



UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
BACHARELADO EM ARQUITETURA E URBANISMO
TRABALHO FINAL DE GRADUAÇÃO 2



**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASSENTAMENTO EM BELO
HORIZONTE ATRAVÉS DO PROGRAMA PROAS**

ALINE FERREIRA VILAÇA

OURO PRETO – MINAS GERAIS

2018

ALINE FERREIRA VILAÇA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASSENTAMENTO EM BELO
HORIZONTE ATRAVÉS DO PROGRAMA PROAS**

Trabalho Final de Graduação (2ª Etapa) apresentado ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel(a) em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador(a): Victor Ferreira Estrela Muzzi Lamounier.

OURO PRETO – MINAS GERAIS

2018



UFOP
Universidade Federal
de Ouro Preto



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal de Ouro Preto
Escola de Minas
Departamento de Arquitetura e Urbanismo



ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 12 de Dezembro de 2018, reuniu-se a banca examinadora do trabalho apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso Arquitetura e Urbanismo da Escola de Minas da UFOP, intitulado: **POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASSENTAMENTO EM BELO HORIZONTE ATRAVÉS DO PROGRAMA PROAS**, do aluno(a) **ALINE FERREIRA VILACA**.

Compuseram a banca os professores(as) **VICTOR ESTRELA LAMOUNIER** (Orientador), **MAURÍCIO LEONARD DE SOUZA** (Avaliador 1) e **DANILO DE CARVALHO BOTELHO ALMEIDA** (Avaliador 2). Após a exposição oral, o(a) candidato(a) foi argüido(a) pelos componentes da banca que reuniram-se reservadamente, e decidiram, APROVAÇÃO, com a nota 9,5.


Orientador(a)


Avaliadora(a) 1


Avaliador(a) 2

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar o programa PROAS (Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas) do município de Belo Horizonte quanto sua eficiência e atendimento às reais necessidades das famílias reassentadas por tal meio. Ou seja, verificar se o PROAS garante uma habitação digna, com condições mínimas de habitabilidade às famílias beneficiadas. O atendimento realizado pelo programa será analisado pautado nas condições de moradia digna, nos locais onde os reassentamentos são viabilizados, sua infraestrutura, entre outros fatores abordado ao longo do texto. Para entendermos questões como a produção pública de moradia, reassentamento, habitação digna, entre outros, foi construído um breve histórico sobre a habitação social no Brasil, que se inicia no século XX. O estudo se direciona para os modelos e as questões da habitação que eram produzidos pelos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão) e pela Fundação da Casa Popular. Posteriormente, apresentamos as discussões que transformaram a moradia digna como um direito fundamental, instituído na Constituição e em vários outros documentos oficiais utilizados pelo Brasil. Finalizando, trazemos as políticas públicas de habitação voltadas ao reassentamento desenvolvidas no Brasil, concentrando no município de Belo Horizonte, onde existe o programa PROAS que será o objeto de estudo deste trabalho.

Palavras-chave: Habitação digna, reassentamento, políticas públicas.

ABSTRACT

The current work has as main goal to analyze the Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas (PROAS) [Program of Resettlement of Families Removed in Consequence of the Execution of Public Contracts] of the city of Belo Horizonte, as for its efficiency and service to the real needs of the families resettled by these means. That is, to verify whether PROAS ensures dignified housing, with minimal conditions of habitability to the favored families. The service performed by the program will be analyzed lined in the conditions of dignified housing, in the locations where the resettlements are made possible, their infrastructure, among other factors tackled along the text. In order to understand matters like the public production of habitation, resettlement, dignified housing, among others, a brief track record about social habitation in Brazil was built, which starts in the twentieth century. The study is directed to the models and issues of habitation produced by the Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) [Institutes of Retirement and Allowance] and by the Fundação da Casa Popular (FCP) [Popular Home Foundation]. Afterward, the discussions that turned dignified housing into a fundamental right, established in the Constitution and in various other official documents used by Brazil, are presented. Finally, the public policies of habitation directed towards resettlements developed in Brazil are brought, focusing in the city of Belo Horizonte, where there is the PROAS program, which is the object of study of this work.

Keywords: Dignified housing, resettlement, public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Bairro na cidade de Recife no final do século XIX, representando os cortiços da época.

FIGURA 2 – Representação da organização interna dos cortiços, com varais pendurados pelas áreas comuns.

FIGURA 3 – Cortiço no Rio de Janeiro na década de 40, apresentando a precariedade e condições ruins de habitação dos moradores.

FIGURA 4 – Cortiço no Rio de Janeiro na década de 90, apresentando a precariedade e condições ruins de habitação dos moradores.

FIGURA 5 – IAPI na cidade de Belo Horizonte, da década de 40.

FIGURA 6 – IAPI na cidade de Belo Horizonte, anos 2000.

FIGURA 7 – Elevação do conjunto habitacional IAPI, em Belo Horizonte, mostrando as passarelas que interligam os blocos pelo quinto andar.

FIGURA 8 – Crescimento na cidade de Belo Horizonte representado pela abertura de várias vias e construção de prédios, principalmente na região central da cidade.

FIGURA 9 - Conjunto residencial do Realengo nos anos 40 com casas à frente e o bloco de apartamentos ao fundo.

FIGURA 10 - Conjunto residencial do Realengo nos dias atuais apresentando algumas modificações feitas pelos usuários a partir da apropriação do espaço.

FIGURA 11 - Planta do segundo pavimento do edifício W6 do conjunto do Realengo, refeita a partir de estudo da modelagem eletrônica da edificação.

FIGURA 12 - Conjunto Castelo Branco produzido pelo Banco Nacional da Habitação, em Aparecida, na década de 1970.

FIGURA 13 - Conjunto habitacional financiado pelo BNH, em 1965, na cidade de Taguatinga, DF.

FIGURA 14 – Tipologia 1 de habitação com 2 quartos produzida pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

FIGURA 15 - Tipologia 2 de habitação com 2 quartos produzida pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

FIGURA 16 - Empreendimento do PMCMV em São Luís, MA.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM – Banco Mundial;

BNH – Banco Nacional de Habitação;

CAP – Caixas de Aposentadoria e Pensões;

CMH – Conselho Municipal de Habitação;

COHAB – Companhia de Habitação;

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;

FCP – Fundação da Casa Popular;

IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensões;

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

ONU – Organização das Nações Unidas;

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte;

PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco;

PGE – Plano Global Específico;

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida;

PMH – Política Municipal de Habitação;

PROFAVELA – Programa Municipal de Regularização de Favelas;

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

PRU – Plano de Regularização Urbanística;

URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte;

ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
Capítulo 1 – A Habitação Social no Brasil	10
1.1 – Da origem ao século XX.....	10
1.2 – A produção rentista de Vargas.....	14
1.3 – 1964 a 2016 – De golpe em golpe.....	29
Capítulo 2 – O Reassentamento como Política Habitacional	38
2.1 – O direito à moradia.....	38
2.2 – Histórico das políticas de reassentamento.....	39
Capítulo 3 – O programa PROAS de Belo Horizonte	44
3.1 – Definição e competências.....	44
3.2 – Vistoria e avaliação dos imóveis.....	48
3.3 – O conceito de moradia digna pelo PROAS.....	51
Capítulo 4 – O PROAS garante moradia digna aos reassentados?	53
4.1 – A mudança da tipologia habitacional.....	54
4.2 – Indenização – eficaz ou não?	54
4.3 – A (não) garantia da moradia digna.....	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

INTRODUÇÃO

O direito à moradia se tornou um direito fundamental do ser humano somente na década de 40, quando a ONU levou a discussão da habitação em assembleia, tratando-a como um quesito necessário à vida digna de qualquer pessoa. Com o histórico de habitação social no Brasil, percebemos que esse setor raramente foi tratado da forma devida pelo poder público, que inclusive, teve sua primeira intervenção na habitação popular já na segunda metade do século XX.

Neste trabalho, será apresentado de um modo geral como se deram as políticas públicas, programas e propostas, para tentar solucionar tanto o déficit habitacional, quanto a moradia insalubre e precária, no momento em que a habitação passa a ser entendida como uma função estatal e de direito do ser humano, direcionando ao conceito de moradia digna. A discussão se iniciará com o histórico da habitação social no âmbito nacional, sendo direcionada, finalmente, ao município de Belo Horizonte, onde serão apresentadas e caracterizadas as políticas públicas destinadas ao reassentamento na cidade.

Será utilizada como metodologia do trabalho, pesquisas de legislações internacionais, nacionais, estaduais e municipais referentes ao tema de reassentamento, habitação e moradia digna, bibliografias referentes à Belo Horizonte e todo histórico da habitação no município, e possíveis entrevistas com profissionais experientes em algum tipo de reassentamento e com o próprio representante/coordenador do programa estudado.

Como objetivo, apresentaremos as políticas de habitação social em Belo Horizonte para que, posteriormente, possamos compreender as políticas de reassentamento implantadas no município e como se dá a atuação das mesmas. Tentando relacionar os conceitos de moradia digna com as condições em que a população menos abastada é submetida a partir das consequências do reassentamento proposto pelo programa PROAS.

Dessa forma, justifica-se o trabalho como colaborador do entendimento das políticas públicas para moradia no país, especificamente, no município de Belo Horizonte, e que instigue a crítica nos processos de reassentamento, que estão aumentando ao longo do tempo, principalmente aos destinados às classes mais baixas.

CAPÍTULO 1 – A Habitação Social no Brasil

Quando se pensa na produção privada e estatal de habitação social no Brasil, podemos dizer que desde o seu início, as moradias não foram pensadas como um conjunto completo, que atendesse e abrigasse não somente o morador, mas o seu modo de vida, como um espaço físico totalmente interligado ao próprio usuário. Dessa forma, as habitações destinadas às classes mais vulneráveis, têm um histórico de moradia precária – na maioria das vezes –, simplificada, básica, e, podemos arriscar, indignas. Veremos nesse capítulo as principais características que constituíram a habitação social no Brasil, bem como os programas e projetos de habitação que foram implantados.

1.1 Da origem ao século XX

Pode-se dizer que a habitação precária no Brasil cresceu de forma expressiva na época das grandes aglomerações. Época essa, marcada pela imigração advinda, em sua maioria, da Europa, devido ao alto crescimento econômico na segunda metade do século XIX no Brasil. O aumento da exportação de borracha, do açúcar, e, principalmente, da produção do café, fez com que a mão de obra brasileira não fosse mais suficiente e talvez inapropriada para esse tipo de trabalho, expressando o preconceito que também era cometido pelos grandes produtores de terra. Visto que, a maior parte dos trabalhadores eram escravos, causando críticas e pressão aos donos das lavouras, por já estarmos entrando em um período abolicionista.

Com a vinda de vários imigrantes principalmente para São Paulo capital – onde a produção cafeeira era a mais considerável –, houve uma explosão de pessoas em São Paulo, provocando a primeira crise habitacional. O crescimento da cidade fez com que a estrutura existente não antedesse mais a demanda pela quantidade de pessoas que habitavam a capital, desencadeando em sérios problemas urbanos e de saúde.

Os primeiros trabalhadores da lavoura já habitavam os cortiços¹, que também se tornou uma opção para os estrangeiros. Eram tipos de moradia onde a lotação era máxima,

¹ Tipologia habitacional do final do século XIX até metade do século XX, caracterizada por ter áreas compartilhadas, como banheiro, cozinha e corredores, que abrigava geralmente mais de uma família, ou vários trabalhadores das lavouras e fábricas. (ARAÚJO, 2008).

não havia sistema de esgotamento, drenagem ou qualquer tipo de higienização, e que, conseqüentemente, ocasionou numa distribuição de doenças, já que muitos dos imigrantes vieram com uma saúde suspeita ao nosso país, causando algumas epidemias na época.



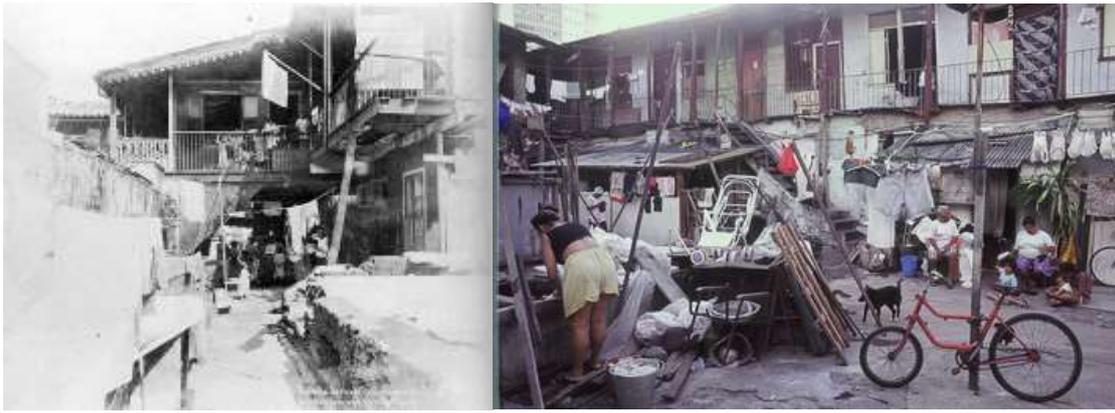
Figura 1 – Bairro na cidade de Recife no final do século XIX, representando os cortiços da época. Fonte: URB / Recife.²



Figura 2 - Representação da organização interna dos cortiços, com varais pendurados pelas áreas comuns.³

² Disponível em: <<http://www.forumpatrimonio.com.br/print.php?articleID=93&modo=1>> Acesso em: 12 jun. 2018.

³ Disponível em: <[https://jornal.usp.br/cultura/livro-indicado-pela-fuvest-o-cortico-retrata-o-brasil-de-
hoje/](https://jornal.usp.br/cultura/livro-indicado-pela-fuvest-o-cortico-retrata-o-brasil-de-hoje/)> Acesso em: 13 jun. 2018.



Figuras 3 e 4 - Cortiços no Rio de Janeiro na década de 40 e de 90, respectivamente. Apresentando a precariedade e condições ruins de habitação dos moradores.⁴

Além disso, loteamentos indiscriminados deram origem a inúmeras necessidades urbanas como o calçamento das vias, canalização dos córregos, drenagem de brejos e várzeas, controle de enchentes etc. (BONDUKI, 2013). Como também, a ampliação das linhas férreas, para que o processo de distribuição do café fosse mais eficiente, e uma pedida na melhoria do transporte, já que esse era lento e caro. Era preciso então, estruturar os serviços públicos e os equipamentos coletivos para que todos os processos funcionassem.

Dessa forma, começou-se uma preocupação com a saúde pública e com a necessidade de estruturar os serviços públicos de modo que atendessem também a essa população mais pobre. Contudo, o crescimento acelerado e industrialização do país não deu margem para que o assunto fosse tratado da melhor forma, pois, o foco do governo nesse momento, não era cuidar das questões sociais e das camadas mais baixas.

Porém, como o Estado não conseguiu tomar a iniciativa de tentar controlar o problema de falta e precariedade da habitação, foi lançado pelos higienistas da época, um alerta ao poder público, constatando que era preciso intervir e criar uma legislação restritiva para solucionar a questão do saneamento e da saúde, principalmente na cidade de São Paulo. Pois, além da péssima condição do saneamento, eram advindas dos

⁴ Disponível em: <<http://bibocaambiental.blogspot.com/2012/04/corticofavela.html>> Acesso em: 12 jun. 2018.

imigrantes algumas epidemias, como citado anteriormente, que se alastraram causando, inclusive, prejuízos aos donos de terra com seus trabalhadores contaminados.

Foi instituído então, na cidade de São Paulo, o Código Sanitário de 1894, onde se iniciou a higienização e o controle da produção do espaço urbano e da habitação. Medidas como planos de saneamento básico, estratégias de controle sanitário e a tentativa de formulação de uma legislação urbanística – muito conectada com as questões médicas e pouco com as áreas da arquitetura e do urbanismo –, foram tomadas: cortiços foram destruídos, os pobres foram retirados da área central da cidade, pois, havia o receio da classe elitista de sofrer com as consequências causadas pela moradia precária dos trabalhadores, além do valor da terra nas centralidades se tornar mais alto perante a especulação imobiliária.

A legislação urbana sanitaria continuou sendo exercida até 1920, que apesar de não conseguir impedir a construção de cortiços e moradias insalubres, dificultavam a construção de moradias clandestinas. Porém, era preciso constituir novos modelos de moradia, pois, não seria possível acabar com os cortiços se não havia outra alternativa para os trabalhadores.

Foi nessa época que foram dados incentivos fiscais às empresas particulares, na forma de descontos, isenção e compensação que aliviassem a carga tributária destinada ao Estado, para estimular a produção da habitação, mais especificamente, para que fossem criadas vilas operárias⁵. O Estado via como uma oportunidade para todos: mostrar que houve uma iniciativa do poder público em criar melhorias para a habitação; os higienistas continuariam propondo tipologias de moradias a favor da saúde pública; e visto o caráter capitalista já instalado na época, as empresas privadas continuariam lucrando com esse tipo de empreendimento.

Nesse momento, ainda não existia o financiamento da casa própria, portanto, as únicas opções que os trabalhadores tinham, era se tornar inquilinos dos empreendedores – o que se agravava à medida que a cidade ia crescendo e a procura por moradias também, aumentando o valor dos aluguéis –, continuar nos cortiços precários e insalubres, ou, por

⁵ Modelo de habitação criado na Europa e posteriormente seguido no Brasil, destinado à classe operária do século XX, constituído por um conjunto de casas isoladas, geminadas, em blocos de quatro ou enfileiradas, sempre localizadas próximas às fábricas. (VIANNA, 2004).

exceção, comprar um lote e construir sua casa por conta própria em lotes distantes das centralidades. O que, mais uma vez, demonstra que a preocupação com as classes menos abastadas da sociedade não é proporcional à necessidade que elas detêm de melhores condições de vida.

Os primeiros anos do século XX foram marcados por uma estabilidade econômica – vinculada ao lucro do café que, no Brasil, favoreceu a produção de habitação – em que foram construídos mais de 38 mil prédios na região sudeste do país (BONDUKI, 2013). Entretanto, a partir de 1914, a crise econômica e a Primeira Guerra decaíram esse número devido à dificuldade de importação e de utilizar novos materiais de construção. A partir de então, foram construídos novos tipos de habitação, de forma a atender a condição monetária de cada classe social, havendo implantações em lugares distintos, de boa e má qualidade, de tamanhos diversos, onde fortalecia a estratificação social existente desde os primórdios da sociedade civil. Estava instalada então, a produção rentista no governo desenvolvimentista de Vargas.

1.2 A produção rentista de Vargas

Pode-se dizer que o capitalismo é um dos principais contribuintes para o início do problema da habitação no Brasil. Desde o governo varguista, a moradia começou a ser tratada como mercadoria e não como um bem social e de direito de todo e qualquer cidadão.

O momento desenvolvimentista em que o país se encontrava, buscava-se obter o menor custo possível em várias áreas de atuação do Estado, e a da habitação foi uma delas. Conforme aborda Bonduki (2013), o objetivo dos governos desenvolvimentistas era estimular a criação de uma solução habitacional de baixo custo na periferia, visto ser ela conveniente para o modelo de capitalismo que se implantou no país a partir de 1930, por manter baixos os custos de reprodução da força de trabalho e viabilizar o investimento na industrialização do país.

Nesse sentido, várias discussões foram colocadas, entre diversos profissionais, sobre como deveriam ser os modelos de moradias que atendessem ao momento de desenvolvimento industrial/econômico do país, como por exemplo, a racionalização e economia nos modos de produção da moradia, e a interferência do Estado nessa produção.

Abria-se, assim, nova fase de reflexão sobre o problema da moradia, que se tornou um tema multidisciplinar. A ampliação do ensino superior e da burocracia estatal nos anos Vargas propiciou novos enfoques, que tiveram como resultado não só um diagnóstico das condições habitacionais e dos obstáculos para sua melhoria, como também a elaboração de propostas que levavam em conta os aspectos físicos, institucionais, urbanísticos, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos da questão. E tudo isso com o objetivo de viabilizar soluções habitacionais alternativas para a população de baixa renda, sobretudo a casa própria. (BONDUKI, 2013, p. 75).

Consolidou-se então, o entendimento de que era dever do Estado garantir condições de moradia digna e que, para isso, era necessário investir recursos públicos e fundos sociais nessa nova atuação do poder público. Dessa forma, foram criadas as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP).

Com a ascensão do socialismo pós década de 30, foi aprovada, em 1940, uma recomendação aos países da América do Sul que criassem órgãos nacionais específicos que tratassem da habitação, a fim de melhorar o acesso à moradia para todas as classes, não apenas aos mais privilegiados. Com isso, foi criada no Brasil a Lei do Inquilinato, que congelou os aluguéis no período de 1942 até 1964 – uma estratégia para solucionar a questão da habitação, mas que visava outros interesses governamentais. A justificativa dada por Vargas pela instituição dessa lei, foi de que além de ser uma emergência do pós-Guerra, era uma retribuição aos trabalhadores por tanto tempo de trabalho e esforço pelo país, que mereciam uma “garantia” de ter onde morar.

Com o decorrer dos anos, percebemos que não foi exatamente isso que aconteceu. O desejo era de que os operários se transformassem em uma nova classe trabalhadora, que gostaria de viver como a elite brasileira da época. Ou seja, eles deveriam mudar seus hábitos, sua cultura e simples atitudes com o espaço, para que entendessem que tudo isso era não apenas questão de merecimento, mas sim, de contribuição para o crescimento do país.

A partir desse desejo de transformação da classe trabalhadora, advindo das classes mais altas, o assunto repercutiu entre arquitetos e engenheiros que estudavam maneiras de como poderia baratear o custo de produção das moradias para os trabalhadores.

Aspectos como racionalização e simplificação dos sistemas construtivos, redução do padrão dos acabamentos, viabilização do acesso a periferia, entre outros, foram discutidos para que o objetivo fosse alcançado. Esses debates aconteceram em vários congressos, um deles foi o I Congresso de Habitação em 1931.



Figura 5 - IAPI na cidade de Belo Horizonte, da década de 40.⁶



Figura 6 - IAPI na cidade de Belo Horizonte, anos 2000.⁷

⁶ Disponível em: <<http://wikiparq.blogspot.com/2011/06/iapi-bh.html>> Acesso em: 12 jun. 2018.

⁷ Disponível em: <<http://wikiparq.blogspot.com/2011/06/iapi-bh.html>> Acesso em: 12 jun. 2018.

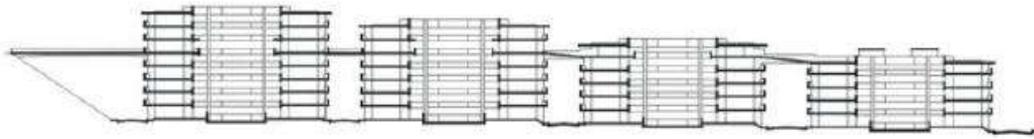


Figura 7 - Elevação do conjunto habitacional IAPI, em Belo Horizonte, mostrando as passarelas que interligam os blocos pelo quinto andar.⁸

A possibilidade de morar na periferia vem totalmente de encontro às dificuldades que os trabalhadores enfrentariam, e enfrentam até os dias de hoje, para que se possa ter o mínimo de condição de trabalho, de locomoção, de ocupar e viver o próprio o espaço.

Araújo considerava possível ao trabalhador de baixa renda conseguir a casa própria desde que aceitasse morar longe do centro e do local de trabalho. Tratava-se, portanto, de convencê-lo das vantagens da periferia, o que não era tarefa fácil: não se altera de uma hora para outra um modo de vida e de morar já consolidado. Seria um processo longo reverter uma prática e criar outra, sobretudo quando esta implica todo tipo de dificuldades concretas. (BONDUKI, 2013, p. 92).

Dessa forma, é possível perceber que há anos a preocupação com onde e como a classe mais pobre irá morar, trabalhar, se locomover, utilizar de recursos mínimos para sobreviver, e até mesmo passar seu tempo livre, não estava entre as pautas governamentais. Os locais em que essas pessoas são “colocadas” carecem de infraestrutura, de urbanização, de áreas livres e tudo que envolve um bom – e completo – relacionamento com a cidade.

Como já citado anteriormente, podemos dizer que os primeiros órgãos federais que atuaram na área da habitação, foram o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) e a Fundação da Casa Popular. A seguir, será apresentado como esses órgãos trabalharam e como influenciaram na formulação de diretrizes do Banco Nacional de Habitação, criado em 1964.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, criados na década de 1930, colocaram-se em ambiguidade no momento de “resolver” sobre a questão da habitação, pois, apesar de serem um dos órgãos pioneiros a pensar no assunto, continuaram a tratar como

⁸ Disponível em: <<http://wikiarq.blogspot.com/2011/06/iapi-bh.html>> Acesso em: 12 jun. 2018.

primordial suas finalidades iniciais. Ou seja, o foco era dado às maneiras de proporcionar benefícios da previdência, e não à questão do direito social à habitação, tratando-a como mera ferramenta de capitalização dos recursos arrecadados pelos institutos. Dessa forma, não era possível trabalhar na formulação de uma política habitacional completamente consistente.

Vargas no seu governo de contexto de “proteção aos trabalhadores”, considerava que as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) pudessem beneficiar os trabalhadores sem prejudicar a outra camada da sociedade. Porém, o uso dos recursos previdenciários sempre gerou polêmica, pois, eram utilizados apenas em aquisição de título da dívida pública e na aquisição ou construção de edifícios para a instalação de suas sedes (BONDUKI, 2013).

Com a Revolução de 1930, a possibilidade de se usar esses recursos no âmbito habitacional, aumentou consideravelmente. Tal garantia se deu no artigo 2º do decreto 19.469, de 17/12/30, onde se diz que após a utilização dos recursos nas questões indispensáveis iniciais, as reservas serão aplicadas em títulos de renda federal e em construção de casas para os associados às CAPs. Da mesma forma que, após o ano do decreto, os IAPs criados também tinham sua parcela ao atendimento habitacional, visto mais como um investimento do que como direito dos associados. Só em 1937, com outro decreto concedido, surgiram diretrizes para que os IAPs pudessem de fato atuar no setor habitacional. Entre essas diretrizes, tivemos condições mais favoráveis ao parcelamento do pagamento das habitações: com redução da taxa dos juros a 6%; com aumento dos prazos de pagamento (entre 10 e 25 anos); e com o direito ao benefício concedido aos associados que já possuíam casa própria.

Com as condições mais confortáveis para usufruir do benefício da habitação proporcionado pelos IAPs, esse serviço atingia, de certa forma, uma camada da sociedade menos abastada, que até então, não eram incluídos nesse tipo de política. Contudo, os IAPs ainda visavam a rentabilidade de seus serviços, o que levou a criação de três planos ligados às operações imobiliárias: os planos A e B, que eram destinados à construção de unidades habitacionais e possibilidade de aquisição da moradia e terreno próprio, respectivamente; e o plano C, que compreendia em empréstimos hipotecários cedidos a qualquer pessoa ou operações imobiliárias que os institutos julgassem necessário, a fim de arrecadar mais reservas.

Dessa forma, percebemos que os dois primeiros planos apresentavam um cunho social, o que permitiu a abertura para se concretizar políticas de habitação social no país. Ou seja, era a oportunidade do Estado intervir na questão habitacional para pessoas de baixa renda, e de tentar garantir a continuidade de produção, que era feita justamente por esses trabalhadores mais carentes.

Mais uma vez, os recursos arrecadados pelos IAPs geraram discussões acerca da questão social e da rentabilidade. Havia uma disputa por esses recursos públicos entre os interessados pela política habitacional e os agentes imobiliários privados, que visavam o lucro em empreendimentos habitacionais destinados às classes mais altas. Essa disputa, por sua vez, existe até os dias atuais, como veremos no decorrer do trabalho.

Por seguinte, podemos dizer que, na época da ditadura os recursos foram mais utilizados para o Plano C dos IAPs, o que foi diferente no período de 1945 a 1950, quando a prioridade foi dada aos Planos A e B e à criação da Fundação da Casa Popular. Isso se deu a partir da crise habitacional e de abastecimento gerada no pós-guerra e, para que a insatisfação popular não criasse rebeliões, o governo agiu de maneira que essa insatisfação diminuísse, construindo conjuntos habitacionais, onde as moradias eram cedidas aos associados mediante aluguel.

Uma discussão diferente sobre a habitação para os trabalhadores começou a se difundir na época da ditadura de Vargas. Sua característica passou a ser como propriedade, ou seja, que essa habitação fosse de preferência a casa própria.

Nas Jornadas de Habitação Econômica, em 1941, vários participantes ressaltaram a necessidade de viabilizar o acesso à propriedade. Objetivos de ordem econômica, como a redução do custo de reprodução da força de trabalho, ou de ordem ideológica, que consideravam a casa própria como um instrumento para transformar o trabalhador em defensores da ordem e do conservadorismo, eram citados como fatores da casa própria. (BONDUKI, 2013, p. 106).

Percebemos então, que o governo Vargas, desde o provisório até o Estado Novo, vinha tentando tratar da questão da habitação como responsabilidade estatal, porém, ele deixava que os órgãos de previdência tomassem conta desse serviço. Logo na Constituição de 1934, o ministro Osvaldo Aranha apresentava a importância do poder público em cuidar das questões coletivas, e não deixar essas decisões e soluções em mãos

de iniciativa privada. Tendo essa base política e ideológica no Estado Novo, Vargas declarou em 1939, que a habitação estava incluída nos direitos básicos dos trabalhadores, e que esse seria um problema tratado por instituições de forma corporativa.

Depois de tomada essa decisão, a tentativa de unificar todos os Institutos de Aposentadoria e Pensões se reforçou. A intenção era de que a distribuição dos recursos se tornasse mais unificada entre cada categoria⁹, porém, essa tentativa não deu certo. Os institutos passaram a diversificar seus planos, investindo tanto em benefícios monetários, quanto em serviços na área da saúde e alimentação, além de estenderem benefícios a determinadas camadas que até então eram excluídos do sistema previdenciário. Devido a essa descentralização e diversidade de interesses e serviços, a atuação dos institutos no campo da habitação foi dificultada, agravando ainda mais o problema de crescimento urbano e a demanda habitacional do país. (ABREU, 2009).

A crise habitacional chegou no seu pior momento na época da Segunda Guerra e nos anos posteriores. Isso por causa da alta especulação imobiliária e a grande produção de edifícios luxuosos, que acabou tomando os lugares das moradias para locação. A Lei do Inquilinato, de 1942, que congelou os aluguéis, sendo apresentada como uma suposta solução do governo à deficiência de moradias, o que acabou agravando a situação, pois, não se via aos olhos do mercado uma boa oportunidade em produzir novos imóveis para locação, provocando um desaceleramento dessa produção, desencadeando numa onda enorme de despejos no país. E, para piorar, o crescimento dos serviços, e conseqüentemente da economia pós-guerra, causou um aumento no processo de urbanização e migração interna em direção às cidades maiores, ampliando a demanda por moradias.

Mais uma vez, Vargas se sentiu pressionado pela repercussão do problema da habitação no país, e se via cada vez mais discursando a favor da classe dos trabalhadores para conseguir apoio popular. Além disso, tentou redirecionar os recursos da previdência a fim de criar a Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (Carps).

⁹ As categorias dos Institutos de Aposentadoria e Pensão funcionais de trabalhadores criadas para a organização previdenciárias foram: IAPM – categoria dos marítimos; IAPC – categoria dos comerciários; IAPB – categoria dos bancários; e IAPI – categoria dos industriários. (ABREU, 2009).

Contudo, a sua deposição do primeiro governo interrompeu a implementação desse programa, mas o assunto permeou durante a campanha eleitoral dos outros candidatos, fazendo com que houvessem propostas para resolver o problema habitacional existente.

Dutra, enquanto candidato, havia proposto um programa chamado Caixa Nacional de Habitação para a construção de 100 mil casas destinadas à população de baixa renda. Assim que foi eleito, como ministro do Trabalho em 1946, ele anunciou a criação da Fundação da Casa Popular (FCP).

Esse foi o primeiro órgão de âmbito federal criado exclusivamente para resolver as questões de habitação no Brasil. No total, foram construídos 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. Ao mesmo tempo, os IAPs também estavam atuando nesse setor (com os planos A, B e C citados anteriormente) e, conseguiram produzir um número muito relevante de habitações; foram 123.995 unidades habitacionais, sem contar os apartamentos financiados para a classe média. (BONDUKI, 2013).

Em relação aos IAPs, o FCP não foi totalmente eficaz, pois, a classe social que seria mais beneficiada com o programa não estava interessada em ser o colaborador do governo na criação de uma política social. Sendo que os grupos não apoiadores da Fundação, seja por interesse político e/ou econômico, estavam agindo de forma incessante para desestruturar o FCP.

Foram vários construtores e donos de corporativas que se opunham ao programa, e um dos discursos era de que não haveria material de construção suficiente para se construir 100 mil casas para essas pessoas, pois, já havia uma escassez desses materiais para utilizar em empreendimentos imobiliários privados. Além disso, o receio desses incorporadores também era de que o crédito cedido a eles, a partir das reservas previdenciárias, fossem transferidos à FCP.

Nem mesmo os sindicatos, as entidades profissionais e comunistas apoiaram ou tentaram ajudar na eficácia desse órgão federal que até então, tentara suavizar a crise habitacional brasileira. Os interesses “individuais” e a falta de compreensão da gravidade do problema, e das consequências que ele já estava acarretando, fizeram com que esses setores quisessem combater, de fato, a implementação da Fundação. Entidades profissionais como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e o Clube de Engenharia, enviaram ao Congresso Constituinte um documento de oposição a FCP, dizendo que

estavam tratando o problema habitacional de forma superficial, como se a solução fosse resolvida apenas com a construção de milhares de casas.

Essa discussão foi desmantelada quando em 1946, o decreto-lei 9.777 regulamentou a FCP como órgão de política urbana, que atuava em áreas diversas e complexas da cidade, tendo como exemplo: financiamento de obras de esgoto, abastecimento de água, energia elétrica; fazer estudos e pesquisas visando o barateamento da construção civil no país; financiamento de materiais de construção quando escassos no mercado por falta de crédito; estudar e classificar as habitações para classe baixa, considerando os modos de vida, a mão-de-obra, as tipologias arquitetônicas, entre outras.

Então, juntamente com outras instituições municipais e estaduais ligadas à questão habitacional, a FCP se tornou um instrumento de grande importância para articular o problema de habitação, considerando as condições locais e regionais, o que acarretaria em alternativas mais baratas, ou seja, menos lucrativas para conseguir, aos poucos, atender a demanda de moradias.

Apesar das tentativas de implantação eficaz da FCP, mais uma vez o órgão não conseguiu cumprir com seu objetivo principal, que era tratar da questão habitacional para os grupos menos favorecidos no país. Com o passar do tempo, o instrumento transformou-se em caráter clientelista, ou seja, os serviços começaram a ser distribuídos em cidades onde a demanda por casas populares eram mínimas, diferente das grandes cidades, onde a crise habitacional estava no seu auge. Dessa forma, a Fundação não atingiu a institucionalização, nem o apoio necessário para se impor aos interesses fragmentados existentes na política, o que levou ao seu fim em 1964.

Percebe-se que, durante quase 20 anos de um crescimento urbano intenso e o agravamento do problema de moradia, alguns governos tentaram formular programas e soluções para a questão. Porém, fracassaram na tentativa e não chegaram, até o final do século XX, em nenhum tipo de política pública de habitação.

Vale salientar que mesmo com a não criação de uma política de habitação, o principal resultado de intervenção do Estado nesse setor, foi o de tentar reduzir o peso da habitação para a classe trabalhadora. Além disso, o tipo de produção dos conjuntos habitacionais dos IAPs era de alta qualidade, e as novas tipologias de ocupação do espaço introduziu tendências urbanísticas inovadoras naquele período (BONDUKI, 2013).

Seguindo esse pensamento, o que pode ser levado em conta na evolução dessa atuação do Estado na questão da habitação no país, é justamente por anterior a essas tentativas não existir nenhum tipo de intervenção por parte do governo. Por mais que em algumas localidades o número de construções de conjuntos habitacionais foi bem mais expressivo, como no caso do Rio de Janeiro (justamente por ser a capital da República na época e todos os olhos estavam voltados para ela), a situação posterior ao ano de 1964 poderia ser bem pior não houvesse nenhuma iniciativa antes.

Portanto, no período pós-guerra, iniciou-se uma produção bem relevante de habitação social. Em 1946, o governo possuía recursos e condições para enfrentar o problema, e mesmo com a existência de vários órgãos corporativos que não tinham como atribuição principal o campo habitacional, acabaram produzindo um número expressivo de moradias.

Se os grandes recursos tivessem sido concentrados num só órgão, com ajuda para implementar, de fato, uma política habitacional para o país, a capacidade do governo de resolver o problema teria sido muito maior. Contudo, a ambiguidade da intervenção habitacional desenvolvida pelos IAPs, acabaram inviabilizando a produção em níveis tão elevados como entre os anos de 1945 e 1950.

Se em 1946 a oportunidade de reestruturar de modo efetivo a intervenção habitacional falhou, criou-se uma ideia de que era necessária uma nova formulação para esse tipo de política. No entanto, nenhum dos governos seguintes conseguiu tal feito, salvo as tentativas do segundo governo de Vargas e no período de 1961 a 1964.

Isso se explica, pois, os estudos sobre a habitação se davam com enfoque na política e na economia, principalmente, e não se pensava na questão arquitetônica e urbanística. Assim, surgiram três linhas de pensamento dos arquitetos onde se defendia: que a transformação dos modos de produção poderia solucionar o problema da habitação; que os arquitetos podiam contribuir tecnicamente com medidas de industrialização, racionalização, planos diretores, etc.; ou que era preciso formular uma política de habitação para o país, fundindo ações do poder público e privado para esse tipo de solução das cidades e das pessoas.

Esse pensamento modernista desencadeou em grandes transformações nas cidades metropolitanas brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Campinas e Belo Horizonte, que se explicam através da modernidade das cidades, ligadas ao automóvel,

aos arranha-céus e à arquitetura moderna. Dessa forma, pretendia-se preparar as cidades para receber o novo, o moderno e o industrial.

Havia, assim, um movimento contraditório: aceleração da construção de arranha-céus na área central de São Paulo, destinados a investidores ou aos setores de renda mais alta, e queda na edificação de outros tipos de prédios para o mercado de locação residencial, devido ao congelamento dos aluguéis. Essa queda agravou a crise habitacional e, ao mesmo tempo, gerou um excedente financeiro que alimentou a especulação imobiliária, pois o capital que seria normalmente empregue na construção se dirige agora para a compra de imóveis já construídos, engrossando a procura. (BONDUKI, 2013, p. 251).



Figura 8 - Crescimento na cidade de Belo Horizonte representado pela abertura de várias vias e construção de prédios, principalmente na região central da cidade. Fonte: APM.¹⁰

Com essas frentes impostas e visto que o modernismo poderia trazer melhores condições às habitações, os arquitetos começaram a trabalhar com a arquitetura moderna no Brasil. Dessa forma, tivemos uma produção habitacional social bastante positiva no início dessa corrente, onde os espaços coletivos eram valorizados e a habitação era vista

¹⁰ Disponível em: <<http://pordentrodeminas.com/bh119anos/>> Acesso em: 7 jun. 2018.

como um serviço público. Porém, alguns critérios do modernismo não foram aplicados aqui, visto que, os projetos habitacionais poderiam ser produzidos a qualquer maneira, desde que o barateamento e a simplificação desses fossem prioridade. Consequência disso, a produção habitacional social brasileira foi se transformando, apresentando-se descaracterizada do contexto que se encontrava, e, muito menos, envolvida com o cunho social.

Tentando incorporar esse baixo custo aos modelos de habitação, os arquitetos começaram a reduzir as dimensões dos cômodos, (como a cozinha, por exemplo, para difundir a saída da mulher de casa para trabalhar fora), a propor móveis que atendessem a espaços menores e às atividades dos moradores, etc. Tudo isso na tentativa de renovar os modos de morar da classe trabalhadora para que se ajustassem nos novos modelos de moradia propostos naquela época.

Os IAPs foram grandes exemplos desses conjuntos habitacionais à moda modernista. Entre eles, o Realengo, que foi o primeiro grande conjunto residencial construído no Brasil, constituído de várias tipologias, como casas isoladas, geminadas e blocos de apartamentos. Além disso, os IAPs valorizavam o espaço público, de modo a difundir a habitação como um serviço público e que fosse ao alcance de todos. Porém, essa ideia perdurou por pouco tempo, quando logo após 1964, as moradias começaram a ser vendidas e, como infeliz consequência, as áreas públicas se tornaram cercadas e privatizadas.

O governo tentou de diversas formas restringir o investimento imobiliário, reforçando a ideia de patrocínio ao parque industrial do país, mostrando que, a crise habitacional da década de 40, e as consequentes alternativas informais de produção de moradia das classes baixas, foram, em partes, problemas advindos da política adotada pelo Estado.



*Figura 9 – Conjunto residencial do Realengo nos anos 40 com casas à frente e o bloco de apartamentos ao fundo.
Fonte: BONDUKI, 2013.*



Figura 10 – Conjunto residencial do Realengo nos dias atuais apresentando algumas modificações feitas pelos usuários a partir da apropriação do espaço. Fonte: BOB WOLFENSON.¹¹

¹¹ Disponível em: <<http://habitacaosocial.com/conjunto-residencial-operario-em-realengo/>>
Acesso em: 12 jun. 2018.

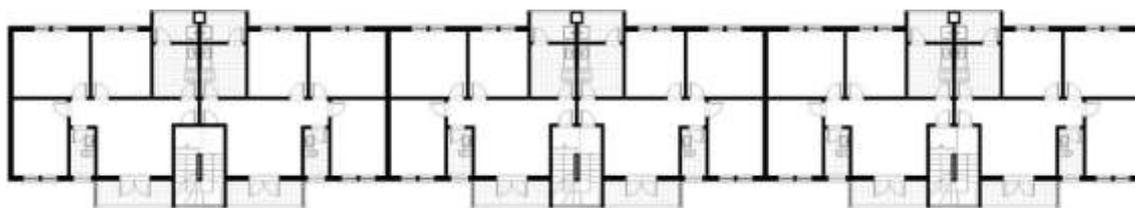


Figura 11 – Planta do segundo pavimento do edifício W6 do conjunto do Realengo, refeita a partir de estudo da modelagem eletrônica da edificação. Fonte: *Habitação Social*.¹²

Essa população de classe baixa, quando despejadas – geralmente pessoas que moravam nos cortiços das áreas centrais –, tinham dificuldade para manter as relações com o entorno, a proximidade do centro e do trabalho, pois, se conseguissem encontrar outra moradia fora dali o aluguel seria mais alto. Além disso, os donos dos imóveis, preferiam, na maioria das vezes, a demolição das antigas edificações para construção de novos prédios, visando a venda de apartamentos individuais – o que difundia a ideia getulista da possibilidade do trabalhador se tornar um proprietário com sua casa própria.

Um exemplo de ação tomada pelo governo – podendo ser chamado de desfavelamento –, foi a de Abraão Ribeiro, prefeito de São Paulo de 1945 a 1947, em que se construiu habitações populares nas áreas centrais da cidade, com o intuito de substituir favelas das áreas periféricas. Como o número de habitações foi maior ao número de favelados, o restante foi destinado às pessoas de outros lugares de São Paulo podendo abrigar-se nessas moradias mediante inscrição na prefeitura. Essa prática, anterior à ação do prefeito de São Paulo, da população menos favorecida que não possuía mais condições de morar nas áreas centrais, pode ser considerada a primeira relação que se teve entre despejos e favelas, pois, com o alto despejo das pessoas das áreas centrais, elas começaram a ocupar as regiões periféricas dos municípios.

A partir dessas ocupações informais em áreas complexas para serem edificadas, a habitação se torna um auto empreendimento, ou seja, a responsabilidade de se produzir moradias acabou se tornando, em grande parte, dos próprios moradores e não do Estado – pelo menos não nas áreas periféricas das cidades, onde a construção era irregular, não capitalista, e que, mesmo assim, representava uma conquista do próprio trabalhador para

¹² Disponível em: <<http://habitacaosocial.com/conjunto-residencial-operario-em-realengo/>>
Acesso em: 12 jun. 2018.

o seu bem-estar. Isso colaborou com a desmercantilização da moradia popular, fazendo com que o mercado (privado) de habitações sociais se desestruturasse. O que de certa forma, ampliou a taxa de acumulação de capital, pois não se construía tantas casas assim mais.

Esse auto empreendimento seguido da autoconstrução colaborou para transformações significativas nos modos de morar urbano: o que os arquitetos e outros profissionais relacionados ao urbanismo visavam como moradia “ideal”, como os conjuntos habitacionais modernos, caíram por terra quando os trabalhadores começaram a produzir suas próprias casas, em seus lotes sem infraestrutura adequada, e constituída de diversas outras dificuldades urbanísticas. Esse “sucesso” alcançado pelos trabalhadores de terem conseguido sua casa própria nas áreas periféricas, fez com que o Estado não fosse obrigado a investir tanto em moradias populares. A disponibilidade de terras nessas áreas contribuiu para o grande crescimento das cidades, fazendo com que surgissem novos e vários assentamentos ao redor das centralidades e incluindo, de certa forma, a população de baixa renda no contexto urbanístico.

Frente à reduzida produção pública, apesar de o Estado ter assumido a habitação como um setor social e ter realizado uma intervenção importante do ponto de vista qualitativo, foi o desenvolvimento de práticas surgidas por iniciativa da própria população que viabilizou a produção de moradia para os trabalhadores e a superação da crise habitacional dos anos 40. (BONDUKI, 2013, p. 313).

É com essa abordagem de Bonduki que percebemos a grande contribuição que os próprios trabalhadores deram à economia e desenvolvimento das cidades. Mesmo com condições mínimas que lhes eram dadas, a força de trabalho fez com que eles resolvessem, em grande parte, a falta de habitação para as classes mais pobres. Justamente quem tinha menos recurso, é que foi forçado a procurar meios de conseguir a casa própria, salvo algumas “facilidades” propostas pelo governo.

Entende-se então, que a década de 40, foi uma época muito importante na questão habitacional do país, pois, nesse momento, o Estado deu seus primeiros passos com intervenções para tentar melhorar o problema de moradias que o país sofria. Como exemplo, tivemos o congelamento dos aluguéis, pela Lei do Inquilinato, a grande produção de moradias através dos IAPs e a criação da Fundação da Casa Popular. Ao

mesmo tempo, houve uma aceitação por parte da população e do governo, de que as alternativas informais foram úteis para aliviar a pressão social por moradia, mesmo que viessem a se tornar favelas, loteamentos precários ou qualquer outro tipo de apropriação do espaço “índesejada”. Principalmente, porque os despejos e demolições de edificações provocadas pelas aberturas de novas vias, foram fatores cruciais para que os trabalhadores procurassem novos meios de morar. Como não existia uma política pública eficiente e justa sobre habitação social no país, o constante crescimento de moradias alternativas acabou contribuindo para as transformações políticas, urbanísticas, econômicas e populares.

1.3 1964 a 2016 – De golpe em golpe

Em 1964, mesmo ano do golpe militar, foi criado no governo de Castelo Branco o Banco Nacional da Habitação (BNH), que apesar de ter o nome de um banco, era uma empresa brasileira, com sede em Brasília, que se instaurou com o intuito de financiar e produzir empreendimentos imobiliários. Nesse momento, algumas intervenções polêmicas do banco vieram à tona, principalmente no campo da habitação popular. O grande objetivo era investir em habitações e no saneamento urbano, porém, as produções habitacionais criadas pelo BNH, eram tão complicadas quanto às que os próprios trabalhadores construíam: além de não contar com a participação da classe que ocuparia aquelas casas, os projetos eram de baixa qualidade, com dimensões mínimas e incompatíveis com as demandas, em locais sem infraestrutura, periféricos e distantes.

Ainda com essa conformação, os valores não eram acessíveis às classes de menor renda, que acabaram por optar em continuar nos loteamentos improvisados e nas favelas, garantindo o seu modo de morar próprio, e não um estabelecido por pessoas que não compreendem os seus modos de vida.

Tais fatores se repetem em alguns tipos de produção habitacional nos dias de hoje, como por exemplo, as construções do Programa Minha Casa Minha Vida, que será apresentado posteriormente, e que se parecem com os modelos do Banco Nacional da Habitação, do final do século XX.



Figura 12 – Conjunto Castelo Branco produzido pelo Banco Nacional da Habitação, em Aparecida, na década de 1970. Fonte: *Jornal Perspectiva*.¹³

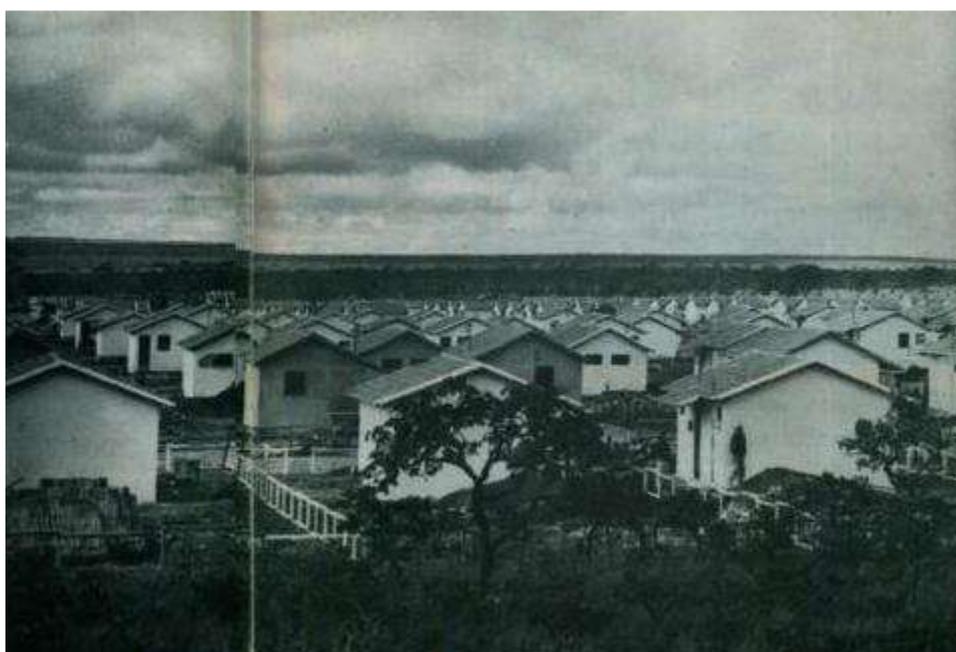


Figura 134 – Conjunto habitacional financiado pelo BNH, em 1965, na cidade de Taguatinga, DF. Fonte: SOUZA, 2014.

¹³ Disponível em: <<http://jornalperspectiva.com.br/santos-e-suas-historias/embriao-do-sistema-mutuario-na-america-latina/>> Acesso em: 10 out. 2018.

Um exemplo contrário ao BNH em relação a solução de problemas de habitações, foi a grande atuação do arquiteto e antropólogo Carlos Nelson nos anos 60 no Rio de Janeiro, com seu projeto de urbanização de favelas. O projeto começou com o intuito de tentar impedir que os moradores da favela Brás de Pina fossem removidos de suas casas – o governo da época queria acabar com as favelas do Rio de Janeiro. Com grande apoio da comunidade e grande resistência à remoção, o arquiteto, sua equipe e alguns moradores da favela formaram o grupo Quadra, que executou planos de infraestrutura viária e de saneamento no bairro. No decorrer das obras, caso alguma moradia se encontrasse em local que impedia a continuação dos serviços, a família residente da habitação, era transferida a algum lote vazio onde a infraestrutura já estava concluída. Todas as obras contavam com o total consentimento dos moradores, tendo como Nelson seu principal orientador dos projetos e, juntamente com a equipe técnica, os projetos eram adaptados para estar dentro das normas e de todo tipo de legislação de habitação. O resultado do projeto foi muito satisfatório, visto que os moradores tinham total liberdade nas decisões durante todo o processo, e continuaram conservando e cuidando de suas casas após as finalizações das obras. Dessa forma, o grupo Quadra se tornou um grande projeto de urbanização de favelas, sendo disseminado por todo o país, e aderido por muitas administrações públicas.

Como o Banco Nacional de Habitação não foi um exemplo satisfatório em solução habitacional como o caso citado anteriormente, após 22 anos de existência, o mesmo foi extinto, e algumas tentativas para amenizar a falta de habitação surgiram. Foi o caso do Plano Nacional de Mutirões Habitacionais de 1987 (MARJOLET, 2013), criado para financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos, e que apesar de ter tido resultados satisfatórios, a falta de uma gestão eficiente fez com que o plano não se tornasse duradouro.

A partir dessa problemática habitacional constante, a moradia popular tornou-se cada vez mais importante nos próximos governos, sendo tratada como responsabilidade pública. Surgiram, então, outros planos como solução da falta de habitação, foi o Plano de Ação Imediata, do governo de Fernando Collor (1990), e os Programas Habitar Brasil e Morar Município, do governo de Itamar Franco (1992). Problemas como padronização e altas exigências burocráticas, dificultaram a implantação dos planos em muitos municípios. Porém, um grande avanço no governo de Itamar, foi o incentivo à formação de conselhos e fundos para moradia, e a criação do Fórum Nacional de Habitação.

Esse tinha como objetivo construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia. Nota-se também, com a descentralização dos programas de habitação, o desenvolvimento de projetos e programas municipais próprios, com recursos próprios e a presença de Organizações Não Governamentais (ONGs). Essas iniciativas municipais chegaram a incentivar a Caixa Econômica Federal a emprestar recursos financeiros diretamente ao consumidor. (MARJOLET, 2013, p.22).

Outro fato bastante relevante da questão habitacional, foi o início das ocupações contemporâneas – da forma como conhecemos hoje –, datadas da década de 90, instaladas dentro dos vazios urbanos nas grandes metrópoles. Compreendeu-se tanta importância nesse acontecimento, que houve a criação de um novo movimento de articulação nacional, o MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, fundado em julho de 1990. O movimento contou com representação de 13 estados, com objetivo de sanar as necessidades de moradia, em um espaço urbano colaborativo, fortalecendo a importância da luta pela democratização dos direitos (MNLM, 2018).

Já ano de 2001, também tivemos um grande avanço na legislação habitacional quando foi criada a Lei Federal nº 10.257, chamada Estatuto das Cidades. Nela são tratadas a informalidade e a urbanização nas periferias das cidades no Brasil, além de estabelecer a função social da cidade e da propriedade. Tal situação foi responsável por trazer para a discussão não apenas as questões vinculadas à terra urbana, mas também do direito à cidade¹⁴ (Estatuto das Cidades, 2001).

Atribuindo cada vez mais importância a questão habitacional no país, o governo de Lula teve papel significativo no setor ao realizar conferências nacionais tratando da melhoria da gestão das cidades, de modo que os espaços se tornassem democráticos, destinados a um público amplo, e que era preciso discutir temas de política de habitação como saneamento, mobilidade, planos diretores, entre outros.

¹⁴ Direito à cidade é entendido como: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2001).

A partir desse engajamento proporcionado pelo governo da época, foi criado em 2003, o Ministério das Cidades. Compete ao órgão tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Através da Caixa Econômica Federal, operadora dos recursos, o Ministério trabalha de forma articulada com os estados e municípios, além dos movimentos sociais, organizações não governamentais, setores privados e demais segmentos da sociedade.

Tratando do financiamento da habitação e da infraestrutura urbana, o Ministério das Cidades busca por novas políticas e sistemas que viabilizem um investimento integrado entre o setor público e privado, para que os recursos sejam destinados de forma racionalizada às necessidades e prioridades previstas em planos e indicadores de desempenho do órgão. O objetivo é diminuir os desperdícios dos recursos em decorrência de descontinuidade de projetos, da falta de integração intermunicipal e do desconhecimento das questões ambientais. (Ministério das Cidades, 2018).

A proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, caso das áreas de saneamento, habitação e transporte. O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito. (MARICATO, 2007, p.64).

Mais um grande passo de Lula, foi a criação da Lei de Iniciativa Popular, em 2005, dando vida ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social que instituiu, por sua vez, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, viabilizando recursos para a produção de moradias para as famílias de baixa renda (MARJOLET, 2013).

Logo em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado pelo Ministério das Cidades, que tem como objetivo tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos (Caixa Econômica Federal).

O programa proporciona uma ajuda no financiamento das moradias de quatro maneiras distintas: o governo paga parte do financiamento do imóvel para a família; ou paga parte da entrada do financiamento (subsídio); ou reduz o valor do seguro que é cobrado em um financiamento habitacional; ou oferece taxas de juros menores, diminuindo o valor das parcelas do financiamento. Essas opções são a base para a distribuição dos recursos de acordo com as faixas beneficiadas pelo programa. A faixa 1 consiste nas famílias com renda mensal de até R\$1.800,00 – as parcelas mensais são menores que 30% da renda bruta familiar; a faixa 1,5 abrange as famílias com renda mensal de até R\$2.600,00 – o financiamento possui taxas de 5% ao ano, o subsídio é de até R\$47.500,00 e o prazo de 30 anos para quitar o financiamento; a faixa 2 é para as famílias com renda mensal de até R\$4.000,00 – o prazo de 30 anos para pagar permanece, a família tem o direito de escolher um imóvel novo, na planta ou comprar um terreno (ou de posse da família) e construir uma casa nos padrões do MCMV; e a faixa 3 destinadas às famílias com renda mensal de até R\$9.000,00 – a taxa de juros são diferenciadas e o financiamento é igual ao das demais faixas, e a família tem as mesmas opções da faixa 2. (Perutz Cardoso, 2017).

O programa investiu grandiosamente em produção de novas unidades habitacionais, transformando a união entre governo federal e empreendedores privados, numa união efetiva, pois, no início, o empreendimento foi muito bem visto por toda a população beneficiada. Entretanto, se formos analisar o aspecto geral dessas unidades produzidas pelo programa, parece que estamos vivendo a mesma época de mais ou menos 40 anos atrás: onde as moradias populares visavam o menor gasto possível, a comodidade dos moradores não era pautada na construção, nem a infraestrutura alocada nesses espaços, onde centenas de pessoas, que não possuem alto poder aquisitivo, são destinadas a morar.

Para baratear o custo dos empreendimentos e gerar o maior lucro possível aos empreendedores, o custo da terra é um fator crucial. Ou seja, como no caso de Belo Horizonte, a implantação dos empreendimentos do programa tende, na verdade, a coincidir com os processos prévios de expansão e adensamento de periferias tradicionalmente populares, onde a terra é mais barata e a infraestrutura urbana mais escassa. Na tentativa de gerar o maior número de unidades possíveis com o menor custo, o programa produz edificações padronizadas, pouco flexíveis e pouco adaptadas aos diversos contextos

das famílias. A segurança de posse por meio da casa própria, frente à baixa qualidade urbanística e arquitetônica dos empreendimentos, passa a ser a vantagem central do programa, que passa a gerar uma felicidade apenas “da porta para dentro”. (PAOLINELLI, 2017).



Figura 14 – Tipologia 1 de habitação com 2 quartos produzida pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Fonte: Apponto.¹⁵

¹⁵ Disponível em: <<http://www.apponto.com.br/>> Acesso em: 10 out. 2018.



Figura 15 – Tipologia 2 de habitação com 2 quartos produzida pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Fonte: Tudo Construção.¹⁶

¹⁶ Disponível em: <<https://www.tudoconstrucao.com/35-modelos-de-planta-baixa-para-minha-casa-minha-vida/>> Acesso em: 10 out. 2018.



Figura 16 – Empreendimento do PMCMV em São Luís, MA. Fonte: Aqui MA.¹⁷

Nos últimos anos, mais precisamente pós golpe de 2016, o cenário da moradia para a população de baixa renda se agravou. Temer cortou aproximadamente metade dos recursos destinados à habitação no país, fazendo com que apenas 0,5% do crédito destinado ao PMCMV chegasse na faixa 1. Dessa forma, é possível perceber que a oscilação dos governos prejudica diretamente a produção de habitações populares e a população que sempre esteve em situação desfavorável no contexto urbano, onde a desigualdade social se torna um problema criado por quem tem mais poder de solucioná-lo.

¹⁷ Disponível em: <<https://aqui-ma.com.br/2018/07/24/cadastro-para-minha-casa-minha-vida-comeca-nesta-quarta/>> Acesso em: 10 out. 2018.

CAPÍTULO 2 – O Reassentamento como Política Habitacional

No capítulo anterior vimos como se deu a evolução da habitação social no Brasil, e antes de entrarmos na questão das políticas de reassentamento, se faz necessário compreender como se deu início às discussões relacionadas ao direito à moradia. Um conceito firmado já no século XX, instituído, primeiramente, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

2.1 O direito à moradia

O assunto foi discutido pela Organização das Nações Unidas – ONU, diversas vezes, quando no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos declarou-se que ninguém poderá ser objeto de intervenções arbitrárias ou ilegais em seu domicílio. Uns dos documentos mais importantes em que a moradia é prevista como direito são: a Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada em 1948, pela Assembleia Geral da ONU, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966.

Podemos destacar, como previsto no artigo XXV, n.01 da Declaração Universal de Direitos Humanos:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (ONU, 1948).

No Brasil, a moradia começou a ser tratada como um direito social previsto em lei, após várias lutas de movimentos populares, no ano de 1988, quando a sétima Constituição Federal foi promulgada. Esse direito deveria ser garantido ao cidadão pelo Estado, através de políticas públicas capazes de garantir qualidade de vida e diminuir cada vez mais a desigualdade social existente no país.

A partir dessa nova forma de abordagem sobre a moradia, foram surgindo debates sobre o que estava além desse direito à moradia, que seria a moradia digna. O Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, Odoné Serrano Junior, explicita:

A Constituição de 1988, além de abordar a moradia como um direito, também já declarou que o “direito à moradia não se restringe à habitação, pois está atrelado ao princípio da dignidade da pessoa humana e, assim, demanda a existência de condições adequadas de higiene e conforto, bem como aptidão para a preservação da intimidade e da privacidade familiar.”. (SERRANO JUNIOR apud GAIO, 2017).

O crescimento das cidades conduziu a uma maior complexidade urbana, demandando um planejamento cada vez mais completo e que tente, de certa forma, atender todas as demandas da sociedade presente. Uma das consequências dessa busca pela melhor organização urbana foi a instituição das políticas de reassentamento em alguns municípios. Então, entendemos que o reassentamento é uma ferramenta inevitável no processo de produção e desenvolvimento de uma cidade. Esse artifício foi criado como alternativa de atendimento às pessoas que passaram por um processo de remoção de suas moradias, podendo ser causado por motivos distintos: obras públicas em espaços já utilizados; ocupação em áreas de risco; concentração de pessoas em assentamentos irregulares; e a própria reurbanização da cidade.

2.2 Histórico das políticas de reassentamento

Os estudos sobre o reassentamento ocorrem desde a década de quarenta, e iniciaram-se a partir da crise urbana e habitacional, que atingia grande parte do ocidente. O primeiro meio de financiamento para reassentamento na América Latina, foi o Banco Mundial, que definiu alguns critérios importantes que buscavam superar o alto custo da terra e a falta de áreas disponíveis para se construir e morar. De certa forma, essas diretrizes acarretaram em algumas soluções não muito coerentes, como a criação de conjuntos habitacionais em locais afastados das centralidades urbanas e até mesmo dos antigos assentamentos originais, reproduzindo a lógica de produção das habitações populares.

A partir da década de oitenta, o Banco Mundial reavalia as suas ações e os impactos causados pelas políticas de reassentamento. As vítimas do reassentamento involuntário¹⁸ tinham como única opção serem ressarcidas com o valor do bem perdido no meio do processo de remoção, mas o BM não considerava importante estabelecer estratégias para melhorar a qualidade de vida das pessoas reassentadas – visto que os laços comunitários e a relação com aquele espaço eram interrompidos. Como fator principal de efetividade ou não desse tipo de política, incluiu-se nas práticas adotadas a “compensação” das pessoas que tiveram que ser transferidas para o reassentamento, além de transformar como principal objetivo desse processo, a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Essa compensação pode ser em forma de dinheiro, ressarcindo a família pela perda dos bens materiais. (COLAÇO, 2011).

Atualmente, a base para o planejamento dos reassentamentos do Banco Mundial é a chamada Análise Custo-Benefício, em que um projeto de habitação proposto pelo poder público ou por iniciativa privada de algum município, é julgado como economicamente viável, se a soma dos benefícios proporcionados por ele supera o custo que o mesmo acarretará. Ou seja, alguns fatores, como o coletivo e os impactos causados, não são levados em conta na elaboração desses planos, somente o viés financeiro comanda esse processo. O que pode vir a causar grandes problemas na vida social, cultural e de própria sobrevivência das pessoas que habitarão esses novos locais de reassentamento. Dessa forma, o reassentamento através do financiamento pelo Banco Mundial pode acarretar no empobrecimento das populações, ao invés de cumprir o seu papel inicial que seria a melhora na qualidade de vida dessas pessoas. (DELLA NOCE, 2008).

Na década de noventa, dois comentários do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, relacionados à moradia, interpretaram o artigo 11 do PIDESC¹⁹, o primeiro constituía o conceito de moradia adequada e a responsabilidade do Estado em exercê-la, e o segundo, a questão das remoções forçadas e os direitos das pessoas que são retiradas de suas habitações.

¹⁸ Para fins desta política, “involuntário” significa quaisquer ações que possam ser tomadas sem o consentimento informado ou possibilidade de escolha da pessoa deslocada. (BANCO MUNDIAL, 1998).

¹⁹ Pacto Internacional do Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Com o tempo, assuntos relacionados à remoções de famílias e reassentamento começaram a ser mais discutidos no âmbito nacional. No ano de 2000, a Comissão de Direitos Humanos nomeou um Relator para Direito à Moradia Adequada, que elaborou o relatório anual de 2004 com o tema de remoções e despejos forçados, e, em 2007, fez o documento “Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento”, baseado em um guia produzido pela ONU, chamado “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?”. Esse guia dá instruções ao que se deve fazer antes, durante e após a remoção dessas famílias do seu lugar de origem.

Em 13 de julho de 2013, foi regulamentada pelo Ministério das Cidades, uma portaria sobre os procedimentos que garantam o direito à moradia e à cidade àquelas pessoas atingidas pelo processo de remoção e deslocamento involuntário, causados por obras e serviços do Estado. Alguns pontos importantes apresentados na portaria é a necessidade de evitar situações que possam gerar o empobrecimento dos atingidos pelas obras, bem como mitigar os impactos negativos ocasionados pelas mesmas; além de destacar que o objetivo das obras é, também, promover a melhoria da qualidade de vida da população afetada, assim como respeitar, proteger e promover seu direito à moradia.

O primeiro programa de investimento em política habitacional criado em Minas Gerais, foi o COHAB (Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais), que apesar de ter criado políticas de moradia, não voltou sua atenção à questão do reassentamento. Fundado em 1965, seu objetivo era combater o déficit habitacional e urbanizar vilas e favelas do estado, que acabou respondendo à demanda habitacional ocasionada pelo êxodo rural e pela migração da população para os centros urbanos naquela época – acontecia uma grande transformação na área econômica e social do país. O mais recente programa que procura solucionar esse déficit habitacional, é o Minha Casa Minha Vida, que já construiu milhares de casas no estado mineiro.

Apesar de existir essa companhia no setor da habitação, não foram criadas até então, políticas públicas destinadas especificamente ao reassentamento no estado de Minas Gerais. Visto que esse é um problema que atinge o país inteiro, principalmente devido à execução de diversas obras públicas para a ocorrência de eventos mundiais e, também graças a desastres naturais, seria imprescindível a criação de uma política que atendesse as pessoas atingidas em âmbito estadual.

Já em Belo Horizonte, a primeira empresa pública criada para implementar políticas de habitação social na cidade, foi a URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, no ano de 1983. Contudo, as primeiras ações da prefeitura eram restritas em periferias e na aplicação da lei do Profavela²⁰, e não diretamente na criação de políticas públicas para moradias populares. Cenário que começou a se alterar em 1993, quando, segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, as lutas por políticas eficientes no âmbito da moradia começaram, e os movimentos sociais por direito à moradia digna se tornavam cada vez mais frequentes e fortes. Técnicos, gestores e especialistas em habitação passaram a discutir e reformular maneiras para se conseguir uma política habitacional que atendesse as necessidades das pessoas mais desfavorecidas e de baixa renda do município. (PBH, 2018).

No ano seguinte, em janeiro de 1994, a Lei nº 6.508 cria o Conselho Municipal de Habitação (CMH) com representantes do Poder Executivo e Legislativo, dos movimentos sociais pelo direito à moradia, de universidades, de sindicatos e vários outros setores que garantam uma participação abrangente da população como um todo. Suas principais atribuições são: elaborar e instruir as ações da Política Municipal de Habitação (PMH), além de fiscalizar a aplicação dos recursos concentrados no Fundo Municipal de Habitação Popular.

Com isso, a partir da década de 90, alguns programas foram criados em Belo Horizonte com o intuito de contribuir para um exercício efetivo de garantia da habitação digna para todos. Temos o PRU – Plano de Regularização Urbanística, que é um estudo realizado em loteamentos irregulares de baixa renda; o Vila Viva – exerce obras de saneamento, construção de unidades habitacionais, reestruturação de sistema viário, urbanização de becos, etc.; o Orçamento Participativo – proporciona à comunidades, favelas e conjuntos habitacionais maior participação nas decisões da prefeitura em relação à quais obras são prioritárias a serem realizadas pela mesma; o Programa de Regularização Fundiária – tem como objetivo legalizar jurídica e urbanisticamente as áreas da cidade consideradas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS 1 e ZEIS 3) e

²⁰ Programa Municipal de Regularização de Favelas PROFAVELA – aplicável somente às favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes. Visa possibilitar a urbanização e regularização jurídica das favelas mencionadas. (Lei 3995 de 16 de janeiro de 1985, Belo Horizonte).

também as unidades habitacionais populares construídas pela prefeitura; o Monitoramento Territorial – exerce atividades educativas e fiscalização a fim de apoiar a Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização e as Secretarias Regionais em suas atividades nas ZEIS; o PGE – Plano Global Específico – que é um instrumento de planejamento que visa direcionar as intervenções urbanísticas, ambientais e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares, com objetivo de melhorar a qualidade de vida dos moradores dessas áreas, bem como a integração dos mesmos ao conjunto da cidade; a Bolsa Moradia – destinada à vítimas de remoção causada por obras públicas, de calamidades, habitantes de rua e viadutos da cidade e de moradia precária situada em área de risco; o PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida regulamentado pelo Lei Federal nº 11.977, de julho de 2009, que tem como finalidade criar mecanismos de produção e aquisição de novas moradias ou requalificação de imóveis urbanos e habitações rurais; o Programa Judicial de Conciliação – uma iniciativa da Justiça Federal e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) destinada a reassentar vítimas das obras viárias no Anel Rodoviário e na BR-381; o PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco, que tem como objetivo evitar graves acidentes e proteger famílias residentes em áreas de risco geológico e inundação; e por fim, o PROAS, que será apresentado a seguir. (PBH, 2018).

O PROAS (Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas), é o principal atuante quando se trata de reassentamento em Belo Horizonte. Ele foi criado em 1995 pela Política Municipal de Habitação Popular, e sua ação é voltada para remoção e reassentamento de famílias removidas devido à obras públicas, calamidades ou que sejam moradoras de áreas de risco geológico susceptível à acidentes. As pessoas beneficiadas contam com acompanhamento técnico e social, que permitem a aquisição de uma nova residência de local escolhido pelo próprio beneficiado. A equipe da URBEL faz a vistoria do imóvel e analisa se ela está ou não em local de risco e se existe infraestrutura urbana básica para aquele morador.

Nos próximos capítulos serão verificados se as informações apresentadas pela Prefeitura de Belo Horizonte quanto ao PROAS são, de fato, eficientes, e se atendem as necessidades das famílias reassentadas pelo programa.

CAPÍTULO 3 – O programa PROAS de Belo Horizonte

Atualmente, boa parte das intervenções urbanas recorrentes nas cidades são advindas de grandes obras públicas, que, muitas vezes, promovem a remoção de famílias de suas moradias, resultando em processos de reassentamento.

Esse tipo de situação é tratada, na cidade de Belo Horizonte, de várias maneiras como vimos no capítulo anterior. Dessa forma, o enfoque será dado a um único programa, o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas (PROAS) para que seja explicitado como o mesmo funciona, a quem ele é destinado, como acontecem os processos de reassentamento e, principalmente, qual é o seu papel na garantia da moradia digna às famílias reassentadas.

3.1 Definição e competências

A Prefeitura de Belo Horizonte instaurou o programa PROAS a partir do Decreto Municipal nº8.543/96, se tornando o embasamento para a Lei 7597/98 do programa. O mesmo é exposto da seguinte forma: “trata-se de um programa que atende as famílias em duas situações específicas: em caso de calamidade e risco geológico e nos casos em que as famílias deverão ser reassentadas para viabilizar a realização de obras públicas.” (BELO HORIZONTE, 1998).

A entidade instauradora do programa (PBH) reconhece na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte a inteira responsabilidade do poder público de reassentar as famílias desabrigadas em tais situações:

Art. 207 – Na desapropriação de área habitacional decorrente de obra pública ou na desocupação de áreas de risco, o Poder Público é obrigado a promover reassentamento da população desalojada, que será ouvida. (BELO HORIZONTE, 1990).

Conforme está prescrito na legislação do programa, são conhecidos apenas dois métodos de atendimento realizados pelo PROAS. Porém, através de uma entrevista realizada no dia 26 de outubro de 2018, com a chefe da divisão de reassentamentos da Urbel, Maria Aparecida Reis Silva, e com o analista social da Urbel, Gustavo Saporí Avelar, teve-se o conhecimento de mais uma opção de atendimento praticado pelo órgão

e não previsto na legislação – destinar as famílias reassentadas a conjuntos habitacionais construídos por novos empreendimentos na cidade de Belo Horizonte. O programa consegue atender, então, as famílias beneficiadas de três formas diferentes: a primeira opção é destinar as famílias a conjuntos habitacionais que serão produzidos por algum empreendimento da prefeitura – o saldo de unidades habitacionais de tal empreendimento é destinado ao reassentamento; a segunda opção é o reassentamento monitorado, em que as famílias optam por buscar um imóvel no valor de até 40 mil reais para aquisição; e a indenização que permite o direito da família de receber o valor avaliado do imóvel de origem. As três opções serão detalhadas posteriormente.

Outra informação presente na Lei 7597/98 do programa, são as competências da comissão interna dos reassentamentos, que é formulada pela equipe da Urbel. A autarquia²¹ inicia seu trabalho contatando as famílias que serão removidas, acompanhando todo o processo, até a aquisição do novo imóvel – divididas em duas: equipe de origem e equipe de destino.

Quando a opção escolhida pela família é o reassentamento monitorado, compete a equipe de origem, contatar essas famílias, iniciar o processo social/psicológico com as mesmas, fazer a vistoria e avaliação das casas a serem removidas, e passar as informações à SUDECAP e à segunda equipe, que é a equipe de destino. Esta tem por responsabilidade avaliar os imóveis a serem adquiridos pelos beneficiários do programa, analisar se a moradia está em condições de habitabilidade ou não, e finalizar o processo de aquisição junto ao órgão que obtém os recursos – SUDECAP.

Além disso, os procedimentos jurídicos e técnicos também são realizados pela comissão do programa, a fim de facilitar o processo de reassentamento, pois, podem existir famílias sem nenhum conhecimento burocrático e legislativo, dificultando a aquisição da nova habitação.

As famílias que optam por receber uma unidade habitacional dos empreendimentos da prefeitura também recebem o acompanhamento das equipes de

²¹ Autarquia é uma entidade autônoma, auxiliar e descentralizada da administração pública, porém fiscalizada e tutelada pelo Estado, com patrimônio formado com recursos próprios, cuja finalidade é executar serviços que interessam a coletividade ou de natureza estatal. (Politize, 2018).

origem e de destino do programa. A equipe de origem trabalha da mesma forma que o reassentamento monitorado, com o trabalho social e psicológico e preparação das famílias para que elas compreendam o novo modo de morar dos condomínios habitacionais – não existe a avaliação do imóvel de origem pois, essa opção não contém o recebimento de um valor estipulado pela moradia de origem ou a necessidade de compra de outro imóvel. E a equipe de destino acompanha o processo de adaptação das famílias nas unidades habitacionais, se existe boa convivência, se a manutenção condominial está sendo feita da maneira correta, etc.

Já as famílias que escolhem a opção de serem indenizadas, não possuem acompanhamento posterior à remoção da equipe da Urbel, pois, as mesmas optam por esse não acompanhamento e por seguir de maneira mais livre e autônoma para tentar prover sua questão de moradia. É feita somente uma orientação às famílias indenizadas, para que atentem em questões básicas de habitabilidade e que não ocupem locais que coloquem em risco a integridade física de imediato daquele conjunto familiar.

É importante esclarecer que o programa dá a opção de indenização apenas às famílias que são removidas em decorrência da execução de obras públicas, pois, o imóvel das famílias que são reassentadas por ocuparem áreas de risco não é avaliado, e sim dado como condenado. Ou seja, o programa possui três opções de escolha somente para quem é removido em função de obra pública – relocação para um conjunto habitacional, reassentamento monitorado e indenização –, mas quem é removido de área de risco tem somente a opção de aguardar por uma unidade habitacional em empreendimento da prefeitura. Dessa forma, as famílias removidas das áreas de risco são beneficiadas com o Bolsa Moradia oferecido pela prefeitura, para que elas tenham um valor que possibilite alugar um imóvel até a finalização da construção dos conjuntos habitacionais.

De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte – PBH, a família que aguarda por um apartamento nos conjuntos habitacionais, é atendida pelo Programa Bolsa Moradia através da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, com colaboração técnica das Secretarias Municipais de Assistência Social e da Habitação. A família é beneficiada caso seja removida em decorrência de execução de obra pública; caso seja vítima de calamidade, tendo sido removida de área sem condições de retorno; caso resida em habitação precária, situada em área de risco ou em ocupação clandestina ou irregular; e caso seja família sem casa, habitando rua e viaduto do município.

Também é esclarecido pela prefeitura que, após a indicação do beneficiado de uma nova moradia, o imóvel a ser alugado deve ser vistoriado por algum engenheiro civil da Urbel, atestando que o mesmo não se encontra em área de risco geológico, em faixa de servidão de rodovias, ferrovias e linhas de transmissão de energia elétrica da Cemig, nem esteja em condições insalubres e com defeitos construtivos.

O valor do benefício é de R\$500,00, na maioria dos casos, e é de inteira responsabilidade do locatário enviar o recibo original do aluguel para o e-mail específico do Bolsa Moradia até todo dia 25 de cada mês, além de arcar com os gastos de IPTU, água, luz e condomínio, e eventuais reparos necessários após a ocupação do imóvel. (PBH, 2018).

Conforme prescrito no Decreto nº 11.375 de 2003, que dispõe sobre o funcionamento do programa Bolsa Moradia, o baixo valor de R\$500,00 apresenta uma possibilidade de acréscimo – chegando ao valor do benefício de R\$650,00 – caso as famílias beneficiárias tenham sido removidas em função de obra pública; a obra das unidades habitacionais destinadas ao reassentamento definitivo das famílias esteja paralisada em decorrência da rescisão do contrato e o prazo de conclusão do empreendimento inicialmente previsto no cronograma esteja atrasado há, no mínimo, 2 anos; as famílias estejam recebendo o benefício há, no mínimo, 1 ano; tenha decorrido, no mínimo, 2 anos do prazo previsto para o reassentamento definitivo das famílias; o Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M ateste o crescimento do valor de aluguel do imóvel locado.

Dessa forma, o Bolsa Moradia é uma forma possível de garantia mínima de moradia às famílias que estão aguardando por suas habitações definitivas nos conjuntos habitacionais. Apesar de não ser a melhor maneira de garantir o direito à habitação a essas pessoas, pois não existe o intuito de proporcionar uma moradia digna nesse processo, e do reassentamento ser involuntário/forçado e ainda, muitas vezes, essa espera pela nova moradia – alugando um imóvel por meio do benefício do Bolsa Moradia – pode durar anos. Logo, o benefício concedido aos reassentados é uma importante ferramenta de transição para quem está no processo de reassentamento, porém, não garante o acesso a uma moradia digna a longo prazo, e sim um adiamento dessa garantia.

3.2 Vistoria e avaliação dos imóveis

Como descrito anteriormente, nos casos em que a família removida tenha sido atendida pelo PROAS através de reassentamento monitorado ou de indenização, fica esclarecido pela legislação do programa como se dá o valor dos imóveis de origem dessas famílias: é obtido mediante laudo de avaliação, elaborado por um profissional habilitado, baseando-se na NBR-14653, onde existem recomendações para se fazer avaliação de imóveis, sejam eles para empreendimentos, urbanos ou rurais.

São feitas várias especificações para que a vistoria do imóvel seja executada de maneira correta.

São consideradas as características da região:

- Aspectos das condições econômicas, políticas e sociais, quando relevantes para o mercado; aspectos físicos, como condições de relevo, situação no contexto urbano com indicação dos principais polos de influência, condições ambientais; o uso e a ocupação do solo, verificando o tipo de zoneamento e se existe confronto com a ocupação existente; a infraestrutura urbana, como sistema viário, coleta de lixo, água potável, energia elétrica, esgotamento sanitário; as atividades existentes e os equipamentos comunitários: segurança, educação, saúde, cultura e lazer.

As características do terreno:

- Aspectos como localização, onde é situada na via pública com indicação de limites e confrontações definidas a partir da posição do observador; a utilização atual, em confronto com a legislação em vigor; os aspectos físicos, como dimensões, forma, topografia, superfície, solo; a infraestrutura urbana disponível; as restrições físicas e legais ao aproveitamento.

E, por fim, tem-se a caracterização das edificações e benfeitorias:

- São coletados os aspectos construtivos, qualitativos, tecnológicos e qualitativos; aspectos arquitetônicos, paisagísticos, funcionais e ambientais, inclusive conforto ambiental; a adequação da edificação em relação aos usos recomendáveis da região; as patologias aparentes e as condições de ocupação daquele imóvel. (ABNT NBR-14653, 2011).

Após a coleta de todos os dados acima – e complementação vide legislação para situações especiais –, o valor do imóvel é basicamente calculado mediante um planejamento de pesquisa, que vai desde conseguir amostras do mercado com imóveis semelhantes ao encontrado, a fazer um tratamento científico colocando graus de fundamentação e precisão daquele valor estipulado pelo mercado. De acordo com a norma, o melhor método a ser utilizado, sempre que possível, é o comparativo direto de dados do mercado, que funciona da seguinte forma:

- Planejamento de pesquisa: pretende compor uma amostra representativa de dados de mercado de imóveis com características semelhantes, em sua maioria, ao imóvel avaliado.
- Identificação das variáveis: as que interferem na formação do valor final do imóvel: Variável dependente – como são as formas de expressão dos preços: preço total ou unitário, moeda de referência, formas de pagamento. Variáveis independentes – referem-se às características físicas, de localização e econômicas do imóvel; devem ser escolhidas com base em teorias existentes, conhecimentos adquiridos, senso comum e outros atributos que se revelem importantes no decorrer do processo.
- Levantamento de dados do mercado: tem como objetivo obter uma amostra representativa para explicar o comportamento do mercado no qual o imóvel avaliado esteja inserido e constitui a base do processo avaliativo. Nesta etapa, o engenheiro de avaliações investiga o mercado, coleta dados e informações confiáveis a respeito de negociações realizadas e ofertas, contemporâneas à data de referência da avaliação.
- Tratamento de dados: Tratamento por fatores – é aplicável a uma amostra composta por dados de mercado com as características mais próximas possíveis do imóvel avaliado. Os fatores devem ser avaliados mediante metodologia científica. Tratamento científico – deve-se usar ferramentas analíticas para a indução do comportamento do mercado, consideradas de interesse pelo engenheiro de avaliações, tais como regressão espacial, análise envoltória de dados e redes neurais artificiais, podem ser aplicadas, desde que devidamente justificadas do ponto de vista teórico e prático, com a inclusão de validação. (ABNT NBR-14653, 2011).

De acordo com a legislação do PROAS, a comissão interna de reassentamentos definirá qual o melhor método de avaliação, dependendo de cada caso. Então, com o valor do imóvel de origem concebido, é feita a procura de uma nova moradia para a família removida ou a indenização. Esse procedimento, assim como qualquer outro de cunho financeiro, é feito com técnicos da Urbel e da SUDECAP (Superintendência de Desenvolvimento da Capital) e efetuado da seguinte maneira:

- Se o imóvel de origem é avaliado abaixo de R\$40.000,00, tem-se duas opções:
Reassentamento monitorado – consiste na compra de um imóvel até o valor de R\$40.000,00, garantida pela prefeitura. As famílias contam com o acompanhamento técnico e social, do começo ao fim do processo, e posterior ocupação da nova moradia. Para ser atendido por essa opção, a família deve morar no imóvel há pelo menos dois anos, mediante comprovação documental; não deve possuir outro imóvel no município nem na Região Metropolitana; não ter sido beneficiado por outro programa municipal e deve possuir renda familiar de até cinco salários mínimos.

Auxílio financeiro – quando a família opta pelo valor de avaliação do imóvel de origem.

- Se o imóvel de origem é avaliado acima de R\$40.000,00 ou tenha uso comercial ou de serviço:
Indenização – a família é ressarcida com o valor concebido pela avaliação do imóvel de origem. Esse caso se encaixa também àquelas famílias que não atendem aos requisitos estipulados pela Lei do PROAS. (BELO HORIZONTE, 2014).

É válido destacar que esse valor de R\$40.000,00 foi estipulado pelo cálculo de quanto se gastaria para a família construir o seu imóvel:

Não tem como avaliar o m² da construção, de acordo com o CUB, por exemplo, porque lá existem somente as casas padrão. Todas as casas que trabalhamos são diferentes, então nós fazemos uma reprodução do custo da benfeitoria para chegar em um valor a ser pago. Esses 40 mil reais foram baseados nisso, quanto que uma pessoa gasta para construir aquele imóvel. Entre os imóveis que a gente avalia, no nosso universo de atuação, são

raros os que ultrapassam esse valor. Isso vai depender também da característica da vila, por exemplo, a Cabana, ela tem uma alta densidade demográfica, que aumenta um pouco esse valor, pois se gasta mais em estrutura, por ter vários pavimentos. Onde as edificações são mais simples, o percentual cai e fica dentro dos 40 e 50 mil reais, não mais que isso. Dificilmente você encontra um imóvel acima desse valor. Então, esse valor de 40 mil reais permite exatamente que a pessoa more naquele entorno. O programa fixa um raio de 100km para que o avaliador consiga ir e voltar no mesmo dia, senão teria que estar dormindo lá e seria um custo a mais. Nesse raio de 100km a gente consegue encontrar imóveis melhores nesse valor. (SILVA, Maria Aparecida. Entrevista concedida a Aline Ferreira Vilaça. Belo Horizonte, 26 out. 2018).

E conforme o método aplicado pelo programa, que é o de reprodução do imóvel, o custo apresentado nessa tabela de reprodução é por preço unitário de material e, que, pelos cálculos realizados nessas moradias, o valor obtido se enquadra no estipulado pelo programa.

Outro aspecto importante sobre o programa, é que no caso das famílias reassentadas optarem pelo reassentamento monitorado, o processo é seguido pelo mercado informal. Ou seja, raramente é encontrado no mercado formal – imobiliárias, empreendimentos habitacionais – imóvel no valor de R\$40.000,00, que é o valor máximo disponibilizado pelo programa. Dessa forma, a equipe do PROAS acompanha essas famílias na busca de um imóvel no mercado informal, possibilitando e auxiliando no contrato de compra e venda. É feita a comprovação de posse do vendedor, e elabora-se um documento de compra e venda garantindo à família a nova posse daquela benfeitoria.

3.3 O conceito de moradia digna pelo PROAS

Garantir uma moradia a uma família atingida pelo processo de remoção, deve ir além da posse de um novo imóvel. Como já mencionado anteriormente, a moradia digna é um direito de bem social de todo ser humano, mas que muitas vezes não é levado em conta nos programas públicos habitacionais.

Na legislação do PROAS não existe um conceito sobre a moradia com condições de habitabilidade, nem é mencionado a garantia por uma moradia digna, tratando de forma subjetiva esses aspectos que deveriam ser o viés do processo para as famílias beneficiadas. O trabalho da equipe do programa é focado em buscar uma moradia com condições melhores do que as da moradia anterior, ou seja, condições que não agridam de imediato a vida do núcleo familiar. É explicitado com cada família o que é o básico esperado pelo programa para uma moradia habitável, como a questão da segurança estrutural e geológica. Já as condições como ventilação, iluminação, altura de portas, dimensões dos cômodos e outros aspectos que garantiriam uma qualidade de vida e uma moradia digna a essas famílias, são pontos discutidos com cada família sobre a sua relevância. Ou seja, se o local do imóvel com barulho excessivo não for considerado prejudicial ou incômodo pela própria família, o imóvel é aceito pelo programa; se um quarto que não tem ventilação adequada não for problema para aquela família, também é aceito pelo programa. (SILVA, 2018).

São nuances dependentes de cada núcleo familiar, mas que deveriam ser garantidos pelo PROAS por se tratar de um programa público habitacional. Além de ser um trabalho vinculado a famílias com condições básicas de vida, que ocupam áreas inapropriadas para moradia, que são removidas involuntariamente, e que cada dia mais sofrem com a segregação dos espaços, das vivências, dos usos de uma cidade, principalmente, uma cidade grande como Belo Horizonte.

CAPÍTULO 4 – O PROAS garante moradia digna aos reassentados?

Neste capítulo serão tratadas as questões que envolvem a garantia da moradia digna às pessoas que sofrem o processo de remoção e reassentamento causados por obras públicas ou risco geológico, com ações realizadas pelo Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas – PROAS.

O mundo em que vivemos está baseado num paradigma de crescimento econômico permanente, por meio de uma sociedade de consumo cada vez maior e mais globalizada, e de uma população também em constante crescimento. Nesse contexto surgem os projetos ditos de desenvolvimento ou de crescimento econômico, os quais estão associados a grandes empreendimentos e à construção de grandes infraestruturas. Ambos têm diversos impactos sociais e ambientais, sendo um dos bem recorrentes, a apropriação de terras onde vivem comunidades, que, por processos mais ou menos forçados, devem abandonar esses locais.

O reassentamento forçado afeta, em termos socioeconômicos, culturais, afetivos, a vida das pessoas e das comunidades, levando à interrupção do seu cotidiano e a uma quebra das suas redes de ligação. A mudança é uma experiência, muitas vezes, traumática que leva à redução desses laços comunitários, criados ao longo de anos de interação entre a comunidade e os seus espaços.

Segundo o Banco Mundial, estes reassentamentos devem ser sempre que possível evitados e, quando isso não é possível, deve-se principalmente recriar cotidiano e as estratégias de sobrevivência daquela população afetada, tendo em vista uma melhoria das condições de vida, de modo a que exista um processo de desenvolvimento paralelo ao projeto de obra a ser realizada. O principal objetivo dos reassentamentos deve, portanto, ser a melhoria da qualidade de vida da população.

Os impactos dos reassentamentos são especialmente graves nos países em desenvolvimento, em áreas onde as pessoas deslocadas não têm voz e ficam à mercê das vontades dos “donos” dos projetos, muitas vezes mais preocupados com a contenção de custos das externalidades do projeto do que com a mitigação e compensação dos impactos causados pelo mesmo. (COLAÇO, 2011).

Em conjunto com os donos dos empreendimentos e obras, estão os órgãos – públicos ou não – que promovem os programas de reassentamento com o intuito de

eliminar uma dívida com a sociedade, mas que, de certa forma não leva em conta as condições à que essa sociedade (afetada) são submetidas. É o caso do PROAS que, possui algumas brechas em sua legislação e no seu modo de atuação na cidade de Belo Horizonte.

4.1 A mudança da tipologia habitacional

A primeira relação de transformação dos modos de vida, e de morar, principalmente, com o reassentamento é a porção das famílias removidas que são destinadas a morar em condomínios de edifícios verticais. São alocadas em apartamentos de dimensões mínimas – como os do Programa MCMV – sem quintais, dificultando a produção da terra que muitas famílias tinham antes do processo de remoção, e que garantiam o seu sustento e a alimentação básica.

Além das novas regras condominiais que os reassentados não são familiarizados, como as reuniões com síndicos, o silêncio obrigatório a partir de determinado horário, retirada do lixo em horários específicos, etc; o tipo de construção e de manutenção, como alvenarias autoportantes, por exemplo, limitando aberturas na nova moradia, com pouca flexibilidade, e manutenção de aquecedor solar, entre outros. São estes alguns dos aspectos que dificultam o sentimento de pertencimento dessas famílias a um lugar tão novo e diferente, trazendo o descontentamento das pessoas reassentadas involuntariamente.

4.2 Indenização – eficaz ou não?

O PROAS possui outro ponto adverso em seu modo de atuação, presente no cálculo das indenizações. No caso de famílias que ocupam uma área privada, o processo de avaliação do lote e de reconhecimento do proprietário é bastante complexo. Pois, não existe uma segurança jurídica para esse tipo de situação, em que o posseiro tem o direito de ocupar aquela área, visto que o proprietário não se responsabiliza por exercer a função social daquela propriedade, mas não tem o direito de receber o valor daquele lote – existem casos específicos em que o valor do lote é dividido entre o proprietário e o posseiro, mas são raros. Ou seja, grande parte do valor que deveria ser inserido na indenização – no caso dos posseiros –, não é contabilizado, ficando aquém do valor real.

O que impossibilita as famílias de adquirirem uma nova moradia na região, ou até mesmo no município. (AVELAR, 2018).

Conforme apresentado anteriormente, o processo de indenização do programa não conta com acompanhamento posterior à finalização do mesmo. Não existe o monitoramento da situação de moradia das famílias que foram beneficiadas com essa opção oferecida pelo programa, o que torna questionável a eficiência do mesmo, já que a remoção acontece de forma inesperada, muitas vezes contra a vontade dos moradores, que são alocados em outras regiões distantes da moradia de origem.

A eficiência poderia ser baseada na qualidade de vida dos reassentados posterior ao processo: se a habitação adquirida garante uma vida digna aos moradores, com serviços básicos e de direitos humanos, com a região que apresenta infraestrutura e oportunidades. Para que o processo de reassentamento seja transformador para essas famílias, e que possam ver a mudança como algo positivo, e não o contrário, já que o reassentamento realizado pelo programa, além de ter causa nas obras públicas, também acontece devido à ocupação de áreas de risco e desastres.

4.3 A (não) garantia da moradia digna

Como explicitado pelos servidores da Urbel, não existe um conceito designado para habitabilidade em nenhuma área do estudo social/arquitetônico, imprimindo uma subjetividade interpretativa de acordo com o que cada família beneficiada pelo programa entende por boas condições de habitação. Ou seja, um programa público de habitação que promove reassentamentos para populações atingidas e que são forçadas a transformarem seus modos de vida, passa por grandes desafios para se cumprir o direito de moradia digna prevista na Constituição.

Tal fato indica cada vez mais a falta de preocupação com os reassentados, visto que, além do não cumprimento à moradia digna, o entorno também pode estar deficiente de infraestrutura, de serviços – escolas, hospitais, farmácias, supermercados, etc – e o que é mais agravante, a falta de emprego no local de destino, já que muitas das pessoas removidas devem sair de seus trabalhos pelo serviço de transporte ineficiente, ou até mesmo de não possuir condições financeiras para bancar esse transporte, devido à mudança de sua moradia para um local mais distante. O que provoca um empobrecimento

“indireto” a essas populações, que pelo histórico mundial já são as pessoas afetadas pela falta de oportunidade, de boas condições e qualidade de vida.

Seria necessário, portanto, que constasse na legislação que regulamenta o PROAS, parâmetros mais claros sobre o que seria uma moradia digna. Além de toda a equipe de técnicos e responsáveis prestadores de serviços do programa – que têm contato, ou não, com as famílias removidas – terem total conhecimento desse conceito de moradia digna, que vai além do termo habitável, e tentarem compreender o contexto em que essas famílias viviam. Esse tipo de trabalho, principalmente porque envolve pessoas, deve ser cauteloso para que o processo de reassentamento não se torne mais um agravante da vida das famílias. É preciso compreender a importância e a responsabilidade em retirar uma pessoa de seu lugar de origem, onde sua vida já está articulada, pois, o reassentamento pode se tornar uma adversidade justamente por, na maioria das vezes, ser um ato inesperado pelos moradores removidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto da história da habitação social no Brasil se caracteriza com vários programas e políticas públicas para essa área – como os IAPs, FCP, PMCMV –, porém, a eficiência dos mesmos se fazem questionáveis. Tais programas e políticas desconsiderarem, na maioria das vezes, o fator moradia digna que vai além de condições mínimas de habitabilidade a que são sujeitas as populações que residem nesse tipo de habitação, principalmente aquelas mais vulneráveis – com renda inferior a 3 salários mínimos.

Posterior aos processos de produção de habitação social, encontra-se novos desafios causados pelos grandes empreendimentos e construções do mundo capitalista. Essas novas construções impõem uma remoção forçada dessa população ocupante da área destinada ao empreendimento, provocando os reassentamentos involuntários. É intensificada, então, a demanda por habitação social no país – cada vez mais crescente – e, conseqüentemente, políticas públicas que sejam mais eficazes.

O exemplo de política pública habitacional, direcionada ao reassentamento, tratada no trabalho foi o PROAS – Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorência da Execução de Obras Públicas. Esse apresentou várias condições e parâmetros para atuação do mesmo, porém foram encontradas brechas e subjetividades na legislação do programa – Lei 7597/98 – que implicam no comprometimento da garantia de uma moradia digna e de dever do Estado, apresentado em Constituição.

O programa possui três formas de promover o reassentamento das famílias atingidas por obras ou por ocuparem áreas de risco geológico: a destinação para condomínios habitacionais, o reassentamento monitorado ou a indenização.

As famílias destinadas aos conjuntos habitacionais enfrentam grandes desafios relacionados ao sentimento de pertencimento àquela nova moradia, e mesmo ao novo contato urbano, quando o reassentamento não ocorre próximo ao local de origem. São estruturas diferentes, os condomínios possuem regras que os reassentados não são familiarizados, além de, algumas vezes, os atingidos terem que esperar anos por algum apartamento devido ao atraso das obras desses condomínios, ou simplesmente por não terem vaga nos já existentes.

Já o reassentamento monitorado, peca no baixo valor do benefício que as famílias têm direito – 40mil reais – impossibilitando a compra de um imóvel no mercado formal em Belo Horizonte. Sendo condicionadas a buscarem por imóveis com condições indevidas de moradia, como ventilação inadequada, aberturas de dimensões ineficientes, o que pode desencadear em problemas de saúde, seja o núcleo familiar de pouca idade ou não. Junto a isso, as condições de habitabilidade que são avaliadas pelos servidores da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, são dependentes de cada família beneficiada por essa opção. Ou seja, o que pode ser uma moradia habitável para uma, pode não ser habitável para outra – isso engloba a falta de ventilação, odores desagradáveis, barulhos, etc. –, depende do que incomoda cada núcleo familiar. Dessa forma, observa-se que condições mínimas de habitação prescritas em legislações do município de Belo Horizonte, não são cumpridas no processo de reassentamento que promove moradias, pelo PROAS que é da própria prefeitura, pois são tratadas de forma subjetiva com os reassentados.

Como última opção oferecida pelas famílias removidas, tem-se a indenização, e sua falta de acompanhamento posterior ao reassentamento também possui algumas implicações. É explicado pelos servidores da Urbel que a indenização já é uma opção destinada aos removidos que preferem uma maior autonomia no seu processo de reassentamento. Porém, a falta de monitoramento das condições de moradia e de vida a que essas famílias indenizadas foram submetidas, provocam possíveis ocupações em áreas de risco ou até mesmo em moradias precárias e com condições piores a que estavam condicionadas anterior ao processo de reassentamento. A partir disso, mais uma vez o programa é falho em atuação, pois, como é explicitado pelo Banco Mundial, o reassentamento deve ser sempre evitado, e quando não se é possível, a qualidade de vida dos reassentados deve ser o objetivo do reassentamento.

É possível observar, então, que o conceito de moradia digna e a garantia da mesma não são tratados na legislação e na atuação do programa PROAS de Belo Horizonte. A falta de comprometimento com os modos de vida, a construção dos laços afetivos, além da possibilidade de sustento das famílias reassentadas nos locais de reassentamento e de melhores condições de vida, mostram o quanto as políticas públicas de habitação social – e reassentamento – necessitam de uma estruturação com base sólida, em que os direitos humanos são preservados e cumpridos.

Através de uma análise estrutural, legal e por meio de entrevista com os responsáveis pelo programa, obteve-se informações que constataram essa falha, mas que pela falta de dados específicos, como número de reassentados por cada opção, os locais a que foram destinadas, os valores recebidos de indenizações, etc., não foi possível realizar uma análise quantitativa do funcionamento do programa como um todo.

É importante ressaltar que os dados foram solicitados diversas vezes (no dia da entrevista com os servidores e posteriormente) junto a Urbel, não sendo disponibilizados até a data de fechamento deste trabalho, o que também compromete a transparência e disponibilidade dos dados oferecidos pelo programa e pela Urbel.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Mônica. Projeto Rondon Local Direitos Humanos: Remoção e reassentamento humanizados de famílias em Belo Horizonte. **SICS - Simpósio de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, 4, p. 1-19, 2016.

ABREU, Alzira Alves de. Institutos de Aposentadorias e Pensões. FGV, **CPDOC**. 2009.

ARAÚJO, Larissa. **A vida nos cortiços: O cômodo e o incômodo** panorama do atendimento habitacional no centro de Santos. Santos, São Paulo. 2008.

BALTAZAR, Ana Paula. Política Habitacional de Interesse Social em Belo Horizonte: Projetos viários, investimentos nos capitais e remoções X melhoria das condições sócio-espaciais. **Enanpur**, São Paulo, 17, p. 1-20, 2017.

BELO HORIZONTE. DECRETO Nº 11.375, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa Moradia, no Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994 - cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 3995, de 16 de janeiro de 1985 – introduz dispositivos na LEI 3.532, de 06 de janeiro de 1983 – cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA – e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO IV(A) - OBJETIVA O ESTABELECIMENTO DE PARÂMETROS E DIRETRIZES COMPLEMENTARES, CONSOANTE O DISPOSTO NO § 1º DO ARTIGO 4º DO DECRETO MUNICIPAL N.º 8.543, DE 05 DE JANEIRO DE 1996.

BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO XIX - Estabelece normas e critérios para a transferência de unidades habitacionais produzidas no âmbito da Política Municipal de

Habitação do Município de Belo Horizonte para fins de Reassentamento em Função de Obras Públicas e Risco.

BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO XL - Dispõe sobre o reassentamento das famílias removidas definitivamente de sua moradia em função de risco geológico pelo Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. Estação Liberdade, São Paulo; 6ª edição, 2013.

COLAÇO, Joana. **Reassentamentos Forçados: dos Impactes às Oportunidades**. 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal. 2011.

DELLA NOCE, Luiz. **O reassentamento como promotor de capital social em políticas públicas urbanas**. Uma análise da ação estatal em três estudos de caso. 2008. 249 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

FERNANDES, Edésio. **Legalização das favelas: Qual é o problema de Belo Horizonte?** Planejamento e políticas públicas, n.34. Belo Horizonte. 2010.

HISTÓRICO DO MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA. MNLM. Disponível em: <<https://lutapelamoradia.wordpress.com/>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

LEI Nº 10.257, 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto das Cidades.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. **In: Revista AU - Arquitetura e Urbanismo**, nº 156. São Paulo: PINI, março de 2007, pp. 64-65.

Disponível em: <<http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.asp>>. Acesso em: 03 de novembro de 2018.

MARJOLET, Coralie. **Além dos Conjuntos**. Diretrizes de intervenções participativas em um conjunto de habitação de interesse social. Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>> Acesso em: 20 de outubro de 2018.

NORMA BRASILEIRA. ABNR NBR 14653. Segunda edição: 03 de Fevereiro de 2011. Avaliação de bens. Parte 2: imóveis urbanos.

PAOLINELLI, Marina. **Locação Social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios**. **Enanpur**, São Paulo, 17, p. 1-20, 2017.

PEREIRA, Claudius. **Caderno de Legislações 160118**. Belo Horizonte, 2017.

Perutz Cardoso. Disponível em: <<http://www.perutzcardoso.com.br/como-funciona-minha-casa-minha-vida/>> Acesso em: 03 de novembro de 2018.

PINA GAIO, Ana. **O reassentamento coletivo e a indenização justa das populações atingidas e expropriadas por barragens**. Paraná, p. 1-10, 2017.

PORTARIA REASSENTAMENTO, 24 de Abril de 2012. Regulamenta os procedimentos e medidas que garantam o direito à moradia e à cidade às pessoas afetadas em decorrência da necessidade de deslocamento involuntário provocado pela execução de obras e serviços de engenharia em intervenções sob gestão do Ministério das Cidades.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/>> Acesso em: 02 de maio de 2018.

SILVA, Maria Aparecida. AVELAR, Gustavo. Servidores da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Entrevista concedida a Aline Ferreira Vilaça. Belo Horizonte, 26 out. 2018.

SOUZA, Maressa. Reflexões sobre a atuação de arquitetos e urbanistas no Programa Minha Casa Minha Vida. **Enanparq**, São Paulo, 3, p. 1-14, 2014.

VIANNA, Mônica. **Habitação e modos de vida em vilas operárias**. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2004.

Certifico que o trabalho de conclusão de curso intitulado “POLÍTICAS PÚBLICAS DE REASSENTAMENTO EM BELO HORIZONTE ATRAVÉS DO PROGRAMA PROAS” de autoria do aluno Aline Ferreira Vilaça, foi aprovado sem recomendações de alteração pela banca examinadora e que estou de acordo com a versão final do trabalho.



Victor Ferreira Estrela Muzzi Lamounier

Orientador

Ouro Preto, 20 de dezembro de 2018