

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito- Curso de Ciências do Estado

Josiane dos Santos

**MORADIA ADEQUADA E SEGURANÇA NA POSSE:
estudo do caso do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte**

Belo Horizonte
2013

Josiane dos Santos

**MORADIA ADEQUADA E SEGURANÇA NA POSSE:
estudo do caso do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte**

Monografia apresentada ao curso Ciências do Estado da Faculdade de Direito da Universidade federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Tereza Fonseca Dias.

Belo Horizonte
2013

Josiane dos Santos

**MORADIA ADEQUADA E SEGURANÇA NA POSSE:
estudo do caso do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte**

Monografia apresentada ao curso Ciências do Estado da Faculdade de Direito da Universidade federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Prof^a.Dr^a. Maria Tereza Fonseca Dias – UFMG (Orientadora)

Prof. Dr. Daniel Gaio- UFMG

Juliano Santos Calixto- UFMG

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2013

À Deus Pai, Filho e Espírito Santo, por iluminar
esta caminhada.

Aos meus Pais e Familiares pelo incentivo,

Ao meu Marido, pelo amor e cuidado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela oportunidade de concretizar este sonho, por ter me sustentado em todos os momentos nos quais me encontrava cansada. Agradeço por ter me guiado em todos os momentos ao melhor caminho, por sua força e luz.

Aos meus pais, agradeço profundamente, pelos bons exemplos de perseverança e Fé, pelo amor incondicional, por ter moldado meu caráter da melhor forma possível. Agradeço por terem confiado em mim. A minha família e amigos, que estiveram sempre ao meu lado, sempre vibrando a cada conquista, aos meus irmãos pela força e acima de tudo pelo respeito e carinho. Não poderia deixar de agradecer ao meu marido, grande companheiro, amigo em todas as horas, por sua dedicação, ajuda e compreensão, por seu amor, agradeço por estar sempre ao meu lado.

À minha Orientadora Maria Tereza Fonseca Dias, pelo carinho e dedicação na consecução deste trabalho. Sem sua valiosa orientação não teria enxergado a estrada adequada. Por fim, agradeço a todos que tiveram parte nesta história, aos meus colegas do curso Ciências do Estado com os quais aprendi muito.

RESUMO

O Objetivo geral da presente monografia foi avaliar comparativamente, explorar e debater se o Programa de Intervenção Estrutural de Vilas e Favelas “Vila Viva” implantado no ano de 2005, no Aglomerado da Serra, pelo Município de Belo Horizonte, observou as condições de moradia adequada e segurança na posse. Os referidos conceitos foram tomados, como referenciais teóricos do Informe da Relatoria Especial sobre Moradia Adequada realizado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU (RONILK2012).

A metodologia utilizada no desenvolvimento deste trabalho foi fundamentalmente levantamento de dados bibliográficos, documentais e a diversas outras fontes acerca da questão habitacional, notadamente em Belo Horizonte. Como foco de análise foi desenvolvido estudo do caso do Aglomerado da Serra. Aos dados bibliográficos foram agregadas informações pertinentes ao tema colhidas em sites na internet pertencentes a organizações governamentais e não governamentais, que divulgam textos e dados relacionados a abordagem temática tratada.

A conclusão a que se chegou a partir do estudo realizado, foi que o Programa Vila Viva implantado no Aglomerado da Serra, não se coaduna com as questões de direito a moradia adequada e segurança da posse, conforme concepções da Relatoria da ONU. Estes direitos enquanto fatores fundamentais para o acesso a cidadania não se concretizaram no dito Programa, pois maior esforço do setor público foi empreendido no trato essencialmente urbanístico do projeto, negligenciando a questão socioeconômica presente na dinâmica do Aglomerado.

Palavras Chave: Vilas e Favelas. Moradia adequada. Segurança na Posse. Direito a Cidade. Programa Vila Viva.

ABSTRACT

The main objective of this paper was to evaluate comparatively explore and debate the Municipal Slum's Intervention Programme " Vila Viva ". Deployed in 2005 at Serra Slums, it observed the conditions of adequate housing and security of tenure . . Those concepts were taken as the theoretical frameworks Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing conducted by the Human Rights Council of the UN (RONILK2012).

The methodology used in the development of this work is based on bibliographical data collection from several sources about housing issues in Belo Horizonte . It is intended to apply in construction work knowledge obtained from analysis of the case study of the Sierra Particleboard , focusing on adequate housing and security of tenure , milestones of this work . To bibliographic data were aggregated relevant to the theme taken from internet websites belonging to government and nongovernmental organizations which disseminate texts and data relating to the information handled thematic approach . The impressions of the authors studied were essential in achieving this work.

The conclusion arrived at from the study was that Viva Villa Program is inconsistent with the following element - adequate housing and security of tenure - fundamental factors for access to citizenship. This right did not materialize in that program because more effort was detached in dealing essentially urban design , neglecting the socioeconomic dynamics of matter present in the agglomerate.

Key words : Villages and Slums . Adequate housing . Tenure security . Right to the City. Vila Viva program.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE.....	11
2.1 Breve histórico da política habitacional no Brasil.....	11
2.2 Sistema Municipal e Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte.....	16
3 A FAVELA DA SERRA E O PROGRAMA VILA VIVA.....	20
3.1 Urbanização e Favelização de Belo Horizonte.....	23
3.2 O Aglomerado da Serra.....	33
3.3 O programa Vila Viva no Aglomerado da Serra.....	35
4 A MORADIA ADEQUADA E A SEGURANÇA DA POSSE.....	37
4.1 Resultados e Efeitos do Programa Vila Viva no Aglomerado a Serra.....	47
4.2 Avaliação da moradia adequada e segurança da posse, no Aglomerado da Serra...	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

Ao se avaliar a trajetória da urbanização no Brasil depara-se com intenso e desordenado processo iniciado no fim do século XIX e em meados do século XX, neste há uma conjunção de acontecimentos que influenciaram decisivamente a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país. O fim da escravidão fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo e migrassem para as cidades em busca de melhores condições de vida e trabalho. Concomitantemente, imigrantes Europeus chegaram ao Brasil para trabalhar no campo e também na nascente indústria brasileira, estes fatores aceleraram o crescimento da população e o desenvolvimento das cidades sem adequado planejamento urbano (MARICATO 1997, p.113).

Segundo Davis (2006, p.31), em seu livro Planeta Favela, o histórico das habitações irregulares, desde a década de 1970, o maior quinhão de crescimento populacional urbano mundial foi absorvido pelas comunidades faveladas da periferia das cidades de Terceiro Mundo.

O Crescimento horizontal há muito deixou de ser um fenômeno distintamente norte americano, hoje se espalhou pelo mundo, nas mais diversas formas. A “horizontalização” das cidades pobres costuma ser tão espantosa quanto o seu crescimento populacional. De fato, hoje as zonas suburbanas de muitas cidades pobres são tão vastas que fazem ver a necessidade de se repensar a perifericidade (DAVIS 2006, p.46)

O êxodo rural no Brasil, mormente a partir do ano 1900, gerou uma expansão desordenada nas cidades, criando diversos imóveis em situação irregular, como as favelas, que carecem de infra-estrutura e serviços básicos. As políticas públicas de regularização fundiária surgem do Poder Público e estão focas nestes imóveis em situação irregular.

O intenso processo de urbanização das últimas décadas teve como um de seus reflexos o inchamento das cidades. A concentração da terra, de um lado, e a industrialização exigindo grande contingente de mão-de-obra, por outro, foram os fatores que contribuíram para o êxodo rural, empurrando para os grandes e médios centros grande volume populacional. As cidades, por sua vez, não dispunham de infra-estrutura de serviços, equipamentos e políticas públicas, tais como, moradia, água, esgoto, energia e transporte adequados para atender os imigrantes que chegavam em busca de melhores condições de vida e de trabalho.

A essas pessoas não restava alternativa e, assim, iniciou-se a ocupação das periferias das cidades, geralmente desprovidas das mínimas condições de habitabilidade.

Em seu livro *Planeta Favela*, Davis (2006, p.41) descreve o histórico das habitações irregulares, desde a década de 1970. Para o autor a primeira favela do Rio de Janeiro surgiu no Morro da Providência, na década de 1980 e a maioria das mega-favelas cresceram a partir da década de 1960.

A classificação do termo favela e favelado vem se arrastando por todo este período, e ainda não foi concluído. A escolha da moradia é um cálculo adequado e complicado a se fazer quando não se tem a chance da escolha adequada, quando os espaços habitáveis da cidade estão tomados e os moradores que ajudaram a construí-la são convidados a se firmarem em periferias, onde a pobreza está fora do campo de visão (DAVIS 2006, p.37-41).

A concepção do termo favela, segundo o Observatório de Favelas, Silva (2009, p.15) no seminário “O que é a favela afinal”, este termo foi entendido anteriormente através do eixo paradigmático da ausência, apreendido como o espaço destituído de infra-estrutura urbana, água, luz, esgoto, local sub-humano, no qual impera a homogeneização é equivocada, apesar de se perpetuar até a atualidade. A favela é um fenômeno complexo, de difícil caracterização, porém, é compreendido, pelo autor, como espaços de moradia singulares no conjunto da cidade, compondo o tecido urbano, são tipos de ocupação que não seguem o padrão hegemônico que o Estado e o mercado definem como padrão de uso e ocupação do solo nas cidades. As favelas devem ser reconhecidas pela sua peculiaridade, sua especificidade sócio-espacial, assim, a favela é entendida como um território constituinte da cidade, caracterizada pelas seguintes pontas:

- a) Insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente no imobiliário financeiro de serviços;
- b) Forte estigmatização sócio-espacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade;
- c) Edificações predominantemente caracterizada pela autoconstrução, que não se orientam por padrões pré-definidos pelo Estado.
- d) Apropriação social do território com uso predominantemente para fins de moradia;
- e) Ocupação marcada pela alta densidade de habitações;
- f) Indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade;
- g) Níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho;
- h) Taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade;
- i) Ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental;
- K) Alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígena de acordo com a região brasileira;

- l) Alta incidência de situações de violência, sobretudo a letal, a cima da média da cidade;
- m) Relações de vizinhança marcadas pela intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de convivência. (SILVA 2009, p.13-14)

A moradia para Sales (2003, p.223) é o espaço cujo desenvolvimento do sentimento de pertencimento é aliado ao sentimento de segurança e proteção. Porém constata-se o oposto, aliado à insegurança na posse está à falta de infra-estrutura, de saúde adequada e de meios para acessá-la.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à moradia como um direito fundamental (art.6º *caput*)¹ e discrimina em todo o seu texto instituições de participação popular, na busca de incentivar a consolidação da democracia, por meio da participação ativa da sociedade no processo de construção da cidade e de atribuição de legitimidade ao processo de tomada de decisão pelo poder público. Assim a necessidade de dar voz às parcelas da sociedade que se encontram em condição de invisibilidade por sua alocação em espaços irregulares da cidade se faz mister. Através deste princípio fundamental, e das idéias desenvolvidas por Maricato (1997, p.33), busca-se que a lógica de produção da cidade formal alie-se à inserção destes que estão segregados em espaços de moradia informal, alocados nas periferias, para que a produção da cidade seja democrática e observe o crivo da legalidade na produção dos espaços e distribuição de aparelhos públicos é um desafio a se enfrentar.

Em Belo Horizonte a atual situação volta-se para a integração dos Planos Municipais de Habitação e Sistema Municipal de Habitação como políticas fundamentais na execução habitacional. São políticas bem delimitadas, que buscam diminuir o déficit por moradia, a execução da Política Habitacional ficou à cargo da URBEL (BOIS 2013, p.40)

No Aglomerado da Serra a situação habitacional se mostra problemática, a implantação do Programa Vila Viva (PVV) causou a remoção de grande número de pessoas, o que gerou baixa disponibilidade de moradias dentro do aglomerado, tanto por motivos de alocação dos atingidos pelo PVV no Programa Bolsa Aluguel, ou mesmo da indenização de casas que se encontravam na rota das obras ou áreas de risco geológico. A alta na especulação imobiliária advinda da implantação do Programa Vila Viva também causou transtornos no aglomerado através dos altos preços das moradias em detrimento do baixo poder aquisitivo dos moradores, impossibilitando a facilidade no acesso a imóveis dentro da localidade.

O tratamento do termo moradia adequada, entendido neste trabalho como pressuposto para acesso à cidadania, a moradia localizada em terra urbanizada, com acesso aos serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores

¹ BRASIL, 1988 Art.6º *Caput*, p.10

de trabalho e renda e incorporar o uso dos aparelhos da cidade e dos equipamentos urbanos é entendido como moradia adequada. Moradia é um direito humano, garantia constitucional e pacto internacional ratificado pelo Brasil, de acordo com Moradia é central (2012, p.4). A segurança da posse, por sua vez, é condição inerente na aquisição da moradia adequada, sendo característica fundamental na sua consecução, segundo Ronilk (2012, p.14). O adequado acesso à moradia através da posse segura são marcos teóricos do presente trabalho

O objetivo geral do trabalho é avaliar comparativamente, explorar e debater se o Programa de Intervenção Estrutural de Vilas e Favelas “Vila Viva” implantado no ano de 2005, no Aglomerado da Serra, pelo Município de Belo Horizonte, observou as condições de moradia adequada e segurança na posse. Os referidos conceitos foram tomados, como referenciais teóricos, do Informe da Relatoria Especial sobre Moradia Adequada realizado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, Ronilk (2012).

A metodologia utilizada no desenvolvimento deste trabalho está baseada em levantamentos de dados bibliográficos, a partir da pesquisa a diversas fontes e da trajetória da questão habitacional em Belo Horizonte. Pretende-se aplicar na construção do trabalho conhecimentos obtidos na análise do estudo do caso do Aglomerado da Serra, tendo como foco a moradia adequada e a segurança da posse, marcos referenciais deste trabalho. Aos dados bibliográficos foram agregadas informações pertinentes ao tema colhidas em *sites* na *internet* pertencentes a organizações governamentais e não governamentais, que divulgam textos e dados relacionados a abordagem temática tratada.

Este trabalho considera que a produção das favelas está aliada à lógica de segregação espacial existente no Brasil, o desordenado processo de expansão tratado no Capítulo 1 se reproduziu por todo país, assim sendo, é possível identificar que a política habitacional do país não se preocupou em relegar a população de baixa renda às localidades distante das cidades, lógica segracionista, que se reproduziu na implantação da cidade de Belo Horizonte. Dessa forma, a partir da abordagem dos processos habitacionais implantados no Município reforça-se a idéia de tratamento conturbado para o assunto da moradia, conforme tratado no Capítulo 2. A partir desta delimitação no capítulo 3, por sua vez, trata-se o termo – favelização- ilustrado pela história do Aglomerado da Serra e da implantação do projeto Vila Viva no mesmo local. Ainda neste capítulo, trata-se a política desse Programa no que tange á execução da política habitacional por ele realizada. Por fim, avalia-se os efeitos decorrentes da execução do Programa Vila Viva, através da Pesquisa realizada pelo Programa Pólos de Cidadania no ano de 2011.

Destarte o capítulo 4, promove adequado encaixe dos pontos tratados anteriormente no trabalho, de forma a salientar a partir do Informe da Relatora da ONU Ronilk (2012) os termos moradia adequada e segurança da posse, associados ao estudo do caso do Aglomerado da Serra a partir da implantação do Programa Vila Viva. Dessa forma, no capítulo referente às Considerações Finais ressalta-se os marcos referenciais do trabalho e demonstra que o Programa Vila Viva se revelou insatisfatório na concretização da moradia adequada e segurança da posse como requisito de cidadania.

2 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE

2.1 Breve histórico da política habitacional no Brasil

O processo de urbanização do Brasil vincula-se às transformações sociais que vêm mobilizando populações em êxodo rural e incorporando-as a realidade urbana no país. Com o incremento da industrialização vigente desde a década de 1940 e 50, a urbanização no Brasil passa por diversas mudanças, porém torna-se um processo mais acentuado na década de 1970, emergindo com um salto em ganho populacional através da intensificação do contexto industrial no país. O autor ainda relata que entre 1940 e 1980, tem-se verdadeira inversão da população brasileira, a taxa de urbanização na década inicial era de 26,35%, e em 1980 alcança 68,86%. Assim, nestes quarenta anos a população total do Brasil triplica, ao passo que a urbana se multiplica por sete vezes e meia. Aumentando, por sua vez, o problema habitacional, Santos (2009, p.23) destaca que o aumento do êxodo rural associado ao intenso processo de industrialização e ao rápido crescimento da população, potencializa as demandas por habitações, contudo não há política pública capaz de preparar as cidades para absorver esta grande massa populacional satisfatoriamente.

De acordo com Maricato(1997, p.30), o problema da habitação como uma questão social emerge no final do Século XIX, com o acentuado crescimento urbano, o aumento da população na cidade trouxe como um dos problemas a alocação da classe trabalhadora dentro da cidade, e na concepção higienista o seu afastamento das áreas centrais para as periféricas, não integrando os projetos de reforma urbana. O fim da mão de obra escrava resultou em mudanças acentuadas na condição das moradias. O preço da terra é alto na restrita área urbana servida por infra-estrutura e a carência por habitação se generaliza.

[...] a modernização excludente, ou seja, o investimento nas áreas que constituem o cenário da cidade hegemônica ou oficial, com a conseqüente segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos (MARICATO1997, pg.30).

Conforme o DHnet- Direitos Humanos(2013)², o histórico da Política Habitacional no Brasil intensifica-se na década de 1930, assim verificando-se pouca interferência estatal no setor habitacional. As medidas de cunho sanitárias ligavam-se ao objetivo de diminuição das más condições de higiene das moradias dos trabalhadores urbanos, buscando-se evitar a propagação de doenças e epidemias no país.

A partir de 1930, a política habitacional se transforma, pois modelo de desenvolvimento econômico passa do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento. O foco no contexto industrial marcado pelo seu avanço e pelo deslocamento do centro dinâmico da economia para a área urbana causa grande problema econômico-social, diante do grande volume de contingente populacional que as cidades recebem e o descompasso entre a oferta e demanda na busca por habitações com o declínio da disponibilidade do espaço habitável. O Estado viu-se obrigado a imprimir os primeiros passos ao encontro da construção de uma política habitacional embrionária através de intervenção na oferta de moradia com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), dentro do sistema de Previdência Social instituído no país neste período.

Assim, na década de 1940, através das pressões sociais dos trabalhadores sobre o Estado, passa-se a exigir, dentre outros, o acesso a habitação. Em 1946, através do Decreto Lei nº 9218 de 01 de Maio, criou-se a Fundação Casa Popular (FCP) a principal marca do governo populista, primeiro órgão nacional para habitação popular, no intuito de atender a população que não participava do mercado formal de trabalho, a fim de prover residências para a população pobre. A FCP foi criada em 1946 para funcionar como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e de crescimento do Partido Comunista. (MOTTA 2009, p.9)

Assim não tinham acesso aos Institutos de Aposentadoria e Pensão, forma pela qual o governo Federal intervia na oferta da moradia no país por meio do Sistema de Previdência Social, este projeto constituía a imagem de um “Estado Bem Feitor”, pois se baseava em práticas de clientelismo político, as condições impostas pelo FCP para obter o financiamento

² **DHnet - Rede de Direitos Humanos & Cultura** é produto de um grupo de ativistas de direitos humanos, que no ano de 1994 iniciaram estudos sobre Direitos Humanos e Realidade Virtual. Em 1º de maio de 1995, dia do Trabalho e da entrada oficial do Brasil na INTERNET, foi colocado no "ar" o BBS Direitos Humanos & Cultura, que dois anos após, tornou-se a Rede DHnet, com os seguintes Macro-Temas: Direitos Humanos; Desejos Humanos; Cibercidadania; Memória Histórica; Educação & Direitos Humanos e Arte & Cultura. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacao pronto.html>>. Acessado em 13 de Setembro de 2013.

das moradias configuravam-se em obstáculos para grande parte da população de baixa renda. (DHnet, 2013).

Em 1961, surgiu o Plano de Assistência Habitacional, como um plano cuja principal função consistia na proporção entre a prestação do financiamento e o salário mínimo, de forma que a prestação não poderia comprometer mais de 20% da remuneração daquele que requeria o financiamento. Havia uma seleção entre os requerentes ao acesso a moradia, que funcionavam como fator excludente de parcela da população que necessitava do benefício, exigia-se estabilidade no emprego e tempo de residência na localidade, entre outros. (DHnet, 2013).

Correspondente ao período de 1964, contexto do regime militar, e diante das dificuldades de operacionalizar os financiamentos previstos, o governo realiza nova incursão com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) pela Lei nº 4380 a fim de facilitar a aquisição da casa própria. Juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH), estes dividiam a missão de, “[...] estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (Art.1º, Lei 4380, 1964) ³.

Neste regime, na visão do DHnet (2013), houve mudanças mais intensas do Estado em relação a política habitacional, produzindo habitações em massa para garantir a expansão do capitalismo. O surgimento do BNH caracterizou-se pela preocupação de incentivar a indústria de construção civil, pois o banco passou a nortear a política habitacional do país, centralizando toda a ação do setor, agrupando, em um sistema único todas as instituições públicas e privadas. Suas duas fontes tradicionais de recursos foram a caderneta de poupança e o Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS). Assim, no período de 1964, as ações públicas voltadas para as vilas e as favelas são sufocadas pela centralização das políticas ditadas pelo Regime Militar.

Para Botega (2008, p.5), O BNH teve como aporte inicial o montante de 1 bilhão de Cruzeiros antigos. Em 1967 o SFH tem sua importância aumentada, quando o BNH recebe a gestão dos depósitos do FGTS e com a implantação do Sistema Brasileiro de Popança e Empréstimos, o que ampliou o capital do banco, fazendo com que este se tornasse uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada para o problema da habitação. O BNH teria totais condições de ser o grande impulsionador da superação do *déficit* habitacional brasileiro durante a ditadura militar, apesar de esta não ter

³ Lei nº 4 380/64 de 21 de agosto de 1964.- Sistema Financeiro de Habitação.

sido a realidade observada em 1971, que demonstrou através do relatório anual do BNH a não superação do *déficit* (BOTEGA 2008, p.5-6).

No entanto, em 1969, conforme relato do DHnet (2013), os indícios de que a política habitacional fracassara eram evidenciados através dos altos índices de inadimplência do BNH e SFH.

A trajetória do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do BNH não foi linear, Motta (2009, p.5), explica que esta pode ser dividida em três fases. A primeira de 1964 a 1969 é a fase de implantação e expansão do projeto, junto às COHABs, com considerável financiamento de moradias para o “mercado popular” (40% dos investimentos), convergindo com o objetivo do governo de se legitimar junto às massas. A segunda fase, de 1970 a 1974, consistiu em esvaziamento e crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABs, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o das classes mais pobres, era menor. Inicia-se, então, a terceira fase do SFH (1975 a 1980), caracterizada pela reestruturação e pelo revigoramento das COHABs, com aumento do número de moradias produzidas, a grande maioria destinada à classe média.

Segundo Maricato (1997), a ideologia da casa própria se tornou absoluta, a segregação espacial e a exclusão social se aprofundaram. O problema da moradia se agravou. Durante toda a sua existência o SFH financiou aproximadamente um quarto da produção total das habitações construídas no período, abrangendo aí as moradias produzidas no mercado legal ou ilegal, seus investimentos favoreceram predominantemente a classe média emergente e as classes altas, sustentáculos do regime ditatorial. Considerando que os juros do FGTS eram menores que os de mercado, os trabalhadores subsidiaram a moradia para a classe média, além dos enormes subsídios que estão sendo cobertos pelo Tesouro Nacional, que herdou o rombo constituído pelas dívidas, devido à má gestão nos financiamentos (MARICATO 1997, pg.49)

A casa própria fez parte da propaganda, enaltecida pelo BNH e pelo SFH, durante toda sua atuação, nenhuma outra forma de produção da moradia fez parte das propostas de governo. É tão forte na sociedade brasileira a divisão entre proprietários e não proprietários que a casa própria constitui um elemento destacado de discriminação social. (MARICATO, 1997, p.49)

Assim, O BNH foi extinto em 1986, transparecendo o agravamento da situação habitacional, concomitante com a maximização das precárias condições de vida das classes populares brasileiras. Deixando como herança uma enorme dívida ao Tesouro Nacional, a Caixa Econômica Federal (CEF), foi incumbida de gerir o FGTS, cuja arrecadação entrou em declínio nos anos 80, por causa da crise econômica. Maricato (1997, p.49) ainda explora a idéia de que uma aliança de interesses políticos clientelistas dos setores do capital de promoção imobiliária com o de construção conduziu a política habitacional referida.

Diferentemente dos países capitalistas, as saídas para a crise habitacional não apontavam para a produção capitalista da moradia, mas sim para uma imensa produção atrasada e ilegal (favelas, loteamentos clandestinos), o que desobrigou o Estado e o capital dessa despesa. Ainda, segundo Maricato (1997, p.50), um dos aspectos negativos da política do SFH/ BNH, foi o desprezo em relação ao desenvolvimento urbano. Muitos dos conjuntos construídos em todo o país trouxeram mais problemas para o desenvolvimento urbano do que soluções. A má localização na periferia distante das áreas já urbanizadas, isolando e exilando seus moradores, foi mais regrado que exceção.

Assim o destino da política habitacional reflete na atualidade e na história dos estados brasileiros, passamos do contexto da Habitação no Brasil ao contexto da Urbanização e Favelização de Belo Horizonte, ponto que norteia o desenvolvimento do trabalho.

2.2 Sistema Municipal e Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte

A democratização e ampliação da política habitacional em Belo Horizonte acontece nos anos de 1993 e 1994, segundo Bois (2013, p.29)⁴, com a ascensão do Partido do Trabalhadores (PT) à Prefeitura de Belo Horizonte, o Município passa a integrar o rol de cidades brasileiras que adotam um caráter mais progressista de gestão pública.

A administração de Patrus Ananias foi responsável pela implantação do Sistema Municipal de Habitação em Belo Horizonte, sua gestão primeira eleita pelo PT recebeu apoio de diversos segmentos sociais principalmente do movimento popular da luta pela moradia na cidade. A elaboração de políticas locais de habitação foi uma das principais conclusões realizadas pela gestão petista, contrapondo-se ao que vinha sendo feito desde o BNH com sua política de centralização e não adequação às questões e contextos sociais e urbanos nas cidades. Algumas circunstâncias, segundo Bois (2013, p.40), facilitaram a implantação do

⁴ BOIS, Maria Clara Silva, 2013; dissertação Sistema Municipal e Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte; apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais.

SMH, havia uma pressão por parte dos movimentos populares de luta por moradia que cobravam do poder público uma solução para o problema do déficit de acesso á moradia, outro aspecto que pressionava era a experiência de sucesso das políticas habitacionais de administrações petistas em outras cidades, motivando a cooperação entre técnicos e movimentos populares de moradia e gestores públicos, dentre outros exemplos.

Para a implantação do SMH a estrutura administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) precisou sofrer alterações, a URBEL órgão executor da política habitacional teve seu leque de atribuições ampliado⁵, a alocação de recursos foi ampliada e seu repasse associado ao fortalecimento do fundo específico do Tesouro Municipal destinado à implantação de programas sociais de baixa renda, Belo Horizonte já possuía um fundo que foi regulamentado pela Lei Municipal 6326/1993, criando efetivamente o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), a nova Lei inclui novo elemento à gestão compartilhada de aplicação do recursos do FMHP, dando margem em seu artigo 5º para a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH). A nova redação da lei condiciona a operação do Fundo à criação do Conselho. O Conselho Municipal de habitação foi criado pela Lei 6508/1994 após a regulamentação do FMHP, determinando as competências do Conselho e dando providências em relação a cada órgão existente dentro do Sistema Municipal de Habitação (SMH).

Para execução da Política Municipal de Habitação a Prefeitura de Belo Horizonte criou o Sistema Municipal de Habitação, cujos órgãos integrantes são: a Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana (SMURBE), a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), a Secretaria Municipal Adjunta de Habitação (SMAHAB), o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP).

Observa-se no artigo 1º da lei 6508/1994, que o Conselho é um órgão deliberativo de composição paritária, sobre a produção da moradia, já no 10º há a ampliação desta competência para toda a Política Municipal Habitacional, incluindo além da produção de moradia as intervenções de urbanização em favelas e loteamentos precários, e para todos os planos relacionados à Política Municipal de Habitação. (BOIS 2013, p.42).

Com relação ás competências de outros órgãos dentro do SMH, a Lei 6508/1994, estabelece que a URBEL é a entidade do poder Executivo responsável pela formulação e execução de Política Habitacional no Município e, portanto gestora do FMHP.

Dessa forma, até o ano e 2002, segundo Bois (2013, p.44), o SMH funcionava da seguinte forma: a URBEL era a responsável pela gestão do fundo, operação do sistema,

⁵ Até 1993, a URBEL era responsável pela execução de obras pontuais de urbanização, e pelas ações de regularização fundiária do PRÓFAVELA.

proposição e execução da PMH. O CMH deveria deliberar sobre as políticas, planos e programas propostos pela URBEL, além da aprovação para deliberar recursos do FMHP, e o fundo destinava-se a financiar a execução das propostas aprovadas pelo Conselho.

Segundo Bois (2013, p.45) as duas principais e mais importantes marcas da Política Municipal de Habitação foram a concepção que insere a moradia num contexto mais amplo de direito à cidade e a preocupação com um planejamento integrado no qual as ações e intervenções não fossem mais pontuais, numa tentativa de otimizar e não desperdiçar recursos e ações do poder público. A gestão do PT na Prefeitura de Belo Horizonte inaugurou, então, uma maneira de intervir nas vilas e favelas da cidade que vigora até hoje. A idéia e a crença em um planejamento articulado e global, Maricato (1997, p.38), nortearão as ações do executivo municipal durante toda a década de 1990 – sobretudo por intermédio da URBEL.

No ano de 2011, há uma reforma administrativa, e são incorporadas à URBEL as atribuições da SMAHAB.

A Resolução nº II de 01 de dezembro de 1994 do mesmo Conselho trata sobre a Política Municipal de Habitação. Esta conceitua a habitação no caput do artigo 1º como “a moradia inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica, os serviços urbanos e os equipamentos comunitários básicos”. Estabelece, também, as diretrizes gerais da política, no artigo 2º:

Art. 2º - Constituem-se diretrizes gerais da política de habitação para o município:
I - Promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade;
II – Promover processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional; III – Utilizar processos tecnológicos que garantam maior qualidade e menor custo da habitação; IV – Priorizar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda; V – Assegurar a vinculação da política habitacional com a política urbana; VI- Assegurar a articulação da política habitacional com outras políticas setoriais.

Dessa forma, pode-se notar que há um novo tratamento à política habitacional, e a produção da moradia torna-se contrastante em comparação às antigas políticas habitacionais de perseguição e intervenção nas favelas, delimita-se maior cuidado no trato da questão, quando da preocupação na produção de habitação para a população de baixa renda, inserindo-se os beneficiários no decorrer da elaboração e execução política, valorizando o princípio da participação.

A Política Municipal de Habitação se fortaleceu através de atuação em duas linhas principais, são elas: a produção de novos assentamentos (Conjuntos Habitacionais de Interesse Social) e a intervenção urbana em assentamentos precários (vilas e favelas e dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, construídos antes de 1993).

Diversos são os programas específicos no trato da Política Habitacional, o Anexo I da Resolução II do CMH de 1994, trata de especificar cada programa da Política Habitacional. Cabe citar, que na linha da intervenção urbana em assentamentos precários, encontra-se, além do Programa Vila Viva, os programas: Plano Global Específico, Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear), Orçamento Participativo, Regularização Fundiária e Controle Urbano. Entende-se que há um esforço da administração municipal através da nova Política Habitacional na inserção da população favelada à cidade, e através desta opção-se à lógica das antigas políticas de intervenção nas favelas. (ANEXO I, RESOLUÇÃO II, CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 1994).

O tratamento do programa Vila Viva é específico na delimitação e desenvolvimento do estudo do caso do Aglomerado da Serra, este se configura enquanto um programa de Intervenção Estrutural de acordo com o artigo 4º, §1º da Resolução do CMH,

Art. 4º.

Parágrafo 1º - O Programa de Intervenção Estrutural promove transformações profundas num determinado núcleo habitacional, consistindo na implantação do sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação.

A execução do Programa Vila Viva é de competência da URBEL, entender a lógica da produção das favelas e dos espaços em Belo Horizonte através da contextualização da evolução no tratamento destinado à habitação se fez necessário a fim de vislumbrar as posições da administração pública municipal acerca do déficit habitacional existente desde a formação da cidade. A produção da cidade ilegal, nos dizeres de Maricato (1997, 47), se fez presente desde o nascimento da Capital e o desenvolvimento das instituições que vislumbraram a produção da moradia se deu de forma conturbada, muitas foram as denominações institucionais, porém, sempre na busca do mesmo alvo: a desfavelização, este termo desenvolvido por Afonso (1985, p.2), foi exaustivamente evocado em todos os períodos de construção e tentativa de desconstrução das favelas, de democratização e ditadura.

As favelas sempre foram o grande problema estético das cidades, e em Belo Horizonte não poderia ser diferente. Dessa forma, faz-se mister analisar o Programa Vila Viva a fim de entender a Intervenção Estrutural promovida por esta instituição que se apresenta como o carro chefe da política habitacional na cidade. Passa-se assim, ao estudo do PVV na Favela da Serra.

3 A FAVELA DA SERRA E O PROGRAMA VILA VIVA

O Programa de Intervenção Estrutural denominado Vila Viva (PVV), elaborado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte no contexto do governo petista de Fernando Pimentel, quando do ano 2000 momento do projeto piloto do PVV⁶, por intermédio da URBEL (criada em 1986 a fim de gerenciar o Pró-Favela), vinculado à Política Municipal de Habitação, consiste em um conjunto de ações integradas, direcionadas à urbanização, ao desenvolvimento social e à regularização fundiária em vilas e favelas de Belo Horizonte, além de procurar integrar outras políticas públicas para essa parcela da população. As intervenções em vilas e favelas de Belo Horizonte, no âmbito do Vila Viva, se iniciaram em meados de 2004 e início de 2005, no Aglomerado da Serra, região centro-sul – uma das regiões mais nobres da cidade, nosso alvo de estudo. De acordo com informações do portal eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte, estão em curso intervenções neste aglomerado, no Morro das Pedras, assim como nas vilas Califórnia, São José, Pedreira Prado Lopes e Taquaril.

(MOTTA, 2013; pg.135).

Este programa se insere na linha de intervenção em assentamentos precários, segundo o Anexo I do PMH de 1994, o programa consiste em ações que promovam além das transformações nos assentamentos precários, através da implantação de sistemas viários, de redes de água, esgoto e drenagem, remoções e reassentamentos, de melhorias habitacionais, de consolidação geotécnica, recuperação das áreas de proteção ambiental, consolidação das áreas de referência, lazer e convívio, reparcelamento do solo e da regularização fundiária. Além disso, o programa utiliza mecanismos para estimular o desenvolvimento social e econômico da população habitante destas localidades, trabalhando para a redução do déficit habitacional qualitativo, através da recuperação do estoque de moradias existentes, a exemplo do Aglomerado da Serra, diferindo do quantitativo onde se deve promover a geração de novas habitações. (ANEXO I PMH, 1994, Programas Especiais; PBH pg. 7).

⁶ Artigo: PROGRAMA VILA VIVA: CONTRADIÇÕES E RESISTÊNCIAS NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE UMA FAVELA EM BELO HORIZONTE. Disponível em: http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/images/Anais_XVENABRAPSO/405.%20programa%20vila%20viva.pdf. Acessado em 07 de Novembro de 2013.

Em breve explanação, segundo o site da URBEL⁷, em 1993, com a criação da Política Municipal de Habitação, já citado, a questão da habitação passou a ser priorizada como um dos problemas mais sérios a serem enfrentados. Assim, o município de Belo Horizonte, através da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL vem desenvolvendo-se a recuperação e a urbanização dos assentamentos precários existentes de forma integrada nos eixos urbanístico, social e jurídico, por meio do Programa Vila Viva, garantindo a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e priorizando sua permanência no local. Esta ação integrada de urbanização, desenvolvimento social e de regularização dos assentamentos existentes, nos dizeres da PBH- URBEL possibilita aos gestores públicos e à comunidade reforço e consolidação de uma política de inclusão social, sempre em ação coordenada com outros programas.

Os objetivos oficiais do programa são: a redução de parcela do déficit habitacional, a melhoria e recuperação de um estoque de moradias já existentes através da reestruturação física e ambiental dos assentamentos, o desenvolvimento social e econômico e a melhoria das condições de vida da população, através do acompanhamento constante da comunidade e o exercício da cidadania. Tais objetivos situam-se no escopo da Política Municipal de Habitação enfrentando os problemas habitacionais, no qual parte das pessoas não possui condições financeiras para adquirir moradias ou pagar aluguéis, ou, ainda, residem em situação precária (PORTAL PBH- URBEL).

Em Belo Horizonte, através de dados da URBEL, 22% da população total da cidade vive em ocupações irregulares, distribuídas em 209 áreas de ocupação informal, sendo que o que as define é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra (áreas são “invadidas” segundo PBH-URBEL) ou o fato do assentamento ter sido implantado pelo Poder Público sem a devida regularidade urbanística e jurídica. Conjuntamente, estas áreas irregulares perfazem uma população estimada de 507.378 habitantes e 125.629 domicílios, distribuídos em uma área aproximada de 15,7km² dos 335km² do Município. Isto indica que os 22% da população de vilas e favelas ocupam apenas 5% do território municipal apontando para uma marcada disparidade no processo de ocupação do solo na cidade. Essas 209 áreas correspondem aos assentamentos precários objeto de atuação do Programa e são diferenciadas em 178 vilas e favelas, 21 conjuntos habitacionais de interesse social já favelizados,

⁷ Programa Vila Viva: intervenção em assentamentos precários; texto apresentado no 17º Encontro Nacional da Anamma, realizado em 2007, em Recife; por Claudius Vinícius Leite Pereira, Andrea Scalon Afonso e Maria Cristina Fonseca de Magalhães. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=ur-bel&tax=7901&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&&idConteudo=22546&chPlc=22546, acessado em 7 de Novembro de 2013.

implantados antes da criação da Política Municipal de Habitação em 1993, além de dez outros assentamentos sem classificação prévia, mas que possuem processo de favelização e característica de ocupação irregular e nos quais seja possível viabilizar sua urbanização e regularização. (Idem).

Na visão da URBEL, o projeto de intervenção estrutural quando do tratamento das favelas se baseia principalmente em dois aspectos: a extensão das melhorias propostas, que não se restringem aos atendimentos pontuais ou emergenciais; e, o tempo necessário para se atingir os objetivos esperados.

Constituído por três fases: planejamento; execução das intervenções; e monitoramento; o Programa Vila Viva prevê, além da melhoria das condições de vida da população, o acompanhamento constante da comunidade. O instrumento utilizado na fase de planejamento é o Plano Global Específico – PGE, o qual desde 1998 passou a ser uma exigência para aprovação de intervenções financiadas com recursos do Orçamento Participativo (OP). O propósito do plano é criar uma base de informações e de referência no contexto de uma política de investimentos progressivos, visando à consolidação dos assentamentos e a superação das fases de intervenções pontuais e desarticuladas. Dessa forma, o PGE orienta as intervenções do poder público e das demandas da comunidade apontando as dimensões para a recuperação sócio-urbanística-jurídica dos assentamentos no estabelecimento das ordens de prioridade para a execução das ações e obras. (PORTAL PBH- URBEL)

O PGE delinea-se como instrumento indispensável para o processo de tomada de decisão pelo poder público e pelas comunidades e auxilia na captação de recursos, o que é primordial para a implantação das intervenções previstas, já que os recursos municipais são insuficientes. Para a aplicação do PGE, a fase de execução das intervenções do Programa Vila Viva, devem ser observadas as seguintes etapas:

1)A elaboração de projetos básicos e executivos, nos quais as propostas aprovadas no PGE são detalhadas no projeto básico e executivo, composto de todos os elementos necessários à execução da obra.

2)Execução das Obras corresponde à efetivação das propostas apresentadas no plano urbano e consolidadas nos projetos básicos e executivos, acontece de forma parcial ou integral, de acordo com a captação de recursos.

3)Execução das Ações de Acompanhamento Social e Desenvolvimento Comunitário, fase de implantação das ações sociais propostas: programas de desenvolvimento comunitário, programas de capacitação de lideranças, programas de educação ambiental, programas de trabalho e renda, entre outros; além das ações para

acompanhamento das obras físicas e de regularização fundiária. Estas ações sociais, além de permearem toda a etapa de execução de projetos e obras, se estendem por um período após a conclusão das obras e da regularização fundiária (pós- uso), buscando garantir, ainda mais, a apropriação da intervenção pelas comunidades e a sustentabilidade das ações.

4)Execução das Obras de Regularização Fundiária, a intervenção estrutural é coroada com a regularização fundiária, possibilitando a integração total do assentamento e das comunidades à cidade. Conforme a estratégia de regularização a ser adotada, algumas ações podem se desenrolar durante a urbanização, mas a conclusão do processo se dará após as obras, incorporando no parcelamento todas as intervenções implantadas.

Os critérios utilizados pela URBEL para a escolha das vilas e favelas que receberam as obras do Vila Viva não são claros. Ao contrário do que se poderia supor, os primeiros locais a receberem o Vila Viva são aquelas favelas que, em comparação com outras, possuem uma melhor situação com relação ao acesso a equipamentos sociais (saneamento, creches, escolas, postos de saúde etc.). Movimentos sociais⁸ denunciam que os critérios para a escolha das vilas e favelas são definidos pelo interesse do capital imobiliário, que tem como preferência as regiões mais próximas do centro da cidade (MOTTA 2009, pg.137).

Diante do exposto sobre o contexto de implantação do Programa Vila Viva e seus objetivos, passa-se ao projeto do Aglomerado da Serra, a fim de entendê-lo e posteriormente confrontá-lo à pesquisa realizada pelo Programa Pólos de Cidadania acerca deste, a fim de melhor entender o tratamento destinado PVV à população favelada e a necessidade de obtenção de seu espaço de morada e inserção na cidade legal.

⁸ Ver, por exemplo, o **Manifesto Vila Viva ou Vila Morta**, disponível em: <<http://prod.midiaindependente.org/pt/blue/2008/10/429697.shtml>>. Citado por Motta 2009, pg. 137, acessado em: 2 de Agosto de 2013.

3.1 Urbanização e Favelização em Belo Horizonte

O tratamento deste tema tem por objetivo esclarecer o contexto do surgimento das favelas em Belo Horizonte através do formato imposto pela urbanização e nascimento da própria cidade. Estudar a relação do poder público com a população segregada espacialmente, os favelados, se faz necessária para que se possa entender o quão delicado é a questão da moradia e da mobilização desta população na cidade.

A história da construção da cidade inicia-se com a transferência da capital mineira de Ouro Preto para Belo Horizonte, a inauguração da nova capital se daria em 12 de Dezembro e 1897 ⁹, (BELO HORIZONTE, 2013). Lugar de maior expressão econômica esta já contava com uma considerável expansão de diversas pequenas indústrias que ali se instalavam, e teve a industrialização como fator importante para o seu desenvolvimento.

Belo Horizonte nasceu planejada de acordo com a ordem positivista e as manifestações do século passado. Como informa Monte-Mór (1994, p.16), a ideologia do progresso e da ordem foi expressa na sua configuração urbana, nas linhas e esquinas retas, rigidamente delimitadas. Nesse sentido foi a expressão barroca que se impôs uma grande avenida ligada a dois segmentos centrais da paisagem natural: a Serra do Curral ao Ribeirão Arrudas. A Avenida Afonso Pena é o eixo monumental a partir do qual se estruturou a cidade voltada para si mesma, é elemento simbólico e estético da constituição de expressão do poder da cidade-capital. Ali se constituiu o centro urbano.

Afonso (1985, p.1), esclarece que a criação da cidade se deu principalmente no intuito de reorganizar a economia mineira a partir de um centro regional, Belo Horizonte foi uma cidade que teve a ocupação de seu espaço urbano planejada. A planta inicial da cidade era organizada em três setores: a área urbana, com altas exigências urbanísticas, separava das áreas suburbana e rural por uma avenida que demarcava os limites entre a primeira e as duas últimas, a chamada Avenida do Contorno. Estavam previstos locais para moradia de funcionários públicos (principalmente aqueles oriundos de Ouro Preto- antiga capital), proprietários de terrenos em Ouro Preto e também para “inferiores” e praças da Brigada Policial do Estado. Os operários tão necessários à construção da cidade, não têm espaço para morar (AFONSO, 1985, p.1).

Desde o início da implantação da cidade o poder público preocupou-se em dirigir o processo de ocupação do solo urbano do centro para a periferia e em embelezar e manter

⁹ Informação disponível em: <http://www.mixbh.com.br/historia.htm>, fonte Belotur. Acessado em 20 de Setembro de 2013.

limpa a cidade produzida nos padrões europeus. Entretanto, o auto padrão de urbanização exigido para zona central elevou o preço dos lotes, impedindo a maior parte da população de aí se localizar e, conseqüentemente, dificultando o adensamento da área planejada para ser inicialmente ocupada. Assim, Afonso (1985), relata que vai se ter uma ocupação descontínua, que se processava da periferia para o centro. Em 1912, segundo a autora 60% da população localizavam-se nas zonas suburbanas, o que mostra a importância dessa tendência no processo de crescimento da cidade, importando em problemas de infra-estrutura e rede viária, sendo também responsável pelos grandes vazios urbanos, principalmente em áreas de tipografia acidentada, que caracterizaram Belo Horizonte por várias décadas. (AFONSO, 1985, pg.02)

A dispersão espacial fez com que o centro, provido de infraestrutura, fosse subutilizado, e as zonas suburbana e rural, mais densamente ocupadas, apresentassem enorme carência de bens e equipamentos coletivos. Para o poder público, a provisão destes serviços nas regiões demandadas era altamente onerosa, pois, exigia que a infraestrutura atravessasse zonas despovoadas, de escasso rendimento fiscal, para área suburbana.

Diante de imenso descaso parte da população, dos setores mais pobres, iniciam a resolução de seus problemas habitacionais, através de ocupações não controladas de áreas centrais, próximas aos seus locais de trabalho. Desde o início da construção da cidade surgem relatos do surgimento de favelas nas áreas centrais, bem como de iniciativas do poder público de erradicá-las.

Na visão de Afonso (1985, p.2), as primeiras favelas de Belo Horizonte abrigavam principalmente os operários que vieram para construir a cidade e concentravam-se em duas zonas: Córrego do Leilão (atual Barro Preto) e a “Favela” ou Alto da Estação (hoje Santa Tereza). Segundo Teulières (1957) em seu estudo mais antigo que se conhece sobre o processo de favelamento na capital,

“a crise financeira de 1898 contribuiu muito para a expressão das favelas: Os empreiteiros no receio de não serem pagos por seus trabalhos, abandonam os edifícios em construção, não se tinha confiança no sucesso da cidade edificada há pouco tempo num lugar novo e pouco transformado pelo homem... Os pedreiros, os operários, na maior penúria, construíram, para si e suas famílias, miseráveis cabanas em Santa Tereza, Lagoinha, Barroca”. (TEULIÈRES 1957, pg. 8 e 9).

Depois deste processo, inicia-se a remoção, através de um de um relatório do prefeito Bernardo Pinto Monteiro¹⁰ e de outros prefeitos, cerca de seiscentas cafuas do Leilão e trezentas no lugar denominado “Favela” e em outros pontos da cidade foram

¹⁰ Veja Relatório por exemplo, MEIRELLES, Olinto R., Relatório apresentado pelo Sr. Prefeito Olinto R. Meirelles ao Conselho Deliberativo em Setembro de 1912. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1912; IN: AFONSO, Mariza Rezende 1985, pg. 3, Cidade Poder Público e Movimentos de Favelados

removidos. A remoção passa a ser uma prática comum na vida da capital. Paralelamente o poder público começa a se preocupar com a localização das camadas de baixa renda, destinando para as mesmas, áreas especiais fora do centro urbano.

À primeira vista, a constituição da *periferia* decorre da existência de grandes contingentes de população de baixa renda, mas, embora isso seja verdadeiro, o fenômeno somente se explica se compreendido dentro da variedade e da complexidade dada pela análise na dinâmica do crescimento metropolitano. O empobrecimento progressivo da população e a emergência de grandes contingentes de população marginalizada a partir da construção desordenada da cidade, mesmo quando planejada foge ao controle, constitui um fator importante. (MARICATO 1979, p.49)

Maricato (1979, p.49), explica que a expansão descontínua da marcha urbana aumenta as distâncias, encarece os investimentos para a implantação dos serviços públicos, assim por muito tempo justificou o poder público, quando porém tempos depois partiu para o contexto de higienização da cidade, afastando a massa de favelados para os locais mais ermos da cidade.

Nesta lógica de segregação espacial da cidade, a ótica da favelização cresce e se espalha, diante da demarcação de espaços habitáveis pela população de classe média, alta e a falta de espaço para a população de baixa renda, insere-se no contexto da cidade de forma forte e mobilizada a população de favelados. A carência de serviços leva a população da periferia a se organizar para reivindicá-los.

Assim, na primeira década da existência da capital (1897- 1907) organizam-se a União dos Moradores de Santa Efigênia para a construção da Capela de Santa Efigênia dos Militares e para reivindicar melhorias urbanas. As reivindicações eram feitas através das assembléias de bairro, petições do tipo abaixo assinado ao poder público e críticas na imprensa. (AFONSO 1985, p.4).

Na década de 30, Afonso (1985, p.5) explicita que se tem a intensificação do processo de organização da população periférica. A organização das bases populares da Aliança Libertadora Nacional (ANL) que contribuiu para a mobilização da população belo-horizontina por bairros e vilas, outro fator foi a criação da Câmara Municipal em 1936, que permitiu à população o direito de escolher seus representantes no legislativo e no Executivo. Até então, a cidade era administrada por prefeitos nomeados e um conselho técnico (também nomeado), junto a discussão de temas políticos eleitorais mantêm-se nos bairros as reivindicações por melhorias urbanas.

Neste período o Estado intenta coibir, na visão de Afonso (1985, p.5), a especulação imobiliária e a abertura desenfreada de loteamento sem a necessária infraestrutura. A partir de 1935, o resultado desta tentativa de contenção, foi que a maioria dos loteamentos passaram a ser lançados no mercado independentemente da aprovação legal, acelerando a desordem urbana.

A implantação do Estado Novo significou em 1937, a completa desmobilização das organizações de moradores. Afonso (1985, p.5), expõem algumas iniciativas promovidas pelo poder público no sentido de oferecer aos setores mais populares, habitações a baixo custo e segundo normas mínimas de habitabilidade. Nasceu através do Decreto Lei 75 de 24 de Outubro de 1940, um novo bairro “em condições técnicas satisfatórias” próximo a já populosa favela Pedreira Prado Lopes, hoje o chamado conjunto IAPI, construído em terreno da Prefeitura através de convênio com o Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Industriários e a Fundação Casa Popular (AFONSO 1985, p. 5).

Em meados da década de 1940, tem-se uma grande expansão das favelas na cidade, motivada pela migração rural e por perspectivas de empregos no advento do novo surto industrial.

No período da República Populista (1945 a 1964), o favelamento e sua erradicação, ainda, são tratados como caso de polícia, Afonso (1985, p.5), explana que o principal canal utilizado pelos favelados para encaminhar suas demandas eram as Associações de Defesa Coletiva (ADC). Apesar da repressão, em contraste com a redemocratização do país, paulatinamente a população de baixa renda consegue abrir espaços para reivindicação e organização. A ADC se torna instrumento de resistência às constantes ameaças de expulsão desta população de suas moradias, assim consolidando o direito de organização dos favelados.

Durante todo o período populista se multiplicaram estas associações, com apoio da Igreja Católica. A luta continua segundo Afonso (1985, p.8), em meados da década de 50, o movimento popular aliado a setores progressistas da igreja apóia um candidato que vence as eleições municipais com a proposta de priorização do setor social. Uma das primeiras medidas da nova administração foi a implantação de uma comissão de desfavelamento. Contratando junto ao IBGE o cadastramento das favelas de belo Horizonte, foi constatado a existência de 9.343 domicílios e 36.432 moradores, para enfrentar este problema foi criado o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DBP), com o objetivo de

construir habitações populares a baixo custo, destinadas prioritariamente a atender à população egressa das favelas (AFONSO 1985,pg. 8).

O DBP esteve ativo nos primeiros anos de existência, neste período segundo Rezende, construiu dois conjuntos habitacionais para transferir a população de favelados, situados na Barragem Santa Lúcia e na Vila dos Marmiteiros. Esta agência além das construções, representou um grande incentivo para que os moradores se organizassem através da construção de sedes para Associações de Defesa Coletiva. Com a saída do prefeito que havia criado o órgão suas atividades reduziram-se, não sendo construída nenhuma outra moradia.

Passa-se aqui para o período de desarticulação do movimento, a partir de 1964, com o Golpe Militar todas as organizações foram duramente reprimidas, seus líderes foram presos, torturados e obrigados a cumprirem pena, suas sedes foram invadidas e fechadas por conterem material considerado subversivo, e entregues à administração municipal. A dura repressão ao movimento favelado em Belo Horizonte se explica pelo seu alto grau de mobilização nos primeiros anos da década de 60.

Oliveira (2009, p.3) retrata que no período de 1960 e 1970/80 – fora expressivo crescimento das favelas, entre 1955 e 1965, o número de habitantes nas favelas passou da ordem de 36.432 para 119.799; entre 1981 e 1985 esse número foi de 233.500 para 550.000¹¹, segundo o autor esses dados indicam forte relação entre o momento de mobilização analisado e o crescimento da desigualdade no acesso a bens de consumo coletivo (esgoto, água, luz, etc.), apontando para a acentuação de um modelo de desenvolvimento da cidade que tem perpetuado a segregação sócio-espacial.

Em 1971, período pós golpe militar, o DBP cede lugar à Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL), cuja atuação segundo Afonso (1985, p.10), se caracterizava pela ênfase exclusiva do desfavelamento, portanto órgão responsável pó resta política. Através do desfavelamento das associações de bairro, agora mais invisíveis e marginalizadas, a remoção vira uma arma apontada para o favelado.

Segundo Afonso (1985, p.11), a conjuntura política da época descartava qualquer proposta inovadora no sentido de manter o refavelamento, urbanizar e legalizar as terras “invadidas” estava fora de cogitação, assim, através do argumento de escassez de recursos a política vigente consistia em desfavelar com baixas indenizações pelas benfeitorias existentes.

¹¹ Cf. MINAS GERAIS. Levantamento da População Favelada de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1966.p.18, PLAMBEL (1989) *apud* FILHO, João Bosco Moura Tonucci, ÁVILA, Jorge Luís Teixeira. Urbanização da pobreza e regularização de favelas em Belo Horizonte. In: *Anais do XIII Seminário sobre Economia Mineira*, http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A117.pdf, p.21 . IN: OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de, Mestre em *História e Culturas Políticas* pela UFMG, em seu artigo “**O movimento de favelas de Belo Horizonte e as representações do passado (1960-1980)**”.

A partir deste ponto, o movimento passa a centrar suas reivindicações e sua luta por melhores e mais adequada indenização. Segundo Guimarães (1992, p.8) a CHISBEL, no espaço de doze anos, a CHISBEL foi responsável pela remoção de 10 mil barracos, ou em números populacionais, aproximadamente 44 mil pessoas.

No período que compreende o fim dos anos 1970 e início dos anos 80, tem-se a chamada Abertura Política e Organização do Movimento, Afonso (1985, p.11), há a consciência do fim do milagre econômico em curso, expressão mais direta através da derrota do partido nas eleições de 1974, e a crescente perda da legitimidade do governo autoritário. As manifestações retornam de forma gradual e ainda desarticulada, a insatisfação das camadas populares com os serviços e equipamentos urbanos é ainda alvo de baixa prioridade, porém é crescente. As reuniões para reorganização do movimento são ainda clandestinas, participam antigos líderes da Federação dos Trabalhadores Favelados. Entretanto, o incentivo para que o movimento saísse do isolamento veio da Igreja Católica, a preocupação com a iminência de remoções, fez surgir através de reuniões a Pastoral de Favelas, a partir desta iniciativa, ouve maior legitimidade social, assim através da conquista de maior legitimidade social as lideranças passaram a se denominar União dos Trabalhadores da Periferia (UTP).

Gradualmente o crescimento da UTP vai se delineando, a Pastoral se concentra mais na reivindicação de cunho estrutural e fundamental- a posse da terra- sobre a qual, segundo Afonso (1985), organizou três grandes congressos de favelados, em 1979, 1980 e 1981. O trabalho desenvolvido pela UTP repercute principalmente no que tange ao crescimento do número de associações em áreas faveladas.

Durante o período de abertura política coexistem duas formas de enfrentar o problema das favelas em Belo Horizonte, a nível governamental, mantém-se a CHISBEL priorizando o desfavelamento nos moldes antigos, e cria-se dentro do Estado uma Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, SEPLAN/MG- o Programa de Desenvolvimento de Comunidades – PODECOM- visando

“mobilizar o esforço e a capacidade associativa da população para solucionar problemas através de uma prática comunitária”.¹² (AFONSO 1985, pg.19)

O novo programa conforme Guimarães (1992, p.9) visava à urbanização das favelas, com a participação das associações locais, a proposta básica do programa consistia no apoio a pequenas iniciativas locais para as quais o governo aportava recursos financeiros, outra

¹² MINAS GERAIS< Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Secretaria Executiva do PRDECOM. PRODECOM: Programa de desenvolvimento de Comunidade. Belo Horizonte, 1981; IN: AFONSO, Mariza Rezende 1985, pg.19, Cidade Poder Público e Movimento de Favelados.

característica do PRODECOM era o papel central atribuído às associações comunitárias, responsáveis tanto pela demanda quanto pela execução do projeto.

Em Belo Horizonte o programa contou a participação da Prefeitura Municipal enfatizou-se a Urbanização de Favelas e bairros periféricos, a administração procura neste momento uma nova forma de se relacionar com os movimentos populares. Segundo Guimarães (1992, p.9), o PRODECOM representou o direito de a população favelada permanecer em áreas invadidas, e fomentou a mobilização de moradores de baixa renda.

Apesar de novo enfoque participativo e de valorização do social, a política urbana apresentava limites claros:

Evitava-se enfrentar a questão fundamental de legalização da posse da terra, privilegiando a implantação de melhorias urbanas; as obras de infra-estrutura utilizavam materiais de baixa qualidade, com o argumento de que os chamados “padrões Simplificados” reduziam os custos, permitindo o atendimento ao maior número de pessoas; os projetos se circunscreveram a algumas experiências que serviram fundamentalmente como “vitrine” para mostrar a preocupação do governo com o social, sem terem assumido um caráter de real impacto sobre as condições de vida da população favelada; o governo municipal não desativou completamente a CHISBEL que continuou a implementar em pequena escala sua política de desfavelamento (AFONSO 1985, p.20) .

No fim desse governo, acaba-se por votar a lei que representará um marco histórico para o movimento favelado. A Lei nº 3532 de 6 de Janeiro de 1983, denominado PRÒ- FAVELA, permitindo a regularização fundiária das favelas existentes até então, e a transferência dos terrenos aos moradores, servindo de fator de reconhecimento pelo poder público do direito de propriedade dos favelados. Os locais ocupados e passíveis de regularização são decretadas áreas especiais, Setor Especial (SE-4). O que possibilita a legalização do lotes com pequenas edificações, de modo a não implicar em remoção. Regulamentado pelo Decreto nº 4.762 de 1984, e consolidado pela Lei nº 3.995, de 16 de janeiro de 1985, após ampla mobilização da UTP, da Pastoral de Favelas e da Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH) este órgão estimulou a mobilização massiva da população atingida e o confronto com os representantes do Estado.

A FAMOBH atuou desde 1989,

[...] diretamente na provisão de moradias a famílias das camadas populares através da aquisição de terrenos com financiamento da Caixa Econômica Federal e constituição de uma cooperativa habitacional. [...] (SOMARRIBA, 1996, P.63)

A desativação gradual do PRODECOM, embora encontrasse resistência por parte do movimento de favelados, através da UTP, foi concluída pelo novo governo. De fato a reforma administrativa de caráter geral implantada pelo executivo municipal, por delegação da Câmara de Vereadores extinguiu a CHISBEL em 1984.

Após a extinção da CHISBEL e através da lei do PRÓFAVELA foi elaborada, segundo Guimarães (1992, p.10), uma legislação e o Código de Posturas Especiais para as áreas de favela, permitindo um parcelamento e um padrão de urbanização diferenciado.

Através da necessidade de tratamento da política habitacional cria-se o Programa Municipal de Habitação Popular implantado a partir de 1985 pela Prefeitura Municipal. Esse programa observava as seguintes linhas de atuação: regulamentação do direito de propriedade de moradia para a população favelada; programas de lotes urbanizados para famílias de áreas de risco e para os sem casa; programa de materiais de construção para ampliação e melhoria de moradias.

Nesse sentido, em 1986 foi criada pela Prefeitura Municipal a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) para a aplicação do PRÓFAVELA. A URBEL é até hoje órgão responsável por todas as questões relacionadas às favelas. (GUIMARÃES, 1992, p.15).

Este será nosso maior motor nesta investigação acerca da moradia adequada e do tratamento desprendido por este órgão executor da Política Municipal de Habitação na Capital, o programa será mais profundamente detalhado a seguir.

A partir de 1994 difunde-se outra modalidade de intervenção em Belo Horizonte. É criado o Conselho Municipal de Habitação concomitantemente a Política Municipal de Habitação Popular, os quais passam a compor o Plano Diretor da Cidade (Lei nº 7.165 de 1996). Outro instrumento inovador criado no ano anterior, constituído pelos ideais democráticos é o Orçamento Participativo, um dos meios mais importantes de intervenção nas favelas, no qual os moradores organizados pleiteiam recursos para obras em sua comunidade.

Desta forma, a política habitacional na Cidade de Belo Horizonte centrou-se por diversas décadas no viés do desfavelamento, como desenvolvido por diversos autores. A forma incisiva na criação de políticas de exclusão através de diversas denominações e secretarias com finalidades muito parecidas no que tange ao tratamento da higienização das favelas e sua não proliferação deixa claro que desde a construção da cidade não destinou-se uma parcela do território para a adequada alocação da população que trabalhou na construção da cidade. Segundo Afonso (1985, p.23), o problema do favelamento é característico às grandes cidades, e Belo Horizonte não foge a esta regra. Na cidade, porém, as favelas surgiram, em parte, como decorrência da ação do próprio poder público que ao planejar e implantar a cidade não

somente excluiu de suas preocupações a reserva da área destinada para moradia da população de baixa renda, como permitiu a desenfreada especulação imobiliária o que impediu o assentamento em áreas legais e urbanizadas, dos setores mais carentes.

O traço da repressão histórica à formação e permanência das favelas notadamente em áreas centrais presente na ação do poder público, segundo a autora, é uma política explícita desde a fundação da Capital, nos períodos de maior democratização, como o populismo, esta política mesclava-se com a criação de programas que visavam minorar as remoções pura e simplesmente, construindo novas moradias fim de que a população fosse deslocada. Ressalta-se que, entretanto, não se cogitava urbanizar e/ou legalizar as áreas já ocupadas, e sim remover ainda mais favelados para fora do campo de visão da bela cidade construída e planejada.

A dificuldade colocada a sua organização quando comparada a outros setores sociais deixa claro a não vontade política do Município em colaborar com a questão da obtenção de título de posse da terra e urbanização adequada da população favelada. Nos períodos autoritários pouca foi a abertura para o movimento. O movimento, segundo Afonso (1985, p.33) foi uma dos primeiros a ser reprimidos e na conjuntura da abertura ou redemocratização um dos últimos a ser beneficiados. A formação favela através da ocupação não controlada e juridicamente ilegal da terra urbana questiona um dos pontos nevrálgicos de uma sociedade de viés capitalista: o respeito a propriedade privada. (AFONSO 1985, p.33)

Apesar de a favela ser vista por determinados grupos como uma ameaça potencial ao status e beleza da Cidade, o objetivo dos movimentos é justamente a busca pela integração à sociedade de mercado através da legalização da posse da terra e da moradia adequada. O movimento favelado, apresenta historicamente um comportamento pragmático, procurando ocupar todos os espaços disponíveis a fim de evidenciar suas reivindicações, mostrando grande flexibilidade na formação de alianças e na busca de apoio por seus direitos. A contextualização do surgimento da Favela da Serra faz-se necessária, a fim de entender seu processo de formação e a implantação do Programa Vila Viva.

3.2 O Aglomerado da Serra

O contexto da favelização em Belo Horizonte data de sua fundação em 1987 e seu planejamento delimitado à Avenida do Contorno. Os empregados das classes mais baixas, por sua vez, com a intenção de morar próximos aos locais de trabalho, iniciaram uma ocupação irregular fora desse limite, onde hoje é a região Centro-Sul da cidade, conforme tratado anteriormente neste trabalho.

A Favela da Serra nasceu também desta desordenada ocupação na cidade, o nome do local não é decorrente de sua localização, sobre a Serra do Curral, este é uma referência ao antigo córrego que nos primórdios da capital cortava toda a cidade. Entre 1920 e 30 o córrego foi canalizado (VILAÇA 2012, p.35).

Dado o progresso industrial no município na década de 1920, o êxodo rural se intensificou e Belo Horizonte dispôs de alto contingente de mão de obra, dessa forma, ocupação do bairro Serra se transformou, na mesma década, em uma ocupação de favela. (VILAÇA 2012, p.35)

Cabe salientar aqui o conceito de Aglomerado Subnormal desenvolvido pelo IBGE (2011), assim aglomerado é [...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. (IBGE 2011, p.2)

A Favela da Serra se encaixa neste conceito, é uma região bem ampla. O aglomerado se desmembrou em vilas que são conhecidas por nomes próprios, dados pelos moradores, quais sejam: a primeira com entrada pela Avenida do Contorno, a segunda pelas Ruas do Ouro e Capivari, a terceira pela Avenida Mem de Sá, e a quarta pela Rua Nossa Senhora de Fátima. Do lado da primeira vila está localizado o local chamado "Del Rey", um dos pontos de encontro da população. Localiza-se também o campo de futebol Bola de Ouro, onde muitos jogos são realizados. Abaixo do "Del Rey" está a Chácara, parte do aglomerado que divide estas duas regiões, e é considerada a área mais violenta da Serra¹³ (BAIRROS DE BELO

¹³ Informação disponível em: <<http://bairrosdebelohorizonte.webnode.com.br/aglomerados-vilas-e-favelas/>>. Acessado em 18 de Novembro de 2013.

HORIZONTE, 2013). Os dados referentes à população do aglomerado são discrepantes, porém, segundo a URBEL soma 37.641 habitantes¹⁴.

A favela, é dotada por diversos segmentos culturais, cabe destaque para conhecida rádio comunitária - Favela FM (104,5), originária da Vila Nossa Senhora de Fátima, espaço de voz e convivência de movimentos comunitários, manifestações da cultura hip-hop e o funk, práticas remanescentes das culturas populares.

Assim como a grande maioria, senão todas, as favelas do Brasil o Aglomerado da Serra tem problemas relativos ao saneamento, à saúde, ao narcotráfico, à educação, à habitabilidade, ao abastecimento de água e luz e às condições das vias públicas. Entretanto, felizmente esses problemas têm diminuído ao longo dos anos, a luta por melhorias junto à Administração Municipal se faz presente através das associações comunitárias existentes em cada uma das vilas. Atualmente, a comunidade conta com cinco centros de saúde, escolas da rede Municipal e Estadual, quatro Umei (Unidades Municipais de Educação Infantil) e dois Centros de Referência de Assistência Social (Cras). (VILAÇA 2012, p.38)

Cabe destaque para a ação social de grupos tais como o Núcleo de mediação e Cidadania do Programa Pólos de Cidadania, que a mais de 10 anos presta assessoria para a população referente ao acesso e defesa aos direitos humanos.

3.3 O Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra

Situado na encosta da Serra do Curral o Aglomerado da Serra é um dos mais amplos aglomerados da Capital, segundo a Prefeitura¹⁵, ocupa uma área de 1.495.579 m² sendo formado por seis vilas, são elas: Marçola, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora Aparecida, Vila Santana do Cafezal, Nossa Senhora da Conceição e Novo São Lucas, exhibe características próprias e instigantes.

Segundo dados da URBEL, o Aglomerado começou a se formar há cerca de 50 anos, sendo a Vila Aparecida a de mais antiga ocupação (51 anos) e o Novo São Lucas a de mais

¹⁴ Informação disponível em : <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8176&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&&idConteudo=44491&chPlc=44491>. Acessado em 18 de Novembro de 2013.

¹⁵ Através do Artigo **A cidade e o Aglomerado da Serra. Regina Helena Alves da Silva – historiadora e socióloga**; Departamento de História – Universidade Federal de Minas Gerais, disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade>. Acessado em 5 de Novembro de 2013.

recente (19 anos). Em todas as vilas – exceto a vila Novo São Lucas, onde o terreno ainda não foi identificado – 80% do terreno é estadual e 20% pertence a particulares.

Os dados sobre a população do Aglomerado são bastante discrepantes: segundo a URBEL a população total do Aglomerado é de 37.641 habitantes; o Distrito Sanitário Centro-Sul trabalha com o total de 38.025 habitantes; a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social estima a população do local em 45.920 habitantes; a imprensa, como o jornal Folha de São Paulo, o Estado de Minas e também a Rádio Favela sempre apontam uma população de 160.000 habitantes (BELO HORIZONTE, 2013).

O projeto Vila Viva na Serra inicia-se no ano 2005, porém desde o ano de 1998 á 2000 o PGE estava em andamento na localidade, este apontou os principais problemas encontrados na região e norteou a elaboração do PVV. Os pontos mais críticos apontados foram: educação deficiente, violência, degradação ambiental, infra-estrutura básica insuficiente, habitações precárias, falta de atendimento adequado à saúde e dificuldade de acesso à propriedade. Segundo a URBEL¹⁶, para a implantação do programa, a Prefeitura de Belo Horizonte conta com recursos assegurados de R\$171,2 milhões. Deste montante, R\$113 milhões financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com contrapartida de 25% pela Prefeitura, e R\$58,2 milhões pelo governo federal através do Programa Saneamento para Todos da Caixa Econômica Federal, com contrapartida de 10% do município.

O Programa Vila Viva, objetiva realizar segundo a URBEL, obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer, pontos que também se fazem presentes no Plano Global Específico (PGE).

A primeira etapa do PVV, iniciou-se no final de 2005 sendo entregue em Abril 2007 culminando com a construção de 48 apartamentos e parte da Avenida do Cardoso, no início da Avenida Mem de Sá foram construídas duas barragens de contenção para controlar a vazão das águas de chuva e evitar as enchentes na região, nesta obra, foram removidas e reassentadas 220 famílias que moravam em situação de risco, às margens do Córrego Cardoso. A segunda em Dezembro de 2007 resultou na entrega do Complexo Esportivo do Aglomerado da Serra Mário Guimarães mais 104 apartamentos e a sede da Cooperativa de Costureiras.

¹⁶ Informações extraídas do site da URBEL disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade>, acessado em 8 de Novembro de 2013.

Em dezembro de 2008, foi inaugurada a Avenida do Cardoso, que tem 16 metros de largura e 1.660 metros de extensão. Ela corta o Aglomerado, ligando a Avenida Mem de Sá, em Santa Efigênia, à Rua Caraça, no Bairro Serra. Até Julho de 2009, segundo a URBEL foram entregues 528 unidades habitacionais.

Na visão de Clarice Libânio, coordenadora da ONG FAVELA é isso aí¹⁷, ex-funcionária da URBEL, “intervenções desse porte podem abrir uma ferida no tecido urbano, cortando, rasgando, separando, seccionando. É claro que traz benefícios para algumas parcelas da população, principalmente, nesse caso, aquelas que vão passar de carro pela vila”. (FAVELA é isso aí, 2004). Esta crítica ao projeto realizado é recorrentemente tratada pelos movimentos sociais.

Após a descrição básica do projeto implantado e realizado no Aglomerado da Serra, segundo os dados extraídos da página da URBEL, passamos ao ponto de crítica e estudo do dito projeto, a fim de demonstrar e debater a na perspectiva dos moradores o tratamento destinado à questão da moradia e segurança da posse, a ótica utilizada será a da Pesquisa realizada pelo Programa Pólos de Cidadania, este trabalha na perspectiva do estudo dos impactos sócio-econômicos e capital social na vida dos moradores diante da implantação do PVV, servindo base na consecução deste trabalho.

4 A MORADIA ADEQUADA E A SEGURANÇA DA POSSE

A Relatora Especial¹⁸, Ronilk, em seu informe sobre moradia adequada, apresenta pormenorizadamente o conceito da segurança da posse como componente do Direito a uma Moradia Adequada. Segundo o relatório “o pano de fundo” é uma crise mundial de insegurança da posse que se manifesta de várias formas em contextos distintos, tais como remoções e despejos forçados, deslocamentos causados pelo desenvolvimento, catástrofes naturais, e forçados conflitos de grilagem, este é visto nas casas de milhares de pessoas, que residem em áreas urbanas com posse insegura. (RONILK 2012, p.1)

¹⁷ A ONG - Organização Não Governamental Favela é Isso Aí é uma associação que surgiu como fruto do Guia Cultural de Vilas e Favelas, idealizado pela antropóloga Clarice Libânio e publicado em agosto de 2004. O Guia apontou que a arte nas vilas e favelas desempenha papel fundamental na elevação da auto-estima, inclusão social e combate à violência. Artigo: Vila Viva: intervenção radical no Aglomerado da Serra; disponível em: <http://www.favelaeissoai.com.br/noticias.php>, acessado em 07 de Novembro de 2013.

¹⁸ Raquel Rolnik, emitiu o documento:

Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Conselho de Direitos Humanos, 22º período de sesiones Temas 3 del programa Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

A Relatora Especial faz referência às orientações existentes no Direito Internacional dos Direitos Humanos, pesando algumas questões relativas às obrigações concretas dos Estados em relação à segurança da posse.

Examina a ampla gama de regimes de posse existentes e o fato de que as políticas e práticas se concentram em uma única forma de posse: a propriedade individual. (Idem)

A partir das conclusões deste relatório e da visão de outros autores sobre o tema desenvolve-se esta parte do estudo, no sentido de contribuir para o tema Moradia Adequada traçando sua relação com as políticas habitacionais vigentes, especificamente o Programa Vila Viva.

4.1 Resultados e efeitos do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra

A pesquisa desenvolvida pelo Programa Pólos de Cidadania abordou como tema problema o programa Vila Viva no Aglomerado da Serra - região Centro-Sul de Belo Horizonte, Minas Gerais - e os seus efeitos na vida dos afetados pelas intervenções dele advindas, especificamente na esfera socioeconômica. Segundo o Programa Pólos a perceptível falta de críticas e questionamentos sobre o Vila Viva, tanto pela sociedade civil quanto pela comunidade acadêmica, reforçam a necessidade e importância de tal análise, tornando este um relevante problema a ser pesquisado.

A URBEL adota uma classificação que divide os moradores em dois grupos quais sejam os *reassentados* e os *indenizados*. O primeiro refere-se aos removidos de suas residências que foram reassentados nos conjuntos habitacionais construídos pelo Programa. Já o segundo grupo abarca os removidos de suas residências que receberam indenizações da Prefeitura de Belo Horizonte – e que, portanto, não necessariamente permaneceram no Aglomerado após a intervenção. O Pólos em sua pesquisa adotou a classificação acrescentando dois grupos para estudo, os *não-removidos ou demais moradores*, o qual inclui indivíduos que estão na área de intervenção, porém não foram diretamente afetados pelas obras do Vila Viva – posto que não foram removidos de suas residências, não mudaram de endereço. No caso da alteração, subdividiu-se o grupo dos indenizados em dois: aqueles que, após receberem a indenização, *permaneceram na Serra os Indenizados Serra*, e aqueles que, depois de ocorrido esse fato, *não residem mais no Aglomerado os Indenizados não Serra*. (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.13 e 19).

Segundo o Relatório, considerar que o ideal da política pública de urbanização das áreas de ocupação irregular necessita, além da regularização jurídica, uma ação multisetorial integrada para efetiva inclusão destas áreas como parte integrante da cidade formal, é de fundamental importância a análise da condição sócio econômica dos moradores, afim de que se tenha a garantia de que a política pública contribuiu também para a diminuição das condições precárias. (Idem).

Assim, cinco são os objetivos específicos do programa na realização da pesquisa:

- a) Analisar a satisfação em relação às condições socioeconômicas alteradas pelo Programa Vila Viva Serra, assumindo para isso a perspectiva da população afetada pelo mesmo;
 - b) Comparar a condição socioeconômica dos diferentes grupos afetados pelo Programa Vila Viva Serra;
 - c) Analisar como se deu a participação dos moradores do Aglomerado da Serra na construção e implementação do PGE;
 - d) Analisar como se deu a assistência e/ou o acompanhamento da URBEL em relação aos reassentados e aos indenizados;
 - e) Investigar em que medida o Programa Vila Viva Serra alterou o Capital Social existente dos moradores afetados pelo Programa.
- (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.14).

A pesquisa baseou-se ainda em duas hipóteses que são estritamente importantes à consecução deste trabalho, são elas:

1º. O Vila Viva, embora se proponha a ser um programa multidimensional, concentrou a maioria de seus esforços em efetivar uma regularização fundiária de caráter essencialmente urbanístico, negligenciando, assim, a dimensão, socioeconômica, que é indispensável a uma política de regularização fundiária sustentável. Isso resultou em insuficientes melhorias nas condições socioeconômicas dos moradores afetados, produzindo uma série de efeitos deletérios nas condições socioeconômicas dos moradores atingidos;

2º. Devido especialmente ao alto número de remoções - 1.413 famílias indenizadas, segundo dados fornecidos pela URBEL em 16/04/2010 - que não foram acompanhadas por uma indenização suficiente para que o indenizado permanecesse no Aglomerado da Serra, nem mantivesse a mesma qualidade de vida anterior ao programa, o Vila Viva gerou uma disparidade relevante entre a condição socioeconômica dos reassentados e aquela dos indenizados, mostrando-se, assim, uma política de caráter fortemente expulsor.

(RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.15)

O tratamento da perspectiva socioeconômica alude para a questão do acesso à moradia adequada através da aquisição desta, assim, nesta hipótese tenta-se verificar se há a real ocorrência de negligência partindo da URBEL na implantação do Programa Vila Viva. Dessa forma, teremos uma noção geral a partir da ótica dos moradores dos reais resultados do programa e de suas melhorias para a vida no aglomerado e o problema maior do acesso à

moradia adequada, se de fato a implantação do mesmo facilitou ou dificultou o acesso á moradia.

A segunda hipótese investiga o alto grau de remoções aliado a não permanência dos moradores no aglomerado e ainda a geração de disparidades econômicas entre os indenizados, o fato de o programa se mostrar uma política de caráter fortemente expulsor, contribui aqui para a investigação sobre a moradia adequada, a pergunta que se tenta responder é se há por parte do órgão executor da política habitacional a verdadeira intenção de trabalhar o acesso á moradia adequada através da implantação deste programa ou se simplesmente a URBEL ainda realiza as políticas de higienização nas favelas e o desfavelamento implantados desde o nascimento da cidade de Belo Horizonte até a democratização das políticas habitacionais na década de 90.

A pesquisa do Programa Pólos de Cidadania enfrentou diversos empecilhos para a realização do estudo, a falta de transparência da URBEL no que tange a apresentação dos documentos e facilitação dos contatos de moradores, quando solicitados para subsidio da pesquisa. Mesmo diante de todos os dificultadores encontrados, foram entrevistadas sessenta pessoas, através de indicações de lideranças da própria comunidade conseguiram-se alguns contatos, assim a partir desses buscava-se os próximos. As entrevistas se deram mediante roteiro semi-estruturado, baseando-se em temas de áreas que o PGE propunha realizar intervenções dentro do aglomerado, são quatro eixos temáticos:

1. **Acesso a Políticas Sociais:** dividido em cinco indicadores, que são Educação, Saúde, Lazer e da Cultura, Segurança e Trabalho e Geração de Renda;

2. **Acesso à Regularização Fundiária:** com dois indicadores – Urbanização Sustentável e Segurança Formal da Posse;

3. **Consciência acerca do Programa:** abrangendo dois indicadores, que são Acompanhamento Institucional em Relação às Novas Condições de Moradia e Participação Popular no Vila-Viva e Conscientização acerca do Programa e suas Intervenções;

4. **Capital Social:** abarca Relações de Solidariedade e Capacidade Organizativa.

(RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.21).

No que tange à realização deste trabalho, a pesquisa realizada pelo Programa Pólos contribui para construção da resposta sobre o trato destinado à moradia adequada na cidade pela URBEL, importando-nos somente a avaliação do quesito Acesso à Regularização Fundiária e Consciência a cerca do Programa.

As conclusões da pesquisa no que tange à Regularização Fundiária, explicita o relato dos moradores sobre a insegurança da posse no grupo dos Reassentados, ainda hoje, não possuem quaisquer documentos comprobatórios da posse do apartamento, alguns deles chegam a afirmar que antes do Programa Vila Viva tinham segurança da posse de suas casas e hoje não se sentem seguros, a exemplo a fala da moradora entrevistada a época,

Sirlene, por exemplo, afirmou que “(...) já tem dois anos e até hoje não me ligaram, não me falaram nada se era pra buscar o documento nem nada”. Não se sente segura porque ainda não tem o documento oficial. Antes ela se sentia segura porque foi ela que construiu sua casa (Idem, p. 81)

Natalice diz que:

(...) não se sente segura de seu apartamento, pois esse pessoal da URBEL é esperto, eles dizem que a casa é nossa, mas podem muito bem depois falar que não é nosso; antes eu me sentia segura da casa, pois havia comprado com meu dinheiro (Idem, p.81).

Estes relatos somente reforçam a insegurança vivida pelos moradores diante das intervenções sofridas. Segundo o Relatório (2011), a moradora Tatiana relata que a casa que morava antes do Vila Viva era dela, “até eles virem e falarem que é da prefeitura” (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.81).

A pesquisa ainda demonstra a não emancipação da URBEL para com os moradores, um entrevistado relata que não há sentimento de segurança da posse do apartamento “porque é cheio de regras: não se pode vender, alugar, ceder, nem ficar muito tempo fora sem ligar para a URBEL para dar satisfação”. Ele acrescenta que: “Se eu não posso fazer nada disso é porque o apartamento não é meu”. (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.81)

Alguns entrevistados relataram ter o documento de provisório de concessão de uso, porém muitos dos entrevistados relatam a insegurança da posse. Já na perspectiva dos Demais Moradores, também não há documentação de posse, porém relatam que se sentem seguros que as casas são suas pelo tempo em que residem nestas e por tê-las construído. Assim, segundo a pesquisa, as pessoas não se sentem seguras em relação à posse, o que se verifica é que as remoções decorrentes do Vila Viva, impactaram a vida das pessoas que mesmo sabendo que a ocupação é informal sentiam-se seguras por terem construído e nascido no local, e agora estas se preparam para serem alvo das indenizações diante da observância de que as remoções são possíveis e reais, muitas vezes de forma arbitrária, segundo relato da moradora:

Não me sinto segura de jeito nenhum. Depois de tudo que eles fizeram nessa arbitrariedade ir removendo as pessoas dando um prazo de 90 dias e tchau. Antes possuía essa segurança, porque até que você vê isso acontecendo você pensa que aquilo ali é seu. Aí eles chegam com uma argumentação de que a casa que você construiu é sua, mas o terreno não é seu... (...) Eu tenho registro de compra e venda, antes era um papel feito à mão. (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.82)

Cabe ressaltar que segundo o Relatório a motivação das pessoas que disseram possuir maior segurança antes do Vila Viva do que agora, deriva, na maioria das vezes, de um sentimento pessoal de propriedade, desatrelado de documentação, baseado somente em suas raízes históricas e que tal fato as levou a morar na antiga casa. Assim foi avaliado que os moradores do aglomerado expressão ter insegurança na posse decorrentes das intervenções advindas do PVV.

Assim, o olhar pela Pesquisa realizada continua, nas ponderações do quesito Consciência acerca do Programa, sua composição se dá mediante a avaliação de três indicadores, quais sejam: o ‘Acompanhamento institucional em relação às novas condições de moradia’, a ‘Participação Popular no Vila Viva’ e a ‘Conscientização acerca do Programa e suas Intervenções’. Justificando-se pelo volume I da etapa 5 do PGE, o qual preconiza a garantia à participação popular em toda a *construção e implantação* do Programa, e o acompanhamento dos moradores na adaptação às suas novas condições de moradia (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.87).

Os indicadores demonstram que o acompanhamento foi deficitário, a falta de diálogo por parte da URBEL e o controle das informações não permitiu que este se desse de forma satisfatória. Moradores ainda relatam que foram ofendidos pelo pessoal da Companhia e se sentiram humilhados, a exemplo o relato de Pilar:

“Vocês estão pegando o boi; vocês moram em cima da bosta e quando ganham alguma coisa ainda reclamam”. (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011, p.91 e 92)

Cabe, ressaltar que os relatos das humilhações sofridas por muitos moradores são constantes e a atitude destas pessoas ligadas a URBEL são dignas de repúdio. O que se verifica é a certeza da impunidade por estas pessoas que mal tratam e desrespeitam moradores da Favela desafiando-os a procurarem seus direitos certos de que não encontrarão, a entrevistada Mariane diz que: “todos prontos para te ‘detonar’ e desafiavam todos a ir para a justiça afirmando que os moradores iam perder”(FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva

Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.92), a pesquisa revela que a intolerância de agentes da URBEL no trato para com os moradores afastou a oportunidade de diálogo, notou-se que esses entrevistados não obtiveram ajuda alguma da Companhia na procura da nova residência, este fato pode estar diretamente relacionado com o desgaste no relacionamento entre indenizado e URBEL. No que se refere ao controle das informações, foi colocado que a URBEL limitava as mesmas, destinando-as, no caso de acesso ao mercado imobiliário, somente as pessoas escolhidas pela Companhia. Muitos outros pontos tratados no Relatório enfatiza o motivo da insatisfação na consecução do acompanhamento adequados às famílias, que foi irrisório e em muitos casos não aconteceu, na busca de seu reassentamento, indo desde o desrespeito nas formas e valores das indenizações até pressões psicológicas sofridas pelos moradores. Havendo inclusive diferenças no tratamento destinado aos moradores que optaram pelo apartamento, que foram assessorados mais satisfatoriamente e os moradores que optaram pela indenização, em sua maioria desrespeitados (FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.92)

A Consciência a cerca do programa, por sua vez, apesar de extensa referência à participação dos moradores da comunidade em todas as fases de elaboração do PGE, observou-se nos relatos de todos os grupos que a participação ficou reduzida aos moradores que integraram os Grupos de Referência (GRs) e àqueles que conhecem muitas pessoas dentro da comunidade, ou seja, as lideranças comunitárias. (FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.99-102)

Assim, também na fase do planejamento a mesma política foi imposta, envolvendo somente o grosso da população, que segundo relato dos moradores, não incluía nos debates a opinião da comunidade acerca do programa, não intervindo na realização das obras, de forma a se observar, que a participação funcionou como elemento legitimador das decisões prévias da URBEL, havendo o diagnóstico por parte da pesquisa de um problema de representação por parte das lideranças e por parte dos Grupos de Referências, estes foram ineficazes no retorno adequado das informações para a comunidade. Segundo o relato de Rubens,

[...] Na reunião que participamos já estava tudo definido, nós não pudemos opinar; foi tudo muito rápido para nós [...] nós não participamos do Vila Viva em si, pois tivemos que sair rapidamente; a gente foi só um joguete. Assim, a participação dos moradores, nesta fase teve pouca ou nenhuma eficácia. (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.101)

Cabe salientar ainda, que a população não tomou conhecimento prévio das obras que aconteceriam, o traçado da Avenida foi sendo descoberto pelos moradores conforme a obra avançava, desta forma além de a participação ter se dado de forma deficitária ou inexistir, o conhecimento sobre as obras de forma satisfatória não aconteceu. As informações em sua maioria deveriam ser repassadas nas reuniões informativas, porém segundo a pesquisa os moradores relatam que houve ineficiência da URBEL na tentativa de mobilização e divulgação das reuniões, assim os moradores não tomavam conhecimento das informações e sequer ficavam sabendo das reuniões.

Por fim, após demonstrar os pontos cruciais desta pesquisa para a fundamentação deste trabalho, retrata-se a parte final da Pesquisa, esta explana os efeitos positivos e negativos do PVV na perspectiva dos moradores do aglomerado entrevistados. Dentre os efeitos positivos tem-se, a posição dos *Indenizados Não Serra*, aqui o fato de sair do aglomerado para bairros os traz o *Status Social* que morando no “morro” não se consegue o aspecto da segurança formal da posse também sobressai. O acesso a outros direitos e a melhor qualidade nas moradias fez com que grande parte deste grupo arrolasse vantagens decorrentes das intervenções (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.117)

Para os moradores que permaneceram no aglomerado, as intervenções que retiraram os moradores de áreas de risco geológico, foi o principal mérito, a construção das unidades habitacionais revelam melhorias na vida dessas pessoas, pois representam oportunidade ideal para os moradores que conviviam em áreas de risco, inclusive de preservação da própria vida, e acesso á moradia e a segurança. A canalização do Córrego do Cardoso e a construção da Praça do Cardoso aparecem em muitos relatos como uma incursão positiva. Poucos citaram melhorias na urbanização de forma geral, na seguranças da posse, criação de mais empregos e oportunidades (Relatório FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011, p.118).

Os aspectos deletérios e negativos opõem-se às vantagens, a falta de participação popular ativa dos moradores na fase de planejamento e realização do programa, conforme relato de Úrsula quando diz que faltou a URBEL “ouvir a população; se a população tivesse sido ouvida, não teria sido uma coisa ditada, e sim uma coisa construída”(RELATÒRIO2011, p.119). Há relatos indignados de diversos moradores, porém é necessário enfatizar a fala de Tatiane quando de sua exposição negativa acerca do PVV;

O grande problema foi o Vila Viva ter agido com muito autoritarismo na remoção das casas. O Vila Viva não estava preparado para lidar com o lado humano das pessoas. Pessoas que viviam ali a vida inteira não estavam preparadas para aquele processo de remoção brusco. Os implantadores do Vila Viva deveriam ser mais humanos e delicados. Eles não são só máquinas que estão ali para remover casas. Faltou o acompanhamento psicológico e acompanhamento social que foi prometido. Portanto, a reivindicação maior para os próximos projetos é para que os aplicadores tratem as pessoas de maneira mais humana. Devem ser mais flexíveis no modo de tratar todo mundo, já que as pessoas são diferentes e eles estavam tratando todo mundo de forma igual, como ditadores. (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.119).

Estes pontos são de fundamental importância, posto que vão diretamente de encontro ao que havia sido proposto pelo PGE, em termos de participação popular, na tentativa de se executar uma política pública de maneira dialógica, onde houvesse espaço e poder de voz à comunidade abrangida pelo Programa. O que não se verifica, porém a pesquisa se restringe a uma gama de moradores, os entrevistados, não sendo possível auferir a opinião de todos e o consenso neste momento.

Há o relato de obras de real necessidade para o tráfego seguro no aglomerado que sequer foram cogitadas pelo PVV. A maior parte das reclamações está na falta de intervenção para a recuperação e melhorias dos becos, e a denúncia de que a maior parte dos investimentos e a maior parte das remoções foram em decorrência da construção da Avenida do Cardoso, uma avenida de grande porte pouco utilizada pela população.

Merece destaque como efeito deletério do programa o lixo e entulhos deixados pelas obras do PVV, causando o entupimento de nascentes e minas essenciais para a preservação da memória do aglomerado, o que causou distúrbios ambientais tais como a alta proliferação de ratos e animais peçonhentos. O fato de as próprias remoções terem causado mais áreas de risco é grande fator de indignação dos moradores, quando dizem que em decorrência das remoções as suas casas ficaram baladas e a URBEL se nega a se responsabilizar.

Deste feita, ainda no item incursões negativas na realização do PVV, temos como uma reclamação geral o baixo valor das indenizações pagas pela URBEL, assim, são questionáveis os critérios utilizados pela empreiteira na valoração dos imóveis, sendo que no início das obras o valor era um e quando de sua evolução houve notória redução deste, e a recorrente falta de transparência na explicação devida e de direito dos moradores, segundo relato de uma moradora do aglomerado,

[...] deveriam ter gerido melhor o dinheiro e o tempo, pois foi desperdiçado muito dinheiro e tempo à toa e sem prévio planejamento, como por exemplo, o valor das indenizações que foi muito alto no início e muito baixo no final das remoções

(RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.121).

Problemas quanto à qualidade dos prédios construídos também foram relatados. O acompanhamento realizado pela URBEL intitulado Pós-Morar, inclui propostas de organização de reuniões condominiais periódicas e acompanhamento de até dois anos após a mudança para os apartamentos, com o intuito de evitar conflitos, é perceptível que este tem falhado quando do acompanhamento das famílias. (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.122)

Cabe por fim ressaltar, o desconhecimento da população em relação a quais seriam as obras e intervenções executadas no âmbito do Programa Vila Viva, e quais intervenções fariam parte de outras políticas públicas e Programas desenvolvidos pela Prefeitura de Belo Horizonte. (FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p. 123)

Migrando para a etapa final do olhar pela pesquisa, responde-se as duas questões iniciais, propostas pelo Programa Pólos quando da realização da pesquisa, a primeira aludia para hipótese de o PVV ter concentrado a maioria de seus esforços em efetivar uma regularização fundiária de caráter essencialmente urbanístico, e assim negligenciando a dimensão socioeconômica, indispensável a uma política de regularização fundiária sustentável. De um lado, isso resultou em insuficientes melhorias nas condições socioeconômicas dos moradores afetados e, de outro, produziu, por meio da execução das ações urbanísticas, uma série de efeitos deletérios nas condições socioeconômicas dos moradores atingidos; conclui-se desta hipótese que diante da explanação acerca dos pontos positivos e negativos da implantação do PVV, acredita-se que o Vila Viva, por investir tanto em apenas uma via não utilizada majoritariamente em benefício da comunidade (Avenida Cardoso), impossibilitou um maior desenvolvimento social e econômico de outras áreas mais utilizadas pelos moradores, como, por exemplo, a Rua Nossa Senhora de Fátima e a região da Savassinha (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p. 126).

Daí depreende-se de acordo com o Relatório (2011, P.126): que mesmo havendo intervenções voltadas diretamente para a área social, essas não supriram as demandas da comunidade; que a maior intervenção urbanística foi de certa forma apartada das políticas sociais; e que não houve maior preocupação em conscientizar os moradores para um melhor uso do espaço e dos serviços sociais.

O surgimento de uma série de efeitos deletérios decorre da priorização das intervenções de cunho urbanístico, a saber: aumento da especulação imobiliária, elevado número de remoções relacionado principalmente à construção da Avenida do Cardoso, facilidade de acesso ao tráfico de entorpecentes, redução da participação dos moradores em associações, projetos e instituições, bem como a redução do capital social não institucional. No que concerne à especulação imobiliária, houve significativo aumento na valorização dos imóveis no Aglomerado, o que dificultou a aquisição de novas residências pelos moradores indenizados, forçando o êxodo para outras regiões de Belo Horizonte e Região Metropolitana. Sobre o segundo efeito, nota-se o pequeno esforço do Programa em minimizar o número de famílias removidas. (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.127).

Conclui-se, portanto, que o Vila Viva foi um Programa que priorizou determinadas intervenções urbanísticas – em especial a construção da Avenida do Cardoso - em detrimento de intervenções sociais que poderiam ser interligadas àquelas para que, assim, a comunidade usufruísse da melhor forma possível dos benefícios do programa.

Na análise da segunda hipótese, procura-se identificar se o Programa Vila Viva, ao longo de sua execução, mostrou-se uma política de grande caráter expulsor à medida que removeu um alto número de famílias que, de acordo com a hipótese, não receberam uma indenização de valor suficiente para permanecer na região do Aglomerado da Serra com a mesma qualidade de vida anterior ao Programa e viram-se obrigadas a se transferir para outras regiões de Belo Horizonte ou ainda outros municípios da Região Metropolitana. E em um segundo momento deve-se averiguar se houve, efetivamente, uma disparidade relevante entre a condição socioeconômica dos *reassentados* e dos *indenizados*.(FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.127)

Segundo dados fornecidos pela URBEL à pesquisa 2.269¹⁹ famílias removidas, a maioria permaneceu no próprio Aglomerado e seu entorno – cerca de 74%, cerca de 26% não foi de fato contemplada com uma indenização que garantisse efetivamente o direito à moradia digna e a inserção destes dentro da cidade formal. Por meio das entrevistas com as famílias deste grupo, notou-se que certa parte acabou se transferindo para novas áreas de assentamentos informais dentro de Belo Horizonte, dando assim continuidade ao ciclo de ilegalidade na habitação, é necessário ressaltar o alto número de moradores que se transferiram para outros municípios de Região Metropolitana de Belo Horizonte, pelo fato de não encontrarem, em

¹⁹ Número da população removida atualizado e emitido pela URBEL ao programa Pòlos através de nota na data 24/04/2011. , vide RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.128, nota de pé de página.

Belo Horizonte, condições habitacionais dignas condizentes com o valor indenizatório que lhes foi destinado pelo Programa Vila Viva, tendo assim negado o seu direito à cidade. (RELATÓRIO 2011. P.128)

O programa pode ser caracterizado uma política expulsora, pois foi perceptível que o processo pouco ajudou e, em muitos casos, dificultou a permanência dos indenizados na comunidade, o baixo valor das indenizações, aliado a diversos outros fatores como o aumento da especulação imobiliária decorrente das remoções, a redução da oferta de casas decorrência do Programa Bolsa Aluguel, também dificultou a permanência do morador no aglomerado.

A análise do segundo item deste quesito demonstra que a condição socioeconômica dos *indenizados* foi significativamente prejudicada diante da condição dos *reassentados*. Conclui-se que, como resultado direto deste processo, houve uma redução na qualidade das condições físicas de habitação dos indenizados, ao passo que, para os reassentados, houve notória melhoria (RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011, p.131 e 132).

Na ótica das conclusões explanadas pela pesquisa “Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados”, pode-se influir que para o estudo sobre a moradia adequada o PVV se mostrou um processo tumultuado, com efeitos colaterais deletérios no que tange ao acesso á moradia de forma adequada, em muitos casos, de acordo com os 26% da população que se enquadrou no grupo dos entrevistados *Não Serra* a proliferação da insegurança da posse quando do acesso a uma moradia em outras favelas ou na região metropolitana de Belo Horizonte e a decorrência de piores índices habitacionais nestas regiões tornam o PVV um projeto que não satisfaz as necessidades da população favelada, porém esta conclusão se baseia neste momento nesta pesquisa realizada pelo Programa Pólos de Cidadania, que por motivos tratados anteriormente se deu apenas com sessenta moradores atingidos. Mesmo assim, a pesquisa acena a necessidade de que o programa se adéqüe no trata da questão habitacional, deixando de enfatizar as obras de cunho urbanístico somente e passando a tratar mais o ponto da política multisetorial, englobando principalmente a sensibilidade para melhor tratamento do seio social, já largamente enfatizado do PGE que não se cumpriu na aplicação do PVV.

Passa-se deste ponto para uma breve explanação quanto a Moradia Adequada e seus aspectos, a fim de confrontá-los ao Programa Vila Viva.

4.2 Avaliação da moradia adequada e segurança da posse no Aglomerado da Serra

O informe sobre a moradia adequada da Relatora Especial do Conselho de Direitos Humanos alude à questão da segurança da posse como uma crise mundial, atenta para a questão dos despejos forçados justificados pelo desenvolvimento, pelo contexto dos megaeventos ou mesmo por catástrofes naturais. Embora o acesso seguro à moradia e a terra sejam, segundo o informe, condições necessárias para a dignidade humana, padrão de vida e adequado e de qualidade, muitos milhões de pessoas vivem sob a constante ameaça de despejo ou em uma situação ambígua em que as autoridades ou alguns agentes privados poderão questionar-lhes a posse a qualquer momento. (Relatório Conselho de Direitos Humanos 2012, p.2). Este assunto, o questionamento da posse, foi tratado quando do estudo do caso do Aglomerado da Serra, no qual as políticas habitacionais do PVV desalojaram cerca de 2.269 famílias, e segundo dados da URBEL 26% da população desalojada não conseguiu condições para se re-alocar no mesmo local²⁰, partindo assim para outras vilas, bairros e favelas de região metropolitana da Cidade, de forma a perpetuar a insegurança da posse e o contexto da favelização em outras localidades.

[...] Por ejemplo, el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos ha estimado que, entre 1998 y 2008, los desalojos forzosos afectaron a más de 18 millones de personas¹. Los efectos negativos de los desalojos forzosos son una pobreza masiva y creciente y la destrucción de las comunidades, lo que coloca a millones de ciudadanos en una situación de extrema vulnerabilidad (RELATÓRIO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS 2012, p.3)

Esta vulnerabilidade assola as vilas e favelas, a falta de segurança da posse e de uma adequada moradia, expandem a favelização e o descontrole desta forma de moradia no mundo. Segundo o Projeto Moradia (2000, p.11), na apresentação de Luiz Inácio Lula da Silva, há uma necessidade de reconstruir as nossas cidades deterioradas pela ocupação irregular do solo, que é resultado da falta de alternativas habitacionais para a maior parte da população, objetivo este do projeto que se revela segundo Lula, um sonho realizável.

Toda pessoa sonha com uma moradia digna. Milhões de famílias brasileiras estão longe disso.

Recursos existem. Deixar a situação como está custa muito mais para toda a sociedade. Vamos, portanto, tornar esse sonho realidade. (PROJETO MORADIA 2000, p.11; Luiz Inácio Lula da Silva, Conselheiro do Instituto Cidadania).

²⁰ Vide RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA, Os efeitos do Vila Viva Serra na condição Socioeconômica dos moradores afetados 2011 p.128 e 129.

A natureza e magnitude desse problema mundial, segundo a Relatora Especial, são obstáculos de difícil definição e qualificação, pois, não há dados disponíveis exatos, a segurança da posse se traduz em uma questão de percepção e experiência, dependendo da questão legal e política, econômica e cultural. Dessa forma, os assentamentos não planejados e espontâneos, onde as condições de habitações são pobres, refletem a insegurança da posse de forma muito palpável. (RONILK 2012, p.3)

A insegurança da posse é um dos problemas que entram o acesso a uma moradia adequada, o Relatório Especial sobre Moradia Adequada determinou as melhores práticas, bem como problemas e obstáculos para a plena realização do direito a esta, indiscutivelmente a insegurança da posse substitui na visão da Relatora outros aspectos que dificultam o acesso a uma moradia adequada, sendo, portanto, o maior dos problemas. A segurança da posse é muito importante pois oferece ao morador a certeza do direito de investir em sua casa, afastando a possibilidade de invasão por terceiros. Fato que contrasta com a implantação do PVV, no qual dentre a população entrevistada houve a incidência de relatos abordando a insegurança em investir nas habitações, por não saberem se realmente sairiam ou não, ou ainda, pelo simples fato do não sentimento de pertença para com o bem²¹.

O Projeto Moradia, classifica que o acesso a uma moradia digna, ou adequada é condição de cidadania, devendo ser prioridade nacional.

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda. Moradia é um direito humano, afirma o Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da ONU (Organização das Nações Unidas), ratificado pelo Brasil em 1992, e como tal deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas.
(PROJETO MORADIA 2000, INSTITUTO CIDADANIA p.11).

Assim, o não cumprimento deste tratado ratificado pelo Brasil, configura violação dos Direitos Humanos. A proliferação da “Cidade Oculta” representada por moradias ilegais ou indignas tem também um preço oculto, pelo qual paga toda a sociedade, segundo a proposta do Projeto Moradia (2000, p.13). O favelamento causa conseqüências desastrosas para a qualidade de vida de toda população, seja através da violência ou mesmo de baixa qualidade de vida, porém, tem sido a única alternativa de habitação acessível para a população de baixa renda, daí a necessidade de reconstrução da cidade e/ou de suas políticas públicas.

Segundo a Relatora Ronilk, o termo Segurança da Posse, da Terra e/ou Habitação, transparece a necessidade de um local que permita a segurança para se viver em uma casa de

²¹ Vide relato de dois moradores entrevistados pelo Programa Pólos de Cidadania na página 38 e 39 deste trabalho.

forma digna. O termo assentamentos em seu conteúdo trata de aglomerados habitacionais e regimes que surgem de forma espontânea e não planejada, são auto-organizados e criados por iniciativa dos pobres urbanos, geralmente caracterizados por pouca infra-estrutura e condições de habitação, geralmente não são reconhecidos como parte da cidade formal. Muitas vezes leva a autoridades públicas e entidades privadas a considerar esses assentamentos ou seus habitantes como parte totalmente "ilegal" , o que justificaria os despejos forçados ou negação de alguns direitos . (RONILK 2012, p.3)

A ascepção do termo moradia adequada no Art.1º da Resolução II do CMH classifica como habitação a moradia inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos básicos. Dessa forma, faz-se necessária a implantação de políticas que levem para dentro das favelas e vilas da Cidade, este conceito de forma real, incorporando-o ao seio social e ao parâmetro adequado a fim de se atingir a tão sonhada dignidade, qualidade de vida e Cidadania.

O Projeto Moradia, quando do desenvolvimento de suas diretrizes, relata a necessidade de que o problema da moradia seja enfrentado através de ampla participação, de toda a sociedade brasileira: governos, setor privado, legislativo, judiciário, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, agentes técnicos e entidades de classe. O projeto, busca mostrar que uma ação bem articulada destes agentes, pode gerar resultados satisfatórios no equacionamento e solução de um dos maiores problemas nacional e mundial: a moradia, não somente um amontoado de paredes em um terreno qualquer, mas esta em aspecto adequado para receber vidas dotando-as de dignidade e cidadania. Assim, a integração em todas as esferas faz-se necessárias para o bom desenvolvimento dos trabalhos.

“A moradia digna não é apenas um abrigo formado por parede e telhados. Significa também que a família deve morar perto do trabalho e de equipamentos públicos como escola, creche, posto de saúde, além de ter acesso a opções de lazer. Assim, todos devem ter uma moradia com boa estrutura física, localizada próxima à infra-estrutura urbana e , fundamentalmente, dispor da documentação do imóvel” (MORADIA É CENTRAL, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2012, p. 7).

Às administrações públicas nacional, estadual e municipal cabe o papel de articuladoras; em suas esferas de governo devem priorizar a moradia através de sistema de gestão e controle sociais.

A **moradia digna** é a base fundamental para que as famílias possam estruturar a vida e ter condições de acessar outros serviços essenciais como saúde, educação,

trabalho, segurança e lazer. (MORADIA É CENTRAL; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos 2012, p.7).²²

A precariedade nas condições de habitação traz prejuízo social não apenas à família afetada, mas também à comunidade e à sociedade. Nos períodos de chuva, por exemplo, milhares de pessoas perdem suas casas e bens, tornando-se um problema de ordem pública. Ou ainda, a insalubridade traz prejuízos graves para a saúde, para o desenvolvimento escolar e o rendimento do trabalho, limitando a construção de uma sociedade justa e igualitária (MORADIA É CENTRAL, 2012, p.7).

Por isso, a moradia digna é em sua forma suficiente na garantia de um nível de vida seguro é um direito fundamental reconhecido pela Constituição Brasileira e pelos compromissos internacionais assinados pelo Brasil, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, e pelo Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 estas são as legislações internacionais e nacionais que tratam do tema de forma ampla e concreta.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Art. 25º § 1º Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS- ONU, 1948).

Art.11, Inciso 1º Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia* adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução deste direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento" ([DECRETO Nº 591, DE 6 DE JULHO DE 1992.](#))

De acordo com o Relatório Conselho de Direitos Humanos (2012, p.7) nos países em desenvolvimento, os governos são incentivados a implementar programas de titulação de

²² Publicação Moradia é Central: Lutas, Desafios e Estratégias 2012, é um esforço do Instituto Polis e do Centro Gaspar Garcia a fim de contribuir com o debate acerca da termo Moradia Digna, esta não é apenas um abrigo formado por paredes e telhados. Significa também que a família deve morar perto do trabalho e de equipamentos públicos como escola, creche, posto de saúde, além de ter acesso a opções de lazer. Assim, todos devem ter uma moradia com boa estrutura física, localizada próxima à infra-estrutura urbana e, fundamentalmente, dispor da documentação do imóvel. Leia publicação que aborda a problemática da habitação no Brasil e a importância da moradia digna para população de baixa renda nas áreas centrais. Disponível em : <http://www.polis.org.br/buscar>, acessado em 08 de Novembro de 2013.

propriedade individual da terra como o principal meio não só para aumentar a segurança da posse , mas também para facilitar o acesso ao crédito institucional e reduzir pobreza. Implicitamente, assumiu-se que a segurança da posse , entendida como o fato de dispor de títulos apropriados, fomentava a invasão imobiliária. Outro fator influente foi a idéia de que há uma correlação direta entre a propriedade e a riqueza ou a pobreza nos países ocidentais em desenvolvimento. Conseqüentemente , as taxas de aquisição de casa própria no mundo , em geral, têm vindo a aumentar desde os anos cinquenta. Este processo tem ocorrido em detrimento de outras formas de posse bem estabelecidas. Reduzindo mecanismos de apoio público como a propriedade coletiva , a sobreposição da propriedade individual a outros regimes de posse incrementa a insegurança em todas as outras formas. As instituições internacionais, têm constatado a tendência de alguns governos ao favorecimento da propriedade privada.

Caminhando para a parte final deste estudo, a segurança da posse é reconhecida no Ronilk (2012, p.11) como um elemento fundamental do direito à moradia adequada sob o direito internacional dos direitos humanos. O Relatório Especial sobre a Moradia Adequada, tem tentado determinar as obrigações dos Estados em relação à segurança da posse. Segundo o Dhnet (2013), o Direito à habitação enquadra-se no rol dos direitos econômicos e sociais. Esses direitos caracterizam-se, geralmente, por exigirem dos Estados maior atuação para que sejam implementados.

Morar de forma adequada e regularizada num local seguro e saudável, com acesso à infra-estrutura e outros benefícios é, na verdade, uma forma concreta de afirmação de cidadania, uma forma de possibilitar a todos o acesso a uma vida mais saudável, segura e feliz. (DHnet, 2013).

Embora haja diversos instrumentos internacionais e nacionais que defendam a necessidade de proteção ao Direito à Moradia Adequada, a certeza de sua aplicação na realidade brasileira ainda se encontra obscura, a favelização no país prolifera-se, a propriedade privada ainda se impõem ferozmente, as políticas habitacionais implantadas se encontram em situação viciosa, conforme Relatório da Pesquisa (2011, p.127) realizada pelo Programa Pólos de Cidadania, a implantação do Vila Viva no Aglomerado da Serra se revelou débil no trato da questão habitacional esta se deu de forma desumana em relação ao respeito à vida construída e aos laços sociais desenvolvidos pelos moradores da comunidade, maior ênfase foi destinada á construção de uma avenida (Avenida do Cardoso) pouco utilizada pela comunidade e menor visibilidade foi destinada às pessoas e suas necessidades.

A Relatoria Especial destaca a necessidade de proteger e apoiar as pessoas que possuem outra forma de posse, não dispondo de documentos oficiais a respeito da terra que ocupam. Segundo o Ronilk (2012, p.23), o maior desafio do mundo atual é o reconhecimento e a proteção da segurança da posse, sendo também a mais fundamental ferramenta no combate a despejos forçados, deslocamentos e desamparo.

Además, la seguridad de la tenencia, como piedra angular del derecho a una vivienda adecuada, es esencial para la dignidad humana y para promover unas condiciones de vida adecuadas. (Ronilk 2012, p. 23)

Dessa forma, a segurança da posse é meio fundamental para que o ser evolua para a condição real de cidadão, obtenha dignidade, qualidade de vida. Porém segundo o Relatório (2012, p.23), muito trabalho ainda deve ser desprendido no sentido harmonizar a legislação e a prática, o objetivo último do Relatório é assegurar que existam práticas que servem para reconhecer, registrar e proteger todas as formas de posse que são legítimas em virtude do Direito Internacional dos Direitos Humanos e a par com outras legislações igualmente proteger os titulares do direito de Posse. O Relator Especial abordou apenas algumas áreas de dificuldade, bem como algumas oportunidades para assegurar de forma abrangente e integral de segurança da posse, independentemente das formas que esta assume, sem discriminação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tratou a produção das favelas no cenário do Brasil e de Belo Horizonte. Através de um breve histórico das políticas habitacionais implantadas, atentando para a lógica de segregação espacial debateu-se o tema moradia adequada e segurança da posse, no contexto da implantação do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra. A partir do debate acerca da moradia adequada traçou-se uma comparação desta e o Projeto Vila Viva.

A moradia, como exposto, é um dos maiores problemas no cenário mundial, desta feita, aos Estados é incumbido o tratamento da questão de forma a desenvolver mecanismos que combatam os despejos forçados, as remoções injustificadas e o desamparo em relação ao tema moradia, assegurando ao indivíduo o acesso à cidadania por meio da segurança real da posse. As políticas sociais em conjunto, nacional e internacionalmente ganham visibilidade através da ratificação de acordos e pactos internacionais, porém, não há meios de assegurar a sua efetividade na realidade dos Estados adeptos. Torna-se uma tarefa árdua realizar esta

verificação, restando aos órgãos que controlam as violações aos Direitos Humanos somente traçar estratégias de proteção aos direitos através de recomendações.

O direito a moradia adequada é requisito de acesso à cidadania plena, este envolve mais que um teto e paredes, requer maior empenho do Estado no combate à proliferação de políticas higienistas em relação às ocupações desordenadas e espontâneas, ou favelas, requer maior empenho do estado no combate a voracidade da propriedade privada em detrimento da qualidade de vida digna para as parcelas menos favorecidas, relegadas à própria sorte desde a construção das grandes cidades, requer acima de tudo vontade política na implantação de programas habitacionais que priorizem o tratamento adequado ao *déficit* habitacional que se revela frágil no cenário mundial.

Enfrentar os processos de urbanização acelerada das cidades que contribuem para depredação e privatização do espaço público, gerando empobrecimento, exclusão social e segregação social e espacial é uma meta a se alcançar na sociedade do consumo, onde morar em condições subumanas ou mesmo degradantes tem sido a única opção de determinada parcela da sociedade.

As cidades como espaço social que ofereçam condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes, de viverem com dignidade, independente das características sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade, continua a ser o sonho de muitos indivíduos; a pesar de ser direito constitucional assegurado pela Constituição de 1988 ainda não se efetivou de forma equânime.

Através do estudo realizado sobre o tratamento destinado à população favelada em Belo Horizonte em relação à moradia adequada, pode-se concluir que a política habitacional caminhou para a desfavelização, sempre no intuito de afastar os moradores menos favorecidos das áreas de convívio da Cidade Legal, a favelização em diversos momentos como o período Ditatorial, por exemplo, foi tratada por meio de força policial. O movimento de luta pela moradia nos mais diversos momentos da história habitacional da Cidade e mesmo do País esteve relegado à própria sorte, incluído no rol de discriminação social.

A moradia adequada tem como característica fundamental a segurança da posse, a fim de transparecer o sentimento de pertença do, agora intitulado, cidadão ao seio social através do acesso adequado à moradia e aos direitos decorrentes do acesso. Morar somente, não basta, deve-se incluir ao acesso adequado moradia Direitos sociais, meios econômicos e políticos de obtenção. Morar deve incluir características fundamentais como acesso à Saúde, à Educação de qualidade, aos Aparelhos públicos da cidade, e a própria Cidade em *stricto sensu*, em sua forma mais legítima.

Ao estudar o Programa Vila Viva, pode-se entender que apesar dos esforços implicados no sentido de promover real mudança na vida das pessoas do Aglomerado da Serra através das diretrizes arroladas pelo Plano Global Específico, acreditando-se que a participação dos moradores foi incluída em sua construção, o programa se revelou a partir da pesquisa realizada pelo Programa Pólos de Cidadania insatisfatório para o trato da questão habitacional.

Mudanças positivas foram identificadas, a realidade de parcela dos afetados evoluiu para melhor, os moradores do entorno do Córrego Cardoso, foram grandemente favorecidos através da canalização do mesmo e sua remoção para as moradias mais seguras construídas pelo programa.

Contrastando a estas intervenções positivas, encontra-se outra parcela dos afetados, que foram apartados do convívio social, afastados do Aglomerado da Serra pelas baixas indenizações e, por esta razão, perpetuam atualmente o viés da favelização em outras áreas periféricas. O programa para esta parcela dos afetados se revelou engessado e desrespeitoso no trato social e humano, a desvalorização da vida construída e dos laços sociais como retrata os depoimentos reproduzidos neste trabalho.

Assim, conclui-se a partir do estudo realizado, o Programa Vila Viva não se coaduna com o seguinte elemento da moradia adequada- a segurança da posse- fator fundamental para o acesso adequado à moradia. Este direito não se concretizou no dito programa, pois maior esforço foi despendido no trato essencialmente urbanístico do projeto, negligenciando a questão socioeconômica presente na dinâmica do Aglomerado. Assim, mesmo havendo questões direcionadas para a área social, estas não supriram os anseios e necessidades da comunidade.

Muitas são as questões que denunciam o caráter explosório do PVV, porém o fato de maior relevância é o exagerado número de removidos, das 226 famílias afetadas, a partir de dados da URBEL, 26% destes não conseguiram se manter no Aglomerado, caracterizando assim, remoção forçada de forma não declarada. Eis o fator que maior peso exerce para a avaliação negativa do programa.

Por fim, cabe salientar que o intuito do presente trabalho foi debater a questão da moradia no país, de forma mais específica na Cidade de Belo Horizonte a partir do estudo do caso do Programa Vila Viva do Aglomerado da Serra. Não se pretendeu, portanto, atacá-lo, e sim ressaltar a necessidade de mudanças estruturais, para que o PVV torne-se mais social e humano no trato da questão central, que é promover a moradia adequada por meio da segurança da posse. Almeja-se que este programa possa este ser o carro chefe da política

habitacional facilitando, assim, ao Brasil adequado tratamento da questão habitacional, também ajuda o Brasil atingir de forma satisfatória o compromisso firmado nacional e internacionalmente de proteger e garantir o acesso a moradia adequada como requisito último de cidadania.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, Maria Rezende. *Cidade, poder público e movimento de favelados*. 1985.

ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade e o pensamento único: desmanchando conceitos*, 3.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002
COSTA. Heloísa Soares de Moura. *Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte*. In: MONTE-MOR, Roberto Luís de Melo (coord). *Belo Horizonte: Espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: PBH Cedeplar, 1994, p. 51-76.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. (1994). ANEXO I, Política Municipal de Habitação. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Acessado em 5 de Setembro de 2013

Disponível em: < <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade>.>

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal . (12 de Janeiro de 1994). Resolução nº II, Política Habitacional do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Acessado em 5 de Setembro de 2013.

Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade>.>

BELO HORIZONTE, 2., SILVA, & Helena, R. (2013). *URBEL*. Acesso em 5 de Setembro de 2013, disponível em *A cidade e o Aglomerado da Serra*. Departamento de História – UFMG: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade>>.

BOIS, Maria. Clara. Maciel Silva Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da política Municipal de Habitação. Belo Horizonte-Minas Gerais: UFMG- Escola de Arquitetura 2013.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. *A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL (1930-1990)*. *Revela- Periódico de Divulgação Científica da FALS nº 02* , pp. 2-14.

BRASIL, 2013. (6 de Julho de 2012). *Carta Internacional do Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais, Decreto nº591 de 6 de Julho de 1992*. Acesso em 21 de Novembro de 2013, disponível em Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm

BRASIL, 2013. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64 de 2010*. Acesso em 10 de Novembro de 2013, disponível em Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

DAVIS, M., & Posfácio MARICATO, H. (2006). *Planeta Favela*. (B. Medina, Trad.) Boitempo Editorial. Março de 2008.

GOMES, Gláucia Carvalho. O projeto de “urbanização” Vila Viva e a valorização do valor na reprodução social do espaço de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. (2009). Disponível em: < <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade>, > Acessado em 8 de Novembro de 2013.

GUIMARÃES, Berenice Martins. *Favelas em Belo Horizonte: Tendências e desafios. Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, vol.7, nº 2 e 3, maio/dez 1992.

IBGE. Aglomerados Subnormais. Censo 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm>. Acesso em Novembro de 2013.

MARICATO, Ermínia. (1979). *A produção Capitalista da Casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa- Omega.

MARICATO, Ermínia. (1997). *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual Editora LTDA.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (organizadora), DESLANDES, Sueli Ferreira. Pesquisa Social, Teoria Método e Criatividade. Vozes 14º edição, 1992.

MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo. *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/ PBH, 1994.

MOTTA, Luana Dias. A questão habitacional no Brasil: Política Pública, conflitos urbanos e o Direito à Cidade. Belo Horizonte, 2009.

OLIVEIRA, S. S. (março de 2009). O movimento de favelas de Belo Horizonte e as representações do passado (1960-1980). *Temporalidades – Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFMG*, vol. I, n.º 1 , pp. 1-21.

ONU. *DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS*. ONU (Organização das Nações Unidas), 1948.

Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/Universal.html>>, acessado em 10 de Novembro de 2013

PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA. Projeto de Pesquisa nº 480154- CNPQ. *Relatório Final da Pesquisa " Os efeitos do Vila Viva Serra na condição sócioeconômica dos moradores afetados"* . Belo Horizonte, Minas Gerais , Brasil, 2011.

RANGEL, H. M., & SILVA, J. V. Direito Fundamental à moradia, como mínimo existencial, e sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. *Veredas do Direito vol.06, nº12* , pp. p. 57-58, Julho- Dezembro de 2009.

RONILK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Consejo de Derechos Humanos, 2012.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo, Brasil: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana, Maio de 2005.

SAULE JÚNIOR, N., & CARDOSO, MENEZES, Patricia de. O Direito à Moradia no Brasil. Violações, práticas positivas e recomendações ao Governo brasileiro. *São Paulo: Instituto Pólis*, p. 160, Maio- Junho de 2005

SILVA, Jailson de Souza, LUIS, Jorge. (2010). O que é a favela afinal. A favela posta em Cena. *GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n°28*, pp. 192-193.

TEULIÈRES, Roger. Favelas de Belo Horizonte. In.: *Boletim Mineiro de Geografia*. Belo Horizonte: Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Regional de Minas Gerais, n° 1, julho de 1957.

VARGAS., Getúlio. (30 de novembro de 1937). Acesso em 14 de junho de 2013, disponível em site do Planalto:< <http://www.gov.br/ccivil03/decreto-lei/del0025.htm>>

VILAÇA, Blenda Ferreira. Uma análise comparativa entre o turismo na Comunidade da Rocinha no Rio de Janeiro e no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte. *Uma análise comparativa entre o turismo na Comunidade da Rocinha no Rio de Janeiro e no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Universidade UFMG-Instituto de Geociências, 2012.

