

URBANIZAÇÃO DA POBREZA E REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS EM BELO HORIZONTE

*João Bosco Moura Tonucci Filho**

*Jorge Luís Teixeira Ávila***

RESUMO: O objetivo deste trabalho é debater e problematizar a política de regularização de favelas, à luz do contexto atual de *urbanização da pobreza* e dos processos históricos que levaram ao processo de favelização nos países subdesenvolvidos. O programa Vila Viva, de Belo Horizonte, a ser ampliado com recursos do PAC, também será debatido. Por fim, seguirão algumas considerações críticas acerca das políticas e dos princípios norteadores deste programa e dos riscos e oportunidades que os investimentos do PAC possam ter para a redução das desigualdades sócio-espaciais e melhoria das favelas em Belo Horizonte.

PALAVRAS -CHAVE: Regularização, Favela, Informalidade, Pobreza Urbana

KEYWORDS: Regularization, Slum, Informality, Urban Poverty

SESSÃO TEMÁTICA: E3 - Características urbanas e regionais do desenvolvimento mineiro.

* Assistente de pesquisa do CEDEPLAR/FACE/UFMG e graduando em Ciências Econômicas na Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. E-mail: jontonucci@gmail.com

** Assistente de pesquisa do CEDEPLAR/FACE/UFMG e graduando em Ciências Econômicas na Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. E-mail: jorgel@cedeplar.ufmg.br

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é explorar e investigar as complexas causas do processo de urbanização da pobreza e de ocupação informal do solo urbano nos países subdesenvolvidos, e que tem sua mais clara e dramática manifestação na formação de favelas. O processo de urbanização brasileiro, desigual e excludente, será analisado tanto do ponto de vista histórico quanto teórico. As favelas de Belo Horizonte serão o *locus* privilegiado da análise empreendida, e tanto sua formação quanto suas dinâmicas e configurações sócio-espaciais atuais serão apresentadas.

A seguir, a política de regularização de favelas será debatida e problematizada, para a definição mais precisa tanto do seu conceito quanto das orientações básicas que esta deve perseguir. As pioneiras iniciativas de Belo Horizonte no campo da habitação popular, especificamente do programa Vila Viva, deverão constituir o objeto de estudo mais concreto. O Vila Viva, hoje o maior e mais compreensivo programa de regularização de favelas em andamento no Brasil, está sendo ampliado com recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por fim, seguirão algumas considerações críticas acerca das políticas do Vila Viva, assim como dos riscos e das oportunidades que os investimentos do PAC possam ter para a redução das desigualdades sócio-espaciais e melhoria das favelas em Belo Horizonte.

2. A “urbanização da pobreza”: favelas e informalidade

O caráter cada vez mais urbano da pobreza é fenômeno praticamente generalizado na atualidade, sendo visível tanto em economias subdesenvolvidas quanto em economias avançadas, e mesmo naquelas em rápido processo de industrialização. Em parte dos países desenvolvidos, a parcela da população excluída dos circuitos capitalistas convencionais de emprego, produção e consumo tem sido, em maior ou menor grau, amparada pelas funções sociais do *Welfare State* – ou de seus resquícios. Entretanto, as transformações que tomam lugar em alguns países desenvolvidos, a partir da crise do fordismo e conseqüente reestruturação industrial, vêm conformando estruturas sociais que guardam certa semelhança com as dos países subdesenvolvidos, ao formar uma massa populacional cuja exclusão (seja pelo desemprego ou pela precarização do trabalho) tem assumido um caráter claramente estrutural, e não conjuntural, nos moldes do que tem ocorrido historicamente em diversas economias latino-americanas. Segundo Harvey (2007), o neoliberalismo e os programas de reestruturação (redução da intervenção governamental na economia, desregulamentação, privatização e enfraquecimento do estado de bem-estar social) estariam diretamente relacionados à recente onda de reconcentração de renda e riqueza e aumento da pobreza nos países subdesenvolvidos.

Em 2003, o Programa de Assentamentos Humanos da ONU (UN-HABITAT) publicou o relatório *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*. Este relatório apresentou um balanço geral da situação das favelas em todo o mundo. A partir de um novo conceito operacional de favelas, revelou o assombroso número de quase um bilhão de favelados em todo o mundo na primeira década do novo milênio, um terço da população urbana mundial, um sexto da população global. Além disto, o relatório examinou os diversos fatores envolvidos na formação de favelas e assentamentos informais, além de analisar as dinâmicas e estruturas sociais, econômicas

e espaciais destes espaços marcados pela pobreza e pela exclusão. As estimativas são de que, nos próximos 30 anos, o número da população residente em favelas deverá aumentar para 2 bilhões se medidas mais sérias não forem tomadas tanto para a redução da pobreza quanto para o provimento de habitação em massa.

Segundo a publicação, as favelas são manifestações físicas e espaciais da pobreza urbana e da desigualdade intra-urbana, e a sua generalização nos países subdesenvolvidos deve-se ao processo de “urbanização da pobreza”, que é a cada vez maior concentração de pobres nos centros urbanos (UN-HABITAT, 2003). Apesar de não se poder afirmar que todos os pobres urbanos habitam as favelas, são nelas que se encontram as piores condições habitacionais e ambientais com altas concentrações de pobreza. O explosivo crescimento das cidades nos países subdesenvolvidos nas últimas décadas (estimulado, dentre outros fatores, por um intenso êxodo rural) levou ao florescimento de novas formas de assentamentos informais e precários, sobrecarregando as autoridades municipais não preparadas e incapazes de atender no curto prazo às demandas dos novos moradores da cidade. Como nem o mercado nem o Estado conseguiram prover moradia para esta mão-de-obra excedente, o crescimento desordenado das favelas e das periferias se deu como consequência imediata. Além disso, houve uma expansão surpreendente do setor de serviços informais, na maioria das vezes única fonte de renda e sobrevivência para os pobres urbanos.

Embora os níveis de desemprego fossem relativamente baixos nos períodos de maior dinamismo do setor industrial, seria inevitável que o processo de urbanização em grande parte das economias latino-americanas se desse intimamente ligado ao inchamento das grandes cidades e ao crescimento das ocupações informais. O relatório do UN-HABITAT (2003) concluiu que a maioria dos favelados trabalha no setor informal (tanto dentro quanto fora das favelas), mas chama atenção para o fato de que seus bens produzidos e serviços prestados são fundamentais para o setor formal das economias urbanas e para o conforto e bem-estar das outras classes. Autores como Aníbal Pinto, ainda no início da década de 1970, já destacavam o inchamento do setor terciário urbano informal em diversos países latino-americanos, onde:

O incremento da força de trabalho nos serviços, em vez de ser uma resultante da elevação da renda e a diversificação correspondente da procura, é fundamentalmente uma insuficiência do crescimento nas atividades básicas (PINTO, 1973).

Nas metrópoles brasileiras, a redução da capacidade de geração de emprego nos setores industriais a partir da crise da década de 1980 se consubstancia em um crescimento explosivo dos serviços urbanos. Dessa forma, crescem exponencialmente o emprego informal e o subemprego, tendendo a elevar os já consideráveis custos sociais do processo de crescimento das periferias urbanas no Brasil, entre eles o aumento da marginalidade e da violência. Conseqüentemente, tem-se como resultado mais visível desse processo, pelo menos nas grandes metrópoles brasileiras, um considerável agravamento das contradições sociais já existentes, em que o aumento do nível de desemprego e do subemprego vem se somar às já precárias condições de sobrevivência de grande parte da população abrigada inadequadamente em periferias e favelas.

A partir da década de 1980, a crise das economias latino-americanas soma-se ao acelerado processo de urbanização já em curso, o que resultaria em sérios impactos que incidiriam notadamente sobre as camadas mais pobres da população urbana desses países. Mike Davis (2006) afirma que, na maioria dos países subdesenvolvidos, a

urbanização se desligou do crescimento econômico, e que o “novo proletariado informal” nunca será empregado e incorporado pela economia produtiva formal do capitalismo financeiro e neoliberal. Dessa forma, nota-se na América Latina como um todo, assim como no Brasil, uma tendência à “urbanização da pobreza”:

A fines de los años noventa, seis de cada diez pobres habitan en zonas urbanas, situación que convierte a América Latina en la región en desarrollo que mejor ejemplifica el proceso mundial de “urbanización de la pobreza” (ARRIAGADA, 2000, p.8).

No caso brasileiro, a extensão de benefícios sociais como a aposentadoria também ao campo incidiu positivamente sobre os níveis de pobreza nas áreas rurais, não obstante os indicadores convencionais ainda apontem uma maior incidência da pobreza nessas últimas, relativamente aos níveis observados nas zonas urbanas. Entretanto, como esses indicadores, normalmente construídos a partir da consideração de uma renda monetária mínima, não captam as diferenças de custo de vida entre diferentes localidades, pode-se argumentar que a pobreza urbana, já bastante superior em termos absolutos, possa também o ser em termos relativos, dados os maiores custos de vida vigentes nas áreas urbanas e, sobretudo, nas áreas metropolitanas.

Rocha (2004) calcula a evolução temporal de indicadores de pobreza para o período entre 1970 e 2004, utilizando linhas de pobreza diferenciadas segundo regiões do país, áreas urbanas e rurais e principais capitais, calculadas a partir da consideração dos níveis de renda regionais necessários ao acesso a bens básicos¹. Utilizando-se essas linhas de pobreza diferenciadas, a tabela 1, a seguir, apresenta a proporção de pobres sobre o total da população com renda, segundo áreas metropolitanas, urbanas não-metropolitanas e rurais, para o Brasil. A tabela 2 mostra o rápido grau de urbanização da população brasileira desde a década de 1970, urbanização esta também cada vez mais concentrada nas regiões metropolitanas. Segundo dados de 2000 do Censo Demográfico, 36,83% da população total residia em áreas urbanas metropolitanas.

Tabela 1 – Brasil: Participação relativa da população pobre sobre o total da população com renda - 1970 e 2002.

Brasil	Proporção de pobres* (%)	
	1970	2002
Metropolitano	53,2	24,5
Urbano não-metropolitano	65,3	18,7
Rural	78,6	20,4

* Corresponde ao total de pobres e não-pobres, excluindo os indivíduos em famílias sem informação de renda.

Fonte: adaptado de Rocha (2004).

Através da tabela 2, apresentada a seguir, percebe-se uma drástica queda da

¹ Os valores monetários referentes às linhas de pobreza, para os anos de 1970 e 2002, podem ser encontrados no anexo estatístico de Rocha (2004).

participação da população rural no total da população pobre brasileira, considerando-se que houve não somente uma queda expressiva da participação da população rural no Brasil – de aproximadamente 44% em 1970 para cerca de 18% em 2000 – mas também uma forte redução da incidência da pobreza no meio rural, somada a uma menor redução da pobreza no âmbito metropolitano, conforme a tabela 1. As áreas urbanas não-metropolitanas são as que apresentam menor incidência de pobreza, o que provavelmente se deve à menor força, nessas últimas, de boa parte dos fatores que elevam os custos de vida, como a densidade populacional e as deseconomias de congestão (poluição, tráfego etc), além da sua menor capacidade de atração de migrantes pauperizados oriundos das áreas rurais ou de cidades menores.

Tabela 2 – Brasil: participação relativa da população urbana e rural sobre o total da população – 1970 a 2006.

Ano	Porcentagem da População	
	Urbana	Rural
1970	55,94	44,06
1980	67,59	32,41
1991	75,59	24,41
2000	81,25	18,75
2006	83,29	16,71

Fonte: Censo Demográfico 1970, 1980, 1991 e 2000; Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD) 2006.

O êxodo rural vigoroso, um dos principais fatores para explicar o inchamento das metrópoles latino-americanas, se deveu principalmente ao fato de que, mesmo que o nível de salários oferecidos pela indústria não fosse muito superior às rendas monetárias e não-monetárias que poderiam ser obtidas nas áreas rurais, a possibilidade de melhoria do padrão de vida em ambientes urbanos era maior do que no meio rural. A existência de uma massa de trabalhadores rurais sem as mínimas possibilidades de acesso à terra, dada uma estrutura agrária desigual, tornava os ambientes urbanos mais atrativos à migração, dado que as possibilidades de ascensão social nas cidades, mesmo que mínimas, eram praticamente inexistentes no meio rural. Conseqüentemente, ao decorrer do processo de transição para uma economia urbano-industrial, a concentração fundiária e as condições sociais adversas, então vigentes nas áreas rurais brasileiras, estimulavam uma migração rural-urbana em níveis que em muito superavam a capacidade de absorção de mão-de-obra proporcionada pelo crescimento da indústria e da economia formal.

Os dados apresentados acima reforçam a percepção de que a pobreza, no Brasil, tem se tornado de caráter cada vez mais urbano e, principalmente, metropolitano. Como enfatiza Milton Santos,

[...] sobretudo nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a pobreza, cujo lócus passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade (SANTOS, 1994,

p.10).

Historicamente, grande parte das intervenções urbanas de maior vulto tem se destinado a incrementar a capacidade de atração de capital, através da criação das *condições gerais de produção*² requeridas pela industrialização para satisfazer às necessidades de diversas atividades produtivas, dentre as quais se destaca, sobretudo, a busca por uma maior eficiência na circulação de pessoas, mercadorias e informações. Entretanto, uma grande parte da população se mantém à margem desse processo, pois, se, por um lado, não atende aos requisitos básicos para se inserir na dinâmica formal da economia capitalista, por outro, na medida em que avança o crescimento urbano e a valorização das melhores áreas, é obrigada a residir em áreas com menor acessibilidade a serviços urbanos, oferta de emprego, infra-estrutura, dentre outras carências. Ou então, degradam-se ainda mais as condições (e os riscos) de vida nas favelas mais centrais, que se adensam. Em outras palavras,

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (SANTOS, 1994, p.10).

Conforme explorado por Edward Soja (2000) e David Harvey (1980), a dialética sócio-espacial pode ser definida como a relação de simultaneidade, reciprocidade e interdependência entre os processos sociais e as formas espaciais. Nesta perspectiva, a cidade e seu ambiente materialmente construído não podem ser pensados apenas como receptáculos passivos ou palco de atuação das atividades humanas. A dimensão espacial é tanto materialização das relações sociais quanto uma variável fundamental e ativa que condiciona e atua diretamente sobre a sociedade.

Neste sentido, e diretamente relacionado com as idéias de Milton Santos apresentadas acima, há que se pensar que a favela não é apenas a manifestação material da pobreza e das desigualdades intra-urbanas, mas é também componente desta pobreza, é tanto causa como conseqüência da exclusão sócio-espacial. A relação entre pobreza e favela não pode ser pensada como sendo determinista, pois são realidades e fenômenos multidimensionais que se entrelaçam e se reforçam mutuamente (UN-HABITAT, 2003). A população residente em áreas informais é vítima dos “círculos viciosos” que reiteram a sua condição de pobreza (SMOLKA, 2003). Os favelados que não possuem endereço formal são discriminados em entrevistas de emprego, sofrem com o estigma da criminalidade, além de serem excluídos do mercado de crédito por não terem como garantia imóveis legalizados.

Além disso, cabe ressaltar que a ausência de infra-estrutura também se configura em grave problema ambiental, cujos principais vetores são a disposição irregular de

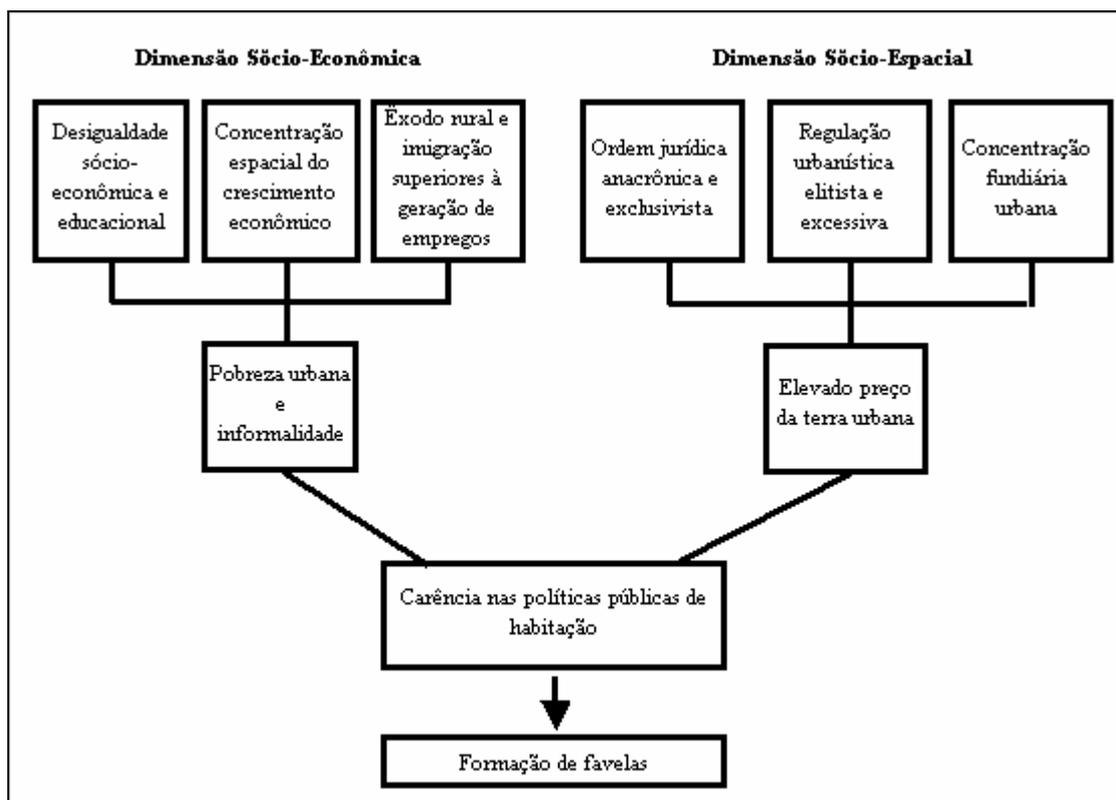
² As *condições gerais de produção* incluem: garantia legal pelo Estado das relações de propriedade privada e livre circulação de mercadorias (incluindo terra e força trabalho), provisão de infra-estrutura básica (energia, transporte, comunicações) e serviços para o capital industrial e financeiro, assim como para a reprodução da força de trabalho. Manuel Castells (1983) havia defendido a tese de que a função do urbano na sociedade capitalista é a de concentrar os *meios de consumo coletivo* para a reprodução da força de trabalho. O conceito marxista das *condições gerais de produção* foi resgatado e reformulado por Lojkin (1981) e Topalov (1979) como crítica às idéias de Castells.

esgoto e lixo, resultando em poluição do solo e da água, agravados pela alta densidade populacional (ÁVILA & MONTE-MÓR, 2007). Tal situação se torna ainda mais problemática na medida em que a conseqüente desvalorização comercial dessas áreas se torna um importante fator de atração para as populações pobres, realimentando o ciclo de expansão e adensamento dessas localidades.

Na perspectiva apresentada por David Harvey no já clássico *A Justiça Social e a Cidade* (1973), o funcionamento normal de um sistema urbano capitalista tende a uma distribuição regressiva da riqueza social geral e da renda real em favor dos mais ricos, e este processo só pode ser amenizado (mas nunca barrado) por alguma forma de planejamento que interfira efetivamente nos mecanismos de mercado. Harvey chama atenção para o importante papel redistributivo das intervenções do poder público sobre os espaços urbanos, e a importância que este pode assumir na minoração da pobreza. Dessa forma, ao privilegiar uma política urbana que se destine apenas a criar condições para a acumulação do capital, a despeito do processo de favelização que é característica histórica da urbanização brasileira, a ação do próprio poder público pode se tornar um vetor de expansão das disparidades sociais, ao nível da qualidade de vida dos diversos cidadãos, agindo, assim, na contramão das suas atribuições.

Apesar da grande diversidade e das peculiaridades de condições físicas e sociais nas favelas em todo o planeta, podem-se identificar alguns fatores que explicam a existência de assentamentos irregulares e informais nos mais variados contextos macrosociais e nacionais do mundo subdesenvolvido, inclusive no Brasil. Trata-se de certas forças econômicas, sociais e espaciais, comuns à maioria dos países periféricos e capitalistas, que produzem e moldam as favelas, diferenciando-as do resto da cidade, a partir de uma combinação perversa entre pobreza urbana e inadequação no sistema de provisão de moradias (UN-HABITAT, 2003). Identificar estas forças e seus encadeamentos talvez seja um esforço de excessiva abstração, mas fundamental para uma compreensão mais geral e estrutural das causas primeiras que realimentam o ciclo de empobrecimento e favelização. Políticas coerentes e robustas só terão resultados efetivos e de longo-prazo quando atacarem diretamente as raízes destes processos, o que reclama por profundas alterações estruturais e institucionais para evitar a formação de novas favelas. Apresenta-se abaixo um quadro-síntese com os fatores que parecem mais relevantes e que são mais citados na bibliografia especializada no tema para explicar a explosão das favelas no terceiro-mundo, principalmente no Brasil.

Figura 1 - Causas do processo de favelização



Fonte: elaboração própria com base em Tonucci (2007) e UN-Habitat (2003).

Na perspectiva da dimensão sócio-econômica, a combinação entre alta desigualdade na distribuição da renda e da riqueza, altas taxas de desemprego, êxodo rural e imigração superiores à criação de empregos resultam na “urbanização da pobreza” e no crescimento da informalidade do trabalho (UN-HABITAT, 2003). São características estruturais típicas de economias e sociedades subdesenvolvidas, dependentes e marcadas por profundas contradições sociais. Estas precárias condições de vida impostas à grande massa da população se agravam ainda mais em contextos de crise econômica e social, como observado durante as décadas de 1980 e 1990 no Brasil e na maioria dos países periféricos.

Do ponto de vista da dimensão sócio-espacial, a interação entre uma ordem jurídica anacrônica e exclusivista, protetora incondicional da propriedade privada e do patrimonialismo, uma regulação urbanística elitista e excessiva que exige padrões inviáveis para a maior parte das habitações populares³ e o alto grau de concentração fundiária urbana resultam em um elevado preço da terra urbanizada (TONUCCI, 2007). A combinação socialmente perversa destes três fatores estimula a especulação

³ No caso brasileiro, esta realidade vem alterando desde a Constituição de 1988, mas principalmente após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2000, síntese legal de anos de lutas sociais em prol da reforma urbana e que tem como principal objetivo fazer vigorar o princípio da “função social da propriedade privada”. A aprovação de novos Planos Diretores Municipais e de novas Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 tem também tentado incorporar princípios de inclusão social, participação e sustentabilidade no planejamento urbano. Todavia, existe uma enorme distância entre o que prescreve a Lei e a sua efetiva aplicação. Ainda hoje, tanto a sociedade civil quanto o Judiciário e Ministério Público apresentam enorme resistência à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos (MARICATO, 2006).

imobiliária, o uso da terra como reserva de valor e a valorização excessiva dos terrenos. Smolka (2003) chama a atenção para os altíssimos preços observados no mercado formal de terra urbanizada na América Latina, inviáveis para os mais pobres.

Diante da impossibilidade de adquirir moradia no mercado imobiliário formal, aos pobres só restariam as políticas do Estado. Mas o resultado da carência e ineficiência de políticas públicas de habitação, da escassez de crédito para habitação popular e da ausência de medidas para conter a especulação imobiliária é a produção de assentamentos informais. A maior parte da população pauperizada, incapaz de transpor a barreira colocada pela baixa renda e de pagar pelo espaço regularizado e urbanizado nas grandes metrópoles, é então obrigada e compelida a ocupar informalmente o solo urbano, muitas vezes em lugares inaptos à residência, dando origem às favelas.

Apesar de visão esquemática, não se deve perder de vista que todas estas variáveis interagem entre si, reforçando-se mutuamente em um ciclo vicioso que reproduz a segregação sócio-espacial na sociedade urbana. Em alguns casos, algumas das variáveis acima estarão combinadas de maneiras diferentes, ou algumas delas podem nem mesmo fazer parte de determinado contexto. O importante é ressaltar que todas elas acabam por contribuir, por um lado, para o aumento da pobreza urbana, e do outro, para a inadequação da oferta de moradias para os mais pobres. Este tipo de abordagem, mais estrutural do que conjuntural, nega teses como a de Mike Davis no seu livro *Planeta Favela* (2006), para quem a explosão das favelas teria como causas quase que únicas o neoliberalismo e os programas de reestruturação econômica impostos às nações devedoras e periféricas nas décadas de 80 e 90. No caso das economias latino-americanas, historicamente desiguais, conjunturas e momentos de crise apenas acirram as contradições já presentes, fruto de estruturas de longa duração. Se não, como explicar a existência de favelas em Belo Horizonte desde os seus primeiros anos de formação?

Desde o princípio, Belo Horizonte observa a formação de favelas (ao longo da Afonso Pena, na região do atual bairro Barro Preto, acima da antiga Estação Ferroviária), periferias e bolsões de pobreza. Quinze anos após a sua inauguração, a população residente na área não planejada da cidade, ao redor da Avenida do Contorno, chamada de Zona Suburbana, já superava o patamar da área planejada, mesmo com a presença, nessa última, de grandes espaços que permaneciam ainda inocupados (MATOS, 1992). Nestas periferias rapidamente adensadas se concentraram desde o princípio a população mais pobre e os trabalhadores, inclusive os que participaram da construção da cidade. A especulação imobiliária que encarecia os terrenos das áreas centrais impossibilitava que ali se instalassem as grandes levas de migrantes que se direcionavam à nova capital, levando a uma ocupação precoce das áreas periféricas, as quais possuíam infra-estrutura urbana precária ou inexistente.

A tabela a seguir apresenta a distribuição espacial da população de Belo Horizonte no ano de 1912, segundo as áreas urbana, suburbana e rural.

Tabela 3 – Distribuição espacial da população de Belo Horizonte – 1912.

Zona	População	Porcentagem
Urbana	12.033	32
Suburbana	14.842	38
Rural	11.947	30
Total	38.822	100

Fonte: Le Ven (1977).

O plano original projetava uma população de cerca de 30.000 pessoas para a área central. Entretanto, como pode se observar a partir da tabela anterior, 68% da população da nova capital, inaugurada em 1897, residia nas áreas rurais e suburbanas, enquanto a população da área urbana contava apenas 12 mil pessoas. Entretanto, mesmo dentre a população residente na área urbana, parcela considerável residia em favelas. As informações disponíveis para o início do século apontam que aproximadamente 25% das habitações eram precárias, enquanto, em 1902, uma população de cerca de 2.000 pessoas já residia em favelas na zona urbana (COSTA, 1994).

A gravidade da questão habitacional em Belo Horizonte ganha maior relevância no início dos anos 60. A politização crescente em torno das Reformas de Base durante o governo João Goulart (que envolvia também uma Reforma Urbana) mobiliza diversos movimentos sociais, com conseqüente aumento das invasões de terra. Ao longo de toda a década, a favelização crescente é o resultado mais direto da carência habitacional, do aumento vertiginoso dos preços dos terrenos e da imigração intensificada (COSTA, 1994). As favelas se adensam nas áreas centrais e nas proximidades da Cidade Industrial. O Regime Militar instaurado após o golpe de 1964 declara sua guerra às favelas por meio dos programas de erradicação e expulsão dos moradores.

Se durante a década de 60 a produção do espaço urbano se dá basicamente pelas invasões e formação de favelas, a década seguinte vai observar o aumento e predominância da produção dos loteamentos populares e irregulares na periferia pelo capital imobiliário (PLAMBEL, 1980). Este processo de suburbanização periférica da pobreza é fruto da legislação permissiva do Estado em diversos municípios e da sua ineficiência em prover habitação necessária para a reprodução da força de trabalho. A crise econômica no início dos anos 80 e um maior rigor na legislação urbanística concernente ao uso e parcelamento do solo urbano vão por um freio a este processo.

A crise econômica e social resultaria em um sensível agravamento no processo de crescimento das favelas, particularmente nos anos iniciais da crise. Como se pode observar através da tabela a seguir, no interregno 1981-1985 – período mais grave da crise – a população favelada no município de Belo Horizonte dobra em apenas quatro anos, chegando a níveis próximos aos que vigoram atualmente.

Tabela 4 - População favelada em Belo Horizonte - 1981 e 1985.

Ano	População favelada	Número de domicílios em favelas
1981	233.500	52.000
1985	550.000	105.000

Fonte: Plambel (1989) *apud* Costa (1994).

A última estimativa da população do município de Belo Horizonte revelou que a capital é hoje habitada por 2.412.937 pessoas (IBGE, 2007). O universo de atuação da URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, responsável pela urbanização das vilas e favelas) é composto por 226 núcleos (favelas, vilas e conjuntos habitacionais) passíveis de intervenção, cuja população residente chega a 498.656 (LIBÂNIO, 2004). Ou seja, aproximadamente um quinto da população total está concentrada em apenas 5% do território urbano e excluída de grande parte do acesso aos bens e serviços básicos. Estes dados (calculados pela própria URBEL) são bastante próximos dos encontrados por uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole para a Secretaria Nacional de Habitação. Por meio da soma da população residente em aglomerados subnormais (conforme definido pelo IBGE) com os residentes em assentamentos precários (segundo uma nova metodologia definida pelo estudo), chegou-se à proporção de quase 17% da população da capital (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). Como se pode verificar a partir da tabela a seguir, as três regionais que mais concentram a população favelada são a Oeste, Leste e, surpreendentemente, a Centro-Sul, porção mais rica e central da capital. Se comparados os números das tabelas 4 e 5, pode-se chegar à conclusão que houve um rápido adensamento e concomitante crescimento das favelas no início da década de 1980, e que após este período se observa uma estabilização do número de moradores de favelas em torno de 500 mil habitantes, além de um provável desadensamento (com o maior número de domicílios).

Tabela 5 - Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Belo Horizonte: Número de núcleos, domicílios e população do universo de trabalho oficial da URBEL.

Regional	Núcleos	Domicílios	População	% População
Barreiro	32	13.099	56.566	11,34
Centro-Sul	18	19.495	72.116	14,46
Leste	27	22.088	89.152	17,88
Nordeste	32	10.380	43.668	8,76
Noroeste	26	11.873	50.218	10,07
Norte	19	13.129	56.810	11,39
Oeste	30	19.333	81.227	16,29
Pampulha	16	2.643	10.398	2,09
Venda Nova	26	9.092	38.501	7,72
<i>Belo Horizonte</i>	<i>226</i>	<i>121.132</i>	<i>498.656</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Guia Cultural de Vilas e Favelas de Belo Horizonte, 2004.

3. As políticas de regularização de favelas

O objetivo desta seção é conceitualizar e fixar esquematicamente o que se entende aqui como *regularização de favelas*. Para além de concepções reducionistas, procura-se apresentar um conceito amplo que abrigue todas as dimensões (sociais, econômicas, urbanísticas, ambientais etc.) que a problemática impõe.

O termo favela é muitas vezes utilizado para descrever um amplo espectro de assentamentos habitados por população de baixa renda e/ou que apresentam condições habitacionais inadequadas. Existem inúmeras definições do termo favela que são utilizadas hoje, o que muitas vezes resulta na apresentação de dados estatísticos bastante discrepantes. A falta de uma definição e de um conceito operacional compartilhados atrapalha a mensuração e identificação das favelas para fins comparativos. É necessário reconhecer, todavia, que a favela é um problema multidimensional, e como tal, exige uma conceituação adequada e que dê conta tanto da sua especificidade dentro dos diversos tipos de assentamentos irregulares como da diversidade de suas manifestações sócio-espaciais. A partir de uma revisão das diversas definições utilizadas tanto no nível governamental quanto acadêmico, a UN-HABITAT (2003) definiu a favela como uma área (determinada por um tamanho mínimo) que combine, em diversas proporções, alguma das seguintes características: **carência de serviços básicos, construções inadequadas, alta densidade, condições não-saudáveis e localização perigosa, insegurança jurídica da posse, pobreza e exclusão social.**⁴

É preciso estar atento para o fato de que muitos estudos acabam por incluir todos os pobres urbanos entre os favelados, o que de forma alguma corresponde à realidade. Moradores de cortiço, moradores de rua e principalmente os moradores de loteamentos populares e informais não devem ser confundidos com a população que habita as favelas. É muito comum a confusão entre a favela e os loteamentos populares: mesmo que estes muitas vezes apresentem todas as carências de infra-estrutura, não sigam os padrões urbanísticos básicos e que seus habitantes também possam ser pobres, existe uma diferença marcante que é a segurança jurídica da posse. Enquanto nas favelas esta segurança não está garantida (por se tratar de áreas invadidas, devolutas, do Estado ou mesmo de particulares), os moradores dos loteamentos populares possuem o título de propriedade privada da terra, que lhes foi vendido pelos promotores imobiliários. Assim, os moradores das favelas são posseiros, mas não proprietários.

A regularização de assentamentos informais urbanos é uma política de intervenção pública em favelas e outras formas de assentamentos irregulares (vilas, loteamentos ilegais, conjuntos habitacionais favelizados), podendo contar com a participação das comunidades envolvidas, e que desdobra suas ações e práticas em três dimensões e eixos básicos, como exposto abaixo (BRANDENBERGER, 2007; FERNANDES, 2001).

⁴ Para além deste conceito mais amplo, a UN-HABITAT (2003) definiu um conceito operacional multidimensional que foi utilizado para realizar a mensuração das favelas em todo o planeta, e que exclui a dimensão social e econômica (muito sensível a cada contexto). Assim, uma favela passou a ser definida se apresenta um ou mais das seguintes variáveis: acesso inadequado à água, acesso inadequado ao esgoto e outras infra-estruturas, baixa qualidade construtiva, alta densidade por cômodo e insegurança jurídica da posse.

Eixos de ação de regularização de favelas:

- Legalização e titulação fundiária, buscando a garantia da segurança jurídica da posse do terreno (lotes particulares e áreas comunitárias).
- Urbanização, que consiste no provimento de equipamentos e serviços urbanos básicos, intervenções urbanísticas e obras de recuperação sanitária e ambiental.
- Desenvolvimento sócio-econômico, por meio de projetos sociais, conscientização, qualificação e treinamento, cidadania e mobilização popular.

Dependendo do vulto e da pervasividade das obras públicas que serão realizadas e da existência de moradias localizadas em áreas de risco geológico ou inadequação sanitária e ambiental, a regularização deve também incluir dentre suas preocupações o destino das populações removidas. Uma das soluções consideradas é a construção de moradias públicas e populares dentro do espaço da favela recém-urbanizada, evitando a expulsão dos moradores.

Vão sintetizados abaixo os principais objetivos que devem nortear projetos de regularização de favelas. Para que a regularização resulte em mudanças estruturais profundas, devem-se perseguir todas estas metas conjuntamente e as ações devem estar coerentemente articuladas. Se os eixos de ação e os objetivos forem singularizados (como ocorre com alguns programas que se focam apenas na legalização fundiária e no reconhecimento da segurança jurídica da posse da propriedade privada) e não articulados em um projeto de mudança coletiva, a possibilidade do fracasso é alta.

Objetivos básicos das regularizações de favelas (FERNANDES, 2001):

- Integração sócio-espacial das favelas à cidade formal e à sociedade urbana.
- Redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida das comunidades faveladas.
- Reconhecimento da segurança jurídica da posse para os ocupantes das favelas.

Outros pontos que podem entrar em jogo como objetivos em determinados processos de regularização são: aumentar a permeabilidade do espaço da favela ao controle policial do Estado (cujo objetivo último é combater o tráfico de drogas e outras redes de criminalidade), ampliação da arrecadação e da base tributária municipal e manutenção das populações faveladas nos centros urbanos, evitando a sua expulsão para as periferias metropolitanas precarizadas.

4. O pioneirismo das políticas de Belo Horizonte

É a partir da década de 80 que se pode observar um esforço institucional do poder público municipal para lidar com o problema da habitação, esforço voltado principalmente para a legalização das áreas informais da cidade. O contexto da redemocratização favoreceu que as demandas sociais dos grupos mais desfavorecidos aflorassem, muitas vezes coordenados por emergentes movimentos sociais urbanos, e canalizados por uma prefeitura de viés progressista e democrático. Não se pode negar que outros programas e políticas existiram antes da década de 1980, porém eram

desarticulados e muitos deles ainda seguiam a crença de que a melhor forma de lidar com o problema era erradicando as favelas. Assim foi concebido, dentro dos quadros do Regime Militar, a CHISBEL (Coordenação de Habitação de Interesse Social), encarregada de remover as favelas da cidade. De 1971, quando foi criada, até 1983, a CHISBEL removeu aproximadamente 43 mil pessoas, que acabaram se adensando em outras favelas e novas áreas de ocupação ilegal na periferia (GUIMARÃES, 1992).

Com a progressiva abertura política do Regime Militar, as favelas começaram a merecer maior atenção do governo do Estado. O PRODECOM (Programa de Desenvolvimento de Comunidades) foi criado em 1979, com o objetivo de regularizar os assentamentos informais. Trata-se do primeiro reconhecimento implícito de que a população favelada tinha o direito de permanecer nas áreas ocupadas irregularmente. O PLAMBEL, autarquia estadual criada em 1974 e responsável pelo planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, foi fundamental para a extensão das experiências do PRODECOM para as áreas periféricas da metrópole. O PRODECOM iniciou o processo de participação popular no planejamento urbano na capital, e apesar de não ter legalizado a posse da terra, executou programas de urbanização que contribuíram para a melhoria da qualidade de vida de 70.000 pessoas em onze favelas.

O PRÓ-FAVELA (Programa Municipal de Regularização de Favelas) foi criado pela Prefeitura em 1983, e é considerado pioneiro em todo o Brasil por ter sido a primeira ação pública que reconhecia a especificidade da favela e o direito de seus habitantes à moradia e aos bens e serviços básicos. Isto só foi possível devido à nova Lei Federal n.6766 de 1979, cujo objetivo era estabelecer diretrizes para o parcelamento do solo urbano. É ela que cria o conceito de “urbanização específica”, ou seja, a aceitação de que em algumas situações especiais poderia haver critérios diferenciados de parcelamento do solo urbano (FERNANDES, 2001). A lei de zoneamento de Belo Horizonte (aprovada em 1976) foi atualizada com a nova Lei Federal, e a partir da década de 1980 as favelas passaram a ser classificadas como “Setor Especial 4”. É neste marco jurídico e legal que nasce o PRÓ-FAVELA, pioneiro por propor um programa de regularização de favelas que passava a identificar e demarcar as favelas como áreas residenciais. O programa estabeleceu [...] “normas urbanísticas específicas de uso, de parcelamento e de ocupação do solo em tais áreas; e a criação de mecanismos político-institucionais de gestão participativa dos programas de regularização” (FERNANDES, 2001). Entre 1986 e 1992, o PRÓ-FAVELA havia atuado em 17 favelas, abrangendo um universo de 62.000 pessoas (URBEL, 1991). Desde então, este tem sido o paradigma exportado para as outras grandes cidades do Brasil como modelo ideal de regularização de favelas.

. Em 1986 foi criada a URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte), órgão municipal que passa a ser responsável pela urbanização, regularização e titulação fundiária das favelas na capital. Entre 1993 e 1994 foi criado o Conselho Municipal de Habitação e estabelecida a política Municipal de Habitação Popular. Todas estas inovações no campo do planejamento urbano se consolidam com a aprovação do Plano Diretor em 1996. A partir de então foram estabelecidas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município. As vilas e favelas passaram a ser designadas como ZEIS-1, enquanto os conjuntos habitacionais como ZEIS-3 (BRANDENBERGER, 2007). A criação da legislação das ZEIS corresponde a um processo de revisão e reformulação do que havia sido estabelecido anteriormente pelo PRÓ-FAVELA. Segundo Fernandes (2001):

A criação de zonas residenciais especiais para fins de moradia social dentro

da lei de zoneamento municipal tem sido considerada um grande avanço no sentido de que tal instrumento permite redefinir em parte a dinâmica do mercado imobiliário, assim garantindo espaços no território da cidade para os grupos pobres (FERNANDES, 2001).

Para operacionalizar os programas de regularização de favelas, a URBEL estabeleceu o Plano Global Específico (PGE), instrumento de planejamento cujo objetivo é auxiliar o poder público e as comunidades na tomada de decisões acerca dos investimentos e das mudanças que serão realizadas nas favelas. Além de auxiliar na captação de recursos, o PGE realiza um diagnóstico geral do espaço a ser regularizado e estabelece prioridades e hierarquias para a execução das obras e ações. Assim, antes das intervenções estruturais, cada favela deve contar com o seu PGE. Segundo Brandenberger (2007), a [...] “estrutura metodológica de desenvolvimento dos PGEs considera a abordagem integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo das comunidades, objetivando uma intervenção estrutural nos núcleos”. Esta intervenção não deve se restringir a atendimentos pontuais ou emergenciais, mas sim contemplar a melhoria geral do nível de vida da população, o desenvolvimento sustentável e a maior integração sócio-espacial da favela à cidade formal. Os Planos Globais Específicos são elaborados com recursos oriundos do Orçamento Participativo da Habitação. Desde a implantação do programa, 54 vilas já tiveram o PGE concluído. Os PGEs em fase de elaboração e já concluídos abarcam 66% da população residente em vilas, favelas e conjuntos habitacionais da capital.

O processo de titulação fundiária é realizado por meio do Programa de Regularização Fundiária da URBEL, que consiste na legalização urbanística e jurídica das áreas consideradas de especial interesse social: vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares ocupados de forma desordenada ao longo de décadas. A URBEL desde 1998 já concluiu o mapeamento das terras ocupadas irregularmente de toda a cidade e até 2007 já havia concluído a titulação de quase 10.000 lotes com escrituras emitidas em 25 comunidades, beneficiando mais de 43 mil pessoas. Usualmente, a distribuição dos títulos de propriedade se dá após as obras de urbanização e reassentamento da população residente. As áreas públicas ocupadas (estaduais ou municipais) normalmente são doadas para a regularização, enquanto as áreas privadas devem ser desapropriadas pela SUDECAP de acordo com a lei do usucapião urbano.

5. Considerações finais: o Programa Vila Viva⁵ e o PAC

O Programa Vila Viva é hoje o maior projeto de regularização de favelas em andamento no Brasil, e é o carro-chefe das políticas executadas pela URBEL nos assentamentos informais de Belo Horizonte. É também o mais abrangente e compreensivo, já que compreende os três principais eixos básicos de ação das regularizações: legalização fundiária, urbanização com provimento de infra-estrutura e desenvolvimento sócio-econômico (TONUCCI, 2007).

A primeira etapa do Vila Viva teve curso no Aglomerado da Serra. O PGE do Aglomerado foi concluído em 2000, abarcando a totalidade de seis vilas (Santana do

⁵ Os dados e informações desta seção foram todos retirados do site da URBEL no portal da Prefeitura de Belo Horizonte em Julho de 2007 e março de 2008: www.pbh.gov.br

Cafezal, Marçola, N.Sra. da Aparecida, N.Sra. de Fátima, N.Sra. da Conceição e Novo São Lucas). O Aglomerado da Serra, localizado na região Centro-Sul (a mais valorizada da cidade) é o maior da capital, abrigando aproximadamente 46.000 pessoas. Tendo como norte o PGE elaborado, o Programa Vila Viva começou as suas obras no primeiro semestre de 2005, e estão previstas para acabarem em 2008. O projeto está se viabilizando com recursos na ordem de R\$ 190 milhões, parte dinheiro da Prefeitura, e o maior montante garantido junto ao BNDES, ao Ministério das Cidades e ao Governo Federal, por meio do programa Saneamento para Todos, financiado pela Caixa Econômica Federal. Na sua reta final, o Vila Viva do Aglomerado da Serra vai contar também com alguns recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) do Governo Federal.

As intervenções previstas pelo Vila Viva são múltiplas, destacando-se dentre elas as obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais (edifícios de até 4 andares com apartamentos com três e dois quartos), erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, implantação de parques e áreas para a prática de esportes e lazer e urbanização de becos (pavimentação, rede de drenagem, construção de muros de contenção e escadarias). Parte da Avenida do Cardoso (que ligará o bairro Santa Efigênia à Serra), já se encontra pavimentada e duplicada. Diversas ruas foram abertas e dezenas de becos urbanizados. Já foram inaugurados o complexo esportivo Vila Fazendinha e a sede do Ateliê da Associação das Costureiras. Até o seu término, o Vila Viva pretende construir 1.457 unidades habitacionais, espalhadas em diversos edifícios e 10 conjuntos habitacionais, para abrigar a população removida. Apesar do oferecimento de uma indenização (que tem valor médio de 22 mil reais), aproximadamente 75% das famílias que tiveram que se mudar preferiram os novos apartamentos.

Dentre as políticas que buscam dinamizar o desenvolvimento sócio-econômico da comunidade, destaca-se a utilização da mão-de-obra local na construção civil (450 empregos, o que corresponde à 80% da força de trabalho empregada). No auge da intervenção, devem ser criados até 1.500 postos de trabalho. Estão sendo ministrados também cursos de educação sanitária e ambiental entre a população, qualificação de mão-de-obra em construção civil, além de orientação sobre regras e administração condominial comunitária para os moradores dos novos conjuntos habitacionais. O NESTH (Núcleo de Estudos de Trabalho Humano) da UFMG vem realizando um trabalho que tem como finalidade capacitar os moradores para inserção no mercado a partir dos princípios da economia solidária, estimulando principalmente a criação de unidades produtivas que possam gerar renda e emprego. Como concretização destas iniciativas houve organização da Associação de Costureiras, que já recebeu diversas encomendas para a confecção dos uniformes dos trabalhadores das obras.

O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) é um plano econômico de investimento em infra-estrutura, estímulo ao crédito e financiamento, melhora do ambiente de investimentos, aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo elaborado pelo governo Lula e lançado em janeiro de 2007 com programação até 2010 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007) Com o objetivo de acelerar o crescimento econômico, aumentar o nível de emprego e melhorar as condições de vida da população brasileira, o PAC se insere na nova estratégia de desenvolvimento do governo de combinar o crescimento com a distribuição de renda, visando a constituição de uma sociedade de consumo de massa no Brasil. Os investimentos em infra-estrutura programados (a serem realizados pelo Governo Federal, Estatais Federais e setor privado) têm como princípio a superação de gargalos,

o aumento da produtividade, a diminuição das desigualdades regionais e sociais e a universalização de benefícios econômicos e sociais. No total estão previstos investimentos de R\$ 503,9 bilhões em infra-estrutura, dos quais R\$ 170,8 bilhões voltados para a infra-estrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, Luz para Todos e recursos hídricos). Dos R\$ 106,3 bilhões destinados à habitação, R\$ 11,6 bilhões serão direcionados para regularização de favelas e assentamentos informais, valor nunca antes investido nesta área no país.

O Vila Viva foi ampliado em 2007 a partir dos recursos do PAC e ganhou impulso com a parceria entre a Prefeitura e o Governo Federal. No total, serão mais R\$ 465,7 milhões investidos em obras de urbanização nos aglomerados da Serra e do Morro das Pedras, Vila São José, Pedreira Prado Lopes (área com altíssimos índices de violência), Vila Califórnia e Taquaril (maior conjunto favelizado da Regional Leste). O Vila Viva passará a beneficiar cerca de 125 mil pessoas, o que equivale a 25% do total da população de vilas e favelas da cidade. Belo Horizonte foi a primeira capital a firmar os contratos do PAC com a Caixa Econômica Federal e o BNDES e a única em que todas as obras já tiveram início. A rapidez com que os recursos federais foram liberados deveu-se ao fato de que Belo Horizonte atendia aos critérios para licitação imediata, que eram a existência de um projeto básico, licença ambiental prévia e regularização fundiária da área. Devido à competência técnica e ao *know-how* acumulado pela URBEL ao longo de mais de 20 anos de trabalho, a cidade também serviu como referência para o lançamento do PAC-Cidades em junho de 2007.

Em termos gerais, o descrito acima sintetiza os princípios e eixos de ação básicos do programa. Seus aspectos mais relevantes e que o diferenciam da maioria dos programas de regularização já experimentados no Brasil foram identificados. Ao contrário dos programas de caráter meramente pontual e curativo, chamou-se atenção para o fato de que o Vila Viva é *compreensivo*, ou seja, ele envolve as três grandes dimensões essenciais de uma regularização que seja bem sucedida: legalização fundiária, urbanização e desenvolvimento sócio-econômico. As críticas mais comuns, vindas normalmente de antropólogos e sociólogos urbanos, apontam para o fato de que as grandes obras que vão cruzar a favela na verdade favorecem apenas os usuários de carros, seccionando e abrindo uma ferida no tecido urbano do aglomerado. Todavia, diversos são os esforços para evitar que a população original seja expulsa para as periferias da cidade: oferecimento de novas moradias, assistência social e distribuição dos títulos fundiários. Só em última instância os removidos preferem a indenização, e muitos deles na verdade intencionalmente compram uma casa dentro da própria favela.

A crítica mais pertinente, e que atinge não apenas o Vila Viva, mas todos os programas de regularização já realizados em Belo Horizonte desde o PRÓ-FAVELA, é a que se refere à forma como é realizada a titulação fundiária. Segundo Edésio Fernandes (2001), a legislação urbanística brasileira (que avançou significativamente com a Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade) já admite o uso do instrumento jurídico da concessão coletiva de uso do solo urbano. Assim, em vários municípios (como Recife e Porto Alegre), a legalização fundiária é feita não por meio da distribuição de títulos de propriedade privada da terra, e sim pela concessão do direito real de uso dos lotes urbanos ocupados irregularmente. Desta forma, garante-se a segurança jurídica da relação entre o morador e o espaço por ele ocupado, e ao mesmo tempo não se estimula a formação de um mercado imobiliário do qual possam lançar mão os incorporadores e especuladores privados. Segundo o autor,

enquanto as experiências de legalização baseadas na transferência de títulos

individuais de propriedade plena não têm sido bem-sucedidas, a utilização da concessão do direito real de uso, com todas as dificuldades ainda existentes, tem possibilitado maior controle pelos governos e pelas comunidades locais das transferências dos títulos pelos beneficiários originais, de tal forma que o investimento público não seja apropriado pelos promotores imobiliários privados (FERNANDES, 2001).

O modelo de Belo Horizonte, ao contrário, é totalmente baseado na entrega de títulos de propriedade da terra aos moradores das favelas. Este tipo de política de legalização fundiária aproxima-se das idéias de Hernando de Soto (2000), no sentido de que vê que a solução para a informalidade e a pobreza urbana está na garantia do direito de propriedade e na legalidade absoluta perante os ditames do mercado. O relatório da UN-HABITAT (2003) afirma que a maioria das políticas baseadas na distribuição de títulos não tem sido bem-sucedida, e que outras formas de segurança de posse devem ser estimuladas, como a propriedade coletiva e cooperativa da terra. Todavia, não se deve esquecer de que, ao contrário do que foi feito no Peru, a regularização em Belo Horizonte de forma alguma se reduziu a apenas distribuir títulos imobiliários. Talvez pela abrangência de suas intervenções, este risco tenha sido significativamente reduzido. Pelo menos até o momento, não foram registrados casos de favelas que passaram por regularização e que foram incorporadas de maneira agressiva pelo mercado imobiliário da cidade formal.

A simples regularização da posse do solo urbano em áreas de favela ou mesmo a criação de infra-estrutura adequada pode se tornar uma ação inócua, se considerado o objetivo de melhora da condição de vida das populações que nelas residem, já que, como se procurou demonstrar anteriormente, a maioria dos fatores geradores desse processo simultâneo de exclusão sócio-econômico-espacial se realimentam, na forma de uma *causação circular acumulativa* (MYRDAL, 1960). Nesse sentido, tornam essenciais para o sucesso dessas intervenções a implementação de medidas que visem amenizar os fatores que reproduzem a exclusão sócio-econômica e espacial dessas populações, principalmente aquelas destinadas a fortalecer a economia popular.

A UN-HABITAT (2003) recomenda que os programas de regularização e *up-grading* de favelas sejam compreensivos, participativos, inclusivos e que ultrapassem a dimensão meramente física (provisão de infra-estrutura e obras de urbanização) que tem sido a regra em diversos casos. Além disso, preconiza que as experiências de sucesso sejam ampliadas e replicadas tanto dentro quanto fora de suas cidades originais, mas atentando para a necessidade de que os programas sejam adequados a cada contexto regional. Neste sentido, o PAC tem importância estratégica na extensão do Vila Viva para diversas outras vilas e favelas da capital. Entretanto, espera-se que o imediatismo que costuma caracterizar programas de obras e infra-estrutura não comprometa o caráter *compreensivo*, participativo e social do Vila Viva, tendo em vista a necessidade de transformações coletivas duradouras. Se as experiências do Vila Viva forem replicadas levando em consideração estas preocupações, é possível que os investimentos do PAC resultem na melhoria de vida da população favelada e na redução das desigualdades sócio-espaciais em Belo Horizonte.

6 - Referências Bibliográficas

- ARRIAGADA, Camilo. **Pobreza en América Latina:** nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. Santiago (Chile): Cepal – División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n.27, out., 2000.
- ÁVILA, Jorge Luís; MONTE-MÓR, Roberto. **Urbanização e Impactos Ambientais:** uma análise da relação entre as características dos espaços urbanos e a poluição hídrica na região do médio Rio Doce (MG). *Anais do VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica*. Fortaleza: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO), 2007.
- BRANDENBERGER, Francys. **Plano Global Específico** – Um Instrumento de Planejamento Urbano em Assentamentos Subnormais. Publicado no site da Caixa Econômica Federal. 2007. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/desenvolvimento_urbano/gestao_urbana/PT_instrumento_planejamento_urbano.pdf
- COSTA, Heloísa S.M. Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R.L.M. (Org.) **Belo Horizonte:** espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil**. In: Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro: Ano XV, Nº 1, 2001.
- FERREIRA, João S.W. **Globalização e Urbanização Subdesenvolvida**. *São Paulo em Perspectiva*, vol.14, n.4, 2000.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. **Favelas em Belo Horizonte:** tendências e desafios. In: Análise e Conjuntura. Belo Horizonte: vol. 7, Nº 2 e 3, 1992.
- HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2007.
- JAMET, Stéphanie. **Lutter Contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en France**. Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Document de Travail du Département des Affaires Economiques, no.569, august, 2007. (Disponível em www.oecd.org/eco/documentsdetravail).
- LE VEN, Michel M. **Classes Sociais e Poder Político na Formação Espacial de Belo Horizonte (1893-1914)**. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da UFMG, 1977 (Dissertação de mestrado).
- LIBÂNIO, Clarice de Assis. **Guia Cultural das Vilas e Favelas de Belo Horizonte**.

- Belo Horizonte: Habitus, 2004.
- LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MARICATO, Erminia. Posfácio. In: DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MATOS, Ralfo E. **Evolução Urbana e Formação Econômica de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 1992 (Texto para discussão n.64).
- MONTE-MÓR, Roberto. Belo Horizonte: a cidade planejada e a metrópole em construção. In: MONTE-MÓR, R.L.M. (Org.) **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994.
- MONTE-MÓR, Roberto. **O Que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006 (Texto para Discussão n.281).
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Precariedade no Brasil Urbano**. 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/destaques/estudo-contratado-pelo-mcidades-revela-o-dobro-de-precariedade-da-indicada-pelo-ibge>
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Governo Federal, 2007. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/noticias/conteudo/noticias_2007/070122_pac.htm
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia Brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Editora Vozes/CEBRAP, 4ª edição, 1981.
- PLAMBEL. **Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da RMBH**. Belo Horizonte, 1980.
- PLAMBEL. **Plano Diretor Metropolitano da RMBH**. Diagnóstico de Habitação. Belo Horizonte, 1989.
- PINHEIRO, Camila L. **Favelas em Belo Horizonte: de suas origens a uma tipologia atual**. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2007 (Monografia de Graduação).
- PINTO, Aníbal. **Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?**. *Estudos e Pesquisas*, n.83, 2004.
- SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, Milton. **Desenvolvimento Econômico e Urbanização em Países**

Subdesenvolvidos: os dois fluxos da economia urbana e suas implicações espaciais. In: SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1982.

SINGER, Paul Israel. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**: análise a evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Editora Nacional, 1977.

SMOLKA, Martin O. Regularização do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, P. (Org.). **A Cidade da Informalidade**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2003.

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

SOTO, Hernando de. **The Mystery of Capital**: Why Capitalism Triumphs in the West and Falls Everywhere Else. New York: Basic Books, 2000.

TONUCCI, João. **Regularização de Favelas**: um debate em aberto. *Anais do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Recife: ABER, 2007.

UN-HABITAT. **The Challenge of Slums**: Global Report on Human Settlements. Londres: Earthscan, 2004.