

LEGALIZAÇÃO DAS FAVELAS: QUAL É O PROBLEMA DE BELO HORIZONTE?

Edésio Fernandes*

Helena Dolabela Pereira**

Este artigo tem como objetivo levantar o atual embate de paradigmas – sociopolíticos e jurídicos – que pode ser identificado nos discursos e ações de alguns atores relacionados à política municipal de urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais de Belo Horizonte. A partir de uma análise da trajetória da gestão urbana municipal desde a elaboração, em 1983, do programa Profavela, pretende-se demonstrar que a ordem jurídica municipal sofreu uma inflexão em relação à evolução da nova ordem jurídico-urbanística nacional, o que vem impedindo o avanço da política municipal de legalização de assentamentos informais.

Palavras-chave: Paradigmas; Ordem Jurídico-Urbanística; Política Municipal; Legalização; Assentamentos Informais.

LEGALISATION OF FAVELAS: WHAT IS THE PROBLEM OF BELO HORIZONTE?

This article aims to discuss the current clash of sociopolitical and legal paradigms which can be identified in the discourse and actions of some actors involved with Belo Horizonte's municipal policy to upgrade and legalise informal settlements. Starting with an analysis of the trajectory of municipal urban management since the enactment in 1983 of the Profavela programme, the article intends to demonstrate that the municipal legal order has reacted against the evolution of the new national legal-urban order, thus blocking the progress of the municipal policy to legalise informal settlements.

Key words: Paradigms; Legal-Urban Order; Legalisation; Informal Settlements.

LEGALIZACIÓN DE LAS FAVELAS: ¿CUAL ES EL PROBLEMA DE BELO HORIZONTE?

Este artículo tiene como objetivo analizar el choque de los paradigmas – sociopolíticos y jurídicos – que se pueden identificar en los discursos y acciones de algunos actores involucrados en la política municipal de la urbanización y la regularización de los asentamientos informales en Belo Horizonte. A partir de un análisis de la trayectoria de la gestión urbanística municipal desde el establecimiento en 1983 del programa Profavela, pretende demostrar que la orden municipal sufrió una inflexión en relación a la evolución del nuevo orden jurídico-urbanístico nacional, que ha impedido el avance de la política municipal de legalización de los asentamientos informales.

* Mestre e doutor em Direito e professor do DPU Associates.

** Mestre em Ciências Políticas, doutoranda em Instituições Políticas Comparadas e professora de Pós-Graduação em Direito Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

Palabras-clave: Paradigmas; Orden Jurídico-Urbanístico; Política Municipal; Legalización; Asentamientos Informales.

LÉGALISATION DES FAVELAS: QUEL EST LE PROBLEME DE BELO HORIZONTE?

Le but de cet article est analyser le conflit de paradigmes – sociopolitiques et juridiques – qui peut être identifié dans les discours et actions des divers acteurs relatif à la politique municipale pour régulariser la situation foncière des favelas à Belo Horizonte. À partir d'une analyse de la gestion urbaine municipale depuis l'élaboration du programme Profavela (1983), l'intention est de démontrer que l'ordre juridique municipale a souffert une inflexion par rapport à l'évolution de l'ordre juridique nationale, ce qui crée des obstacles pour l'implémentation de la politique municipale pour légaliser les favelas.

Mots-clés: Paradigmes; Ordre Juridique Urbaine; Politique Municipale; Légaliser; Favelas.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos meses de 2009, sob o impulso de críticas e questionamentos manifestados por Organizações Não Governamentais (ONGs) e movimentos sociais, vieram à tona alguns dos principais conflitos sociopolíticos e jurídicos que há muito têm permeado as estratégias de implementação da política de regularização fundiária no município de Belo Horizonte. Este artigo levanta o atual embate de paradigmas que pode ser identificado nos discursos e ações de alguns atores relacionados à política municipal – organizações e movimentos sociais, Procuradoria Municipal e Defensoria Pública – representando uma inflexão em relação à trajetória da gestão urbana municipal desde a aprovação, em 1983, do Programa Municipal de Regularização das Favelas (Profavela), o qual teve grande influência na conformação da nova ordem jurídico-urbanística nacional

A partir das recentes inovações na ordem jurídico-urbanística nacional e da significativa ampliação dos recursos públicos disponíveis especialmente por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), foi criada uma gama de novas oportunidades para a gestão da política municipal de urbanização e legalização fundiária de assentamentos informais. No entanto, a julgar pelos atuais embates sociopolíticos e jurídicos, a ordem jurídica municipal de Belo Horizonte parece ter se perdido do processo mais amplo de construção de uma nova ordem jurídico-urbanística nacional, que tem sido calcada na noção das funções sociais da propriedade (privada e pública) e da cidade, do direito social de moradia adequada e do direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

Esse fenômeno ficou patente com a argumentação jurídica oficial expressa recentemente pela Procuradoria Geral do Município em um caso especial e em diversos outros casos. O que parece ter ocorrido com frequência é a instrumentalização política dos discursos ambiental e urbanístico e, até mesmo, jurídico,

desconsiderando muitas vezes a existência de direitos fundiários já adquiridos pelos moradores de assentamentos informais. No nosso entender, é principalmente este último aspecto – o não reconhecimento pelas autoridades municipais da regularização fundiária *como direito* dos moradores em assentamentos consolidados – que parece estar impedindo o avanço da ordem jurídica municipal e, conseqüentemente, da política de legalização dos assentamentos informais no município.

2 O ATUAL EMBATE DE PARADIGMAS SOCIOPOLÍTICOS E SOCIOJURÍDICOS EM BELO HORIZONTE

De acordo com dados recentes da Prefeitura de Belo Horizonte, 364.282 pessoas vivem em favelas e vilas classificadas como Zona Especial de Interesse Social (Zeis), correspondendo a 22,33% da população total e 5% da área total do município. Há 179 favelas (Zeis 1) e 22 conjuntos habitacionais favelizados (Zeis 3), bem como 28 loteamentos anteriores a 1979, parcial ou totalmente irregulares e 76 loteamentos posteriores a 1976, parcial ou totalmente irregulares, compreendendo 10% do território do município. O déficit habitacional é de 50 mil moradias.¹

Nos últimos dois anos, enormes investimentos em infraestrutura urbanística têm sido feitos em favelas e vilas de Belo Horizonte, especialmente com recursos do governo federal decorrentes do PAC. Entretanto, recentes conflitos sociopolíticos e jurídicos parecem indicar que, em vez de promover a inclusão socioespacial prometida pelo governo Lula – que é um dos objetivos principais do PAC –, a forma pela qual esses recursos federais têm sido utilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte estaria agravando processos históricos de segregação socioespacial no município, especialmente devido às recentes remoções de dezenas de milhares de pessoas em decorrência da implementação de obras e projetos de urbanização de favelas e vilas.

Em novembro de 2009, dezenas de organizações sociais importantes – muitas delas historicamente ligadas aos partidos que por quase duas décadas têm dominado a gestão municipal de Belo Horizonte – divulgaram um forte manifesto contra uma série de ações da prefeitura. Organizado em sete pontos, o manifesto questiona, veementemente, a aplicação do PAC apenas em favelas centrais e/ou bem localizadas, já dotadas de serviços públicos e mais valorizadas; o tipo de intervenção urbanística adotada por meio de obras de grande porte e impacto, que tem implicado milhares de remoções; diversas práticas abusivas utilizadas pelo órgão municipal específico, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), tais como pichações e demolições de casas; a perspectiva de gentrificação² das áreas

1. Para dados sobre Belo Horizonte, ver Caldas, Mendonça e Carmo (2008).

2. O neologismo *gentrificação* ou *enobrecimento urbano*, de acordo com algumas traduções, designa um conjunto de processos de transformação do espaço urbano que podem ocorrer com ou sem intervenção governamental.

com o aumento dos preços de terrenos e aluguéis e, conseqüente, o aumento da segregação socioespacial decorrente da “expulsão pelo mercado”; e, especialmente, a maneira como a indenização tem sido calculada e paga às famílias removidas:

(...) Como a maioria dos moradores e moradoras das vilas atingidas não possui título de propriedade de seus imóveis, geralmente fruto de ocupação, o cálculo das indenizações por desapropriação não leva em consideração o preço do lote, mas apenas as benfeitorias realizadas no imóvel. Assim, as indenizações sempre ficam aquém do valor real, o que não permite à família indenizada comprar uma nova moradia na região. Na Vila das Antenas, localizada no Morro das Pedras, por exemplo, tem sido pago, a título de indenização, o equivalente a R\$ 107,00 o metro quadrado construído. Por outro lado, o preço estimado do metro quadrado na Avenida Raja Gabaglia, localizada a poucos metros da vila, é no mínimo R\$ 2.000,00 o metro quadrado. Uma discrepância absurda! As famílias que tiram seu sustento do comércio dentro da vila, geralmente muito dinâmico, são as mais afetadas: perdem trabalho e moradia de uma só vez. Será impossível manter a clientela do salão de beleza, da vendinha ou do ferro-velho morando nos micro-apartamentos. O programa não prevê indenização pelos lucros cessantes, aqueles que o comerciante deixou de auferir com a demolição de sua fonte de renda. Muito curioso: para remover famílias de baixa renda as desapropriações são decretadas no atacado, enquanto nada é feito para punir os especuladores imobiliários que violam o preceito constitucional da função social da propriedade mantendo imóveis abandonados – em BH são mais de 70 mil! (...).³

Logo a seguir, em 24 de novembro de 2009, a Defensoria Pública de Minas Gerais entrou com uma ação judicial contra a Prefeitura de Belo Horizonte, acusando o órgão de violações de direitos humanos, desrespeito ao Código Municipal de Posturas e de colocar em risco a segurança dos moradores, além de discriminação contra moradores de favelas onde há obras de urbanização do programa intitulado Vila-Viva, que tem recursos federais do PAC:

(...) “Esses moradores de favelas não têm a garantia constitucional de indenização prévia. Só recebem o valor da indenização depois que desocupam o imóvel. Isso não ocorre em outras áreas fora de favelas”, disse o defensor público Marcelo Nicolliello, um dos signatários da ação contra a prefeitura. Para Nicolliello, o termo de desapropriação apresentado ao morador de favelas é dúbio e enseja condição favorável apenas para o poder público(...).⁴

Respondendo às críticas de tratamento diferenciado aos moradores de vilas e favelas, o procurador-geral de Belo Horizonte, Marco Antônio Rezende, afirmou:

(...) “A família só sai na hora do recebimento. Porque não há garantias, é um programa social. Não é questão de confiar ou não na pessoa, mas é uma situação de certa informalidade [diante] da hipótese de a pessoa permanecer no local. No caso da desapropriação, se há o pagamento e a pessoa não sai,

3. Uma versão integral do manifesto se encontra no anexo.

4. Veja matéria em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2009/11/25/defensoria-acusa-prefeitura-de-bh-de-discriminar-favelas-alvo-de-obras-do-pac.jhtm>>

entramos com imissão de posse e imediatamente o juiz me autoriza a despejar o ocupante. Não há distinção, as hipóteses [é que são] diferentes”, explica. Segundo Rezende, a prefeitura não teria obrigação de indenizar pessoas que ocupam áreas públicas. “Por definição do Código Civil Brasileiro, o possuidor de áreas públicas é um possuidor de má-fé, ou seja, ele não tem direito à indenização. Mas como isso envolve uma questão social, não podemos colocar a pessoa na rua. Nós temos um programa da prefeitura que trata do desapossamento de áreas públicas”, afirmou. Para ele, há duas situações distintas que são levadas em conta pela prefeitura. “A lei determina que o órgão público, em caso de utilidade pública, desaproprie quem tem a propriedade do imóvel. [Na outra hipótese,] o poder público faz o desapossamento de quem tem a posse de um imóvel ou terreno”, explicou(...).⁵

Como explicar esses dois discursos jurídicos tão profundamente distintos, que certamente revelam visões sociopolíticas igualmente distintas – e mesmo excludentes – acerca do mesmo fenômeno?

Por um lado, os movimentos sociais e a Defensoria Pública construíram seus argumentos jurídicos com base no princípio constitucional das funções sociais da propriedade e da cidade. Esse princípio é um dos dois principais pilares – o outro é o princípio constitucional da gestão democrática da cidade – que estão na base de toda uma nova ordem jurídico-urbanística gradativamente construída ao longo de décadas, reconhecida pela Constituição Federal (CF) de 1988 – incluindo a Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000, que reconheceu o direito social de moradia – e consolidada pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), pela Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e por toda uma série de novas leis federais, entre as quais merecem destaque:

- Lei Federal nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que dispôs sobre a gratuidade do registro imobiliário dos programas de regularização;
- Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, lei de iniciativa popular, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;
- Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que possibilitou a transferência de terras da União para os municípios, para que estes possam regularizar a situação dos ocupantes;
- Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que estabeleceu o direito à assistência técnica gratuita para o avanço dos programas de regularização;
- Lei Federal nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispôs sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal, incluindo uma seção sobre a regularização em áreas urbanas nessa região; e

5. Veja matéria em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2009/11/25/defensoria-acusa-prefeitura-de-bh-de-discriminar-favelas-alvo-de-obras-do-pac.jhtm>>

- Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida e tem toda uma série de novidades em matéria de regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

Trata-se da nova e sólida ordem jurídica que está na base dos esforços de reforma urbana e inclusão socioespacial empreendidos pelo governo federal desde a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, bem como por diversos municípios, incluindo os vários programas de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados que têm sido formulados e implementados no país. Nessa perspectiva, a regularização fundiária é elemento integrante do direito constitucional de moradia, sendo que naqueles casos previstos na própria CF e na legislação infraconstitucional – especialmente o Estatuto da Cidade e a MP nº 2.220/2001 – os moradores desses assentamentos têm *direitos subjetivos à regularização fundiária*. Isso quer dizer que os moradores têm o poder de exigir a regularização da situação fundiária do seu imóvel pelo poder público, podendo reivindicar administrativa e/ou judicialmente o cumprimento dessa obrigação, mesmo quando oposta à vontade do poder público. Esse é inequivocamente o entendimento do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável (Papel Passado) do MCidades.

Por outro lado, ignorando toda essa nova ordem jurídico-urbanística, a Procuradoria do Município de Belo Horizonte propõe um argumento tradicional, baseado em uma leitura descontextualizada do Código Civil Brasileiro, para falar dos ocupantes de assentamentos em terras públicas como “possuidores de má-fé”, que, em princípio, não teriam direito a indenização, mas que, se a recebem, não é por uma questão de direito, mas sim por uma “questão social”. Os efeitos perversos dessa leitura jurídica ultrapassada desde a constitucionalização do princípio da função social da propriedade são evidentes. É esse entendimento jurídico restritivo que dá suporte à atuação discricionária – quando não arbitrária – do poder público municipal na definição da forma de intervenção urbanística e de indenização dos moradores de vilas e favelas. No que diz respeito ao primeiro aspecto, fica claro que, pela quantidade de remoções de famílias provocadas pelas recentes intervenções urbanísticas, as diretrizes jurídicas do direito à regularização fundiária e da permanência dos moradores não têm orientado a atuação municipal. Já em relação à forma de pagamento pela desapropriação dos imóveis, essa não tem sido pautada pela previsão constitucional da justa e prévia indenização. Em relação a este último ponto, a política municipal de habitação definiu alguns critérios de realocação e indenização das famílias: benefício de até R\$ 20.000,00 para o reassentamento de moradores em área de risco; realocação em apartamentos em unidades habitacionais populares, com custo unitário aproximado de R\$ 40.000,00; e/ou indenização em dinheiro.

Também em relação a este último ponto, embasado no entendimento jurídico da “ocupação de má-fé” e da percepção institucional de tratar-se de uma “questão social” e não de direito, o critério utilizado pela prefeitura é de que seja indenizado somente o valor das benfeitorias realizadas sobre o imóvel e não o valor integral do mesmo, uma vez que os moradores não possuem a titularidade do domínio.

A julgar por esse e outros diversos conflitos nos últimos anos, parece que Belo Horizonte está na contramão da história sociojurídica contemporânea.

Primeiro, por negar que as comunidades que vivem em assentamentos informais têm direitos próprios, não estando mais à mercê dos favores e das benesses da administração pública por serem “uma questão social”. Segundo, porque pelo menos desde 1988 uma dimensão fundamental dessa nova ordem jurídica tem sido exatamente o reconhecimento crescente da noção da *função social da propriedade pública*. Esforços significativos têm sido feitos pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e pelo MCidades, além de outros órgãos públicos federais, para facilitar a legalização de terras e outras propriedades da União que se encontram ocupadas por assentamentos informais consolidados, em princípio através da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (MP nº 2.220/2001) e/ou da Concessão de Direito Real de Uso (Decreto-Lei nº 271/1967).

No que diz respeito à urbanização das favelas e vilas, o próprio PAC do governo federal tem, pelo menos em princípio, essa mesma intenção, qual seja, a promoção de inclusão socioespacial. No mesmo sentido, em que pesem as muitas dificuldades do caminho, diversos municípios brasileiros têm feito esforços significativos nesse sentido, reconhecendo direitos, legalizando áreas e lotes e tentando promover o seu registro imobiliário. O município de Osasco, por exemplo, foi recentemente premiado na VI edição do Prêmio CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local exatamente por conta do seu programa de regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

Além de ignorar a referida ordem jurídico-urbanística mais ampla e articulada, de base constitucional, a postura civilista proposta pela Procuradoria do Município de Belo Horizonte faz uma questionável leitura restritiva do próprio Código Civil, que, na sua versão atual, também incorpora com clareza a noção da função social da propriedade.

Esse embate atual de paradigmas sociojurídicos e sociopolíticos tem pelo menos um antecedente importante, qual seja, o caso dos catadores de papel que viviam embaixo de viadutos na região central de Belo Horizonte. Como será discutido brevemente a seguir, na época, argumentos estéticos, higienistas, urbanísticos e ambientais foram utilizados pela administração pública municipal para negar os direitos fundiários reivindicados pelas comunidades.

O embate atual é lamentável, principalmente porque a construção da nova ordem jurídico-urbanística nacional de suporte à regularização fundiária sustentável começou em Belo Horizonte, com a aprovação da lei municipal que criou, de maneira pioneira, o programa Profavela em 1983. Além disso, o município tem sido internacionalmente reconhecido por suas políticas de gestão democrática ao longo de mais de 15 anos de “administração popular”, especialmente o Orçamento Participativo e mesmo, pelo menos no passado, os programas de regularização urbanística de favelas e vilas, como o Projeto Alvorada, que eram considerados “melhores práticas” por agências internacionais.

O que aconteceu, então?

Qual é o problema de Belo Horizonte?

Como a ordem jurídica municipal se perdeu do processo de construção, na esfera nacional, de uma nova ordem jurídico-urbanística calcada na noção das funções sociais da propriedade (privada e pública) e da cidade, do direito social de moradia adequada e do direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados?

3 A CONSTRUÇÃO DA FÓRMULA BRASILEIRA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL

Derrubando de vez o mito ainda amplamente difundido de que o padrão excludente da urbanização do Brasil seria resultado da “falta de planejamento urbano”, Belo Horizonte é um dos exemplos mais contundentes da natureza perversa das relações historicamente estabelecidas no país entre direito, planejamento territorial e mercados imobiliários. Em que pese o exercício sofisticado de ordenamento territorial que está na base dos planos originais, na falta de reserva de espaços na nova cidade, muitos dos seus próprios construtores formaram o que hoje se denomina assentamentos informais – muitos deles nos moldes das atuais favelas – antes mesmo da inauguração da cidade: 3 mil pessoas já viviam nesses assentamentos em 1895.

Foram precisos quase 90 anos para que a invisibilização histórica dessas áreas e comunidades fosse desmascarada pela aprovação da Lei Municipal nº 3.532/1983, que, aproveitando a abertura jurídica proporcionada pela Lei Federal nº 6.766/1979 (que regulamenta o parcelamento do solo urbano no país) permitiu ao Poder Executivo criar o Profavela. Mesmo a celebrada primeira Lei de Uso do Solo do Município de Belo Horizonte, aprovada em 1976, tinha ignorado as muitas favelas e vilas então existentes, classificando muitas delas como “áreas de preservação permanente”.⁶

6. Para análises da política original de regularização de favelas em Belo Horizonte, ver Fernandes (1998, 2003) e Pinho (1995, 1998).

O Profavela foi um programa pioneiro no país, e juntamente com o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife, também de 1983, lançou as bases da “fórmula brasileira” de elaboração de políticas de regularização de assentamentos informais consolidados, qual seja:

- competência municipal para elaboração e execução de políticas, planos e projetos;
- demarcação, no zoneamento municipal, das áreas correspondentes aos assentamentos informais consolidados, inicialmente chamados pela lei de Belo Horizonte de “Setores Especiais 4” (SE-4), sendo que hoje em dia a terminologia dominante no país é Zeis ou Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis);
- elaboração em cada Zeis de normas urbanísticas que expressem as “condições específicas” de urbanização nela existentes;
- criação em cada Zeis de um aparato institucional de gestão, com participação da comunidade organizada; e
- adoção de um enfoque integrado de regularização fundiária, que articula as dimensões de urbanização das áreas e, em menor escala, melhoramento habitacional, com a legalização das áreas e lotes.

Contudo, uma diferença fundamental entre o Profavela e o Prezeis dizia respeito às propostas aprovadas em cada município para a promoção da legalização das áreas e lotes.⁷

No Recife, município no qual a maioria dos assentamentos informais se encontra em terras públicas, especialmente nos terrenos de marinha, foi proposta desde o início uma distinção jurídica entre o tratamento de assentamentos em terras privadas (a serem legalizados através das ações judiciais de usucapião) e aqueles em terras públicas (a serem legalizados através da concessão de direito real de uso, instrumento regulamentado pelo referido Decreto-Lei nº 271/1967). Em Belo Horizonte, onde cerca de metade dos assentamentos informais se encontra em terras privadas, foi decidido que os moradores de todos os assentamentos classificados como SE-4 teriam direito ao título individual de propriedade plena a título gratuito. A decisão pela entrega de títulos individuais gratuitos foi tomada durante o processo de discussão para a elaboração da lei do Profavela em 1983 e se encontra refletida no texto dessa lei. Na época, ainda não existia a noção de usucapião especial urbano, introduzida pela CF de 1988. Desde 1988, contudo, não há qualquer impedimento para que os interessados possam requerer o usucapião, nem para que a prefeitura organize políticas de apoio nesse sentido, como tem

7. Para uma análise da política original de regularização de favelas no Recife, ver Fernandes (2002).

acontecido no Recife e em muitos outros municípios. O que prevaleceu em Belo Horizonte, contudo – e ainda prevalece –, foi a expectativa da população de que a prefeitura faria a distribuição dos títulos individuais depois da desapropriação das áreas privadas, tal como previsto na lei municipal, o que de fato não aconteceu de maneira significativa.

As lógicas por trás dessas diferentes opções jurídico-políticas, ambas fortemente influenciadas pelos grupos ligados à Igreja Católica que naquele momento eram muito ativos nas questões sociais, são de grande interesse, pois revelam visões distintas acerca do fenômeno do desenvolvimento urbano informal – visões essas que ainda estão na base de muitos dos debates contemporâneos e das diferentes políticas públicas de regularização adotadas por diferentes municípios e mesmo por países.

No caso do Recife, a proposta de legalização adotada expressava o entendimento de que o objetivo das políticas públicas era principalmente o de reconhecer o direito social de moradia, que não poderia ser reduzido ao direito de propriedade plena e, muito menos, ao direito individual de propriedade plena. Pelo contrário, havia toda uma preocupação com os possíveis efeitos da titulação nas dinâmicas dos mercados imobiliários, isto é, a possibilidade de que, pressionados por ofertas de agentes imobiliários, os moradores de assentamentos legalizados vendessem suas propriedades recentemente adquiridas, por preços aparentemente atraentes, mas que não seriam suficientes para assegurar a aquisição de outras moradias em lugares centrais e providos de serviços públicos – sendo levados a ocupar outras áreas de propriedade pública ou privada, onde o problema começaria novamente. Trata-se do fenômeno chamado de “expulsão branca” ou “expulsão pelo mercado”, sendo que nesses casos frequentemente os beneficiários finais das políticas públicas de urbanização e legalização – altamente caras – que valorizam as áreas e lotes individuais não são os moradores originais, mas outros agentes imobiliários e grupos sociais interessados em promover a gentrificação das áreas informais.

Essa era uma preocupação forte no Recife, especialmente porque muitas das favelas locais se encontravam em áreas centrais – havendo mesmo uma regra local de que “nunca se está a mais de 100 metros de distância de uma favela”. Por essa razão, foi aprovada a proposta de que os ocupantes de terras públicas teriam direito não à propriedade individual plena, mas a um tipo de direito real, uma forma de propriedade restrita, qual seja, a concessão de direito real de uso, que pode ser concedida individual ou coletivamente. Trata-se de um instrumento cuja natureza contratual permite sua utilização por prazos variados (e mesmo por prazo indeterminado), bem como com caráter oneroso ou gratuito. Dessa forma, a propriedade pública estaria cumprindo a função social determinada pela CF – desde 1934 – para reconhecimento do direito social de moradia, sem que, contudo, fosse promovida a privatização da terra pública. Além disso, na proposta

original do Prezeis, também para evitar a gentrificação das áreas e a “expulsão pelo mercado”, os moradores que recebessem a concessão de direito real de uso somente poderiam vender suas casas caso recebessem aprovação das autoridades públicas e/ou das organizações comunitárias.

Contudo, ainda no contexto do Prezeis, a mesma lógica aplicada às terras públicas não poderia ser aplicada às ocupações consolidadas de terras privadas, muitas delas existentes há décadas, nas quais, pelo princípio tradicional do direito de que o tempo gera direitos (como de resto o tempo abole direitos), os moradores de assentamentos consolidados já tinham direitos próprios de propriedade plena, sendo que o papel principal do poder público nesses casos seria tão-somente o de declarar esses direitos por meio das sentenças judiciais de usucapião, bem como apoiar as comunidades através da assistência jurídica e técnica necessária para tanto. Nessa perspectiva, não caberia pagar indenização aos proprietários privados originais que, por não terem dado uma função social às suas propriedades, acabariam por perdê-las.

A lógica por trás da proposta de legalização aprovada em Belo Horizonte, também por influência de grupos católicos, era completamente distinta. Falava-se não de reconhecimento de direito social de moradia, mas de direito individual de propriedade plena (sem que houvesse nem mesmo qualquer menção à possibilidade de titulação coletiva), com as políticas de regularização fundiária sendo percebidas como uma maneira de promover a reforma da estrutura fundiária concentrada e injusta do país. A proposta aprovada pela lei do Profavela implicava a necessidade de aquisição e/ou desapropriação das terras privadas ocupadas (muitas delas por muitas décadas, desde a fundação da cidade), com pagamento de indenização aos proprietários originais, seguido de doação dos lotes para os moradores. O argumento frequentemente utilizado era o de que se tratava do pagamento de uma dívida social histórica, não cabendo a imposição de qualquer forma de encargo financeiro sobre os ocupantes, que já estavam pagando um alto preço para viver em condições precárias. Qualquer outra forma de titulação que não a propriedade individual plena era frequentemente desconsiderada como uma solução jurídico-política discriminatória e de segunda classe. Não havia maiores questionamentos acerca do fato de que os proprietários originais seriam (re)compensados através do pagamento de indenização.

Essas duas políticas municipais – Profavela e Prezeis – expressavam a mesma preocupação com o impacto que a formalização traria para a vida dos ocupantes, propondo isenção temporária do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em seguida à legalização das áreas. As duas políticas também não ofereceram propostas para a legalização das construções e dos negócios informais existentes nos assentamentos, que são frequentemente objeto de legalização por decreto, sem maiores critérios a não ser o mero pagamento de taxas.

Essas duas políticas paradigmáticas merecem respeito ainda maior porque foram concebidas em um momento histórico especial – de abertura política, rearranjos político-institucionais e forte mobilização social –, mas ainda em um contexto jurídico hostil, de centralização político-institucional e financeira nas mãos do governo federal, esvaziamento dos municípios e das instituições da democracia representativa, bem como em um contexto de afirmação dos direitos individuais de propriedade privada de maneira pouco qualificada, dentro da tradição do Código Civil de 1916.

Em que pesem suas diferenças, as duas políticas municipais foram concebidas no âmbito da *ação discricionária* do poder público municipal.

4 A CF DE 1988, O ESTATUTO DA CIDADE E A LEGISLAÇÃO FEDERAL POSTERIOR

Foi somente com a aprovação do capítulo original sobre política urbana na CF de 1988 que a questão da regularização fundiária de assentamentos informais passou a ganhar outra dimensão. Atendendo às reivindicações dos movimentos sociais expressas na Emenda Popular pela Reforma Urbana, a CF reconheceu o *direito subjetivo* dos moradores de assentamentos informais consolidados, em certas situações, à regularização fundiária. A fórmula constitucional seguiu a orientação da política municipal do Recife: renovando o instituto do usucapião do Direito Civil, a CF criou o usucapião especial urbano (cinco anos, até 250m² – isto é, duas vezes o lote mínimo da Lei Federal nº 6.766/1979), havendo também uma menção à concessão de direito de uso. A mencionada EC nº 26/2000 incluiu o direito de moradia no rol dos direitos sociais.

Durante os 13 anos que se passaram entre a aprovação da CF e a aprovação de sua regulamentação – pela Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade –, diversos municípios brasileiros criaram suas ordens jurídico-urbanísticas próprias, inclusive através da elaboração e implementação de programas municipais de regularização fundiária. A referida “fórmula brasileira” domina desde então, porém, no que diz respeito à titulação das áreas, a orientação original do Recife predomina, com a distinção feita entre terras públicas e terras privadas.

A aprovação do Estatuto da Cidade e da MP que o acompanha, nº 2.220/2001, confirmou e consolidou esse paradigma: regularização fundiária como expressão do direito social de moradia e, em certos casos, também como direito subjetivo. O Estatuto da Cidade regulou a utilização coletiva do usucapião especial urbana, e a MP reconheceu o direito subjetivo – individual e/ou coletivo – à concessão de uso especial para fins de moradia em terras públicas, assim fortalecendo outros programas municipais como Favela-Bairro no Rio de Janeiro, Resolo em São Paulo etc.

Desde então, conforme indicado anteriormente, diversas leis federais foram aprovadas para complementar essa ordem jurídico-urbanística progressista, que quebrou com a tradição histórica que inicialmente invisibilizava as favelas e outros assentamentos informais – que nem constavam das plantas e mapas das administrações municipais, até recentemente –, e das políticas de despejo e remoção forçada.

5 A AÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

Com a criação do MCidades, ainda em 2003 o governo federal criou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, que se propõe a criar as bases jurídicas, institucionais, urbanísticas e financeiras para que os municípios e estados possam atuar na promoção de regularização fundiária de assentamentos informais consolidados, além de dar apoio às comunidades que neles vivem para que, nas hipóteses previstas em lei, tenham seus direitos reconhecidos pelos juízes nos casos de ocupações de terras privadas (via usucapião especial urbano) ou de concessão de uso especial para fins de moradia (nos casos de terras públicas).⁸

O Programa Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável do MCidades tem estimulado parcerias com diversos atores institucionais e sociais, dando estímulo às ações de usucapião (inclusive apoio financeiro), e promovido o envolvimento especial de juízes, promotores, defensores públicos e registradores para que se dê a materialização desses direitos.

Avanços significativos têm acontecido, ainda que em uma escala incipiente. Além da necessidade de mais recursos financeiros, maiores esforços precisam ser feitos para integrar plenamente esse programa com um programa federal anteriormente existente e ainda em vigor, o HBB-Habitar Brasil BID, e com a ação da SPU. Mas, é inegável que o quadro institucional federal tem avançado de maneira muito significativa. Com os recursos do PAC na implementação de infraestrutura urbana, especialmente através de obras de saneamento ambiental, espera-se que avanços maiores na dimensão da urbanização de muitos assentamentos informais sejam possíveis.

Por meio do sistema de monitoramento do Programa Papel Passado/MCidades são acompanhadas atividades de regularização fundiária desenvolvidas em 385 municípios, envolvendo 2.592 assentamentos que abrigam 1.706.573 famílias. Os dados do monitoramento indicam que, até outubro de 2009, foram concedidos 369.715 títulos de propriedade ou de concessão de uso e, destes, 136.974 foram devidamente registrados em Cartório. Esses dados de outubro de 2009, discriminados por Unidades da Federação (UFs), são apresentados na tabela 1 da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)/MCidades:

8. Veja dados em: <<http://www.cidades.gov.br>>

TABELA 1
Programa Papel Passado: ações diretas e indiretas
 (Números por UF)

UF	Número de municípios	Número de assentamentos	Famílias		
			Com progresso de regularização iniciado	Com títulos concedidos	Com títulos registrados em Cartório
Total	385	2.592	1.706.573	369.715	136.974
AC	1	14	5.261	1.784	0
AL	3	17	17.585	623	475
AM	13	58	89.163	35.585	27.771
AP	0	0	0	0	0
BA	16	139	192.521	89.277	42.176
CE	3	66	39.997	504	0
DF	1	13	41.746	1.343	0
ES	7	41	75.809	2.243	1.983
GO	18	42	17.675	7.012	6.198
MA	9	23	140.641	7.240	0
MG	45	208	71.149	13.013	4.054
MS	5	36	9.028	4.008	3.240
MT	42	142	72.953	52.095	186
PA	17	41	84.544	5.358	5.258
PB	13	38	11.962	37	0
PE	10	89	82.966	3.020	1.814
PI	5	30	14.911	3.199	1.437
PR	22	149	56.330	9.996	4.919
RJ	29	246	124.221	11.818	513
RN	7	32	14.153	1.103	169
RO	6	76	62.126	11.170	11.145
RR	1	6	12.155	3.850	0
RS	35	185	41.030	7.238	3.278
SC	18	53	33.211	2.256	1.806
SE	2	10	15.942	3.199	2.014
SP	48	816	373.627	91.411	17.461
TO	9	22	5.867	1.333	1.077

Fonte: SNU/MCidades, 2009.

De acordo com a avaliação da SNPU, esses números indicam inicialmente que os programas de regularização fundiária apoiados e mesmo os não apoiados diretamente pela SNPU já se incorporaram definitivamente na agenda das políticas urbanas municipais. No entanto, eles também demonstram, especialmente pelos dados de títulos registrados, que o processo de regularização para se chegar ao título é extremamente complexo e muito lento diante do universo da informalidade brasileira. Essa dificuldade pode ser creditada, em grande parte, aos entraves jurídicos existentes nas legislações urbanística, ambiental, cartorária e processual vigentes.⁹

6 OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AS DIFICULDADES DA LEGALIZAÇÃO

O princípio jurídico subjacente básico das políticas de regularização fundiária de interesse social é garantir – por questões pragmáticas, financeiras, sociopolíticas e jurídicas – que as comunidades fiquem onde estão, naturalmente em condições melhores, e que tenham seus direitos reconhecidos. Isso não significa dizer que não existam casos específicos onde a remoção de parte das comunidades seja necessária, mas, nessa hipótese, a orientação jurídica contemporânea é de que alternativas aceitáveis têm que ser oferecidas e devidamente negociadas com as pessoas afetadas.

Importante destacar que a urbanização é uma das dimensões dos programas de regularização fundiária e tem como finalidade promover melhorias nas condições de habitabilidade e de infraestrutura dos assentamentos que serão regularizados. Portanto, a forma e a extensão da intervenção urbanística devem ser orientadas pelo direito à permanência dos moradores, evitando-se, ao máximo, a remoção das famílias ali residentes.

Os programas de regularização visam promover, ao mesmo tempo, segurança jurídica da posse dos moradores e integração socioespacial das áreas e comunidades. Não basta legalizar, não basta urbanizar, as duas dimensões da regularização têm que ser articuladas, sendo que a experiência já demonstrou que seu pleno sucesso requer também políticas de geração de emprego e renda para as comunidades excluídas. Para que a regularização seja sustentável, legalização e urbanização têm que caminhar juntas. Sobretudo, não bastam políticas isoladas, setoriais, sem recursos e erráticas.

A questão da legalização dos assentamentos tem avançado com muito mais dificuldade do que as políticas de urbanização, devido aos muitos problemas jurídicos ainda existentes, especialmente os decorrentes da legislação urbanística, ambiental,

9. Para uma análise do Programa Nacional, ver Fernandes (2004).

cartorária e processual em vigor. Por isso, no âmbito da revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano que se encontra no Congresso Nacional – Projeto de Lei (PL) nº 3.057 –, desde 2003 uma ampla discussão tem buscado encontrar as melhores maneiras de superar esses problemas jurídicos para facilitar ainda mais a regularização dos assentamentos informais de interesse social. Já há vários acordos e pactos entre diversos setores para que isso aconteça; avanços importantes aconteceram mesmo na articulação difícil entre o reconhecimento do direito de moradia nos assentamentos informais e as questões ambientais envolvidas, sobretudo no contexto das Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas.

Na formulação do Programa Minha Casa, Minha Vida, possivelmente devido às críticas de que as propostas iniciais do governo somente consideravam novas construções e não tocavam na questão da regularização dos assentamentos existentes, os formuladores da MP nº 459 buscaram no PL nº 3.057 a seção da regularização fundiária de interesse social e a inseriram, com algumas modificações positivas, na nova MP, que foi posteriormente convertida na mencionada Lei Federal nº 11.977/2009. Embora não se deva esperar que essa lei vá promover uma revolução no tratamento da questão, espera-se que seja possível avançar na legalização dos assentamentos informais de interesse social com mais rapidez e eficiência, como consequência das importantes e inovadoras mudanças que foram feitas na legislação urbanística, ambiental, cartorária e processual. Em especial, a nova noção da “demarcação urbanística” já tem possibilitado avanços importantes em alguns municípios.

Nesse contexto, é importante destacar que, nas situações onde cabe direito de usucapião e/ou concessão de uso especial, a legalização das áreas não depende de sua urbanização, já havendo mesmo decisões progressistas que determinaram, pelo contrário, a obrigação de o poder público urbanizar as áreas como resultado da legalização. Já o condicionamento da titulação à existência de serviços públicos tem sido considerado como uma forma de violação de direitos, inclusive de direitos humanos. Assim, se as autoridades públicas querem promover a regularização sustentável, elas têm que agir com eficiência e rapidez, pois se não o fizerem, com o passar do tempo podem vir a perder sua esfera de ação discricionária e ter que vir a aceitar a legalização de situações não totalmente sustentáveis.

Se esse tipo de situação não é ideal de uma perspectiva urbanística e ambiental, deve-se reconhecer que o problema decorre das ambiguidades jurídicas criadas pelas próprias administrações públicas, que por tantas décadas negligenciaram os pobres e seus assentamentos, negaram direitos e criaram todo tipo de confusões – como tributar sem prestar serviços e sem legalizar, legalizar por decreto etc. – quando não provocaram elas mesmas os próprios assentamentos informais.

Por ação e por omissão; por suas leis urbanísticas elitistas e burocráticas; por não reservarem espaços adequados nos zoneamentos das cidades para os pobres;

por fazerem aberta ou veladamente o jogo do mercado imobiliário; por não recuperarem as mais-valias urbanísticas decorrentes da ação do poder público; por não penalizarem a especulação imobiliária e o abandono de imóveis; por todas essas razões, as administrações públicas, especialmente na esfera municipal, são as principais responsáveis pelo processo de desenvolvimento urbano informal e todas suas implicações, e não podem mais se furtar a reconhecer os direitos da enorme população que vive em assentamentos informais consolidados.

7 E BELO HORIZONTE?

O embate atual entre a Prefeitura de Belo Horizonte, a Defensoria Pública e os movimentos sociais representando os moradores dos assentamentos informais naquele município indica que a ordem jurídico-urbanística municipal não tem acompanhado o progresso da ordem jurídica nacional e, como resultado, as autoridades municipais continuam tratando da regularização fundiária tão-somente como uma política discricionária e, mesmo assim, de maneira profundamente questionável jurídica e politicamente.

A julgar pelo manifesto dos movimentos sociais e pela resposta da Procuradoria do Município, os direitos subjetivos de milhares de moradores de assentamentos consolidados não têm sido considerados – aparentemente por serem classificados como “ocupantes de má-fé” que não são detentores de direitos próprios, constituindo uma “questão social”, e não uma questão de direito. Desinformados, desamparados e intimidados, em muitos casos os moradores acabam por aceitar as condições questionáveis impostas pela prefeitura – valores inferiores aos que receberiam se tivessem títulos formais, pagamento de indenização somente após a remoção etc.

É verdade que, para serem efetivados, direitos subjetivos têm que ser declarados judicialmente, o que requer iniciativa dos indivíduos interessados e das comunidades afetadas. Talvez por terem se acomodado (quando não cooptadas) ao longo de tantos anos de “administração popular”, parece que muitas das comunidades dos assentamentos informais ficaram esperando que o poder público fizesse por elas e não tomaram as iniciativas próprias para que a declaração de seus direitos de usucapião e/ou concessão acontecesse. Pelo contrário, muitas pesquisas nos últimos anos indicaram que a titulação não era considerada como uma prioridade pelas comunidades, o que talvez possa ser explicado pelo fato de que, tendo uma forte “percepção de segurança da posse” que parecia afastar a possibilidade de remoção forçada, os moradores “preferiam” continuar a viver na ambiguidade de sua situação jurídica informal, não tendo que arcar com os diversos custos da formalização, além de manter sua “liberdade urbanística”.

Os acontecimentos recentes estão mostrando que essa “percepção de segurança da posse” decorre das condições de um pacto sociopolítico que, como qualquer

pacto, pode mudar, como de fato tem mudado: segurança jurídica plena da posse somente advém da titulação e do registro da propriedade. A possibilidade de desapropriação está sempre colocada, já que pode afetar todo e qualquer imóvel, mas na existência de direitos reais reconhecidos o tratamento dos moradores dos assentamentos consolidados certamente seria outro.

Além disso, seria de se esperar que, mesmo na falta de iniciativa própria dos moradores, uma administração pública historicamente comprometida com a promoção de reforma urbana e inclusão social considerasse como seu papel apoiar as comunidades de todas as formas possíveis para facilitar a legalização de sua situação fundiária, incluindo diversas estratégias de educação, capacitação e suporte técnico, jurídico e financeiro para que isso acontecesse. Esse tem sido, dentre outros, o caso do Recife. O uso crescente da prática de “cheques-despejo” ou “vales-despejo” em São Paulo, por exemplo, com valores ínfimos sendo oferecidos aos moradores que em muitos casos têm direitos próprios (ainda que não tenham sido formalmente declarados) surpreende menos do que em Belo Horizonte, já que naquele município não há uma história sólida de gestão urbana progressista como a da capital mineira.

Mas os episódios recentes têm antecedentes, o mais emblemático sendo o mencionado caso dos catadores de papel que moravam embaixo dos viadutos da Via Expressa. Nesse caso, ocorrido em 2003, já tinha ficado patente a resistência da Prefeitura de Belo Horizonte em reconhecer o direito à concessão de uso da área para os catadores que residiam no local há mais de dez anos. O posicionamento resistente da prefeitura se apoiava na ideia – rebatida por pareceres jurídicos específicos muito bem fundamentados – de que a posse em áreas públicas de uso comum do povo não gerava direitos. Outros argumentos de ordem “higienista”, como o de que a permanência dos moradores causava incômodos aos prédios vizinhos – devido ao barulho, com o qual eles conviviam há mais de uma década (...) –, ou tornava a cidade “feia”, também foram utilizados pela prefeitura.¹⁰

Apoiados em pareceres jurídicos que demonstravam e defendiam o direito subjetivo dos catadores, os moradores desses assentamentos apresentaram um requerimento formal junto à prefeitura pelo reconhecimento do direito à concessão de uso especial para fins de moradia (MP nº 2.220/2001). Os moradores não obtiveram resposta da prefeitura, que apenas apresentou verbalmente o entendimento institucional pela inconstitucionalidade do instrumento da concessão de uso para fins residenciais. Cansados do longo e tenso conflito com a prefeitura, os moradores do viaduto acabaram cedendo a um acordo de remoção. Esse acordo, firmado com o acompanhamento de parceiros sociais dos catadores, estabelecia que os catadores de papel receberiam uma bolsa-moradia e a garantia de que,

10. Para uma análise detalhada desse caso, ver Mattos (2004).

após o fim desse benefício, seriam titulados como proprietários em imóveis do município de Belo Horizonte. No entanto, passados muitos anos desde a celebração do acordo, a situação dos ex-moradores dos viadutos não parece ter mudado. Até a nossa última informação, eles continuavam recebendo a bolsa-moradia e não tinham conseguido nem o espaço para trabalho, conforme prometido pela prefeitura, nem a moradia definitiva.

O que torna esse caso especialmente irônico é o fato de que a prefeitura por muitos anos apoiou as comunidades de catadores, facilitando seu trabalho de coleta e reciclagem de lixo, incentivando sua organização, garantindo acesso a galpões perto dos locais de coleta, tendo sido mesmo internacionalmente reconhecida e premiada por essas políticas solidárias. No entanto, quando se tratava de reconhecer o direito de moradia e de permanência em áreas centrais, quando se tratava de reconhecer a existência de direitos próprios das comunidades pobres, a prefeitura não deu conta da reivindicação e a negou. Mesmo o trabalho pioneiro de Arquitetura e Engenharia Pública, elaborado pelo Escritório de Integração da Escola de Arquitetura da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas, financiado pelo MCidades, demonstrando como as condições de vida dos moradores poderiam ser significativamente melhoradas, foi ignorado.

Antes das atuais intervenções no contexto do PAC, os programas de *urbanização* de favelas e vilas em Belo Horizonte, como o Projeto Alvorada, eram nacional e internacionalmente reconhecidos como “melhores práticas”, por suas considerações técnicas e por envolverem a população na tomada de decisões. Porém, no que diz respeito à *legalização* dessas áreas, os números ainda são muito pouco expressivos para uma política municipal que vem sendo implementada de maneira contínua há tanto tempo. A dimensão da legalização sempre foi menos relevante em Belo Horizonte, e os dados existentes indicam que há um problema sério de escala: o número de pessoas vivendo hoje em áreas informais é praticamente o mesmo de quando o primeiro programa foi implementado.

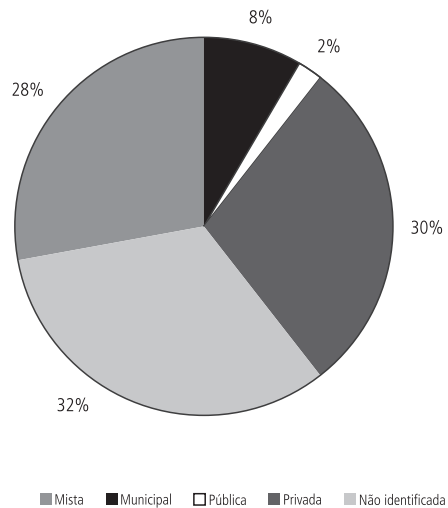
Conforme mencionado, a política de legalização de favelas e vilas em Belo Horizonte nasceu de maneira juridicamente conservadora e questionável (se comparada com a política do Recife), senão politicamente reacionária, e os episódios recentes parecem indicar que esse quadro não mudou. Parece mesmo que, no que diz respeito à legalização de assentamentos informais, Belo Horizonte se tornou prisioneira do fato de ter sido pioneira, e não conseguiu adaptar suas políticas à nova ordem jurídico-urbanística pós-CF de 1988 e Estatuto da Cidade.

Muitas dessas favelas e vilas são áreas – e comunidades – mais antigas do que a cidade e ainda não foram devidamente reconhecidas e integradas na estrutura urbana de Belo Horizonte, continuando a ter os seus direitos básicos desconsiderados.

GRÁFICO 1
Períodos e regularização

Período	Lotes levantados	Lotes aprovados	Escrituras emitidas	Famílias beneficiadas
1986/1992	6.918	6.120	4.929	4.929
1993/2000	4.317	3.041	2.730	4.191
2000/2007	9.118	6.806	4.060	7.857
TOTAL	20.353	15.967	11.719	16.977

- A população total em Zeis 1 e 3 é de 498.642 pessoas.
- A média de pessoas por domicílio é de 4,6.
- Portanto, 15,66% dos moradores de Zeis foram atendidos pelo programa de regularização fundiária.



Fonte: Planão/2000.

De acordo com Lotti (2010), a lei do Profavela de 1983 ganhou destaque nacional por ser a primeira lei aplicável em favelas densamente povoadas; a orientação inicial, contudo, foi modificada por legislação posterior:

(...) Pela primeira vez uma lei municipal reconhecia a existência desses assentamentos informais em estado profundamente precário. As regras do PROFAVELA aplicavam-se às favelas então delimitadas no zoneamento da cidade como Setor Especial 4, ou SE4. Assim, aqueles assentamentos passaram, oficialmente, a fazer parte da estrutura urbana da cidade e a serem passíveis de regularização fundiária. Mais tarde, em 1996, os SE4 foram transformados em ZEIS pela nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte, a Lei Municipal nº 7.166/96. Posteriormente, a Lei Municipal nº 8.137/00 regulamentou as ZEIS, revendo as regras do PROFAVELA. Nessa revisão as principais mudanças diziam respeito à obrigatoriedade de elaboração de um plano de intervenção integrada para orientar o processo de urbanização e regularização de cada favela, assim como de criação de um Grupo de Referência, constituído por moradores do assentamento, cujo objetivo é agregar a participação da comunidade no acompanhamento desse processo.

Até a primeira década de existência, o PROFAVELA visou à regularização jurídico/legal e uma urbanização que mantivesse os aspectos típicos de uma ocupação espontânea. Basicamente, isso significa que a idéia de regularização se dava apenas no âmbito jurídico, uma vez que a qualidade do ambiente e das habitações mantinha a sua tipicidade, ou seja, o assentamento continuava sendo uma favela. Na verdade, a aprovação e regularização jurídica dos lotes no estado em que se encontravam apenas oficializavam e, conseqüentemente, dificultavam o trabalho de urbanização estrutural da favela.

Na avaliação da Urbel, se a intenção inicial contida nessa lei era a de reconhecimento e legitimação do tipo específico de ocupação do espaço urbano, o que aconteceu em alguns casos foi a cristalização, através dos parcelamentos aprovados, de algumas situações desfavoráveis do ponto de vista da qualidade de moradia, tais como quadras com uma densidade muito alta ou então de parcelamento extremamente heterogêneo, a ponto de colocar lado a lado um lote de 7m² e outros 50 vezes maior (URBEL, 2000). Outro aspecto negativo que se detectou na aplicação da legislação do Profavela foram os impedimentos burocráticos, políticos e jurídicos, que atrasavam o processo de regularização, muitos dos quais advinham dos interesses camuflados decorrentes da delicada questão da propriedade privada (LOTTI, 2010).

Em suma, por essas e outras razões, ao longo dos anos Belo Horizonte fez uma opção pela adoção de uma política integrada de regularização de assentamentos informais, na qual legalização e urbanização devem ser combinadas de maneira a garantir a sustentabilidade da intervenção pública e dos assentamentos. Contudo, na inexistência de um equilíbrio adequado entre recursos financeiros existentes, capacidade de ação institucional e critérios técnicos adotados, os programas de regularização não obtiveram a escala necessária, especialmente no que diz respeito à legalização dos assentamentos consolidados. A verdade é que a Prefeitura de Belo Horizonte fez pouco ao longo dos anos para garantir a titulação das famílias que moram em assentamentos informais consolidados. Dados seus enormes custos financeiros, a mencionada orientação legal original no sentido da outorga gratuita de títulos individuais de propriedade plena certamente colocou obstáculos intransponíveis para a formulação de uma política de legalização em uma escala adequada.

A questão central, porém, é que uma tal decisão pela sustentabilidade urbanístico-ambiental da intervenção, por mais louvável que possa parecer em termos técnicos, não pode mais se dar em detrimento do reconhecimento dos direitos subjetivos dos moradores dos assentamentos e da titulação de sua ocupação. Não se trata apenas de uma questão da alçada exclusiva da ação discricionária da prefeitura. Os recursos do PAC estão permitindo que a urbanização de favelas e vilas ganhe um novo patamar; porém, mais do que nunca o ideal da sustentabilidade urbanística-ambiental não pode se impor sobre a necessidade também de

reconhecimento dos direitos fundiários dos moradores, como tem ocorrido, a tal ponto que, a julgar pelo manifesto dos movimentos sociais, a pretexto de promover a urbanização das áreas informais consolidadas, milhares de pessoas estão sendo ou serão removidas, em alguns casos levando mesmo ao desaparecimento dos assentamentos informais que deveriam ser objeto de regularização.

Outro exemplo eloquente do embate de paradigmas na atual gestão municipal é o da Vila Acaba Mundo. No início de 2009, um conflito entre a atual gestão municipal e os moradores da Vila Acaba Mundo veio à tona quando do veto do Executivo ao PL que visava à declaração da Vila como área de utilidade pública e interesse social para fins de desapropriação. O PL era entendido como uma etapa jurídica necessária para a implementação do programa de regularização fundiária previsto no Plano Global Específico da Vila elaborado pela Urbel.

A Vila Acaba Mundo foi fundada nos anos 1940, principalmente por trabalhadores que vieram do interior para trabalhar na mineradora Lagoa Seca. À época, os mineradores ocuparam irregularmente as áreas privadas vazias na proximidade do local de trabalho. Hoje, a pequena comunidade possui pouco mais de 1.400 moradores, cuja grande maioria trabalha nas regiões próximas à Vila. Por se encontrar em uma das regiões de Belo Horizonte de maior valor comercial, seus moradores sofrem ameaças constantes de despejos, por meio mesmo de ações judiciais que, desconhecendo as nulidades processuais e na contramão da nova ordem jurídico-urbanística nacional, têm favorecido alguns dos proprietários formais.

Tendo em vista a situação peculiar da Vila, a desapropriação da área, com a respectiva indenização dos proprietários formais, era considerada a melhor alternativa pelos especialistas da Urbel, os moradores e os parceiros da comunidade para viabilizar a regularização fundiária da Vila. O PL que declarava a Vila Acaba Mundo como área de utilidade pública e interesse social começou a tramitar em abril de 2008 e recebeu aprovação dos vereadores – por unanimidade – no final desse mesmo ano. No entanto, sob o argumento de que a desapropriação de toda a área da Vila seria demasiado custosa para o município, o Executivo municipal vetou integralmente o PL no início do ano de 2009.

Se, à primeira vista, esse argumento pode parecer defensável, ele não resiste a uma análise mais detida da situação urbanística e jurídica da Vila Acaba Mundo e se contrapõe ao próprio entendimento da Prefeitura de Belo Horizonte/Urbel no Plano Global Específico (PGE) da Vila realizado em 2007, o qual indica a desapropriação como melhor solução (URBEL, 2007, p. 97). Além do mais, trata-se de uma área classificada como Zeis, com parâmetros urbanísticos específicos e de ocupação restrita à população de baixa renda.

As razões do veto integral do chefe do Executivo à Lei nº 1.735 vieram a público em reportagens espetaculosas publicadas pelo jornal *Estado de Minas* nos

dias 28 e 31 de janeiro do ano de 2009, cuja manchete indicava “Desapropriações podem gerar indenizações milionárias em BH”. Essa reportagem deixava a entender que a proposta de desapropriação da Vila Acaba Mundo seria contra a moralidade pública, seja em seu aspecto instrumental ou financeiro.

Mais uma vez, um conjunto de organizações e movimentos sociais parceiros e defensores da causa da Vila Acaba Mundo se mobilizou para informar à população – via nota à imprensa e à sociedade – quanto à falsidade dos argumentos apresentados nestas reportagens. Com relação aos valores da indenização, alguns pontos dessa nota são bastante esclarecedores:

Não se tratará de indenizações milionárias. Segundo o Plano Global Específico elaborado pela Prefeitura, o valor do m² na Vila Acaba Mundo, com base nas informações da SUDECAP, é R\$ 40,00. E, ainda que se considerasse o preço de mercado, há que se destacar que o lote está localizado numa favela, o que deve ser levado em conta para o cálculo da indenização justa, a teor do art. 182, § 3º, da Constituição da República. A declaração de utilidade pública e interesse social sobre a área não significa que toda a área tenha de ser desapropriada. Nas razões de veto o próprio prefeito reconhece que em determinados casos a única solução é a desapropriação. A URBEL tem conhecimento de que o caso da Vila Acaba Mundo é peculiar em relação às demais ocupações em Belo Horizonte, por se tratar de ocupação de área privada e uma das poucas localidades com intenso conflito fundiário.

Descabida a afirmação de que a lei “causa rombo nos cofres da prefeitura”. Basta que a administração municipal monitore efetivamente os casos mais urgentes para a desapropriação e faça a compensação com as dívidas tributárias dos ditos proprietários. Ressalte-se que os terrenos da Vila Acaba Mundo já estavam ocupados pelas famílias de baixa renda quando os “empreendedores” aprovaram aqueles loteamentos. E mais, se olhar bem a administração, os imóveis só cumprem a função social – princípio fundamental na Constituição – quando ocupados pelas famílias dos atuais moradores. Os lotes quando desocupados viram depósito de lixo e foco de dengue, não estão cercados e sem passeio e meio-fio. Tudo isso conforme determina a lei de uso e ocupação do solo de Belo Horizonte. Além disso, a Câmara dos Vereadores aprovou, junto ao projeto, Emenda ao Orçamento, destinando o montante de R\$ 500.000,00 para a regularização fundiária da Vila Acaba Mundo.¹¹

A partir do veto do Executivo, os moradores da Vila se mobilizaram, com o suporte dos seus tradicionais parceiros, para pressionar os vereadores pela derrubada do veto. Depois de vários encontros e debates, foi acordada – entre vereadores, prefeitura, URBEL e moradores da Vila – a manutenção do veto do Executivo, com a seguinte contrapartida: a expedição de um decreto declarando de utilidade pública para fins de desapropriação de 19 lotes da Vila (lotes que se encontram em litígio e com risco iminente de despejo das famílias). Finalmente, a partir desse novo panorama, somente então a ideia de utilizar o usucapião coletivo foi cogitada e assumida pelo Projeto Pólos Reprodutores de Cidadania da Universidade

11. Ver Nota na íntegra em: <<http://www.cebsuai.org/content/view/1657/50/>>

Federal de Minas Gerais (UFMG), com o apoio da Urbel. Depois de mais de um ano de estudos sobre a possibilidade de utilização do usucapião coletivo na Vila Acaba Mundo, outras propostas parecem estar sendo cogitadas pela Urbel a partir dos novos instrumentos jurídicos da demarcação urbanística e da legitimação da posse. Apesar do aparente avanço com o surgimento de novas alternativas, o que se tem verificado neste caso é a recorrente descontinuidade das propostas e ações necessárias para a implementação da regularização fundiária na Vila Acaba Mundo, o que acarreta grande insegurança na população e a desmobilização dos atores envolvidos. Parece que a Urbel está disposta a regularizar a situação dos moradores apenas depois da urbanização da área, mas não há qualquer plano aprovado nesse sentido.

8 PERSPECTIVAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM BELO HORIZONTE

Com o marco jurídico nacional cada vez mais sólido, mais do que nunca o avanço das políticas e programas de regularização vai depender da escala e da qualidade técnica e política da ação do poder público, de maneira articulada em todas as esferas governamentais, sendo que nesse processo há um lugar essencial para a participação dos setores privado, acadêmico, comunitário e voluntário.

O avanço dos programas de legalização dos assentamentos informais de interesse social vai depender especialmente da renovação da mobilização social da população afetada, especialmente através da propositura de um número maior de ações judiciais que demandem o reconhecimento dos direitos de usucapião e concessão de uso especial já reconhecidos pela ordem jurídica. Mesmo reconhecendo as enormes dificuldades envolvidas nos processos judiciais e que devem ser enfrentadas no contexto da revisão do Código de Processo Civil – uma citação inicial em ações de usucapião coletivo está levando sete anos no Rio de Janeiro –, as comunidades não podem mais ficar à mercê das pressões de todo tipo e das mudanças políticas constantes.

Isso tem acontecido, por exemplo, no mencionado caso de São Paulo, onde, depois de alguns avanços importantes nos governos anteriores, tem havido recentemente um retrocesso enorme na implementação de uma política habitacional de interesse social, especialmente com a prática obscena da prefeitura e do estado da oferta de “vales-despejo/cheques-despejo” de valores ínfimos para que moradores – que já têm direito a títulos em muitos casos – “aceitem” sair das áreas que ocupam. Para muitos deles, essa quantia parece enorme (...) mas, naturalmente não é suficiente para que tenham acesso regular à moradia em condições adequadas. O problema se perpetua, muda de lugar, e direitos constituídos são ignorados nesse contexto.

Nos conflitos em Belo Horizonte apresentados neste artigo, fica claro que a mobilização das comunidades e de seus parceiros sociais – movimentos e orga-

nizações sociais, associações civis e religiosas etc. – tem sido muito importante para a defesa dos direitos dos moradores de vilas e favelas. No entanto, em muitos casos, a mobilização parece privilegiar uma ação defensiva e menos ofensiva. Isto é, ela se fortalece quando o conflito já está instaurado e as bases para negociação já são bastante desfavoráveis.

É imprescindível que os moradores de vilas e favelas e seus parceiros atuem preventivamente, buscando o reconhecimento dos seus direitos. Outro aspecto importante a ser ressaltado é que a mobilização social tem que ser constante e tem que buscar também a participação nos processos de decisão desde o início da formulação das políticas, e não apenas quando da sua implementação.

Fica claro que, com a implementação do PAC, uma nova lógica institucional, financeira e política está em jogo. Em especial, as obras do PAC têm gerado aumentos expressivos nos preços de terrenos e o interesse renovado de agentes imobiliários e outros grupos socioeconômicos em áreas tradicionalmente ocupadas pelas comunidades pobres. Nesse contexto, as formas de mobilização social têm que lutar por novos espaços de participação que tenham influência efetiva nos principais processos de deliberação e decisão, exercendo também um poder de controle social sobre a atuação pública.

Em especial, o papel dos operadores do direito em Belo Horizonte – juízes, promotores, defensores, advogados, registradores, estudantes – é fundamental para que a nova ordem jurídico-urbanística seja plenamente materializada através de programas, planos, projetos, ações e decisões. O papel dos juristas construindo as bases sociais e coletivas do Direito Urbanístico é de fundamental importância nesse processo de reforma jurídica e reforma urbana, que passa necessariamente pela regularização dos assentamentos informais, para que sejam revertidas as bases dos processos de segregação socioespacial que têm historicamente caracterizado o crescimento urbano em Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS

CALDAS, M. F.; MENDONÇA, J. G.; CARMO, L. N. (Coord.). *Estudos urbanos – Belo Horizonte 2008*. Belo Horizonte: PBH, 2008.

_____. *Plano Global Específico (PGE)*, v. 1, p. 97, 2007.

COSTA, H. S. M. O lugar ambíguo das políticas de urbanização e regularização fundiária nas políticas urbanas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13. Florianópolis: Anpur, 25 a 29 de maio de 2009. *PowerPoint* apresentado na Mesa Redonda Regularização fundiária e política habitacional.

FERNANDES, E. Regularização de favelas: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil. In: PAYNE, G. (Org.). *Land, rights & innovation*. Londres: ITDG, 2002.

_____. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LOTTI, L. B. Regularização fundiária: instrumentos legais de regularização fundiária no contexto das favelas de Belo Horizonte. Gênese e experiência. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, 2010. No prelo.

MATTOS, L. P. Concessão especial de uso para fins de moradia: um caso concreto. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PINHO, E. Profavela – uma experiência de legislação de área de interesse social. In: AVSI/PBH/PUC/CODESC (Org.). *Os desafios da cidade informa*. Belo Horizonte: AVSI/PBH/PUC/CODESC, 1995.

_____. Regularização fundiária em favelas. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. *Legislação básica*. Belo Horizonte: PBH/Urbel, 2000.

ANEXO

Manifesto contra o Programa “Vila-Viva”

O Programa “Vila-Viva”, carro chefe da propaganda político-partidária belorizontina, é o maior programa de intervenção em vilas e favelas em execução no Brasil. A enxurrada de benefícios divulgados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte oculta as verdadeiras consequências que fazem do “Vila-Viva” uma política perversa do ponto de vista dos trabalhadores e das trabalhadoras que vivem nas favelas afetadas. Os grandes meios de comunicação elogiam a iniciativa e simplesmente ignoram as graves consequências para as comunidades e as famílias atingidas por esse programa de desfavelização forçada, claramente orientado por outros interesses. É preciso mostrar a verdadeira face deste ambicioso Programa e denunciar a lógica da exclusão urbana levada às últimas consequências pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Nesse sentido, as organizações e os movimentos que assinam abaixo manifestam seu repúdio e indignação contra o Programa “Vila-Viva” pelas razões que se seguem.

Sete razões para repudiarmos o Programa “Vila-Viva”

A escolha das vilas que serão atingidas pelas obras é a maior prova de que o Programa Vila-Viva não é motivado por nobres valores dos gestores públicos, preocupados com a qualidade de vida das pessoas que se aglomeram nas favelas. As intervenções estão orientadas pelos interesses do capital imobiliário, pois apenas as vilas mais valorizadas da cidade, bem servidas de equipamentos sociais e com excelente localização, como o Aglomerado da Serra, o Morro das Pedras e a Pedreira Prado Lopes, serão afetadas. Ora, por que as áreas mais distantes da cidade, que apresentam índice de vulnerabilidade social igual ou, muitas vezes, superior aos das vilas pré-definidas, não foram contempladas no programa?

Não há que se pensar na melhoria da qualidade de vida dos moradores e moradoras das favelas localizadas no Jatobá, Capitão Eduardo, Ribeiro de Abreu, Jaqueline, Mantiqueira? A verdade é que o esgotamento das áreas edificáveis nas regiões mais valorizadas da cidade chamou a atenção do capital imobiliário para as vilas e favelas, tidas, até então, como capital morto.

A mega-intervenção geralmente inclui a construção de uma grande avenida que divide a vila atingida ao meio, acelerando direta e indiretamente o processo de expulsão das famílias pobres das áreas afetadas. Apenas no Aglomerado da Serra serão afetadas mais de 50 mil pessoas. Já na Vila São José, regional Noroeste, serão removidas 8600 pessoas. Essa vila simplesmente deixará de existir. Das 5.113 famílias que moram no Aglomerado do Morro das Pedras, aproximadamente um terço, será removida. Assim, é modificado não apenas o sistema viário das vilas afetadas, mas a própria dinâmica social e a vida da comunidade. Mais apropriado seria nomear o programa de Vila-Morta.

Uma das piores consequências das obras para a vida dos moradores e moradoras, removidos ou não, é a quebra dos laços de sociabilidade, acompanhada do forte abalo psicológico familiar. A própria forma como a Prefeitura conduz as desapropriações agrava os danos psicológicos nos moradores. As casas que serão atingidas são marcadas com números pintados nos muros com tinta spray vermelha, tal como os nazistas marcavam as casas dos judeus (vide fotos abaixo). Além disso, as casas são demolidas gradualmente, poucas por beco/rua, nunca todas de uma vez. Os entulhos permanecem nos lotes, agora vagos e sombrios. O(A) vizinho(a) de décadas de convivência e amizade cedeu lugar a um amontoado de entulhos, proliferando lixo, escorpiões e afetando a paisagem local. Obviamente, este quadro irá aprofundar o abalo psicológico das demais famílias do/a beco/rua.

No processo de remoção, também é muito comum as primeiras casas atingidas serem parcialmente destruídas, apenas para não permitir que a mesma família, ou outra, reocupe o espaço (vide fotos abaixo). Mantendo as paredes erguidas, aquele espaço se torna ponto para a prática de crimes e delitos. Essa situação aprofunda o medo dos vizinhos que já não questionam o valor da indenização e nem colocam obstáculos a sua futura remoção.

Como a maioria dos moradores e moradoras das vilas atingidas não possui título de propriedade de seus imóveis, geralmente fruto de ocupação, o cálculo das indenizações por desapropriação não leva em consideração o preço do lote, mas apenas as benfeitorias realizadas no imóvel. Assim, as indenizações sempre ficam aquém do valor real, o que não permite à família indenizada comprar uma nova moradia na região. Na Vila das Antenas, localizada no Morro das Pedras, por exemplo, tem sido pago, a título de indenização, o equivalente a R\$ 107,00 o metro quadrado construído. Por outro lado, o preço estimado do metro quadrado na Avenida Raja Gabaglia, localizada a poucos metros da vila, é no mínimo R\$ 2.000,00 o metro quadrado. Uma discrepância absurda! As famílias que tiram seu sustento do comércio dentro da vila, geralmente muito dinâmico, são as mais afetadas: perdem trabalho e moradia de uma só vez. Será impossível manter a clientela do salão de beleza, da vendinha ou do ferro-velho morando nos micro-apartamentos. O programa não prevê indenização pelos lucros cessantes, aqueles que o comerciante deixou de auferir com a demolição de sua fonte de renda. Muito curioso: para remover famílias de baixa renda as desapropriações são decretadas no atacado, enquanto nada é feito para punir os especuladores imobiliários que violam o preceito constitucional da função social da propriedade mantendo imóveis abandonados – em BH são mais de 70 mil!

Como as favelas atingidas compõem a chamada “cidade ilegal”, a maioria das famílias que aí mora está fora do sistema de tributação que recai sobre a propriedade imóvel. Também é muito comum nas favelas

a existência de ligações clandestinas nas redes de fornecimento de energia e água. Essa situação permite uma certa reposição salarial, pois geralmente a família que vive no morro consegue liberar seus escassos recursos do pagamento das altíssimas contas de luz e água para adquirir bens de consumo necessários à sua subsistência. Porém, as famílias que são removidas para os “predinhos”, de um dia para o outro, passam a responder pela conta de água, energia elétrica e, para gravar a situação, taxa de condomínio. A renda familiar, por sua vez, permanece a mesma. Muito provavelmente, aquela família não terá condições de arcar com o forte incremento nos gastos mensais que seu novo padrão de moradia exige. Isso aumenta os conflitos condominiais e, em pouco tempo, essa família será obrigada a vender o imóvel e se transferir para alguma periferia longínqua, onde seus recursos sejam suficientes para adquirir um lote ou pagar o aluguel. O antigo barracão de inestimável valor-de-uso foi trocado por um apartamento que estará prestes a entrar no mercado imobiliário para realização do seu valor-de-troca. Além disso, sobre os apartamentos construídos para parte das famílias removidas, pode-se dizer tudo, menos que oferecem condições de uma vida digna. As famílias costumam dizer que tais apartamentos são como uma caixa de sapato tamanho 35.

Para os que ficam nas vilas reformadas, o custo de vida na favela sofre um forte aumento. Sobem todos os preços, desde os aluguéis cobrados até o pãozinho da padaria e a carne do açougue.

Assim, sejam eles indenizados, reassentados nos apartamentos, ou mesmo aqueles que permanecem na vila, a tendência é que os moradores das favelas afetadas inchem o déficit habitacional ou protagonizem novos assentamentos “clandestinos”, porém em áreas mais periféricas, desprovidas de equipamentos e serviços, longe do local de trabalho, longe dos olhos das elites. Esta é a lógica perversa da segregação sócio-espacial realimentada pela política pública da Prefeitura de Belo Horizonte. As elites buscam resolver os problemas urbanos a seu modo, lançando mão de medidas incapazes de impedir que esses problemas se renovem. Os moradores removidos da Vila São José ou do Taquaril continuarão vivendo precariamente, provavelmente de aluguel e não mais em Belo Horizonte, mas em algum município da região metropolitana, como Ribeirão das Neves, Vespasiano ou Santa Luzia. Afinal, a Prefeitura prioriza as obras, mas nunca o reassentamento das famílias removidas. Neste ponto, importante acrescentar um fator subjetivo, do campo da ideologia, que é a visão das elites sobre as favelas. Elas podem até se reproduzir, desde que longe do seu campo visual. Nesta perspectiva, o desadensamento de vilas e favelas possui um forte corte de classe que se expressa nas palavras do próprio Prefeito Fernando Pimentel:

“Mas muito além dos danos à paisagem está o comprometimento social resultante dessa informalidade habitacional. São milhões de pessoas que estão à margem dos serviços públicos como saneamento, segurança e lazer. E tudo isso debaixo do nosso nariz, na vizinhança de bairros centrais das nossas metrópoles”. (Grifamos) (Artigo publicado no Jornal Valor Econômico do dia 31/08/2007 sob o título Favela: uma solução de dentro para fora).

Conclusões

Com tantas consequências danosas, fica difícil suportar a falsa propaganda da Prefeitura docilmente reproduzida pela grande imprensa. Ao contrário do discurso amplamente vendido, programas de intervenção em vilas e favelas desta natureza não integram as favelas às cidades, simplesmente as fazem desaparecer do mapa, junto com seus habitantes que se vêem rechaçados pela cidade que um dia lhes abriu as portas. Inexistindo resistência organizada contra o programa, pode-se afirmar que as vilas afetadas estarão com a certidão de óbito firmada. Dentro em breve, será outro o perfil social das áreas que hoje são ocupadas pela população do interior do estado atraída pela promessa de uma vida melhor na capital.

Segundo a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), grande parte dos trabalhadores e trabalhadoras contratados nas obras vivem nas áreas atingidas. Dessa maneira, a Prefeitura consegue impedir a resistência dos moradores. Importante lembrar que os primeiros moradores da Pedreira Prado Lopes, uma das vilas afetadas, chegaram antes mesmo da fundação da capital e eram contratados para trabalhar na construção da cidade. Agora, seus descendentes trabalham na transformação do morro que lhes serviu de abrigo, e o mesmo ciclo se repete, pois lá não poderão mais habitar, como não o puderam nos limites da recém nascida cidade, dentro da área circundada pela Avenida do Contorno. A lógica perversa da segregação sócio-espacial lhes reserva outro destino, bem longe dali, para além dos muros da cidade.

Assinam:

Associação Comunitária dos Moradores do Novo Lajedo – Associação e Núcleo de Moradia da Vila Santa Rita e Adjacências – Associação Mineira da Providência – Brigadas Populares – Conlutas – Conselho Comunitário Assistencial e Social da Vila Marçola – Escola de Samba Cidade Jardim – Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAMOB) – Graal BH – Grupo de Amigos e Familiares de Pessoas em Privação de Liberdade – Hip Hop Gerais – Grupo de Teatro do Oprimido Levante – Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN) – Movimento Nacional de População de Rua (MNPR) – Movimento dos Sem Universidade (MSU) – Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD) – Núcleo Geração Trabalho e Renda – Núcleo de Sem Casa do Conjunto Santa Maria e Adjacências – Ocupação Camilo Torres – Ocupação Navantino Alves – Rede Popular Solidária (RPS) – Sistema Caracol de Rádio e TV Comunitária.

