. Acesso em 31 out. 2015.

_____. Contas Regionais do Brasil – 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_pdf.shtm. Acesso em 03 jul. 2014.

_____. Estados. População estimada de Minas Gerais em 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>. Acesso em 03 jul. 2014.

_____. *Séries históricas e estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD79&t=populacao-municipios-capitais-populacao-presente-residente>. Acesso em 03 jul. 2014.

Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>. Acesso em 03 jul. 2014.

_____. Contas Regionais do Brasil – 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_pdf.shtm. Acesso em 03 jul. 2014.

_____. Estados. População estimada de Minas Gerais em 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>. Acesso em 03 jul. 2014.

_____. *Séries históricas e estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD79&t=populacao-municipios-capitais-populacao-presente-residente>. Acesso em 03 jul. 2014.

IGA. **Relação de 1683 Distritos de Minas Gerais, sendo 853 Distritos Sedes Municipais** (27 de Fevereiro de 2015). Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais/Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior/Instituto de Geoinformação e Tecnologia, 2015. Disponível em: http://www.iga.br/SiteIGA/mapas/cgi/Imagens/MG_Distritos_Fevereiro_2015_1683%20objetos_Areas%20e%20Leis%20de%20criacao.pdf. Acesso em 24 mar 2015.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 202 p.

LASCHEFSKI, K. Licenciamento e equidade ambiental: as racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos. In: ZHOURI, A. **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. 327 p.

LASCHEFSKI, K.; COSTA, H. S. M. Segregação social como externalização de conflitos ambientais: a elitização do meio ambiente na APA-Sul, Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Rev. Ambiente & Sociedade**. vol.11, nº.2. p. 307-322. 2008.

LASCHEFSKI, K. 500 anos em busca da sustentabilidade urbana. **Cad. Metrop.** São Paulo, v.15, n.29, pp. 143-169, jan/jun 2013.

LEFEBVRE, H. (1991). **The production of space**. Oxford, Blackwell.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 178 p.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo**. São Paulo: Nobel, 1988.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LÖWY, M. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 11^a ed. São Paulo: Cortez, 1996. 112 p.

MANNHEIM, K. **Ideologia e Utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968. 330 p.

HOGAN, D. J.; MARANDOLA JUNIOR, E. **População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais**. Campinas: UNICAMP/NEPO, 2009. 290 p.

MARICATO, E.T.M. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Omega, 1979.

MARTINEZ-ALIER, J. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: Ed. da FURB, 1998.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MCLELLAN, D. **A ideologia**. Lisboa: Ed. Estampa, 1987. 151 p.

MEADOWS, D. H. **Limites do crescimento : um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Perspectiva, 1972. 203p.

MONTE-MOR; R. L. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec: ANPUR, 1994.

MONTE-MÓR, R. L. Planejamento Urbano no Brasil; emergência e consolidação. **Etc... espaço, tempo e crítica**, vol. 1, nº 1. 2007.

MONTE-MOR, R.L.M. Belo Horizonte: A cidade planejada e a metrópole em construção. In: MONTE – MÓR, R.L.M. (coord.) et al. **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: PBH/Cedeplar, 1994.

MUMFORD, L. **A cidade na história**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965. 2 v.

OLIVEIRA, F. A **economia brasileira: crítica à razão dualista**. 4ª ed. São Paulo: Petrópolis, 1981.

ONU HÁBITAT. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Estudo das Cidades da América Latina e Caribe*, 2012. ONU-Habitat, 2012. Disponível em: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=362&Itemid=18. Acesso em: 03 jul. 2014.

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. 190 p. Dissertação (mestrado em geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RIBEIRO, L.C.Q; AZEVEDO, S. **A crise da moradia nas grandes cidades: Da questão da habitação a reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

ROBBINS, P. **Political ecology: a critical introduction**. Malden, MA: Blackwell Publishers, 2004.

SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. 399p.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teórico e metodológico da Geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SINGER, P. Campo e cidade no contexto histórico latino-americano. In: SINGER, P.; CARDOSO, F.H. **A cidade e o campo**. Caderno Cebrap 07. São Paulo: CEBRAP, 1973.

Disponível

em:

http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/campo_e_cidade_no_contexto.pdf

SINGER, P. O Uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. p.21-36.

SOJA, E. W. **Postmetropolis: critical studies of cities and regions**. Malden, MA: Blackwell Publishers, 2000. 440 p.

SOUZA, E.A. Ribeirão das Neves: a formação do espaço periférico. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; FARIA, C.A.P. (org.). **Metrópole: território, sociedade e política. O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2008.

SWYNGEDOUW, E.; HEYNEN, N.C. 2003. Urban political ecology, justice and the politics of scale. **Antipode**. Oxford: Blackwell Publishing v. 35 i. 5. Pp. 898-918. Nov. 2003.

Disponível em: <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/UrbanMatters/j.1467-8330.2003.00364.x.pdf>. Acesso em 11/03/2015.

TAKAHASHI, P. Construtoras enfrentam entraves e 'Minha Casa, minha vida' está parado em Contagem. Especialistas do mercado consideram que o programa habitacional do governo federal passa por problemas na cidade em decorrência da falta de terrenos e do valor desatualizado. *Estado de Minas*. Belo Horizonte 10 nov 2013. Caderno Lugar Certo.

Disponível

em:

http://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2013/11/10/interna_noticias,4765

1/construtoras-enfrentam-entraves-e-minha-casa-minha-vida-esta-parado.shtml. Acesso em 23 mar. 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Infraestrutura de dados espaciais (IDE-GeoMinas)**. Disponível em: <http://www.ide.ufv.br/geominas/srv/br/main.home>. Acesso em: 14/07/2015.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2007. Disponível em: www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em 25/11/2013.

ZIZEK, S. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. 133 p.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Trechos da lei municipal nº 9959 de 20 de julho de 2010, referente às AEIS

“ Art. 91-F - Áreas de Especial Interesse Social – AEISs – são aquelas edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, vinculados ao uso habitacional.

§ 1º - A instituição das AEISs pode se dar:

I - por lei, quando da alteração do zoneamento, observado o disposto no art. 111 desta Lei;

II - por ato do Executivo, a partir da proposição do proprietário, caracterizado o interesse público, desde que haja:

a) anuência prévia do COMPUR relativa à capacidade da área para receber os parâmetros urbanísticos de AEIS;

b) anuência prévia do CMH.

§ 2º - Ficam classificadas como AEISs-1 as áreas delimitadas no Anexo XIII desta Lei e os terrenos incluídos no Anexo XIV desta Lei.

§ 3º - Constituem AEISs-2 os loteamentos clandestinos passíveis de regularização, que serão definidas pelo Executivo, no prazo de 6 (seis) meses, contado a partir da data de publicação desta Lei.”

C) A lei 9959/2010, no capítulo V, acrescenta:

“Art. 145 - Áreas de Especial Interesse Social - AEISs - são áreas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social vinculados ao uso habitacional, conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação.

§ 1º - As AEISs dividem-se em:

I - AEISs-1: destinadas à produção de moradias, compostas de áreas vazias, edificações existentes e edificações subutilizadas ou não utilizadas;

II - AEISs-2: destinadas à regularização fundiária e à legalização do tecido urbano, compostas por loteamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda.

§ 2º - As áreas vazias e as edificações subutilizadas ou não utilizadas compõem o cadastro de imóveis para a produção de novas moradias.

Art. 146 - As AEISs-1 obedecerão aos critérios e parâmetros urbanísticos referentes a parcelamento, ocupação e uso do solo estabelecidos nesta Lei e por decreto específico, no caso de edificações subutilizadas ou não utilizadas.

Art. 147 - As AEISs-2 obedecerão aos critérios e parâmetros urbanísticos dispostos na Lei nº 9.074/05 e suas alterações.” (BELO HORIZONTE, lei nº 9959 de 20 de julho de 2010)

Ainda pela lei 9959/2010, é importante lembrar que:

“Art. 14-H - Ficam definidas como áreas nas quais o Município detém o Direito de Preempção:”

“III - as áreas definidas como AEISs, para atendimento da finalidade prevista no inciso II do art. 26 da Lei Federal nº 10.257/01;”

(BELO HORIZONTE, Lei nº 9959 de 20 de julho de 2010)

ANEXOS

ANEXO A – Solicitação de documento à URBEL/PBH protocolado



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Geografia
Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski

Fone +55 31 3409 5444 - Fax +55 31 3409 5410
email: klemens.laschefski@gmail.com

Ao Diretor da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)
Sr. Genedempsey Bicalho Cruz.

À Diretora do Departamento de Planejamento da Urbel
Sra. Cristina Fonseca

Belo Horizonte, 16 de outubro de 2013.

Prezados;

Venho por meio desta solicitar a este órgão da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte um **arquivo em áudio contendo a última gravação da reunião no dia 07 de agosto de 2013, realizada na URBEL, sobre as AEIS-1, AEIS ambientais e números estimados para HIS do atual governo do prefeito, Sr. Márcio Lacerda.** Tal arquivo solicitado se justifica pelo interesse do meu orientando, geógrafo Diego Horta Bicalho (ex-técnico em planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte pela SMAPU) que está desenvolvendo seus estudos e dissertação sobre o trabalho das AEIS-1 e AEIS ambientais que vem sendo propostas nos Planos Diretores Regionais de Belo Horizonte e do qual ele participou na prefeitura até o ano de 2012. Tal arquivo é fundamental para o desenvolvimento e finalização de seus estudos (previstos para dezembro de 2014), especialmente a área relacionada ao Isidoro, no processo de planejamento urbano recente e as propostas de habitação, leis de operações urbanas e mais recentemente ainda alguns conflitos envolvendo ocupações populares. Comprometemo-nos antecipadamente a resguardar tais informações somente para fins acadêmicos conforme for definido pela Urbel e desde já antecipo meus agradecimentos.

Cordialmente;

Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski
Orientador do discente referido
Programa de Pós Graduação em Geografia pelo IGC-UFMG

URBEL - PRESIDENCIA - PROT. 2024/27 12/NOV/2013 15:27

Paula Mota

ANEXO B – Solicitação de documentos à SMAPU/PBH protocolado



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Geografia
Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski

Fone +55 31 3409 5444 - Fax +55 31 3409 5410
email: klemens.laschefski@gmail.com

Ao Secretário de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte
Sr. Marcelo Santiago Faulhaber

A gerente de geoprocessamento da SMAPU
Sra. Lidiane Nery

Belo Horizonte, 16 de outubro de 2013.

Prezados;

Venho por meio desta solicitar a este órgão da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte os seguintes arquivos:

- 1 - Limites do município em shp;
- 2 - Limites de bairro (popular) em shp;
- 3 - Limites de regionais (atual) em shp;
- 4 - Área do Isidoro em shp (OUC e outros se houver);
- 5 - Zoneamento atual, ADEs atuais e OUCs previstas em shp;
- 6 - Áreas públicas do município em shp;
- 7 - Trecho de vias em shp;
- 8 - Lote CP em shp;
- 9 - AEIS-2 propostas/existentes em shp;
- 10 - AEIS-1 da lei atual em shp;
- 11 - AEIS-1 propostas em shp;
- 12 - AEIS-1 ambientais em shp;
- 13 - Novas AEIS-1 públicas aprovadas recentemente em shp;
- 14 - MCMV (Urbel) em shp.

Tais arquivos solicitados se justificam pelo interesse do meu orientando, geógrafo Diego Horta Bicalho (ex-técnico em planejamento urbano da Prefeitura de Belo Horizonte pela SMAPU) que está desenvolvendo seus estudos e dissertação sobre o trabalho das AEIS-1 e AEIS ambientais que vem sendo propostas nos Planos Diretores Regionais de Belo Horizonte e do qual ele participou do processo na prefeitura até o ano de 2012. Tais arquivos são fundamentais para o desenvolvimento e finalização de seus estudos (previstos para dezembro de 2014), especialmente a área relacionada ao Isidoro, no processo de planejamento urbano recente no que tange às propostas de habitação, leis de operações urbanas e mais recentemente ainda alguns conflitos envolvendo ocupações populares. Comprometemo-nos antecipadamente a resguardar tais informações somente para fins acadêmicos conforme for definido pela SMAPU/PBH e desde já antecipo meus agradecimentos.

Cordialmente

Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski
Orientador do referido discente

Universidade Federal de Minas Gerais
Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha - Belo Horizonte - MG
Fone +55 31 3409 4358 - Fax +55 31 3409 5410 - email: klemens.laschefski@gmail.com

ANEXO C – Termo de Compromisso (resposta) da SMAPU/PBH

Termo de Compromisso

A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano – SMAPU - disponibiliza à Diego Horta Bicalho, estudante do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, os dados listados abaixo, especificamente para uso interno.

Os dados fornecidos não deverão ser disponibilizados para outros usuários ou empresas e nem divulgados à imprensa ou veiculados em qualquer meio de comunicação sem autorização expressa dos cedentes. Quando da utilização do dado, os mesmos deverão ser citados conforme sua fonte (Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano/Prefeitura de Belo Horizonte).

Arquivo fornecidos:

	Arquivo	Descrição	Formato	Responsável
1	ou_isidoro	Limite da área de operação urbana Isidoro	.SHP	SMAPU
2	zoneamento_regional_norte	Zoneamento da Regional Norte	.SHP	SMAPU
3	aeis_regional_norte	Áreas de Especial Interesse Social da Regional Norte	.SHP	SMAPU
4	ade_regional_norte	Áreas de Diretrizes Especiais da Regional Norte	.SHP	SMAPU
5	ade_ambiental_regional_norte	Áreas de Diretrizes Especiais de Interesse Ambiental da Regional Norte	.SHP	SMAPU

De acordo,

Ass: Diego Horta Bicalho
Diego Horta Bicalho

Cargo: Estudante

Órgão: UFMG

Documento de identidade: MG.12684953 Estado: MG

Belo Horizonte, 06 de Novembro de 2013
