

F.J.P. - BIBLIOTECA



\*60001911\*

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA



MT  
711.432(815.11RMBH)  
R382  
v. 1

## RELATÓRIO DE PESQUISA

**“Gestão e Desigualdade Social na Região Metropolitana de Belo Horizonte”**  
SHA: 1775/95

**VOLUME I**

**Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais-FAPEMIG**

**RELATÓRIO DE PESQUISA**

**"Gestão e Desigualdade Social na Região Metropolitana de Belo Horizonte"**

**SHA: 1775/95**

**Centro de Estudos Municipais e Metropolitano - Fundação João Pinheiro**

**Escola de Governo de Minas Gerais - Fundação João Pinheiro**

**Centro de Estudos Urbanos - Faculdade de Filosofia e Ciências**

**Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais**

**Março 1998**

## **EQUIPE DE TRABALHO**

### **Pesquisadores**

Berenice Martins Guimarães

Dinamar Martins Costa

Elieth Amélia de Sousa

João Gabriel Teixeira

José Moreira de Souza

Maria das Graças Duarte de Lemos

Sérgio de Azevedo

Virgínia Rennó dos Mares Guia – coordenadora

Vagner Americano

### **Bolsistas de Iniciação Científica**

Alexandre Miguel de Andrade Souza

Claudia Bolognani Pereira

### **Consultor Técnico**

Virgílio Moreno Gomes Leite

### **Estagiários**

Écio Valeriano Marques Oliveira

Gustavo Sachetto Curi

Karla Bilharinho Guerra

Rafaelle Dolabela Teixeira Zolio

### **Bolsistas de Aperfeiçoamento**

Gabriela Guimarães Marri

Gislaine Aparecida Santos

### **Bolsistas de Iniciação Científica**

Carlos Eduardo Borges Gonzalez

Dário Célio Peralta

Marcelo José Borges Gonzalez

Paula Jacqueline de Oliveira

## APRESENTAÇÃO

As regiões metropolitanas permanecem como um desafio a governabilidade no Brasil. Engessadas num modelo de gestão tecnocrático e autoritário durante mais de 20 anos essas áreas - que concentram 30% da população do país, suas demandas e problemas - passaram a enfrentar uma nova realidade marcada no plano político pela consolidação da democracia, exercício de novas formas de participação, redistribuição de recursos e responsabilidades entre os três níveis de governo com a ênfase no municipalismo. No plano social, é patente o fenômeno da metropolização da pobreza, agudizando-se as desigualdades<sup>1</sup> entre os segmentos residentes nestas áreas.

A Assembléia Metropolitana - modelo de gestão adotado na Região Metropolitana de Belo Horizonte e, em princípio, considerado um dos mais avançado entre suas congêneres no país - tem sido incapaz de promover uma ação concertada entre os municípios, mostrando-se ineficaz na formulação e implementação de medidas necessárias ao enfrentamento dos seus problemas comuns.

Durante os anos 80, era praticamente consenso, tanto entre teóricos quanto entre administradores dos vários matizes ideológicos que a descentralização político-institucional estimularia a participação, ofereceria condições para o controle social das administrações e contribuiria para a modernização da gestão, produzindo uma maior eficiência na alocação dos recursos públicos.

Mais recentemente, vários autores têm chamado a atenção para os efeitos perversos decorrentes do maior grau de autonomia conquistado pelos governos locais na gestão municipal, destacando a perpetuação do padrão excludente de desenvolvimento urbano/metropolitano (Arretche, 1996; Melo, 1997).

Através dessa pesquisa pretendeu-se realizar uma reflexão sobre o processo de tomada de decisões e de implementação de políticas públicas, bem como sobre a estrutura e o ordenamento institucional de gestão na RMBH. Viabilizado na parceria entre a Fundação João Pinheiro - instituição com grande tradição de pesquisas em políticas públicas e depositária das experiências do extinto órgão de planejamento metropolitano PLAMBEL - e a Universidade Federal de Minas Gerais, através do Centro de Estudos Urbanos-CEURB da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, o desenvolvimento desse trabalho pretendeu dar início à discussões em torno da atuação do poder público e de suas interfaces com as desigualdades metropolitanas.

---

<sup>1</sup> Como mostram, entre outros, os trabalhos de Albuquerque (1993) e Rocha (1988 e 1995), é crescente participação dos pobres e indigentes metropolitanos no total de pobres e indigentes do país.

Além de propiciar o estreitamento dos laços de colaboração entre os parceiros na implementação desse projeto - a Fundação João Pinheiro e o Centro de Estudos Urbanos da FAFICH-UFMG - a realização da pesquisa produziu outros resultados adicionais. Vale destacar, de início, a recuperação e sistematização de uma ampla base de dados sócio-econômicos e urbanísticos provenientes de inúmeros *surveys* realizados pelo PLAMBEL desde os anos 70. Dispondo, agora, de facilidade de acesso e processamento através de micro-computadores, esse "banco de dados metropolitanos" recém concluído deverá fornecer insumos para inúmeros novos estudos sobre a RMBH, tão necessários à compreensão da nossa realidade e à avaliação da atuação dos agentes públicos e privados neste âmbito.

Exemplo disto foi a proposta de nova parceria - nacional, envolvendo a FJP e a UFMG por Minas Gerais, o IPUR e a UFRJ pelo Rio de Janeiro e a USP e PUC, por São Paulo - para a elaboração do projeto "Metrópole, desigualdades sócio-espaciais e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte", submetido ao exame do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência-PRONEX/FINEP-Ministério de Ciência e Tecnologia para obtenção de financiamento. Aprovado em novembro de 1997 e já iniciado, deverá ser concluído em 2001.

Outro importante sub-produto do projeto ora concluído foi a apresentação de dois *papers* no último Congresso da ANPOCS realizado em outubro de 1997. Elaborados a partir de informações e análises produzidas através da implementação desse projeto, deram ainda origem a artigos<sup>2</sup> que deverão ser publicados num futuro próximo em duas coletâneas de âmbito nacional sobre a questão metropolitana.

No relatório da Pesquisa ora apresentado foram introduzidas modificações em relação ao escopo original. A extinção do órgão de planejamento metropolitano - o PLAMBEL - e a transferência do seu acervo de documentos e de informações para a Fundação João Pinheiro produziram algumas dificuldades no andamento dos trabalhos da pesquisa que, até o presente, não chegaram a ser totalmente superadas. Todavia, como se verá, as limitações enfrentadas não comprometeram as análises e conclusões aqui apresentadas.

No primeiro capítulo realiza-se uma síntese do processo de institucionalização da gestão metropolitana no Brasil e em Minas Gerais, seguindo-se a discussão dos problemas enfrentados na operacionalização do modelo de gestão em vigor no caso da RMBH.

O segundo capítulo trata da desigualdade social e do processo de metropolização no período recente na Região, sendo composto por duas seções. Na primeira, examina-se a questão do

---

<sup>2</sup> A partir dos *papers* apresentados no seminário temático "Metrópoles, desigualdades sócio-espaciais e governança urbana: reflexões comparativas" do XXI Encontro Anual da ANPOCS foram produzidos os artigos "Desigualdade sócio-espacial e imigração intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 1980-91" e "A trajetória recente da gestão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte".

crescimento periférico e as transformações do espaço metropolitanano a partir dos anos 70, enquanto que na segunda seção é discutida a estrutura da desigualdade nos anos 90.

O terceiro capítulo é constituído por um estudo sobre a política habitacional em Minas Gerais e, em especial, na Região Metropolitana de Belo Horizonte na última década, realizado à luz das duas questões - desigualdade e gestão - tratadas nos capítulos anteriores. Procurou-se evidenciar as implicações entre elas num campo onde são cada vez maiores as dificuldades de formulação e implementação de políticas públicas de âmbito exclusivamente local.

Finalmente, no capítulo final são apresentadas e discutidas as conclusões obtidas a partir das análises anteriores. Constituindo uma primeira tentativa de reflexão e sistematização relacionando os temas em pauta, procurou-se muito mais identificar e caracterizar os problemas existentes, ao invés de cair na tentação prescritiva, considerada precipitada.

Registre-se que os estudos aqui iniciados, além do já mencionado projeto do PRONEX, vêm tendo seqüência na implementação de outras pesquisas - em andamento - desenvolvidos pela equipe de pesquisa da Escola de Governo de Minas Gerais. Agradece-se à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais-FAPEMIG pelo apoio e pela conseqüente oportunidade de abertura desta profícua e importante linha trabalho.

## SUMÁRIO

<b>I - GESTÃO METROPOLITANA</b>	<b>7</b>
1. A Institucionalização das Regiões Metropolitanas	7
2. A Região Metropolitana de Belo Horizonte	14
3. Potencial Institucional dos Municípios da RMBH: mecanismos de participação popular e instrumentos regulatórios de intervenção no espaço urbano	24
3.1. Os conselhos municipais	24
3.2. Os instrumentos locais de política urbana	30
3.3. O tratamento das questões metropolitanas e as parcerias	33
4. Considerações Finais	42
<b>II. DESIGUALDADE SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE</b>	<b>45</b>
1. O Modelo de Crescimento Urbano, a Estrutura Metropolitana e a Desigualdade	45
1.1. O comportamento demográfico dos municípios da RMBH: 1980-1991	50
1.2. A formação do aglomerado metropolitano	56
1.3. As unidades de estruturação metropolitana	58
1.4. Mobilidade intra-metropolitana	70
1.5. Novidades dos anos oitenta	78
1.5.1. As mudanças na Área Central	79
1.5.2. As favelas	81
1.5.3. Os condomínios e sítios de recreio	83
2. Acumulação, Desigualdade e Equidade	87
2.1. A desigualdade entre os municípios metropolitanos	88
2.2. Metropolização e desigualdade	97
3. Considerações Finais	110
<b>III. GESTÃO URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL NA RMBH</b>	<b>112</b>
1. Antecedentes Históricos	113
2. O Novo Formato da Política	115
3. Um Balanço da Situação Habitacional na Região Metropolitana	121
3.1. As condições da moradia na Região Metropolitana	122
3.2. A situação das favelas na Região Metropolitana	131
4. A Gestão Urbana e a Política de Habitação na RMBH	143
5. Considerações finais	146
<b>IV. CONCLUSÕES</b>	<b>147</b>
<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b>	<b>154</b>

## **I - GESTÃO METROPOLITANA**

Neste capítulo, recupera-se brevemente a trajetória da gestão metropolitana tratando, num segundo momento, dos impasses observados na operacionalização do modelo em vigor em Minas Gerais. Ao analisar esses impasses pretendeu-se, também discutir alguns dos paradigmas adotados nos projetos de reforma do estado, em especial a vinculação direta estabelecida entre a descentralização, a democracia e a promoção de equidade.

### **1. A Institucionalização das Regiões Metropolitanas**

Imposta sobre estados e municípios pelo governo federal a institucionalização das regiões metropolitanas foi vista pelos segmentos progressistas como um instrumento adicional de dominação da União que poderia exercer um controle mais direto sobre a distribuição de recursos para estas áreas, na tentativa de amortecer as tensões sociais crescentes nos principais centros urbanos do país.

Em um contexto de esvaziamento político e tributário do município e da conseqüente perda da sua capacidade de investimento, a Lei Federal 14 que institucionaliza as regiões metropolitanas em 1973 garante que "os municípios das Regiões Metropolitanas que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos estaduais e federais".

A partir de 1975, com a criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas-CNPU e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano-FNDU, os órgãos metropolitanos passam a ser utilizados como repassadores de recursos do governo federal para os municípios situados nestas áreas e para os órgãos setoriais da esfera estadual que nelas atuavam. Todavia, desde o início dos anos 60, vários grupos de origem técnica vinham discutindo o fenômeno da metropolização, pleiteando para ele um tratamento específico.

De fato, a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização desde a década de 50 consolidou, em torno das principais capitais brasileiras, regiões urbanas que se comportam como uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas tornaram-se cada vez mais intensas. Frente a esse processo, tornou-se praticamente imprescindível o estreitamento das relações político-administrativas entre as cidades situadas nestas regiões, como condição importante para o enfrentamento de um grande

leque de problemas.

No Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil-IAB em 1963, esse tema havia sido largamente debatido. No final do Seminário é proposta a criação de "órgãos de administração que consorciem as municipalidades para a solução de problemas comuns" (Araújo Filho, 1996: 54-55), frente a constatação de que a manutenção da plena autonomia municipal era incompatível com a realidade regionalizada manifesta nas áreas metropolitanas.

Ainda na década de 60, em vários estados, o Poder Público já vinha caminhando nesta direção, reconhecendo a questão metropolitana e colocando em prática experiências embrionárias de gestão intermunicipal. No Rio Grande do Sul, os prefeitos da área de influência de Porto Alegre tomaram a iniciativa de criação do Grupo Executivo da Região Metropolitana-GERM, ao qual foi atribuída a elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

Em São Paulo a questão havia sido registrada no diagnóstico da cidade elaborado pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas a Complexos Sociais-SAGMACS. O grupo encarregado de realizar estudos sobre a metropolização foi, num segundo momento, institucionalizado pelo Governo Estadual que o transformou no Grupo Executivo da Grande São Paulo-GEGRAM, somando-se a órgãos setoriais de âmbito metropolitano que já encontravam-se em funcionamento em algumas áreas, tais como abastecimento de água e distribuição de alimentos.

No Rio de Janeiro foi criado pelo Governo Federal o Grupo de Estudos da Área Metropolitana-GERMT, uma vez que a região abrangia municípios situados em dois estados. Na Bahia, o governo estadual havia criado a Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo-CONDER, sediada em Salvador e, em Belo Horizonte, o problema da metropolização já havia sido explicitado no estudo realizado pela SAGMACS no final dos anos 50. Posteriormente, em 1967, foi elaborado pelo Governo do Estado um Plano Preliminar da Região Metropolitana de Belo Horizonte-RMBH (Werneck, 1984:4).

Estas iniciativas, sem dúvida, contribuíram para a inclusão da questão metropolitana na Constituição Federal de 1967 e para sua manutenção na Emenda Constitucional nº1 de 1969<sup>3</sup>. Logo após a promulgação da Constituição de 1967 têm início os estudos para a definição de critérios para a delimitação e a organização administrativa das regiões metropolitanas. Mas somente em 1973, com a promulgação da Lei Federal

---

<sup>3</sup> "Art.164 - A União, mediante Lei Complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte de uma mesma comunidade sócio-econômica".

Complementar nº 14, estas são institucionalizadas, sendo criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza<sup>4</sup>.

Dispensando-lhes um tratamento homogêneo, a Lei 14 começa por impor aos municípios a participação compulsória na região, que teria como finalidade a realização dos "serviços comuns de interesse metropolitano": planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e sistema viário; e o uso do solo. Deixam de ser considerados serviços importantes, como por exemplo a habitação, enquanto que é incluído o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Há que se reconhecer aqui que duas questões básicas importantes foram contempladas: é explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, formalizando no nível nacional a necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços. E, ganha espaço a preocupação com o ordenamento do uso e da ocupação do solo nas grandes cidades.

Ainda na linha do tratamento homogêneo estabelecido pela Lei Complementar 14, a gestão metropolitana é atribuída a um conselho deliberativo e um conselho consultivo. Esses conselhos deveriam contar com o apoio técnico de entidade de planejamento a ser criada pelos governos estaduais, cabendo-lhes a implementação das políticas de desenvolvimento dessas regiões. Todavia, evidenciando sua fragilidade, não são previstos mecanismos financeiros nem autonomia administrativa que viabilizassem a ação desses conselhos (Fernandes Junior, 1984).

No aparato administrativo criado para a gestão metropolitana é garantida ampla maioria aos executivos estaduais, o que impunha limites aos possíveis resultados de uma gestão compartilhada. O Conselho Deliberativo, instância que detinha algum poder de decisão, era presidido e tinha a maioria dos seus membros indicados pelo governador do Estado - então escolhido indiretamente pelo Executivo Federal - em detrimento de uma maior participação dos prefeitos dos municípios da região metropolitana. No Conselho Consultivo, onde todos os municípios tinham assento, lhes era atribuída uma representação simbólica. Não dispondo de poder decisório, têm sua função restrita a apresentação de "sugestões".

---

<sup>4</sup> Posteriormente, a Lei Complementar Federal nº 20/74 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

O que se observa na prática, como bem aponta Montoro, é que "os conselhos foram muito mais instâncias homologatórias de propostas técnicas levadas pelo governo estadual, que foruns de debate de problemas de interesse comum"<sup>5</sup>.

Nos anos 80, a crise financeira e o início do processo de redemocratização vem expor as brechas político-institucionais e a fragilidade do sistema de planejamento metropolitano é explicitada. A carência de recursos públicos tem como consequência imediata o estancamento dos investimentos federais nessas regiões, culminando com o desmonte dos organismos federais que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano e ofereciam suporte a atuação das entidades metropolitanas.

Por sua vez, o processo de redemocratização vem propiciar a alteração das relações de poder, fortalecendo novos atores sociais - em especial as prefeituras e os chamados movimentos sociais urbanos, MSU<sup>6</sup> - cujas demandas nem sempre eram contempladas nas agendas das entidades metropolitanas. Há um crescente esvaziamento dos aparatos de gestão metropolitana, que perdem o espaço que lhes havia sido garantido no período autoritário.

A Constituição Federal de 1988 vem estabelecer novos marcos para um acordo político institucional entre os vários atores que atuam no cenário metropolitano. Forjada numa conjuntura na qual a grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionaliza mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando consideravelmente a autonomia financeira dos estados e, especialmente, dos municípios.

Na realidade, a questão metropolitana não era vista pela Constituinte como um *issue* prioritário. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma não política federal em relação do tema. Nesse sentido, é dado na Carta Magna um tratamento genérico à questão das *regiões metropolitanas*, delegando aos estados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União.

Possibilitando formalmente o surgimento de estruturas mais flexíveis e adequadas às

---

<sup>5</sup> Montoro(1984:79) apud Pacheco (1995). No caso específico da RMBH esta constatação se aplica de forma exemplar. As deliberações eram redigidas pela equipe técnica e assessoria jurídica do órgão de planejamento metropolitano. Encaminhadas ao Conselho Deliberativo, eram aprovadas, muitas vezes, sem nenhuma discussão.

<sup>6</sup>O conceito de Movimentos Sociais Urbanos-MSU, amplamente utilizado pela literatura urbana dos anos 70 e 80 é bastante problemático, pois engloba tipos de associativismo bastante díspares. Ver a respeito Azevedo e Prates (1991).

peculiaridades regionais, compete aos estados a criação das regiões metropolitanas bem como a definição do modelo institucional que lhes dará sustentação: em seu artigo 25 a Constituição Federal estabelece que "os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Desde a Constituição de 1988, vem sendo dado um tratamento diferenciado às diversas regiões metropolitanas do país, em função de suas peculiaridades político-institucionais.

Na Região Metropolitana de Recife, onde prevalece um modelo de gestão semelhante ao de Belo Horizonte, a Assembléia Metropolitana, através das câmaras técnicas setoriais - ainda inoperantes na RMBH - tem funcionado de maneira articulada com o *órgão de planejamento metropolitano*, que tem cumprido seu papel de assessorar as decisões da Assembléia<sup>7</sup>.

Na Bahia, a CONDER tem atuado desde a elaboração de projetos, até a sua contratação e administração, como é o caso recente dos parques urbanos metropolitanos. No Ceará, o órgão de planejamento metropolitano continua atuando nas áreas de produção e difusão de informações e de organização territorial metropolitana, estando estruturado para desenvolver trabalhos nesta área. No Paraná, a situação é similar, tendo como eixo central a questão do transporte metropolitano. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, o órgão metropolitano acabou por assumir o planejamento urbano e regional em todo o estado, além de formular e implementar programas nas linhas de combate a pobreza, de apoio a população residente em áreas de risco, entre outros.

Na opinião dos técnicos da SEPLAN-MG que assessoram a Secretaria nas questões metropolitanas, o êxito das experiências das regiões metropolitanas de Curitiba e de Salvador se deve, em grande parte, à afinidade política existente entre o prefeito da capital e o governador do estado, assim como parte dos constrangimentos institucionais enfrentados na RMBH nos últimos anos se explicariam pelas diferenças políticas entre esses dois atores. Na nossa opinião - discordando da hipótese acima aludida - consideramos que essa variável tem uma importância marginal para explicar o possível sucesso do planejamento metropolitano nessas regiões. Até porque, na Região Metropolitana de Porto Alegre - onde nos últimos 10 anos, existem diferenças políticas marcantes entre o prefeito e o governador - o órgão de gestão metropolitana (estadual)

---

<sup>7</sup>Segundo entrevista realizada com os assessores de Assuntos Urbanos e Metropolitanos da Secretaria de Planejamento de Minas Gerais-SEPLAN-MG em dezembro de 1997.

tem, nesse período, desenvolvido uma cooperação técnica salutar com o sistema de planejamento da prefeitura de Porto Alegre<sup>8</sup>.

Em São Paulo tem havido disputa entre o órgão metropolitano - a EMLASA - e a Secretaria de Transporte, comprometendo o trabalho desenvolvido por ambos. A EMLASA tem concentrado seus esforços na questão do desenvolvimento econômico, implementando ações no sentido de recuperar espaço para as atividades industriais que têm abandonado a Região Metropolitana de São Paulo. Ainda, nesse estado, estão em processo de criação pelo menos duas novas áreas metropolitanas: a da Baixada Santista e a de Campinas.

Uma visada geral mostra que na Região Metropolitana de Belo Horizonte o órgão de planejamento metropolitano foi extinto, tendo suas funções distribuídas entre pelo menos duas entidades da Administração Estadual. Embora tenha sido lograda, do ponto de vista institucional, um formato considerado como um dos mais avançados do país - com a criação de uma assembléia metropolitana - enfrentam-se constrangimentos de diversas ordens, analisados na próxima seção, dificultando a formulação e implementação de políticas regionais.

Na grande maioria das outras regiões o órgão de planejamento metropolitano foi capaz de formular e implementar "estratégias de sobrevivência" no momento de crise. Muitos - como por exemplo nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador - procuraram se organizar internamente, enfatizando a estruturação de sistema de informações, investindo em bancos de dados, cartografia e geoprocessamento. Através desse procedimento conseguiram garantir legitimidade, permanecendo como referência no sistema de gestão metropolitana. E, tão logo as condições técnicas e políticas assim o permitiram, puderam retomar a atividade de planejamento e formulação e implementação de políticas.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, apesar de existirem as condições prévias para que o órgão de planejamento permanecesse atuando, houve o *enfraquecimento da sua presença técnica, perdendo o controle sobre informações*

---

<sup>8</sup>Outro exemplo que demonstra a fragilidade de uma relação mecânica entre relacionamento político-partidário do governador e do prefeito da capital e cooperação na ação metropolitana, refere-se ao serviço de transporte público.. Em Belo Horizonte - onde há arestas no relacionamento político-partidário do governador com o prefeito - optou-se por um modelo misto onde a agência municipal da Capital atua na cidade e o estado, através da Diretoria Metropolitana do DER se encarrega do transporte intermunicipal e locais da maioria dos municípios da RMBH. Em Curitiba - onde prevalece a identidade política entre os mandatários das administrações estadual e municipal - cabe ao órgão da Prefeitura a responsabilidade pela regulação de todo o transporte metropolitano através de acordo firmado com o estado. Em Recife - caso similar ao de Belo Horizonte no referente às diferenças políticas entre prefeito e governador - é o órgão do estado que gerencia todo o transporte metropolitano com o consentimento de todas as prefeituras, inclusive a da capital.

críticas que poderiam ter-lhe permitido maior legitimidade institucional no novo contexto e possibilitando a redefinição de seus objetivos. Segundo os assessores assuntos metropolitanos da SEPLAN-MG, "faltou ao PLAMBEL uma reflexão como a que ocorreu nas demais regiões. Faltou um corporativismo sadio, o que foi conseguido por órgãos em outras regiões metropolitanas"<sup>9</sup>.

Como se verá mais adiante, em Minas Gerais a conjuntura no final dos anos 80 era particularmente desfavorável quando comparada aos demais estados. O governador à época promoveu a quebra da espinha dorsal das entidades de planejamento e órgãos como o PLAMBEL ficaram especialmente vulneráveis.

A política para as regiões metropolitanas brasileiras - após uma fase de hegemonia do governo federal, durante o período militar, seguida do municipalismo exacerbado pós-Constituição de 1988 - começa a ser revalorizada, seja através de parcerias entre municípios, seja através da formação de redes de instituições de vocação metropolitana a nível nacional, visando a troca de experiências no enfrentamento dos problemas metropolitanos. Esse é o caso do Fórum Nacional das Regiões Metropolitanas e do Fórum de Prefeitos das Cidades Metropolitanas que se consolidam a partir de 1997.

O primeiro tem buscando discutir propostas para a elaboração de novos modelos de financiamento e desenvolvimento destas áreas, enquanto que o segundo tem centrado sua atenção em reivindicações políticas mais imediatas junto ao governo federal de modo minimizar as dificuldades financeiras dos municípios e amenizar a crise social.

Na realidade, no âmbito federal a Secretaria de Política Urbana - sem controle sobre os recursos críticos e fragilizada institucionalmente - não tem logrado capitanear o debate sobre a questão metropolitana. Todavia, entidades como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA tem desenvolvido importantes pesquisas nesta área, seja isoladamente, seja em parceria com agências estaduais. Em função destas atividades, o IPEA aparece hoje como ator importante nas reuniões do Fórum Nacional de Regiões Metropolitanas.

Outra agência federal que começa a ter no Fórum um interlocutor é a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, que tem buscado discutir nesse *locus* alternativas para a condução do Censo Demográfico nas regiões metropolitanas.

Apesar do fortalecimento recente dessas redes nacionais e da participação de algumas agências federais, a questão metropolitana não tem sido, na última década, um *issue*

---

<sup>9</sup> Ibid nota 8.

prioritário na política urbana da União. Como se verá a seguir, a Região Metropolitana de Belo Horizonte-RMBH, além de suas especificidades, também enfrenta alguns dos constrangimentos que caracterizam o tratamento da questão metropolitana no plano nacional.

## **2. A Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 6.303 de 1974, regulamentou a Região Metropolitana de Belo Horizonte e instituiu a autarquia PLAMBEL-Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte como entidade de planejamento e apoio técnico aos conselhos Deliberativo e Consultivo.

Todavia, antes mesmo que tal regulamentação fosse promulgada, o PLAMBEL - originalmente um grupo técnico vinculado a Fundação João Pinheiro - já vinha realizando estudos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Na realidade, a história desse órgão tem origem em meados da década anterior (Werneck, 1984). Ainda na década de 60, no governo do Gal. Costa e Silva, Israel Pinheiro é eleito governador de Minas pela oposição e, enfrentando dificuldades na obtenção de recursos federais, procura empreender a reestruturação da máquina administrativa estadual. Esse processo dá origem à criação de todo um aparato de planejamento: o Conselho Estadual do Desenvolvimento-CED que, posteriormente, é transformado na Secretaria Estadual de Planejamento; a Fundação João Pinheiro-FJP; e a Companhia de Distritos Industriais-CDI, entre outros.

No 1º Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado na segunda metade dos anos 60, é proposta por iniciativa do CED a estruturação e institucionalização de um órgão que desse início ao estudo da questão metropolitana, sendo criada uma "coordenação de desenvolvimento urbano" no interior do Conselho Estadual de Desenvolvimento. O governo do estado contrata uma empresa de consultoria que passa a elaborar um plano preliminar para a RMBH, através do qual a questão metropolitana é discutida e são esboçados os limites da Região, sendo ainda proposta a realização de um Plano de Desenvolvimento Integrado para a área.

Ao viabilizar recursos para a implementação desta última proposta, o governo do estado enfrenta um dilema: a orientação dos possíveis financiadores do projeto - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU e, posteriormente, do Conselho Nacional de Política Urbana-CNPU - pautava-se pelo modelo de planejamento integrado,

garantindo o financiamento de trabalhos nesta linha desde que realizados por empresas privadas. É criado um impasse - a opção preferencial era pelo desenvolvimento dos estudos por uma equipe da própria administração estadual - contornado pelo recurso à Fundação João Pinheiro, entidade pública mas de direito privado. Em junho de 1971 é assinado um convênio entre o governo do estado e os 14 municípios que compõem originalmente a RMBH e a Fundação João Pinheiro é contratada, sendo criado o Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte-PLAMBEL.

O trabalho então iniciado, balizado pela perspectiva de planejamento integrado "tinha como objetivo a produção de um conjunto de 'documentos produto' que abarcassem todos os aspectos da Região Metropolitana ... A visão predominante era a de que estava-se montando mecanismos de planejamento aos quais deveriam se submeter municípios e órgãos setoriais" (Werneck, 1984: 7). Imprimia-se ao planejamento uma forte ênfase urbanística, acabando por restringi-lo a formulação de políticas de organização territorial. Em conformidade com a visão então prevalecente, diretrizes de desenvolvimento social e econômico eram consideradas de competência exclusiva do governo federal.

A Lei Federal 14/73 e a Lei Estadual 6.303/74 vêm encontrar a equipe do PLAMBEL em pleno trabalho. E, o PLAMBEL consegue ocupar - durante certo período - um espaço técnico e político que supera em muito as pretensões iniciais do Conselho Estadual de Desenvolvimento.

Contava, de partida, com uma conjuntura nacional favorável sob diversos aspectos que envolvia, no plano econômico, o "milagre" com taxas de crescimento significativas no âmbito nacional e, em particular, no estado e na Região. No plano político, controle e repressão das manifestações da sociedade civil contrárias ao regime, além do esvaziamento do poder municipal - privado inclusive de parte significativa dos seus recursos financeiros - e do poder legislativo nas três esferas de governo. Os próprios Conselhos Consultivo e Deliberativo pouco são chamados a dar o respaldo "legal" às decisões técnicas tomadas durante quase toda a década de 70.

Em meados dessa década, quando é criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU, o PLAMBEL é contemplado pela já mencionada função de intermediador de recursos do governo federal aos órgãos setoriais e municípios, passando a gozar de "grande prestígio... no plano estadual, onde (o PLAMBEL) passa a ser visto como uma super-prefeitura" (Werneck (1984: 8).

Estão forjadas as condições favoráveis à sua intervenção - a um só tempo, autoritária e

messiânica - que, na prática, acaba por afetar principalmente a esfera municipal e sua autonomia, e que se manifesta, em particular, nas áreas de sistema viário, transporte e uso e ocupação do solo. São executadas obras de vulto como a Via Expressa Leste-Oeste e o Projeto PACE, garantindo-se e ampliando-se o espaço para o transporte individual - privilegiado à época - e elaborada legislação urbanística para a maioria dos municípios metropolitanos.

A partir de 1979, a crise econômica produzida pelo fim do "milagre" reduz sensivelmente os recursos federais e a parcela desses recursos repassada às Regiões Metropolitanas. A sociedade civil, há algum tempo já mobilizada, expressa mais abertamente seu descontentamento com o regime. O Poder Público, nas suas diversas esferas, reorienta sua atuação: os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e "programas alternativos" e, no âmbito da política social, surge o apelo no sentido da participação popular (Azevedo e Prates, 1991). Os municípios começam a se manifestar e os Conselhos Metropolitanos passam a ser freqüentemente reunidos. O PLAMBEL deixa de ser o órgão responsável pelo repasse de recursos federais e estaduais para os municípios da RMBH<sup>10</sup>, papel que passa a ser exercido pela Secretaria de Planejamento.

No final de 87, é criada a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos. Longe de significar um novo alento para o tratamento das questões nesse âmbito, a criação da Secretaria é logo seguida pela demissão de parte do corpo técnico do PLAMBEL. Os Conselhos praticamente deixam de ser reunidos, ficando suas decisões a cargo do Governador do Estado, ele mesmo um opositor contumaz à gestão de âmbito metropolitano enquanto prefeito de Contagem por duas ocasiões<sup>11</sup>.

Ao crescente descaso da parte do Governo Estadual aliam-se os reclames de autonomia municipal, cerceada por longo período, e que irão repercutir na Constituição Federal de 1988. Como mencionado, há uma resistência explícita à questão metropolitana, manifesta não só entre os representantes do poder público municipal, como também entre os juristas e estudiosos em geral, afetos a questões urbanas. A palavra de ordem é agora a municipalização.

---

<sup>10</sup> Vale registrar que, ainda no início da década de 80, o PLAMBEL ocupava o segundo lugar em termos de recursos para investimento previstos pelo orçamento do estado de Minas Gerais.

<sup>11</sup> Durante seu primeiro mandato na Prefeitura de Contagem - município precursor da industrialização na RMBH - Newton Cardoso toma a iniciativa de criação da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte-GRANBEL, onde os prefeitos da Região Metropolitana passam a ter um espaço autônomo para a discussão de problemas comuns. Esta iniciativa tem, principalmente, um caráter simbólico. O PLAMBEL é sistematicamente convidado a participar das suas reuniões, de modo geral, utilizadas mais para a difusão de informações sobre os programas desenvolvidos pelos órgãos da administração estadual.

O PLAMBEL é esvaziado politicamente, perdendo inclusive grande parte da sua equipe no bojo do processo de desmonte do sistema de planejamento que tem lugar no governo Newton Cardoso (1987-90). Fragilizado, o órgão não conta com o entrosamento e o espírito de corpo necessários para promover a reformulação de suas atribuições e para prepará-lo para trilhar um novo caminho institucional. Acaba por ser extinto no início de 1996<sup>12</sup>, tendo suas funções redistribuídas entre a Secretaria Estadual de Planejamento e, ironicamente, retornando à sua origem, a Fundação João Pinheiro. Nesse momento, a inadequação da estrutura institucional e a fragilidade da equipe técnica impediram que o PLAMBEL lançasse mão do acervo e experiência consideráveis na área do planejamento urbano e utilizasse o controle de informações estratégicas como um instrumento de legitimidade política nesse processo de transição. Como se viu anteriormente, isto veio a ocorrer com sucesso com órgãos gestores de outras regiões metropolitanas<sup>13</sup>.

Todavia, a Constituição Estadual de 1989 havia garantido novas possibilidades para a gestão metropolitana, atribuindo-a a uma assembléia com ampla hegemonia municipal, composta por todos os prefeitos, por vereadores em número e proporcionalidade relativa ao tamanho da população do município<sup>14</sup>, por um representante do executivo e um representante do legislativo estaduais.

Dotada de um plenário, um comitê executivo e de câmaras técnicas setoriais, estas últimas correspondentes a cada uma das funções de interesse comum<sup>15</sup>, a Assembléia da Região Metropolitana de Belo Horizonte-AMBEL sinalizou para uma nova postura perante a questão metropolitana. Transferindo amplos poderes para os municípios, *vis-à-vis* a situação anterior - onde o processo decisório ficava totalmente a mercê do Governo Estadual - supunha-se que, nesta nova conjuntura, os municípios logriam se desvencilhar da trama que representam os seus interesses exclusivamente locais e passassem a conceder maior prioridade a questão metropolitana.

Apesar de, formalmente, ser considerado um das estruturas de gestão metropolitana

---

<sup>12</sup> Lei Estadual nº 12.153/96.

<sup>13</sup> O controle sobre informações estratégicas foi um dos fatores fundamentais para a manutenção e posterior redefinição de papéis que teve lugar nos órgãos gestores das regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador.

<sup>14</sup> Posteriormente, a Lei Estadual Complementar nº 26/93 estabelece a seguinte proporcionalidade para a representação dos vereadores na Assembléia da Região Metropolitana de Belo Horizonte-AMBEL: municípios com até 100 mil habitantes, um vereador; de 100.001 a 200 mil habitantes, 2 vereadores; de 200.001 a 400 mil habitantes, 3 vereadores; de 400.001 a 800 mil habitantes, 4 vereadores; de 800.001 a 1 milhão e seiscentos mil habitantes, 5 vereadores; mais de 1 milhão e seiscentos mil habitantes, 6 vereadores.

<sup>15</sup> Resolução nº 01/93 da AMBEL. Vale registrar que, entre as funções públicas de interesse comum foram incluídas a cartografia e informações básicas, segurança pública e habitação.

mais aberta á participação dos municípios, a AMBEL não se mostrou operacionalmente mais eficaz, nem necessariamente mais democrática do que o formato anterior.

Dentre as dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo observa-se, de início, a inexistência de uma consciência metropolitana entre a imensa maioria dos membros da AMBEL<sup>16</sup>. Prevalece entre os prefeitos e vereadores uma visão tradicional de cunho essencialmente local que, muitas vezes, dificulta ou se opõe à visão regional. Isto se deve, em parte, ao fato das diretorias da AMBEL até o presente terem sido controladas por alianças dos pequenos municípios, em franca oposição aos municípios maiores (Belo Horizonte, Betim e Contagem). Se, por um lado, os pequenos municípios da região - via de regra frágeis técnica, econômica e financeiramente - perceberam na estrutura organizacional da AMBEL possibilidade de aumentar seus respectivos cacifes políticos, os grandes municípios reagem a esse movimento esvaziando o órgão pelo não comparecimento às assembléias, exceção feita às reuniões específicas relativas ao aumento das tarifas de ônibus. Nesse sentido, pode-se dizer que, até o momento, os pequenos municípios têm tido uma vitória de pirro no fórum metropolitano.

Frente a esse quadro, apesar da ampla maioria de representantes dos municípios, observa-se, na prática, uma relação de subordinação entre os governos locais e o governo estadual. Em outras palavras, quando o único representante do Executivo Estadual participa das reuniões ocupa, inexoravelmente, posição de centralidade. Isto ocorre porque - embora em tese, o processo decisório metropolitano dependa essencialmente de um acordo entre os municípios - o estado, na prática, detém o controle de parte substancial dos instrumentos relevantes de intervenção metropolitana (prestação dos serviços de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, abertura e manutenção de rodovias, entre outros).

Até o presente, a concessão de poder aos municípios não foi acompanhada do necessário aporte de recursos financeiros, uma vez que o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano<sup>17</sup> não foi regulamentado.

Em tese, há concordância entre a AMBEL e a SEPLAN-MG sobre a necessidade de regulamentação do Fundo que, aliás, é condição *sine qua non* para a implementação consistente de uma política metropolitana. Todavia, as dificuldades cruciais se referem às regras de contribuição para o Fundo e, especialmente, de alocação dos seus

---

<sup>16</sup>Exceção deve ser feita aos três maiores municípios da RMBH (Belo Horizonte, Betim e Contagem) para os quais, devido a suas intensas interfaces com os vizinhos, a questão metropolitana assume especial importância tanto para os seus dirigentes quanto para os responsáveis pelas agências setoriais e órgãos do segundo escalão.

<sup>17</sup> O Fundo foi instituído pela Constituição Estadual de 1989.

recursos. Por que razão haveriam os municípios maiores da RMBH - Belo Horizonte, Betim e Contagem - e o Governo do Estado, de arcar com a quase totalidade dos recursos do referido fundo se, formalmente, lhes caberia modesta influência no processo de decisão sobre a alocação de verbas e, por conseguinte, irrelevantes ganhos políticos?

Do ponto de vista da atuação operacional, “os técnicos dos órgãos estaduais e municipais vinculados a área metropolitana possuem sensibilidade, abertura para a colaboração e reflexão teórica conjunta”<sup>18</sup>. Todavia isto não tem se refletido na elaboração de um planejamento integrado por constrangimentos políticos e, especialmente, institucionais.

O descompasso entre os processos do dia-a-dia de administração das funções públicas e a estrutura da AMBEL colocam um dilema: continua-se a enfrentar questões metropolitanas à margem da estrutura legal (tal como ocorre atualmente), ou é necessário repensar o formato institucional da AMBEL, particularmente no que diz respeito à composição e funcionamento das Câmaras Técnicas Setoriais.

Até recentemente, estas Câmaras eram compostas exclusivamente por prefeitos e vereadores. A não participação de outros atores estratégicos tanto ligados a grupos da sociedade civil como a agências públicas de vocação urbana tornou clara a inadequação desse modelo. Diante da inoperância decorrente da estrutura original das Câmaras e do consenso da necessidade da sua reformulação, iniciou-se uma tímida discussão sobre as possíveis alternativas. Nesse sentido, a SEPLAN-MG encaminhou proposta de reforma em que, praticamente, imprimia as Câmaras Setoriais um molde clássico de “Conselhos”, tal como se apresentam hoje em boa parte das chamadas políticas públicas setoriais (Educação, Saúde, Bem Estar, etc). Nesse novo formato, ganhariam peso as representações dos diversos grupos sociais afetados pelas questões metropolitanas, bem como as agências estaduais de vocação urbana.

A proposta técnica encaminhada pela SEPLAN-MG sequer chegou a ser discutida na plenária metropolitana, optando a AMBEL por uma reforma mitigada onde manteve-se a direção e 50% dos membros das comissões técnicas nas mãos dos prefeitos e vereadores. Para a SEPLAN, a reforma efetuada pode ser considerada uma “meia sola”, ou seja, não é a ideal mas foi a possível dentro das circunstâncias políticas em vigor<sup>19</sup>.

Ressalte-se, entretanto, que apesar desses percalços, a SEPLAN-MG logrou a nível de

---

<sup>18</sup>Ibid nota 8.

<sup>19</sup>Interessante frizar que mesmo frente a estas mudanças parciais e limitadas, parte considerável dos vereadores que compõem a AMBEL criticaram a perda de espaço nas novas câmaras técnicas setoriais.

propostas metropolitanas alguns avanços significativos. Assim, utilizando o guarda-chuva da GRANBEL, conseguiu articular discussões exitosas em torno da elaboração de um plano diretor metropolitano e, em menor escala, da questão habitacional na RMBH.

A trajetória recente da política de transporte metropolitano - praticamente restrita à definição dos aumentos a serem concedidos às tarifas e única área em que a AMBEL tem sido chamada a atuar - é evidência do equívoco de análises que procuram correlacionar de forma mecânica a descentralização do processo de tomada de decisões e o avanço da democracia. Nesse caso, a descentralização, ao invés de reduzir, tem aumentado a vulnerabilidade do Poder Público às pressões dos *lobbies* dos proprietários das empresas permissionárias. Como se sabe, até muito recentemente, a Câmara de Compensação Tarifária da RMBH encontrava-se administrada pelo SETRANSP. No final da última gestão, vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte tentaram, sem êxito, prorrogar por mais 10 anos esta situação.

No nível municipal a BHtrans é a agência mais organizada pois possui sistema de planejamento viário e de transporte. Ultimamente realizou um penoso processo de licitação que levou a renovação de metade das empresas permissionárias. O referido processo aguçou os conflitos e contradições entre a agência municipal de transporte da capital e o SETRANSP, seja diretamente, seja via AMBEL que vem tentando transferir 30 linhas sob a administração da capital para o DER<sup>20</sup>.

Ressalte-se ainda que os outros dois maiores municípios da Região - Betim e Contagem - também contam com órgão municipal de gerenciamento do transporte (Transbetim e Superintendência de Transporte de Contagem), mas que até o momento restringem sua atuação a definição de itinerários e operação das linhas locais. Por outro lado, a Diretoria de Transporte Metropolitano do DER apresenta fragilidades decorrentes, principalmente, da inadequação do formato institucional do órgão. Com efeito, de acordo com as regras existentes, esse órgão teria direito a 4% da receita do sistema. Isto significa algo em torno de 1 milhão de reais por mês, dinheiro suficiente para o reaparelhamento do órgão, contratação de consultoria e realização de obras de pavimentação nos trajetos do transporte público metropolitano. Entretanto, em função de normas legais, esses recursos caem no caixa único do DER, sendo diluído por todo o estado.

A questão do transporte tem sido, na prática, atividade prioritária da AMBEL, não só

---

<sup>20</sup>Jornal Estado de Minas, 10 de fevereiro de 1998, pag 25, caderno Gerais.

porque envolve atores de peso e grandes interesses econômicos (governo, empresários, usuários, municípios, etc) como também por ser um setor que já se encontra institucionalizado. Em outras palavras, a lei determina que a tarifa de ônibus seja aprovada pela AMBEL.

Nas outras áreas das políticas urbanas, o grau de institucionalização ainda é bastante precário, bem como a articulação entre os vários grupos de interesse envolvidos. A questão do abastecimento de água, esgoto e da energia elétrica dependem fundamentalmente de empresas do estado, podendo ser tratadas fora do âmbito da AMBEL<sup>21</sup>.

Vale frisar que as especificidades das diversas políticas setoriais são, em si, variáveis que podem influir nas composições de interesses e alianças entre os diversos atores metropolitanos. Assim, por exemplo, enquanto o subsídio das tarifas de transportes bancado por Belo Horizonte para os demais municípios da RMBH tem a aprovação do estado (pois, no caso da ausência desse mecanismo, certamente caberia ao estado arcar com parte desses custos, em relação a questão do abastecimento de água se coloca um conflito potencial para o início do século XXI - quando vence a concessão que Belo Horizonte outorgou à COPASA - entre o governo do estado e o município da capital. É de conhecimento geral que o grande superávit auferido pela COPASA em Belo Horizonte permite a empresa - através de subsídios cruzados - manter em funcionamento diversos outros subsistemas de abastecimento de água no estado.

Outro tipo de interface institucional ocorre de fato entre os dois órgãos de atuação nitidamente metropolitana. Teoricamente, caberia a AMBEL como órgão institucionalizado pela Constituição Estadual funcionar como fórum deliberativo político administrativo de todas as questões metropolitanas. A GRANBEL, por sua vez, como *locus* de debate entre os prefeitos da Região, teria fundamentalmente um papel de articulação de política no encaminhamento de demandas conjuntas às diversas agências setoriais do estado. Todavia, frente aos problemas político institucionais da AMBEL - que, entre outras coisas, terminou por restringir-se ao tratamento da questão do transporte - hoje os municípios que desejam discutir outros *issues* metropolitanos têm utilizado a GRANBEL como espaço alternativo. Exemplos disto têm sido a discussão sobre o controle do uso do solo e as reuniões do Fórum dos Secretários Municipais de Planejamento voltadas prioritariamente para a elaboração do Plano Diretor

---

<sup>21</sup>Um tema que tem ganho espaço relaciona-se aos possíveis impactos da privatização desses serviços sobre as políticas sociais estaduais.

Metropolitano.

Ainda a nível institucional deve ser destacado a disputas de espaço e atritos que ocorrem entre a AMBEL e a SEPLAN-MG. Até hoje, na prática, a SEPLAN tem funcionado como uma espécie de secretaria executiva desse órgão metropolitano, bancando os custos dos equipamentos, instalações físicas e funcionários. Recentemente, através de uma articulação política na Assembléia Legislativa, a direção da AMBEL logrou que a mesma fosse considerada, para efeitos do orçamento de 1998, como uma unidade administrativa do estado<sup>22</sup>. Caso seja efetivada a liberação desses recursos, a idéia da AMBEL seria a criação de uma estrutura administrativa completamente independente, ganhando autonomia operacional em relação a SEPLAN-MG.

Além da fragilidade da AMBEL, percebe-se também que, excetuando o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem-DER, as agências setoriais de vocação urbana vinculadas ao aparato governamental estadual não compartilham sequer a mesma configuração espacial da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Se já na época áurea do planejamento metropolitano eram totalmente ignoradas as diretrizes do Conselho Deliberativo da RMBH por parte de instituições como a Companhia de Saneamento de Minas Gerais-COPASA e a Centrais Elétricas de Minas Gerais-CEMIG, o desmonte do aparato anterior só fez agravar as práticas setorializadas.

Atualmente, para a CEMIG, por exemplo, a composição da chamada Região Centro que, em princípio, corresponderia à RMBH, exclui municípios oficialmente considerados metropolitanos e inclui outros, não considerados como tal. Ou seja, a regionalização adotada por esta instituição obedece exclusivamente à lógica essencialmente setorial de planejamento e operação do serviço de energia elétrica. A COPASA, por seu turno, embora siga formalmente a delimitação oficial da RMBH, na prática desenvolve seus serviços também a partir de uma lógica setorial, ou seja, sem levar em conta nenhuma perspectiva mais compreensiva da questão metropolitana<sup>23</sup>.

Verifica-se, entretanto, nos últimos anos, ainda que de maneira tímida, tentativas de articulação intermunicipais em torno de algumas questões relevantes de impacto metropolitano. Decisões importantes são tomadas fora da AMBEL, sendo articuladas na maioria das vezes através de frágeis parcerias voluntárias intermunicipais celebradas

---

<sup>22</sup> Segundo informações fornecidas pelos entrevistados, assessores da SEPLAN-MG, esta iniciativa ocorreu por intermédio do deputado Irani Barbosa, através de um projeto de emenda orçamentária.

<sup>23</sup> Segundo informações obtidas através de entrevistas realizadas com dirigentes da COPASA e da CEMIG em setembro de 1997.

para o equacionamento de alguns problemas setoriais (CEURB, 1997).

Todavia, o não tratamento da questão metropolitana no âmbito adequado tem contribuído para agravar as desigualdades sócio-espaciais, reforçando a oposição entre o núcleo e a periferia, e para o aprofundamento da crise financeira em vários municípios da Região. Os municípios conseguiram resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento e de planejamento, mas como bem coloca Melo (1997), não lhes é possível o enfrentamento dos inúmeros problemas metropolitanos.

Nesse sentido, a proposta de elaboração de um Plano Diretor Metropolitano é considerada fundamental como forma de articulação das diversas ações dos atores que atuam na área metropolitana, bem como um instrumento para definir rumos comuns e dirimir possíveis conflitos nesse âmbito<sup>24</sup>, especialmente no referente a três grandes complexos ambientais da RMBH (Vargem das Flores, APA Sul e Karst)<sup>25</sup>.

Ressalte-se que, para a elaboração do Plano Diretor Metropolitano foram definidas cinco macro áreas:

- organização territorial e desenvolvimento econômico;
- habitação;
- transporte;
- sistema viário; e
- meio ambiente e saneamento básico.

Até o momento a participação das agencias nas reuniões preliminares do PDM têm sido bastante diferenciada. Enquanto algumas tem tido uma participação mais abrangente - como é, por exemplo, o caso da Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte, URBEL - outras somente vem participando quando se trata de temas de seu interesse específico.

O objetivo é que, a partir das reuniões preliminares, seja elaborado um termo de referência a ser submetido a discussão na AMBEL. A proposta da Prefeitura de Belo Horizonte é que, uma vez aprovada a elaboração do Plano, os seus custos sejam

---

<sup>24</sup>Exemplo disto ocorre na região do karst na RMBH (Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, etc) onde a COPASA possui mananciais que não podem ser explorados sem uma perspectiva metropolitana e uma adequação com as atividades de loteamento na região.

<sup>25</sup>Tratam-se de áreas pressionadas pela ocupação mas que, por suas características naturais, são fundamentais para o equilíbrio do ecossistema da Região Metropolitana. Vargem das Flores localiza-se nos municípios de Betim e Contagem, mas com impactos decisivos sobre Belo Horizonte, por exemplo, através da poluição da Lagoa da Pampulha. A APA Sul, Área de Preservação Ambiental da região Sul, além de abrigar importantes reservas florestais, possui inúmeros mananciais responsáveis por parte do abastecimento de água da região. Por último, a região do Karst corresponde a importante sítio arqueológico, possuindo inúmeras grutas e rede hidrográfica subterrânea.

compartilhados entre o estado (50%) e os municípios (segundo a capacidade de arrecadação relativa de cada um deles).

### **3. Potencial Institucional dos Municípios da RMBH: mecanismos de participação popular e instrumentos regulatórios de intervenção no espaço urbano<sup>26</sup>**

Passados quase 10 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, procura-se avaliar o grau de institucionalização das políticas urbanas no âmbito municipal. Após a avaliação de questões que permitem verificar a descentralização no processo de tomada de decisões, através a criação dos conselhos, foram levantadas informações sobre os instrumentos de política urbana e a prestação dos serviços. Posteriormente, procura-se averiguar a percepção quanto aos principais problemas oriundos da ação ou omissão de outros municípios da Região, como forma de captar os problemas de cunho metropolitano, bem como identificar possíveis iniciativas de enfrentamento de problemas comuns<sup>27</sup>.

#### **3.1. Os conselhos municipais**

As constituições Federal e Estadual e, principalmente, as leis orgânicas municipais foram pródigas em prescrever instrumentos de participação comunitária na formulação e acompanhamento das políticas sociais e urbanas, dando origem a criação de conselhos. Alguns deles, como por exemplo os conselhos municipais de saúde, passaram a condição de pré-requisitos para a distribuição dos recursos do Sistema Único de Saúde-SUS. Ao garantir a participação dos representantes da sociedade civil no processo de

---

<sup>26</sup>As análises que se seguem têm como base informações coletadas a partir de pesquisa de campo realizada junto às 24 prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte no início de 1997<sup>26</sup>, tão logo os prefeitos recém empossados constituíram suas equipes de governo. Ao ser regulamentada pela Lei Estadual nº 6.303/74, a RMBH era composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopolda, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Em 1989, a Constituição Estadual agrega à Região mais 4 municípios - Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme - e em 1993, com a emancipação de Juatuba e São José da Lapa, até então distritos de Mateus Leme e Vespasiano, respectivamente, a Lei Estadual Complementar nº 26 acrescenta à RMBH passa a ser integrada por 20 cidades. Uma nova leva de emancipações em dezembro de 1995 vem agregar mais 4 ex-distritos - Sarzedo e Mário Campos (Ibirité), São Joaquim de Bicas (Igarapé) e Confins (Lagoa Santa). Finalmente, em novembro de 1997 a Lei Complementar Estadual nº 48 integra à Região os municípios de Florestal e Rio Manso. Esses dois últimos não foram pesquisados. Ainda não pertenciam a RMBH quando as entrevistas foram realizadas.

<sup>27</sup>Na marcação das entrevistas, a orientação foi a de procurar-se os ocupantes de cargos de direção nas administrações municipais que detivessem uma visão de conjunto das políticas locais, sendo previamente repassado aos entrevistados o conteúdo do questionário de modo que pudessem ter à mão as informações necessárias para respondê-lo adequadamente. Foram entrevistados 3 prefeitos, 1 chefe de gabinete do prefeito, 11 assessores ou secretários de planejamento, 3 secretários de administração, 2 secretários de obras, 2 assessores de comunicação 1 diretor do departamento de educação e cultura e 1 secretário do meio ambiente.

tomada de decisão, os conselhos são vistos como capazes de promover a democratização da gestão e maior eficácia na alocação dos recursos públicos.

Entre os vinte e quatro municípios da RMBH pesquisados foram identificados vinte e nove tipos diferentes de conselhos setoriais: assistência social, tutelar, criança e adolescente, deficiente, idoso, mulher, humanização e solidariedade, defesa civil, cultura, saúde, educação, alimentação escolar, abastecimento, esporte, meio ambiente, saneamento, limpeza urbana, transporte, habitação, plano diretor, desenvolvimento urbano, turismo, orçamento, desenvolvimento econômico, geração de renda, prevenção de acidentes do trabalho e proteção ao consumidor, perfazendo um total de 130 conselhos, incluindo os já existentes e aqueles em processo de implantação.

Ressalte-se que apenas 9 dos 130 conselhos existentes atualmente haviam sido criados até 1988, sendo que os demais 121 podem ser considerados como produto do processo de descentralização institucionalizado pela Constituição de 1988 e, posteriormente, pelas leis orgânicas municipais (tabela 1.1).

Tabela 1.1. Nº de Conselhos Municipais por tipo e período de criação, RMBH, 1997

Tipo de Conselho	Período de criação					
	até 1988	1989 a 1992	1993 a 1996	1997	Não soube	Total
Saúde	0	6	9	4	1	20
Meio ambiente	4	5	4	3	1	17
Assistência social	0	0	12	4	0	16
Criança e adolescente	1	6	8	1	0	16
Alimentação escolar	0	0	7	3	0	10
Educação	1	1	2	4	0	8
Mulher	0	2	3	1	0	6
Transporte	0	1	2	2	0	5
Habitação	0	1	2	1	0	4
Idoso	0	1	0	2	0	3
Desenvolvimento urbano	0	0	1	2	0	3
Turismo	0	0	2	0	0	2
Tutelar	0	1	0	1	0	2
Cultura	1	0	1	0	0	2
Deficiente	0	0	1	0	1	2
Juventude	1	0	0	0	0	1
Humanização e solidariedade	0	0	0	1	0	1
Defesa civil	0	0	0	1	0	1
Comunitário	0	1	0	0	0	1
Abastecimento	0	0	1	0	0	1
Esporte	0	0	0	1	0	1
Saneamento	0	0	0	1	0	1
Limpeza urbana	0	1	0	0	0	1
Plano diretor	0	0	1	0	0	1
Orçamento	0	1	0	0	0	1
Desenvolvimento econômico	0	0	0	1	0	1
Geração de renda	0	0	0	0	1	1
Prev. de acidentes do trabalho	0	1	0	0	0	1
Proteção ao consumidor	0	0	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>28</b>	<b>58</b>	<b>31</b>	<b>4</b>	<b>130</b>

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB-FAFICH-UFMG. Fevereiro a abril de 1997.

Durante as administrações municipais que cumpriram o período 1989-1992, no imediato pós-Constituinte, são criados 28 conselhos e, no período seguinte 1993-1996, 58.

Chama a atenção que, ainda no primeiro trimestre de 1997, logo após a posse dos prefeitos recém eleitos, já haviam sido criados ou estavam em processo de criação 31 novos conselhos, evidenciando que esse instrumento de gestão continua ampliar seu espaço nas administrações municipais.

Os dados da tabela 1.1 permitem ainda a análise dos conselhos municipais por tipo, verificando-se que são mais freqüentes os que representam pré-requisito para o acesso a programas ou recursos específicos, que acabam por significar um estímulo adicional a iniciativas no sentido da sua criação. Assim, em 20 dos 24 dos municípios da RMBH haviam conselhos de saúde, em 17 haviam conselhos de meio ambiente, em 16 haviam conselhos de assistência social e da criança e adolescente. Posteriormente, com incidência bem menor aparecem os conselhos de alimentação escolar (10), educação (8), mulher (6), transporte (5) e habitação (4).

Além da constatação de que são os conselhos exigidos por legislação federal os que apresentam maior freqüência entre os municípios da Região, chama atenção a inexpressividade de conselhos voltados para a promoção atividades econômicas. Tem-se apenas três dedicados ao desenvolvimento urbano - em Belo Horizonte, Nova Lima e Pedro Leopoldo - dois ao turismo (Lagoa Santa e Santa Luzia) e um ligado a geração de renda (Ribeirão das Neves) e ao desenvolvimento econômico (Sarzedo).

Parece que, até o momento, o quadro institucional reflete a dualidade entre a questão econômica - onde a população não teria muito a dizer e seguiria as leis de mercado pretensamente técnicas - e a questão social, esta sim passível de participação e envolvimento comunitário.

Vale, ainda, ressaltar que no referente aos conselhos voltados para atender as demandas das chamadas "minorias", há uma defasagem entre a importância concedida ao tema da mulher (6) "vis-a-vis" a questão dos deficientes físicos (2) e da terceira idade (3).

Embora não tenha sido possível averiguar a performance dos diferentes conselhos, foi surpreendente constatar que dos 130 conselhos identificados na RMBH, somente 11 (ou seja 9%) foram qualificados pelos entrevistados como "não funcionando". É significativo o número de conselhos "em instalação", cerca de 23%, confirmando a intensidade desse processo no início das novas administrações municipais, enquanto que quase 70% encontravam-se "em funcionamento"<sup>28</sup> (tabela 1.2).

---

<sup>28</sup>O nível da pesquisa realizada não permitiu, contudo, avaliar as diversas gradações desse funcionamento mas, "in limine", poder-se-ia classificar algumas delas como marcadamente "formalistas".

Tabela 1.2. Nº de Conselhos Municipais , segundo condição de funcionamento, RMBH, 1997

Município	Número de Conselhos			Total
	em instalação	em funcionamento	não funcionam	
Belo Horizonte	1	14	0	15
Sarzedo	12	0	0	12
Santa Luzia	1	6	4	11
Betim	4	3	1	8
Pedro Leopoldo	2	5	1	8
Ribeirão das Neves	4	3	1	8
Contagem	0	7	0	7
Lagoa Santa	0	7	0	7
Caeté	0	4	1	5
Ibirité	0	5	0	5
Igarapé	0	5	0	5
Sabará	0	3	2	5
Vespasiano	2	3	0	5
Brumadinho	0	4	0	4
Juatuba	0	3	1	4
Mateus Leme	1	3	0	4
Nova Lima	0	4	0	4
Esmeraldas	2	1	0	3
São José da Lapa	0	3	0	3
Confins	2	0	0	2
Raposos	0	2	0	2
Rio Acima	1	1	0	2
Mário Campos	0	1	0	1
S. Joaquim de Bicas	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>87</b>	<b>11</b>	<b>130</b>

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB-FAFICH-UFMG. Fevereiro a abril de 1997.

Em relação aos conselhos de vocação urbana, analisados mais detidamente, verifica-se que, excetuando-se o de meio ambiente, apresentam uma baixa incidência entre os municípios da RMBH. Além dos 17 conselhos de meio ambiente, 5 conselhos de transporte e dos 4 conselhos de habitação citados anteriormente, três municípios possuem conselho de desenvolvimento urbano e há conselho de saneamento, de limpeza urbana e do plano diretor em Nova Lima, Belo Horizonte e Betim, respectivamente, perfazendo um total de 32 conselhos.

No que diz respeito à sua composição, pode-se constatar que no total de 32 conselhos, 31% são paritários, isto é, possuem a mesma quantidade de representantes

da sociedade civil e de agências governamentais; 44% possuem maioria da sociedade civil e apenas 15,5% possuem predominância de representantes governamentais (tabela 1.3).

Tabela 1.3. Nº de Conselhos Municipais de vocação urbana, por tipo e composição, RMBH, 1997

Composição	Tipo de conselho							Total
	Desenv. urbano	Habitação	Meio Ambiente	Saneamento	Transporte	Plano Diretor	Limpeza urbana	
Paritário	2	1	6	1	0	0	0	10
Maioria sociedade civil	1	2	5	0	4	1	1	14
Maioria Governamental	0	1	4	0	0	0	0	5
Não sabe	0	0	2	0	1	0	0	3
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>32</b>

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB-FAFICH-UFMG. Fevereiro a abril de 1997.

Vale frisar que, quando analisamos a tabela acima, percebe-se que em todas as modalidades de conselho a representação governamental é minoritária. Da mesma forma, quando analisamos o comportamento dos municípios que possuem um maior número de conselhos de vocação urbana - Belo Horizonte, Betim, Nova Lima e Santa Luzia - não há alteração da tendência acima descrita (quadro 1., em anexo).

Tabela 1.4. N ° de Conselhos de vocação urbana por tipo e natureza, RMBH, 1997

Natureza	Conselho							Total
	Desenv. urbano	Habitação	Meio Ambiente	Saneamento	Transporte	Plano Diretor	Limpeza urbana	
Consultivo	1	0	4	0	1	0	1	7
Deliberativo	2	4	11	1	3	1	0	22
Não sabe	0	0	2	0	1	0	0	3
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>32</b>

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB-FAFICH-UFMG. Fevereiro a abril de 1997.

Outra característica dos conselhos de vocação urbana, citados anteriormente, é que apenas 7 deles possuem caráter consultivo, sendo 22 deliberativos (tabela 1.4). Isto evidencia que, pelo menos formalmente, é efetivamente atribuída a maioria dos

conselhos a participação no processo de gestão, estabelecendo diretrizes, definindo prioridades e avaliando políticas nas suas respectivas áreas de atuação.

### 3.2. Os instrumentos locais de política urbana

No referente aos instrumentos de políticas urbanas institucionalizados nos municípios da RMBH, de início a pesquisa permite avaliar a situação dos planos diretores, exigidos pela Constituição Federal para cidades acima de vinte mil habitantes.

Apesar da obrigatoriedade constitucional, diferentemente do que ocorre com alguns conselhos exigidos por legislação federal, até o momento a União não acenou com nenhuma medida punitiva para os municípios que não cumpram o referido preceito. Assim, nesse caso, os municípios que tomaram iniciativas nesse sentido o fizeram fundamentalmente por decisão e considerações endógenas.

Até abril de 1997, entre os vinte e quatro municípios da Região, 9 haviam decidido elaborar seus respectivos planos diretores. Desses, 4 já se encontravam regulamentados, 3 em fase de regulamentação e os dois restantes em processo de elaboração (quadro 1).

Quadro 1.1. Municípios da RMBH, segundo situação do Plano Diretor, 1997

Regulamentado	Aprovado. Em fase de regulamentação	Em fase de elaboração	Inexistente
Betim Lagoa Santa Santa Luzia Vespasiano	Belo Horizonte Contagem Nova Lima	Brumadinho Ibirité	Caeté Confins Esmeraldas Igarapé Juatuba Mário Campos Mateus Leme Pedro Leopoldo Raposos Ribeirão das Neves Rio Acima Sabará S. Joaquim de Bicas São José da Lapa Sarzedo

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB-FAFICH-UFMG. Fevereiro a abril de 1997.

Verifica-se que são os municípios maiores e que, de modo geral, possuem uma estrutura administrativa mais organizada, os que elaboraram planos diretores - Belo

Horizonte, Contagem, Betim, Santa Luzia, Lagoa Santa, Nova Lima, Vespasiano, Brumadinho e Ibirité.

Registre-se que, apesar do processo de metropolização e sendo, muitos deles, conurbados com os municípios vizinhos, os planos diretores já elaborados e em fase de elaboração restringem suas análises e propostas aos limites do seu território. Sabe-se, todavia, que houveram algumas iniciativas da parte da equipe técnica dos municípios de Contagem, Belo Horizonte e Betim no sentido da discussão das diretrizes de natureza mais estrutural estabelecidas pelos referidos planos.

Essa “compatibilização” entre os planos diretores ocorreu, portanto, no campo técnico, através de contatos informais. Isto demonstra que há importantes esforços de planejamento que se realizam à margem da estrutura institucional legal. Evidentemente, como foi visto, mesmo a existência de planos diretores municipais articulados não dispensaria a necessidade de um plano diretor metropolitano<sup>29</sup>.

Esse teria como uma de suas finalidades compatibilizar as diretrizes e instrumentos de desenvolvimento urbano locais, articulando-as entre si. Em outras palavras, o plano diretor metropolitano não pode ser visto como uma soma dos planos municipais da região.

Em relação aos instrumentos de intervenção urbana previstos pelos planos diretores, o que possui maior incidência é a “transferência do direito de construir”, seguido do “parcelamento compulsório” e “IPTU progressivo”. Os demais, como “edificação compulsória”, “desapropriação com pagamento de títulos públicos” e “solo criado” aparecem em menor número (Quadro 2, em anexo).

Ressalte-se que cerca da metade desses instrumentos previstos pelos planos diretores já foram regulamentos, sendo que a outra metade se encontra em fase de regulamentação.

Embora para muitas das prefeituras em questão, os citados instrumentos tenham sido implantados em decorrência dos planos diretores, pôde-se constatar que um número significativo desses municípios já possuía vários dos instrumentos de intervenção urbana previsto por legislação ordinária, aprovada bem antes da elaboração dos seus

---

<sup>29</sup> Isto é reforçado, entre outras coisas, também pelo fato de que mesmo quando ocorre, através de contatos e articulações informais, uma certa compatibilização entre os planos diretores municipais, a inexistência de um marco global - Plano Diretor Metropolitano - contribui para que, no processo de aprovação junto às Câmaras Municipais não se garanta o teor das propostas tal como formuladas no projeto do executivo. E, principalmente, apesar das possíveis articulações e compatibilizações conseguidas no nível da equipe técnica, em especial em relação ao sistema viário, as diretrizes municipais aprovadas pelas Câmaras podem constituir-se em entraves para as propostas de cunho metropolitano, ao privilegiar o interesse exclusivamente local.

respectivos planos diretores (tabela 1.5).

Tabela 1.5. Instrumentos municipais de políticas urbanas por período de regulamentação, RMBH,<sup>30</sup>

Instrumento de política urbana	Não tem	Tem. Período de regulamentação					
		até 1988	1989 a 1992	1993 a 1996	1997	não sabe	Sub Total
Perímetro urbano	2	9	1	6	2	1	19
Lei de parcelamento	9	5	2	3	2	1	12
Lei de uso e ocupação do solo	9	4	2	3	2	1	12
Código de obras	4	10	2	3	2	0	17
Código de posturas	1	14	2	2	2	0	20
Lei ambiental	12	3	1	1	4	0	9

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB -FAFICH-UFMG, fevereiro a abril de 1997.

Ressalte-se que, independentemente do tamanho, a maioria dos municípios da RMBH estão dotados de leis relativas ao perímetro urbano e parcelamento, código de obras, código de posturas. Assim 23 municípios possuem código de postura, 22 têm lei definindo o perímetro urbano, 20 têm código de obras, 17 possuem lei de parcelamento do solo, 16 têm lei de uso e ocupação do solo e 16 têm legislação ambiental. Merece registro que, Mário Campos, Sarzedo e São Joaquim de Bicas, os dois primeiros emancipados de Ibirité e o último de Igarapé, têm recorrido à legislação urbanística vigente nos municípios de origem (Ver quadro 2, em anexo).

Deve ser frisado, ainda, que na esmagadora maioria dos municípios os instrumentos citados já se encontram devidamente regulamentados. Entretanto, outros instrumentos menos tradicionais que envolvem a regulamentação do meio ambiente são ainda pouco difundidos entre as prefeituras da região. Desta forma, apenas 9 municípios possuem lei ambiental, 4 desenvolveram um plano de meio ambiente e 3 têm zoneamento ambiental.

Ainda no referente às leis municipais de controle do uso do solo pode-se constatar que, em geral, a utilização de instrumentos tradicionais de regulação por parte dos municípios da região não é fenômeno recente, possuindo longa tradição. A pesquisa não logrou captar de forma mais rigorosa esta variável uma vez que foram levantados tão somente as datas da última regulamentação de cada uma das leis em questão.

<sup>30</sup>Exclusive os municípios de Mário Campos e Sarzedo, ex distritos de Ibirité, e São Joaquim de Bicas, ex distrito de Igarapé. Recém emancipados na época da pesquisa usavam as leis em vigor nos seus municípios de origem.

Finalmente, merece registro o número relativamente elevado de municípios que não exercem sequer um controle básico sobre a ocupação do seu território, além do fato de grande parte da legislação estar em vigor há muitas décadas e, certamente, estar muito defasada em relação às necessidades de normalização impostas pelo processo de crescimento urbano.

BIBLIOTECA DA  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

### 3.3. O tratamento das questões metropolitanas e as parcerias

Na parte da pesquisa de campo em que se buscou levantar os principais problemas metropolitanos, três grandes temas se destacaram: a poluição, especialmente hídrica; a migração desordenada; e a pressão sobre os serviços públicos e infraestrutura (quadro 3).

Quadro 3 - Problemas locais com origem em outro município, RMBH, 1997

Município	Problema		
	Ambiental	Sócio-econômico	Outros tipos
Belo Horizonte	poluição grave na bacia da Pampulha		
Betim	poluição do ar procedente de Contagem		
Brumadinho	poluição do rio Paraopeba		
Caeté			abrigo de menores de BH, sem remuneração pelo estado
Confins	<sup>31</sup>		
Contagem	resíduos não domiciliares de municípios vizinhos que são lançados no lixão de Contagem.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aumento da população favelada =&gt; desempregados em busca de emprego e população expulsa da periferia de BH</li> <li>• aumento demanda por serviços de saúde e educação</li> <li>• intenso fluxo de tráfego de passagem</li> </ul>	

<sup>31</sup> O entrevistado não entendeu a pergunta e apontou: saída de alunos para cursarem o segundo grau em outros municípios (ou seja, carência de vagas nesse nível de ensino em Confins) + carência de hospital obrigando a população a recorrer a hospitais em Pedro Leopoldo.

BIBLIOTECA DA  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Quadro 3 (cont.) - Problemas locais com origem em outro município, RMBH, 1997

Município	Problema		
	Ambiental	Sócio-econômico	Outros tipos
Esmeraldas		sobrecarrega da rede escolar atendendo a alunos residentes em outros municípios	
Ibirité	utilização de estradas do município por minerações situadas em Brumadinho	funciona com "cidade dormitório"	
Igarapé		"cidade dormitório" da população que trabalha em Betim e Belo Horizonte => problemas sociais	
Juatuba	poluição hídrica do rio Paraopeba		
Lagoa Santa	lixo deixado pelos turistas		cadeia pública lotada, abriga presos de Vespasiano
Mário Campos		cidades vizinhas sobrecarregam a rodovia de acesso a cidade e esta a corta ao meio.	
Mateus Leme			com emancipação de Juatuba, a arrecadação caiu em 96%
Nova Lima		loteamentos clandestinos e invasão de terrenos	
Pedro Leopoldo		atração de pessoas carentes vindas de Rib. das Neves, gerando violência	
Raposos	assoreamento dos rios causando enchentes		
Ribeirão das Neves		aumento da população, crescimento desordenado, carência de serviços de infraestrutura do município cidade dormitório	
Rio Acima		não há problemas (Prefeito)	

Quadro 3 (cont.) - Problemas locais com origem em outro município, RMBH, 1997

Município	Problema		
	Ambiental	Sócio-econômico	Outros tipos
Sabará	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poluição córrego Malheiro e ribeirão Arrudas</li> <li>• entulho de material de construção jogado na estrada</li> </ul>	aumento da população	
Santa Luzia	poluição e enchentes no rio das Velhas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aumento da população no município</li> <li>• elitização do espaço de BH, expulsando população carente para S. Benedito</li> </ul>	
São Joaquim de Bicas		cidade dormitório de população que trabalha em BH	
São José da Lapa	poluição do ribeirão da Mata com esgoto e lixo de outras cidades		vinda de marginais de outras cidades comprometendo a segurança pública
Sarzedo	poluição do ribeirão Sarzedo por esgoto e exploração de areia em Ibirité	cidade dormitório de população que trabalha em BH, Betim e Contagem	
Vespasiano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poluição do ribeirão da Mata vinda de Pedro Leopoldo, Matozinhos e Ribeirão das Neves</li> <li>• recebe lixo jogado por São José da Lapa e Lagoa Santa</li> </ul>	invasão de terras na periferia da cidade	

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB - FAFICH-UFMG, fevereiro a abril de 1997.

Como se verá mais adiante, os outros dois tipos de problemas mais relatados - migração desordenada e pressão sobre os serviços públicos e infraestrutura - encontram-se na verdade profundamente imbricados.

Frente aos desafios acima apontados, vários dos municípios da Região têm realizado parcerias visando enfrentar os problemas comuns de maior relevância. Nesse sentido, ressalte-se a existência de um esforço importante visando equacionar o problema da poluição hídrica nos últimos anos. Em relação aos equipamentos de consumo coletivos somente mais recentemente observam-se iniciativas bilaterais de convênios objetivando um enfrentamento comum de alguns problemas (quadro 4).

Um dos principais problemas detectados foi o decorrente da poluição hídrica das bacias

da RMBH - Rio Paraopeba e Rio das Velhas. Esse problema foi explicitamente mencionado por Belo Horizonte, Vespasiano, São José da Lapa, Juatuba, Raposos, Sabará, Santa Luzia e Sarzedo. Betim fez menção a poluição do ar decorrente das atividades industriais de Contagem.

Há áreas densamente ocupadas situadas em locais inadequados, que terminam por acarretar sérios problemas ambientais. Esse é o caso, por exemplo, de áreas da bacia do Ribeirão Arrudas e Onça e da região de Vargem das Flores. Nesse último local, como foi visto, há conflitos institucionais latentes (município de Betim versus Contagem e COPASA versus prefeitura de Contagem)<sup>32</sup>.

Assim, em termos de parcerias institucionais, as iniciativas mais avançadas e que agrupam maior número de municípios se referem a questão das bacias hidrográficas da região. Encontram-se envolvidos prioritariamente os municípios da bacia do Paraopeba e da Bacia do Rio das Velhas.

Evidenciando a importância da questão, assumida insitucionalmente, deve ser registrada a existência de um Fórum Metropolitano de Secretarias Municipais de Meio Ambiente que se reúne mensalmente. Além disto, encontra-se em andamento um processo de negociação entre a SEPLAN-MG e a Fundação Estadual de Meio Ambiente-FEAM, buscando a integração e compatibilização do licenciamento ambiental para a região metropolitana<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>Enquanto que a COPASA tem procurado resolver o problema ambiental na área buscando, entre outras medidas, transferir o esgotamento sanitário para a bacia do Ribeirão Onça, a atual administração municipal tem planos de implementar um novo projeto habitacional na área. Sem sombra de dúvida, se realmente efetivado, esse empreendimento agravaria substancialmente o problema ambiental existente.

<sup>33</sup>Isto se daria através das modificações no decreto 20.791 editado durante a administração do governador Francelino Pereira (1979-1982). A idéia é a de que um grupo de trabalho com a participação de agências públicas e representantes da sociedade civil - inclusive da Câmara do Mercado Imobiliário - prepararia uma pré-minuta das modificações a serem introduzidas no referido decreto.

Quadro 1.4. Parcerias com outros municípios, RMBH, 1997

Município	Parceria	
	Serviço	Município parceiro
Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gerenciamento serviço de taxi</li> <li>• Bacia da Pampulha</li> </ul>	Contagem
Betim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vários convênios 2 a 2</li> <li>• meio ambiente - Consórcio da bacia do rio Paraopeba</li> <li>• saúde - Hospital Betim Central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igarapé</li> <li>• municípios da bacia do Paraopeba</li> <li>• vários hospitais da RMBH</li> </ul>
Brumadinho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meio ambiente - Consórcio da bacia do rio Paraopeba</li> <li>• saúde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• municípios da bacia do Paraopeba</li> <li>• Betim, Esmeraldas, Juatuba, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas</li> </ul>
Caeté	-	-
Confins	-	-
Contagem	transporte (intermunicipal, taxi, escolar)	Belo Horizonte-BHtrans
Esmeraldas	-	-
Ibirité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• girico (serviço de aração e grameamento)</li> <li>• coleta de lixo</li> <li>• cobrança de tributos municipais inscritos na dívida ativa relativos aos exercícios 1992-96</li> </ul>	Mário Campos e Sarzedo
Igarapé	saúde - Hospital Betim Central	Betim
Juatuba	-	-
Lagoa Santa	-	-
Mário Campos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• girico (serviço de aração e grameamento)</li> <li>• coleta de lixo</li> <li>• cobrança de tributos municipais inscritos na dívida ativa relativos aos exercícios 1992-96</li> </ul>	Ibirité
Mateus Leme	-	-
Nova Lima	disposição final do lixo hoje e projeto sendo elaborado, pretendendo parceria ainda não estabelecida	Raposos e Rio Acima
Pedro Leopoldo	-	-
Raposos	disposição final do lixo	Nova Lima
Ribeirão das Neves	-	-
Rio Acima	-	-
Sabará	-	-
Santa Luzia	meio ambiente - consórcio intermunicipal da bacia do rio das Velhas	municípios da bacia do rio das Velhas

Quadro 4 (cont)- Parcerias com outros municípios, RMBH, 1997

Município	Parceria	
	Serviço	Município parceiro
São Joaquim de Bicas	transporte e passe escolar	Igarapé
São José da Lapa	-	-
Sarzedo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• girico (serviço de aração e grameamento)</li> <li>• coleta de lixo</li> <li>• cobrança de tributos municipais inscritos na dívida ativa relativos aos exercícios 1992-96</li> </ul>	Ibirité
Vespasiano	-	-

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB-FAFICH-UFMG, fevereiro a abril de 1997.

Há uma lei nacional de recursos hídricos, aprovada em 1997, que prevê a instituição de agências específicas - os comitês de bacias hidrográficas - para a administração de mananciais. Essa legislação prevê, inclusive, a cobrança de contribuição dos municípios usuários para fins do desenvolvimento de atividades de preservação e manejo dos recursos hídricos. Uma vez aplicada, permitirá às referidas agências o controle sobre recursos críticos necessários a uma atuação mais efetiva<sup>34</sup>.

Na RMBH, já encontra-se institucionalizado o CIBAPAR-Comitê da Bacia do Rio Paraopeba e, em fase de formação, a agência encarregada da gestão da bacia do Rio das Velhas.

Verifica-se, portanto, que a questão institucional da RMBH no que diz respeito ao meio ambiente apresenta interfaces, superposições e inúmeros pontos potenciais de atrito que estão a demandar a compatibilização da ação dos diversos órgãos que atuam na área.

Além da Assembléia Metropolitana-AMBEL, que pode atuar nessa área através de uma de suas câmaras técnicas setoriais, ter-se-à em breve dois comitês de bacia hidrográfica que irão juntar-se à chamada Área de Preservação Ambiental da região Sul-APA Sul que, em grande parte, se superpõe a área de atuação do comitê da bacia do Rio das Velhas, tanto do ponto de vista territorial quanto em relação a alguns de seus objetivos. As atribuições da APA Sul envolvem, além da preservação da flora e da fauna, também a proteção dos recursos hídricos.

<sup>34</sup>Em entrevista aos autores, os assessores de Assuntos Urbanos e Metropolitanos da SEPLAN-MG, metaforicamente disseram que "os atuais comitês de bacia são os órgãos de planejamento metropolitano dos anos 70". Com isto, estavam apontando para as similaridades entre os dois órgãos em suas respectivas épocas de ouro: atuam em issues considerados prioritários na agenda governamental, possuem estrutura e instrumentos institucionalizados a nível nacional, além de possibilidade de acesso a fontes de recursos específicos destinadas ao financiamento de suas atividades através de legislação federal.

Somam-se a esse elenco de órgãos, as inúmeras secretarias e os 17 conselhos municipais de meio ambiente existentes na região metropolitana mencionados anteriormente. Como pode-se perceber, uma atuação concertada desses diferentes órgãos estará a exigir esforço importante dos três níveis de governo e das entidades da sociedade civil que militam na área do meio ambiente.

No que diz respeito a questão da migração desordenada - apontada por onze municípios como problema metropolitano - duas dimensões foram as mais realçadas pelos entrevistados. A primeira enfatizou os efeitos perversos decorrentes do processo de favelização e de invasões de terras decorrentes da expulsão da população pobre, especialmente de Belo Horizonte. Encontram-se nesse caso os municípios de Contagem, Sabará, São José da Lapa, Nova Lima, Vespasiano, Pedro Leopoldo e Santa Luzia.

Nas três maiores prefeituras da RMBH a área de habitação possui estruturação institucional. A Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte-URBEL conta com o respaldo do Orçamento Participativo da Habitação, além do fundo municipal e do Conselho, encontrando-se em discussão a criação de um sistema financeiro de habitação municipal. Em Contagem, o CONTERRA é encarregado da questão habitacional e, em Betim, está ocorrendo a reorganização da sua estrutura de atuação do poder público municipal na área. Até recentemente o órgão encarregado da questão habitacional no município era uma divisão da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Por outro lado, a questão da migração desordenada exige a médio prazo uma política habitacional metropolitana que sequer começou a ser esboçada, apesar dos esforços exitosos recentes da SEPLAN-MG em articular as diversas agências municipais e estaduais para a discussão desta problemática. A complexa e difícil situação habitacional - em parte decorrente do fluxo migratório intrametropolitano - é questão estratégica em diferentes estudos recentes realizados na RMBH (FJP e CEURB, 1998) e um dos pontos nodais da proposta de elaboração do Plano Diretor Metropolitano, em processo de discussão.

A outra dimensão desse mesmo problema refere-se ao papel de cidade-dormitório desempenhado pelos municípios periféricos, que arcam com todos os custos dos serviços e equipamentos urbanos sem contrapartida no referente a geração de renda decorrente do incremento de novas atividades econômicas<sup>35</sup>. Os municípios que mais

---

<sup>35</sup> Obviamente há sempre um aumento de consumo o que incentiva especialmente certos tipos de comércio e serviços, mas que não chega a compensar o incremento da pressão sobre os equipamentos de consumo coletivos e infraestrutura.

destacaram esse elemento foram Mateus Leme, Ibité, Igarapé e Sarzedo. Ressalte-se que não se trata aqui apenas de pessoas que trabalham em Belo Horizonte e que moram em outros municípios da região, mas de um complexo fluxo que envolve diversos municípios, como Ibité/ Betim e Pedro Leopoldo/Ribeirão das Neves, entre outros.

Por fim, embora em nível bem inferior às duas dimensões anteriormente citadas, dois municípios - São José da Lapa e Pedro Leopoldo- correlacionaram o aumento da violência e da criminalidade à questão da migração.

No referente a maior pressão sobre os serviços públicos e infraestrutura - que apresenta forte interface com a migração desordenada acima relatada - doze municípios realçaram diversas dimensões desta questão. Em relação a saturação de equipamentos coletivos, especialmente as redes de saúde e educação decorrente de pressão de municípios vizinhos, a reclamação aparece em Contagem, Caeté, Lagoa Santa e Esmeraldas.

Na área de saúde, com a inauguração recente do Hospital Central de Betim foram realizados convênios com vários hospitais da RMBH, que terminou na prática por envolver municípios de Igarapé, Esmeraldas, Juatuba, Mateus Leme e São Joaquim das Bicas (quadro 4).

Outro problema metropolitano de destaque diz respeito à situação do lixo e entulho, apontadas nas entrevistas realizadas em Vespasiano, Lagoa Santa, São José da Lapa e Sabará. Merecem registro as iniciativas conjuntas de enfrentamento do problema, envolvendo os municípios de Nova Lima, Raposos e Rio Acima.

Por fim, vale ressaltar a situação da saturação e desgaste de vias e avenidas decorrentes do fluxo de veículos metropolitanos. Esta dimensão foi apontada por Contagem, Mateus Leme, Ibité e Mário Campos. Se bem que, na pesquisa realizada, a questão do tráfego aparece como um problema metropolitano, apenas em Contagem, Ibité e Mário Campos, há consenso em torno da necessidade de uma atuação mais decisiva nesta área.

Segundo informações colhidas junto a SEPLAN-MG<sup>36</sup>, haveriam atualmente cerca de 700 km de vias utilizadas pelo transporte coletivo em situação precária. Parte das dificuldades de enfrentamento desse problemas, como se viu anteriormente, decorre de questões institucionais que não permitem a Diretoria de Transporte Metropolitano do DER utilizar totalmente na RMBH os recursos a ela destinados pela Câmara Metropolitana de Compensação Tarifária.

---

<sup>36</sup>Ibid nota 8.

Chama a atenção que o transporte metropolitano não tenha tido destaque entre os principais problemas da RMBH. Evidentemente, sabe-se por diversas outras fontes que a questão representa sério desafio a ser enfrentado, especialmente no referente ao processo de gestão (CEURB, 1997).

Acredita-se que as principais questões metropolitanas foram explicitadas em função de sua posição relativa. Assim, mesmo com as deficiências existentes, há um serviço de transporte metropolitano em funcionamento desde a criação da Metrobel, passando pela Transmetro e, atualmente, a Diretoria de Assuntos Metropolitanos do DER e os recém criados órgãos municipais de transporte (BHtrans, Transbetim, Superintendência de Transporte de Contagem).

Em relação ao serviço de transporte coletivo intermunicipal - concomitante com a gestão realizada pelo DER - há convênios entre Belo Horizonte e Contagem tanto no referente aos ônibus, como aos taxis e transporte escolar. Esses convênios, de grande impacto em toda região, por se tratarem dos dois maiores municípios da grande Belo Horizonte, possivelmente tornarão possível a ampliação e expansão do BHbus<sup>37</sup> para os demais municípios da RMBH. Constatou-se, ainda, no referente ao transporte um convênio bilateral entre São Joaquim das Bicas e Igarapé.

Ressalte-se que em relação a municípios que sofreram desmembramentos recentes há convênios visando a cobrança de tributos municipais inscritos na dívida ativa relativos aos exercícios de 1992 a 1996, bem como de coleta de lixo. Nesse caso, pode-se citar os convênios celebrados por Ibirité com Mário Campos e Sarzedo (quadro 4).

Sabe-se, contudo, que apesar da proliferação de iniciativas dessa natureza, o não enfrentamento estrutural da questão metropolitana tem contribuído para agravar as desigualdades sócio-espaciais - analisadas no próximo capítulo - reforçando a oposição entre o núcleo e a periferia, e para o aprofundamento da crise financeira em vários municípios da Região. Os municípios conseguiram resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento e de planejamento, mas como bem coloca Melo (1997), não lhes é possível, isoladamente, o enfrentamento dos inúmeros problemas metropolitanos.

---

<sup>37</sup> O BHBUS, programa do município de Belo Horizonte - inspirado na experiência de transporte da cidade de Curitiba na administração Jaime Lemner - propõe, através de convênios, o envolvimento dos principais municípios da RMBH de modo a se alcançar uma amplitude metropolitana na condução da política de transporte coletivo.

#### 4. Considerações Finais

A partir do exame da trajetória da política para as regiões metropolitanas no Brasil pode-se, em síntese, identificar três fases distintas:

centralização em Brasília. Nesse primeiro momento - caracterizado pela vigência do regime burocrático-autoritário no país - as regiões metropolitanas contavam com o respaldo do aparato institucional estruturado e da disponibilidade de recursos financeiros que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos;

neolocalismo pós-Constituição de 1988. Esse foi o período de domínio de uma retórica municipalista exacerbada, onde a questão metropolitana, era identificada *in limine* com o desmando do governo militar e simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz;

parcerias entre municípios metropolitanos. A partir de meados dos anos 90, muitas vezes a margem do aparato institucional metropolitano, constata-se um processo de parcerias entre municípios objetivando enfrentar questões setoriais que transcendem a esfera local.

Viu-se que, contrariamente ao primeiro momento, os dois últimos foram marcados pela ausência de políticas regulatórias consistentes e de financiamentos federais, observando-se mais recentemente o surgimento de redes nacionais visando a troca de experiências no enfrentamento dos problemas metropolitanos.

Ao se discutir as razões que explicariam os obstáculos enfrentados na operacionalização da gestão dos serviços de âmbito metropolitano pode-se verificar que, ao contrário do que afirmaram os técnicos da SEPLAN-MG - que atribuíram ao relacionamento político existente entre o prefeito da cidade pólo e o governador do estado, parte substancial das razões que explicariam os problemas observados na RMBH e o relativo sucesso da gestão em outras regiões como, por exemplo, a de Curitiba - pode-se constatar que as são especificidades das diversas políticas setoriais que acabam por deter um forte poder explicativo das alianças e conflitos entre os diferentes agentes públicos e privados que atuam no espaço metropolitano.

Assim, como se viu, no que se relaciona a questão do transporte metropolitano, o governo do estado e do município tendem a se aliar apesar das diferenças políticas *lato sensu* entre o governador e o prefeito da Capital. Em contraposição, no caso dos serviços de água e esgoto já é evidente o conflito potencial a ser desencadeado nos próximos anos entre as duas esferas de governo. Este conflito não deverá ser eliminado

mesmo se supondo uma futura situação de afinidade política entre os mandatários do estado e de Belo Horizonte.

Verificou-se que, buscando exercer sua autonomia, a maioria dos municípios da RMBH possui um razoável acervo de instrumentos de intervenção no espaço urbano, sendo que nos últimos anos ampliou-se consideravelmente a institucionalização de mecanismos inovadores de gestão. Entre eles destacou-se os conselhos municipais, que permitem o envolvimento da comunidade local nas políticas setoriais.

Em relação a esses últimos, verificou-se que são mais freqüentes os que representam pré-requisito para o acesso a programas ou recursos específicos, que acabam por significar um estímulo adicional a sua criação.

Ainda no referente a formação de diferentes conselhos, chama a atenção a institucionalização apenas de um pequeno número voltado para questões econômicas, em contraste com a proliferação dos de cunho social. Parece que esse quadro institucional reflete a forma predominante dualista através da qual têm sido tratados os assuntos econômicos *vis-a-vis* aos sociais. Nos primeiros a população teria pouco a dizer, uma vez que seriam regidos pelas leis de mercado, pretensamente técnicas, cabendo-lhe opinar em relação aos de cunho social, esses sim, passíveis de envolvimento da comunidade<sup>38</sup>.

Por fim, vale frisar que os conselhos em geral não só possuem formalmente poderes deliberativos, como são formados majoritariamente por representantes de organismos não governamentais, quais sejam, prestadores de serviços, ONGs, clientela.

A pesquisa de campo detectou, ainda, que as administrações municipais percebem a existência de inúmeras questões de cunho nitidamente metropolitano, mais especialmente nas áreas de poluição hídrica e de infraestrutura e serviços públicos tais como a habitação, o transporte, a coleta e disposição final de lixo. Frente a inexistência de órgãos e instrumentos adequados ao enfrentamento dos problemas metropolitanos de uma forma compreensiva, os governos locais da RMBH têm buscado a criação de parcerias setoriais - envolvendo dois ou mais municípios - visando o enfrentamento de algumas das questões consideradas mais graves.

A compatibilização entre os planos diretores elaborados por alguns municípios ocorreu no campo técnico, através de contatos informais. Isto demonstra que há esforços de planejamento que se realizam à margem da estrutura institucional legal. Como nos

---

<sup>38</sup>Para uma crítica a essa visão dualista que é atualmente hegemônica na América Latina e em diversas agências internacionais, ver CORAGGIO, 1991.

informa Cintra parte importante das atividades de planejamento ocorre fora da estrutura institucional, em espaços e interfaces informais entre agências e órgãos que possuem interesses complementares e recorrentes, configurando o que o autor denomina de “ilhas de planejamento” (Cintra, 1978). Evidentemente, como foi visto, a existência de planos diretores municipais articulados não dispensa a necessidade de um plano metropolitano.

Pode, ainda, ser contatada a importância do papel a ser desempenhado pela SEPLAN-MG na articulação da ação dos agentes públicos - municipais e estaduais - e privados envolvidos com a questão metropolitana, tal como vem ocorrendo na promoção de consensos em torno de algumas questões setoriais pontuais, como se viu.

Todavia, identifica-se como questão central a ser equacionada, a definição de mecanismos de aporte de recursos financeiros e de critérios para a sua distribuição na implementação de política metropolitana. É fundamental que na criação do Fundo Metropolitano sejam garantidas condições de equidade na distribuição social e territorial dos custos e dos benefícios.

## **II. DESIGUALDADE SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

Nesse capítulo discute-se o processo de metropolização e a desigualdade social na Região Metropolitana de Belo Horizonte no período recente, tratando-se, num primeiro momento, de recuperar a trajetória do crescimento periférico e das transformações do espaço metropolitano a partir dos anos 70. Numa segunda parte, analisa-se de modo mais aprofundado a estrutura da desigualdade social na Região nos anos 90.

### **1. O Modelo de Crescimento Urbano, a Estrutura Metropolitana e a Desigualdade**

Nesta seção é discutido o processo de estruturação metropolitana, destacando o crescimento periférico e a migração intra-metropolitana. As análises valem-se principalmente das informações dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, tomando o ano de 1970 como ponto inicial.

Há uma série de autores que vem propugnando a ocorrência de uma profunda alteração no modelo de crescimento urbano a partir da década de 80, a exemplo de Melo, 1990; Ribeiro e Lago, 1992; Ribeiro e Azevedo, 1996 e Caldeira 1997. Melo é o mais didático e categórico entre eles. Assume os anos 1984 e 85 como um corte nas tendências de estruturação espacial - internacional, regional e intra-urbana. Tais anos instauram o antes e o depois.

Caracterizam o antes: a desconcentração industrial, a nível regional, graças a incentivos e investimentos conjugados - estatais, nacionais e multinacionais; a integração de técnicas e capitais viabilizando o complexo agro-industrial e a penetração do capital financeiro no campo; a vigência de um padrão locacional dos setores dinâmicos - bens de capital e intermediários- determinado por fatores que incrementam a desconcentração, como proximidade ao fornecimento de matéria-prima, subsídios, além de planos políticos de pólos regionais e a centralização tributária.

No depois, a crise fiscal restabelece a lógica da reconcentração, minando a expansão da fronteira agrícola e a consolidação de programas setoriais, como o PROALCOOL. O novo padrão locacional se rege pelo desenvolvimento e ambiente tecnológicos que tendem à reconcentração, restringindo o alcance de decisões locais de natureza política e incrementando a descentralização tributária e a segmentação regional. O próprio autor questiona se o impacto dessas mudanças significa o retorno ao *status quo* preexistente.

No que tange à estruturação intra-urbana, o primeiro período se caracteriza por uma

expansão acelerada da habitação entre as camadas médias e superiores, pelo predomínio de uma ocupação extensiva de novas áreas e um crescimento de densidade nas áreas de transição. Por sua vez, o segundo período é caracterizado pelo colapso dos mercados de média e alta renda e por uma especialização de produção por encomenda de unidades habitacionais de altíssimo luxo, reforçando a reconcentração e a verticalização de áreas centrais elitizadas.

O processo de periferização no período 1975-1984 conjugava formalidades - com destaque para a alta participação do setor público na produção de moradias - e informalidades, particularmente a auto-construção em loteamentos clandestinos. A partir de 85 haveria uma informalização brutal na produção de moradias populares via adensamento, pois o padrão de expansão periférica se esgota, graças à conjugação de fatores relativos à queda da renda real, às altas inflacionaria e aos efeitos da Lei 6766<sup>39</sup>. Agora, a valorização das áreas centrais, antes a sua deterioração. A expansão das áreas urbanas dos anos setenta é resultado de investimento em infra-estrutura e serviços urbanos e tal expansão se reverte no final da década de oitenta. O *boom* que era residencial muda para não residencial.

E conclui: "como resultado dos fatores citados se verifica uma tendência a uma segmentação intra-urbana mais acentuada. A nova cidade é menos heterogeneamente desigual e mais homogeneamente desigual, o que funda agora num dualismo primário"<sup>40</sup>.

Por sua vez, Caldeira analisa a disseminação em grandes centros urbanos de verdadeiros "enclaves fortificados" criadores de um novo modelo de segregação espacial, pois administram regras de admissão e exclusão e geram fragmentação da circulação e do uso de espaços públicos<sup>41</sup>.

Destaca que as formas pelas quais a segregação social se inscreve no espaço das cidades varia historicamente. Em São Paulo, tipifica três situações: a do começo do século, quando a cidade concentrada aproxima diferentes grupos sociais que vivenciam uma profunda diferenciação nos seus arranjos habitacionais; a segregação do período 1940 - 80, que ocorre numa cidade organizada a partir da relação centro e periferia, na qual as grandes distâncias e a qualidade de vida urbana separam os grupos sociais, e a da atualidade. Nos anos 90, o novo padrão de segregação está se dando com a diminuição das distâncias físicas entre ricos e pobres e, ao mesmo tempo, com uma

---

<sup>39</sup>Lei federal promulgada em 1979, que trata do controle do parcelamento do solo pelo poder público.

<sup>40</sup>Melo, 1990:250.

<sup>41</sup>Caldeira, 1997.

obviedade e complexidade dos mecanismos de separação.

As mudanças urbanas pós-oitenta e os novos padrões de segregação espacial são resultantes da combinação de quatro processos relativos à crise econômica, à consolidação democrática, à reestruturação produtiva e ao aumento da criminalidade e do medo. A recessão da economia, as altas taxas de inflação e desemprego resultaram no aumento da pobreza e têm negado às novas gerações a possibilidade da auto-construção e a reprodução do processo de periferização tal como vinha se processando desde os anos 40. "A periferia vem se tornando inacessível para os mais pobres"<sup>42</sup>.

A conseqüência é o favelamento crescente ou a mudança para os municípios mais afastados do núcleo central. A pressão dos movimentos sociais desde a metade dos anos setenta, num contexto de eleições regulares, significou maior peso político das periferias, melhorias de sua infra estrutura urbana, programas de regularização fundiária e, como contrapartida, uma diminuição na oferta de lotes baratos e geralmente ilegais.

A restauração produtiva na cidade de São Paulo se dá com desindustrialização, tornando-a um centro financeiro, de serviços especializados e de coordenação de atividades. Os efeitos urbanos decorrentes desse processo são distintos: de um lado a transformação de áreas abandonadas em cortiços ou em iniciativas de renovação urbanística, com obras viárias e prédios residenciais. De outro, o deslocamento de serviços e comércio para as antigas periferias, que se agregam em novos centros de serviços e comércio, como os *shopping centers*.

Essa última mudança fornece a retórica ao novo padrão de segregação residencial urbana, justificando-o no crescimento do crime violento e do medo. O resultado é a adoção de estratégias de proteção que mudam a paisagem urbana, uma cidade de muros, grades e barreiras, propiciando uma nova estética, a da segurança. Embora tais enclaves dependam da cidade, da sua mistura de classes e mesmo das tarefas domésticas cotidianas, os simulacros expressam a segregação social como um valor.

No entanto, nem todos os estudos mais recentes apontam nessa mesma direção. Cunha vai chegar - via estudo das migrações intra-metropolitanas na grande São Paulo - à questão do modelo de crescimento urbano, com conclusões opostas àquelas de Melo e Caldeira. Mostra que, independente da forte redução da migração externa, a dinâmica interna da Região Metropolitana de São Paulo foi muito intensa nos anos oitenta, principalmente no que se refere à distribuição de sua população, reproduzindo "todas as características do fenômeno da década anterior, desde o seu caráter

---

<sup>42</sup>Caldeira, 1997: 157.

centrífugo - ou seja, ocorrendo, em grande medida, a partir das áreas centrais em direção à periferia - até mesmo na configuração das dinâmicas sub-regionais” o que “implicou em um espraiamento ainda maior da malha urbana metropolitana”<sup>43</sup>. Salienta ainda que o perfil da renda dos imigrantes intra-metropolitanos sofreu um relativo empobrecimento, havendo um aumento sensível das famílias com renda inferior a dois salários mínimos em todos os municípios e especialmente nos mais desenvolvidos.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte, embora tenha registrado rápido crescimento demográfico, vem apresentando, desde os anos 70, um acentuado declínio nas taxas de crescimento populacional, seguindo tendências do país. Com efeito, a partir de 1970, quando a população regional era de 1.602.852 habitantes, até atingir o ano de 1996, quando o seu contingente demográfico atinge 3.801.012 moradores, a Região apresentou índices declinantes, não obstante os mesmos se situarem bem acima dos parâmetros nacionais (tabela 2.1) .

Tabela 2.1. Taxas anuais de crescimento demográfico - Brasil e RMBH, 1970-1996

Períodos	1970-1980	1980-1991	1991-1996
RMBH	4,70	2,57	2,04
Brasil	2,70	1,89	1,32

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 1970, 1990, 1991 e Contagem da População 1996.

Por sua vez, a densidade demográfica<sup>44</sup> média regional passou de 4 hab/ha, em 1970, para 10 hab/ha, em 1996 (tabela 2.2).

Tabela 2.2. Densidade demográfica média regional - RMBH, 1970, 1980, 1991 e 1996

Anos	Densidade
1970	4
1980	7
1991	9
1996	10

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 1970, 1990, 1991 e Contagem da População 1996.

O primeiro cuidado a ser tomado na discussão do modelo de crescimento das metrópoles se refere às diferenças regionais. A queda nas taxas de crescimento é geral no país, mas oscila de 20% em Fortaleza, a 77%, no Rio de Janeiro. No seu conjunto, quatro situações podem ser destacadas. A primeira é típica das duas metrópoles nacionais. Rio de Janeiro e São Paulo experimentaram quedas acentuadíssimas no

<sup>43</sup>Cunha, 1997: 31-9.

<sup>44</sup>Densidade demográfica = número de habitantes por hectare (hab/ha).

ritmo de seu crescimento demográfico. As duas cidades e suas respectivas regiões metropolitanas perdem participação no total dos residentes daqueles estados, cujo dinamismo urbano foi maior que o verificado nas capitais e suas aglomerações.

Tabela 2.3. Crescimento populacional das regiões metropolitanas e capitais brasileiras, 1970 - 1980, 1980 - 1991

Categorias Espaciais		Taxa anual crescimento demográfico entre os períodos 70/80 e 80/91				% na população estadual entre os períodos 70/80 e 80/91			
		Aumentou % +		diminuiu % -		aumentou % +		diminuiu % -	
N O R T E	RM			Belém	37.9			Belém	10.6
	Capital	P.Velho	50.1	Manaus	40.9	Manaus	9.2	Belém	10.6
		R.Branco	43.2	Belém	32.4	R.Branco	21.3	Macapá	20.8
		B.Vista	13.4	Macapá	48.6			B.Vista	21.9
								P.Velho	7.1
N O R D E S T E	RM			Fortaleza	20.2	Fortaleza	20.7		
	Capital			Recife	33.9	Recife	5.3		
				Salvador	29.7	Salvador	12.1		
				S. Luiz	25.1	S. Luiz	25.7		
				Teresina	22.8	Teresina	31.2		
				Fortaleza	36.5	Fortaleza	11.9		
				Natal	25.5	Natal	14.4		
				J. Pessoa	6.4	J. Pessoa	30.4		
				Recife	46.8			Recife	7.1
				Maceió	0.7	Maceió	24.1		
			Aracaju	39.5	Aracaju	4.6			
		Salvador	28.9	Salvador	9.6				
C O T	Capital			C.Grande	27.6	C.Grande	38.7		
				Cuiabá	23.7	Cuiabá	6.1		
				Goiânia	65.0			Goiânia	0.5
S U D E S T E	RM			B.Hrzte	44.0	B.Horizte	12.7		
				Rio	76.7			Rio	4.5
				S. Paulo	61.2			S. Paulo	3.1
	Capital			B.Hrzte	65.7			B.Hrzte	2.2
				Rio	76.4			Rio	5.9
				S. Paulo	72.7			S. Paulo	10.4
		Vitória	56.1			Vitória	3.2		
S U L	RM			P.Alegre	32.9	P.Alegre	12.4		
				Curitiba	49.6	Curitiba	23.5		
	Capital			P.Alegre	56.8			P.Alegre	4.5
				Curitiba	60.5	Curitiba	14.1		
		Florianp.	9.6	Florianp.	8.5				

Fonte: FIBGE. Censos Demográficos. Dados trabalhados por AZZONI, 1995.

Diferente é a situação das regiões metropolitanas de Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte. As quedas significativas nas taxas de crescimento que experimentaram são fruto sobretudo da diminuição da participação das capitais, sendo o incremento explicado pela periferização. A participação dessas regiões metropolitanas no total dos residentes dos respectivos estados é ainda crescente, embora o peso dos municípios pólos seja

decrecente.

Já Fortaleza, Salvador e Curitiba, numa evidente simplificação, comporiam um terceiro grupo. As duas regiões nordestinas apresentaram, de um lado, uma queda reduzida na intensidade de crescimento e, de outro, um alto incremento na participação estadual. Já a queda acentuada na taxa de crescimento de Curitiba não chegou a significar queda na participação do total estadual. O Paraná, capital e interior, experimentou um comportamento mais homogêneo.

Belém, como de resto as cidades da região amazônica, mereceria uma análise mais aprofundada. O dinamismo urbano regional contraria a atual média nacional, lembrando o quadro observado no país há duas décadas atrás. O incremento verificado na região metropolitana se deve, sobretudo, ao desempenho da capital. Ainda assim, Belém perde significado no total da população estadual, tamanha a intensidade do processo de urbanização do interior.

Apesar do sentido geral das mudanças ser único, apontando para uma desconcentração, as sensíveis diferenças entre os diferentes grupos recomendam cautela e sinalizam a necessidade de aprofundamentos.

Desenvolve-se, nesta seção, o estudo específico da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, seguindo-se três vertentes. Na primeira, mediante uma análise comparativa de seus municípios, com um detalhamento espacializado do crescimento demográfico da Capital. A segunda fornece um breve retrospecto da formação e desenvolvimento de seu núcleo conurbado regional: a aglomeração metropolitana. E, o terceiro, incorpora na análise as unidades de estruturação metropolitana vigentes.

### **1.1. O comportamento demográfico dos municípios da RMBH: 1980-1991**

Tomando-se Belo Horizonte como referência geográfica, a análise do crescimento demográfico observado nos municípios da Região na última década mostra que os seus três municípios vizinhos ao norte - Santa Luzia, Vespasiano e Ribeirão das Neves - são os que apresentam as mais altas taxas de crescimento, dando continuidade à lógica de crescimento explosivo - em termos comparativos aos demais. De fato, na última década foram esses do municípios que funcionaram como território de expansão das periferias da Capital. Mantendo-se o mesmo padrão, Lagoa Santa e, num segundo momento, Pedro Leopoldo seriam, nesta ordem, os próximos a serem atingidos por esse processo.

Da mesma forma, a oeste, os vizinhos imediatos à região do Barreiro, em Belo Horizonte, tiveram um ritmo de crescimento bastante superior à média metropolitana:

Contagem, Betim e Ibirité, com 4.4, 6.7 e 7.9% ao ano, respectivamente. E os vizinhos dos vizinhos - Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme - com taxas anuais entre 3.3 e 4,6%, reforçam a antiga tendência, configurando-se como pontos futuros da expansão metropolitana.

Tabela 2.4. População residente e taxa de crescimento por município, RMBH, 1980 - 1991

Municípios	População		Taxa de crescimento (1)
	1980	1991	
Belo Horizonte	1.768.492	2.016.253	1.2
Betim	84.290	171.173	6.7
Brumadinho	17.957	19.297	0.7
Caeté	30.594	33.153	0.7
Contagem	280.721	448.813	4.4
Esmeraldas	16.192	24.200	3.7
Ibirité	40.017	92.635	7.9
Igarapé	16.608	27.368	4.6
Lagoa Santa	19.525	29.726	3.9
Mateus Leme (2)	18.837	27.030	3.3
Nova Lima	41.239	52.320	2.2
Pedro Leopoldo	30.004	41.567	3.0
Raposos	11.830	14.167	1.7
Rib. Das Neves	67.278	143.696	7.1
Rio Acima	5.068	7.063	3.1
Sabará	64.255	89.688	3.1
Santa Luzia	59.903	137.854	7.9
Vespasiano (3)	25.155	54.520	7.3
<b>R M B H</b>	<b>2.597.965</b>	<b>3.430.309</b>	<b>2.6</b>

Fonte: FIBGE. Censos Demográficos. 1980 e 1991.

(1) Taxa Média Geométrica Anual

(2) Inclui Juatuba

(3) Inclui S. José da Lapa

Aliás, a recente divulgação da recontagem de população e domicílios, realizada em 1996 pela FIBGE, confirmou essa constatação ao captar essa dinâmica no presente, reforçando-a e especificando-a.

Tabela 2.5. População residente e taxa de crescimento por município, RMBH, 1991 - 1996

Municípios	População		
	1991	1996	Tx. Crescimento
Belo Horizonte	2.020.161	2.091.770	0,70
Betim	170.934	249.795	7,88
Brumadinho	19.308	24.257	4,67
Caeté	33.251	34.869	0,95
Confins (1)	3.183	4.266	6,03
Contagem	449.588	491.268	1,79
Esmeraldas	24.298	33.935	6,91
Ibirité (2)	78.090	106.773	6,46
Igarapé (2)	15.957	17.893	2,32
Juatuba	9.436	12.326	5,49
Lagoa Santa (2)	26.641	30.755	2,91
Mário Campos (1)	5.081	7.247	7,36
Mateus Leme	17.597	20.712	3,31
Nova Lima	52.400	56.939	1,68
Pedro Leopoldo	41.594	47.299	2,60
Raposos	14.242	14.652	0,57
Ribeirão das Neves	143.853	197.147	6,51
Rio Acima	7.066	7.524	1,26
Sabará	89.740	100.570	2,30
Santa Luzia	137.825	152.682	2,07
S. Joaquim de Bicas (1)	11.443	13.107	2,75
São José da Lapa (1)	6.856	12.498	12,21
Sarzedo (1)	9.504	12.492	5,62
Vespasiano	48.012	60.536	4,74
<b>RMBH</b>	<b>3.436.060</b>	<b>3.801.012</b>	<b>2,04</b>

Fontes: FIBGE, Censos Demográficos 1970, 1990, 1991 e Contagem da População 1996.

(1) Municípios instalados em 01.01.1997.

(2) Municípios desmembrados em 01.01.1997.

A RMBH continua crescendo, mas à taxas cada vez menores, havendo no último quinquênio uma redução na ordem de 20% na sua intensidade. Belo Horizonte também caminha nesse mesmo sentido e de forma ainda mais evidente. Se nos anos 80, o ritmo de seu crescimento correspondia à metade do da Região Metropolitana, a partir de 91 ele passa a significar um terço. A taxa regional cai de 2,6 para 2,04% e a da capital de 1,2 para 0,70%. Enquanto isto, todo o vetor sul - Nova Lima, Raposos, Rio Acima - e Caeté, a leste, experimentam hoje um crescimento muito baixo, ao redor da metade da média regional.

Continua o processo de expansão ao norte, com a consolidação de Vespasiano e Santa Luzia, com a evidenciação das tendências para Pedro Leopoldo e Lagoa Santa e o desafio da consagração de Ribeirão das Neves como a periferia metropolitana por excelência, com o seu contínuo crescimento acelerado, o triplo da média regional.

Há uma retomada da liderança pelo vetor oeste que cresce muito como um todo. Nele, a novidade é a queda muito acentuada do desempenho de Contagem - sua taxa anual cai de 4,4 nos anos oitenta, para 1,79%, nos últimos cinco anos. A ocupação do território naquele vetor não acompanha a Rodovia Fernão Dias - o que iria significar a aguardada explosão de Igarapé e Brumadinho - mas ocorre à sua esquerda, a partir de Betim e agora Ibirité e à sua direita a partir de Betim: Esmeraldas, Mateus Leme e Juatuba. Todos apresentam um crescimento muito alto, particularmente Betim e Ibirité.

Dialogando com os autores que examinam os ritmos de crescimento e os padrões de desconcentração das aglomerações metropolitanas<sup>45</sup> e tendo presente o desempenho econômico dos municípios situados nessas áreas, pode-se evidenciar a especificidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tanto os padrões de acumulação quanto os de concentração populacional conferem à RMBH uma posição privilegiada no estado.

Tabela 2.6. Produto Interno Bruto (P.I.B.) e taxa de crescimento por município, RMBH, 1985, 1990.

Municípios	População				
	1985	1990	1995	Taxa de Crescimento	
				85-90	90-95
Belo Horizonte	9.752.650	10.534.780	11.617.946	1,6	2,0
Betim	1.360.327	1.460.117	1.721.782	1,4	3,4
Brumadinho	87.018	105.929	114.610	4,0	1,6
Caeté	75.857	74.464	69.260	-0,4	-1,4
Contagem	1.665.289	1.658.212	1.989.128	-0,1	3,7
Esmeraldas	18.247	38.542	53.102	16,1	6,6
Ibirité	67.462	75.081	97.319	2,2	5,3
Igarapé	22.178	31.233	49.005	7,1	9,4
Juatuba	4.660	8.068	32.936	11,6	32,5
Lagoa Santa	94.949	78.002	213.866	-3,9	22,4
Mateus Leme	16.069	23.566	28.470	8,0	3,9
Nova Lima	255.677	275.812	252.624	1,5	-1,7
Pedro Leopoldo	155.463	163.227	187.123	1,0	2,8
Raposos	8.234	15.756	25.516	13,9	10,1
Rib. das Neves	47.828	75.369	118.254	9,6	9,4
Rio Acima	9.764	7.182	9.566	-6,0	5,9
Sabará	10.338	130.079	207.119	3,9	9,7
Santa Luzia	189.229	206.143	225.431	1,7	2,3
S. José da Lapa	24.122	22.119	35.634	-1,7	10,0
Vespasiano	166.591	172.819	290.713	0,7	11,0
RMBH	14.128.752	15.158.490	17.345.420	1,4	2,7
MG	37.505.202	41.115.255	47.579.275	1,9	3,0

Fonte: Centro de Estatística e Informação, Fundação João Pinheiro.

Em 1985, Produto Interno Bruto-PIB da Região equivalia a 37,% do total do estado de Minas Gerais e, em 1995, 36,3%, com uma taxa de crescimento na década da ordem de

<sup>45</sup>Negri, 1996.

2,1%<sup>46</sup>. O PIB por habitante acusou um decréscimo pouco significativo - 0,2% - nesse mesmo período, indicando que os padrões de acumulação não são suficientes para explicar a queda do ritmo de crescimento da população e a desconcentração. A população regional que, em 1985, correspondia a 20,5% do total do estado, eleva sua participação em 1995 para 22,3%.

A comparação entre o poder de acumulação e taxa de crescimento da população por município, auxilia a compreensão do quadro de desigualdades e ajuda a explicar o modelo de crescimento periférico. Com efeito, o município de Belo Horizonte, que tem reduzido cada vez mais o ritmo de crescimento da população, acusa para o PIB uma taxa quase três vezes superior à da população e apresenta uma média *per capita* mais de duas vezes à da Região Metropolitana.

Tabela 2.7. P.I.B. segundo os municípios da RMBH, 1985, 1995

Municípios	População		
	1985	1995	Taxa de crescimento
Belo Horizonte	5,21	5,59	7,29
Betim	12,09	7,28	-39,78
Brumadinho	4,68	4,91	4,91
Caeté	2,40	2,00	-16,67
Contagem	4,86	4,12	-15,23
Esmeraldas	0,95	1,65	73,68
Ibirité	1,21	0,81	-33,05
Igarapé	1,08	1,62	50,00
Juatuba	4,07	6,29	54,54
Lagoa Santa	0,64	2,79	335,93
Mateus Leme	0,73	1,42	94,52
Nova Lima	5,59	4,51	-23,95
Pedro Leopoldo	4,51	4,05	-10,20
Raposos	0,64	1,75	181,96
Ribeirão das Neves	0,52	0,63	21,15
Rio Acima	1,67	1,29	-22,75
Sabará	1,45	2,10	44,82
Santa Luzia	2,26	1,51	-33,18
São José da Lapa	3,44	3,06	-11,05
Vespasiano	4,85	4,99	2,88
RMBH	4,81	4,71	-2,08

Fonte: Centro de Estatística e Informação, Fundação João Pinheiro.

Do ponto de vista do metropolitano, pode-se afirmar não haver correlação positiva entre padrões de crescimento econômico localizado e ocupação de áreas para assentamento habitacional. O crescimento periférico, contrariamente, tende a ocorrer em regiões e municípios com pequeno poder de acumulação, reforçando o que tem sido chamado de

<sup>46</sup>FJP, 1996: 36.

“metropolização da pobreza”.

Desse modo os municípios de Ibité - cuja população cresce atraída pela Eixo Industrial - e Ribeirão das Neves, situado na periferia norte do Aglomerado Metropolitano, são também os que registram os menores índices *per capita* do produto interno bruto. A exceção aparente do município de Betim – maior PIB *per capita* da RMBH – explica-se pela preparação para ocupação periférica ainda na década de 40 e a ocupação efetiva a partir do início da “nova industrialização mineira” na década de 70<sup>47</sup>.

Também no município da capital a população mais pobre tende a ocupar as áreas de menor interesse para atividades econômicas e investimentos em serviços. Aqui, porém, importa acrescentar que a diferenciação que define os espaços de moradia, examinada do ponto de vista da acumulação, é determinada pelos fatores que compõe o PIB – agricultura, mineração, diferentes ramos da indústria e hierarquia dos serviços. A tabela 8, a seguir, esclarece esta constatação para as diferentes regiões de Belo Horizonte<sup>48</sup>.

Tabela 2.8. Distribuição da população e taxa de crescimento, segundo as Administrações Regionais, Belo Horizonte, 1980 - 1991

Administrações regionais	População		
	1980	1991	Taxa de crescimento (1)
Barreiro	154.743	220.872	3.3
Centro-Sul	238.971	249.862	0.4
Leste	261.626	254.035	-0.3
Nordeste	211.138	247.774	1.5
Noroeste	337.763	339.002	0.0
Norte	114.585	150.877	2.5
Oeste	235.650	249.059	0.5
Pampulha	80.284	106.330	2.6
Venda Nova	133.730	198.442	3.7
Belo Horizonte	1.768.492	2.016.253	1.2

Fontes: Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte e FIBGE.

(1)Taxa Média Geométrica Anual

Os dados referentes à Capital e à distribuição intra-urbana de sua população são congruentes com a conformação espacial citada. Belo Horizonte apresentou, nos anos oitenta, um crescimento equivalente à metade da média metropolitana, embora seus vetores norte e oeste tenham experimentado um desempenho bem superior. Ao norte, o ritmo de crescimento demográfico na área sob jurisdição da Administração Regional-AR Pampulha e na AR Norte foi o dobro do verificado no total do município e, o de Venda Nova, o triplo. Ao oeste, o crescimento relativo da população residente na AR Barreiro aproxima-se do verificado em Venda Nova. As AR mais centrais tiveram incremento nulo

<sup>47</sup>Ver Souza e Teixeira, 1994.

<sup>48</sup>Tomando-se, para diferenciar internamente a Capital, as administrações regionais.

ou mesmo negativo.

Ora, embora a preocupação inicial tenha sido a de detectar mudanças, a constatação mais importante se refere à persistência, a continuidade de um processo ao longo de décadas, segundo o qual o crescimento populacional - maior ou menor - se dá mediante a progressiva ocupação dos eixos norte e oeste, seja pela incorporação de novos territórios, seja pelo incremento de densidades. Assim, a novidade neste aspecto está mais na localização e na intensidade do crescimento ao longo daqueles eixos espacialmente estruturantes.

## **1.2. A formação do aglomerado metropolitano**

A aparente novidade indicada pelos dados demográficos já fora sinalizada pelos agentes imobiliários desde o final dos anos 40 e pode ser visualizada na evolução dos parcelamentos. Com efeito, o empreendimento da Pampulha ao norte do Núcleo Central e o da Cidade Industrial, a oeste, indicaram imediatamente aos empresários imobiliários o mercado futuro<sup>49</sup>.

A Aglomeração Metropolitana tem origem a partir dessas iniciativas, articulando inicialmente regiões do próprio município até então isoladas do núcleo central - Barreiro, a Oeste e o distrito de Venda Nova ao norte - e criando problemas para a articulação interna no município de Contagem. O efeito Pampulha ensejou ainda outros empreendimentos a noroeste do Aglomerado de que é exemplo a Cidade Jardim Balneário (região da Ressaca), favorecendo a expansão para o município de Contagem e aprofundando os efeitos desarticuladores sobre a polarização daquela sede municipal.

Os dados apresentados a seguir sintetizam a trajetória de formação da aglomeração metropolitana, anterior às recentes mudanças.

---

<sup>49</sup> PLAMBEL, 1978 e 1986.

Tabela 2.9. População e taxas de crescimento da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte, 1970-1991

Anos	População Total	População agregada à aglomeração		Taxas de crescimento na década	
		(N)	%	População Total	População Agregada
1970	1.419.971	381.130	23,74	-	-
1980	2.292.836	665.187	26,31	4,9	5,7
1991	3.007.371	1.115.905	33,49	2,5	4,8
70-91				3,6	5,2

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 1970, 1980 e 1991.

Contrariando as teorias voltadas para explicar o chamado crescimento “natural” das cidades, Belo Horizonte, como cidade planejada em fins do século XIX, cresceu da periferia para o centro. O zoneamento adotado favoreceu a proliferação de diversas aglomerações pouco articuladas às zonas urbanas e suburbanas - as colônias agrícolas.

Além disso, o próprio sistema de comunicação ferroviária implantado desde o início ensejou a consolidação de núcleos em torno de estações e paradas, direcionando o crescimento no eixo leste com término na estação de General Carneiro no município de Sabará, Barreiro - colônia no extremo oeste iniciada já em 1894 - e Bernardo Monteiro, no interior do futuro município de Contagem. Nessa evolução, se instaura o trinômio, conjugando rede fluvial, estrada de ferro e favelas. As linhas de bondes, implantadas logo no início deste século, cuidam de suprir a integração do centro com outras periferias emergentes.

O Censo Municipal de 1912 acusa uma população de 38.822 habitantes, da qual apenas 32% residente na área urbana. A maioria ocupava a periferia, desde General Carneiro, Marzagão e Taquaril a leste, até Menezes, Jatobá e Barreiro a oeste, Gorduras a nordeste, Engenho Nogueira e Pampulha, ao norte e, além do núcleo de Venda Nova, que preexistia à Capital<sup>50</sup>.

O início da conurbação se dá com a consolidação da Cidade Industrial de Contagem no começo dos anos sessenta. Com efeito, a ação dos empresários industriais exigiu assentamentos operários junto à Cabana do Pai Tomás no município de Belo Horizonte<sup>51</sup>. Assim, na década de 50, Belo Horizonte e os municípios vizinhos acusaram uma taxa anual de crescimento da ordem de 6,5%, graças à migração, responsável por 59% desse efetivo. Contagem é o destaque, com taxas anuais de 16,5%.

Os anos 70 presenciam a incorporação de Justinópolis, em Ribeirão das Neves, de

<sup>50</sup>FJP, 1996: 59.

<sup>51</sup>Fonseca, 1978.

Duval de Barros, em Ibitaré, de General Carneiro, em Sabará e de São Benedito, em Santa Luzia. Em 80, a conurbação se estende, ao norte, com grandes conjuntos para população de baixa renda, para Santa Luzia e Vespasiano e, a oeste, para Betim<sup>52</sup>.

### 1.3. As unidades de estruturação metropolitana

A população residente na RMBH é de 1,6 milhão em 1970; 2,5 milhões em 1980 e 3,3 milhões em 91, tendo crescido a uma taxa de 3,4 % a.a. no período 70-91, enquanto que nos anos setenta cresce a 4,5% e a 2.4% nos oitenta. A densidade demográfica dobra no período, passando de 4,33 hab/ha em 70 para 8,82 em 91.

O espaço urbano resultante apresenta-se bastante complexo e para analisá-lo é adotada a caracterização dos processos espaciais da RMBH, elaborada pelo órgão de planejamento metropolitano levando-se em conta a evolução histórica, a especialização dos lugares, as forças estruturantes e, especialmente, o maior ou menor comprometimento com a metropolização enquanto processo<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> PLAMBEL, 1986, v.1: 72.

<sup>53</sup> A estrutura urbana da RMBH foi analisada, num primeiro nível de aproximação, em oito grandes unidades espaciais: o *Núcleo Central*, compreendendo o Centro Metropolitano - perímetro interno da Avenida do Contorno de acordo com o plano original de Aarão Reis - e sua expansão para a *Zona Sul*; a *Pampulha* - como projeção da centralidade metropolitana - e o *Eixo Industrial* são os espaços de maior comprometimento com o processo de metropolização, vindo a seguir o *Anel Pericentral* e as *Periferias*. Todos esses espaços formam a *Aglomerado Metropolitana*. O menor comprometimento acontece nas chamadas *Franjas do Aglomerado*, nas áreas de *Expansão Metropolitana* - essas recebem as marcas dos conflitos de polarização das sedes dos municípios não conurbados e as *Áreas de Comprometimento Mínimo*. Nesse sistema, as unidades chamadas de Primeiro Nível de Aproximação ou Macro-Unidades, buscam descrevem o processo de formação histórica do espaço. O *Núcleo Central* integra a *Área Central* à *Zona Sul*, as quais aparecerão diferenciadas nas Unidades de Segundo Nível, ou *Sub-Complexos de Campos*. O *Anel Pericentral*, formado pelas antigas colônias do projeto original e pela zona suburbana da cidade planejada aparece agora numa nova integração ao Centro Metropolitano, diferenciando-se em diferentes unidades, quando desagregado em Segundo Nível de Aproximação - Barroca, Calafate-Gameleira, Carlos Prates-Padre Eustáquio, Floresta-Horto, etc. A *Pampulha*, como descontinuidade das funções nobres do Centro Metropolitano, destaca-se como unidade à parte que mantém sua identidade em diferentes desagregações, até que em um quarto nível - Campos - apareçam suas diferenças internas. O *Eixo Industrial*, em Primeiro Nível se destaca como espaço da produção, mas em desagregações sucessivas, surgem espaços diferenciados de indústrias, de polarizações e desarticulações das sedes municipais e a marca das periferias. As *Periferias*, designadas como tais, são espaços desenvolvidos pelos acenos à *Metrópole*, sem as vantagens que ela enseja. São áreas ocupadas predominantemente por migrantes de baixa renda, caracterizando-se como espaço exemplar da exclusão. Do mesmo modo que o *Anel Pericentral* foi um dia espaço periférico do *Núcleo Central*, as *Periferias* examinadas como processo tendem cada vez a se diferenciar pelo modo como procuram se integrar à metropolização. As *Franjas do Aglomerado* são áreas com virtualidades indecisas, tanto insinuam traços de regiões periféricas, quanto características da suburbanização. Elas se diferenciam num Segundo Nível como continuidade seja da *Zona Sul*, seja do *Eixo Industrial*, ou das *Periferias*. As unidades chamadas de *Expansão Metropolitana* são áreas em que as sedes municipais ainda conseguem manter alguma autonomia na estruturação do espaço. Na medida em que as *Periferias* avancam pela *Franjas*, essas áreas aumentam seu comprometimento com a metropolização. Num Segundo Nível essas unidades compõem diferenciadas, para numa terceira desagregação visualizar-se a diferenciação interna dos espaços que polarizam. Por último, a *Área de Comprometimento Mínimo* inclui aquelas unidades ou municípios onde o impacto do processo de metropolização não se faz sentir diretamente no cotidiano das atividades. Destacam-se aí Caeté, alguns distritos dos municípios de Brumadinho, Esmeraldas e Pedro Leopoldo. Essa análise da estrutura urbana, ao propor sucessivas aproximações, busca uma melhor compreensão dos micro-processos que levaram à definição de diferentes níveis sob o nome de Campos e Áreas Homogêneas, além dos três níveis já lembrados. Campos são unidades de vida urbana, enquanto áreas homogêneas são espaços em que se inscrevem os processos urbanos funcionalizados, evidenciando a divisão e a estratificação sociais do espaço. Considerando que o

Para fazer um percurso do geral para o particular, as análises são iniciadas a partir das informações agregadas em unidade de Primeiro Nível. As três tabelas que se seguem evidenciam uma profunda transformação na distribuição espacial da população nas duas últimas décadas.

Tabela 2.10. Distribuição da população, segundo unidades espaciais de 1º Nível, RMBH, 1970-1991

Unidades Espaciais (1º nível)	1970		1980		1991	
	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)
Núcleo Central	220.464	13,75	255.598	10,24	270.351	8,30
Anel Pericentral	659.052	41,12	755.932	30,27	757.732	23,27
Pampulha	52.189	3,26	97.522	3,91	117.699	3,61
Eixo Industrial	263.793	16,46	581.927	23,30	845.720	25,97
Periferias	226.713	14,14	563.898	22,58	953.763	29,29
Franjas	10.655	0,66	17.416	0,70	14.711	0,45
Expansão Metropolitana	122.353	7,63	161.680	6,47	220.710	6,76
Comprometimento Mínimo	47.624	2,97	63.057	2,53	75.371	2,31
<b>RMBH</b>	<b>1.602.843</b>	<b>100,00</b>	<b>2.497.030</b>	<b>100,00</b>	<b>3.256.057</b>	<b>100,00</b>

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e FJP - dados trabalhados.

Em 70, a maioria da população - 55% - tinha o Núcleo Central e o Anel Pericentral como o seu espaço de moradia, enquanto quase um terço residia no Eixo Industrial e nas Periferias. Em 91, tais proporções se invertem: o Centro e sua seqüência têm menos de um terço dos habitantes e a Periferia e o Eixo Industrial mais da metade. Haja visto a diferença nas taxas anuais de crescimento.

Em todo o período, nas áreas mais centrais, as taxas variam entre um terço e um quinto da taxa metropolitana, enquanto nas regiões Industrial e Periférica oscilam em torno de valores equivalentes ao dobro da média.

---

processo de metropolização tem como uma das características criar constrangimento às divisões territoriais delimitadas pelos perímetros dos municípios, as unidades de análise, com exceção das áreas homogêneas, desconhecem esses limites. No desenvolvimento desse trabalho são utilizados sobretudo os dois primeiros níveis, o que implica a especificação de oito e de cerca de quarenta unidades espaciais, respectivamente.

Tabela 2.11. Taxas de crescimento demográfico segundo unidades de estrutura urbana, 1º Nível, RMBH, 1970-1991

Unidades espaciais 1º nível	Taxas de crescimento		
	1970-1980	1980-1991	1970-1991
Núcleo Central	1,6	0,6	1,0
Anel Pericentral	1,4	0,2	0,7
Pampulha	6,4	1,7	3,9
Eixo Industrial	8,2	3,4	5,7
Periferias	10,2	4,9	7,1
Franjas	5,0	-1,6	1,6
Expansão Metropolitana	2,8	2,9	2,8
Comprometimento Mínimo	2,8	1,6	2,2
RMBH	4,5	2,4	3,4

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e FJP - dados trabalhados.

Assim, as densidades demográficas vigentes em 91 revelam-se altas nas áreas Central e Pericentral - 81 e 100 hab/ha - quando comparadas às da região industrial e pericentral - 50 e 58 hab/ha. A evolução das taxas, porém, evidencia um processo caracterizado pelo seu estancamento nas duas primeiras áreas e alto crescimento nas últimas.

Tabela 2.12. Densidades demográficas, segundo unidades espaciais de estrutura urbana - 1º Nível, RMBH, 1970 - 1991

Unidades Espaciais (1º nível)	Área (ha)	Densidade			Evolução (1970 = 1)	
		1970	1980	1991	1980	1991
Núcleo Central	3.335	66,10	76,64	81,06	1,16	1,22
Anel Pericentral	7.575	87,00	99,79	100,03	1,15	1,15
Pampulha	4.896	10,65	19,92	24,04	1,87	2,26
Eixo Industrial	16.894	15,61	34,46	50,06	2,23	3,21
Periferias	16.473	13,76	34,23	57,90	2,49	4,21
Franjas	92.692	0,11	0,18	0,16	1,63	1,45
Exp. Metropolitana	135.574	0,60	1,19	1,63	1,32	1,81
Comprom. Mínimo	91.991	0,52	0,69	0,82	1,33	1,57
RMBH	370.163	4,34	6,76	8,82	1,56	2,03

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e FJP - dados trabalhados.

O exame da RMBH ao nível das macro-unidades mostra que, ao contrário de muitos prognósticos, não ocorreu o esgotamento do sistema periférico de crescimento. Vigora ainda nos últimos anos o predomínio de ocupação extensiva. O chamado "modelo de crescimento urbano" necessita de maiores qualificações. Há que se distinguir o parcelamento de terrenos, a oferta de lotes - que sofreu um corte brutal na última década - da sua efetiva ocupação. Aquele pode ter uma dimensão temporal de curto prazo; esse, de longo prazo. Até hoje se verifica a ocupação efetiva de loteamentos da década de 50, na região de Betim. A grande maioria dos lotes postos à venda em Igarapé, no final dos 70 e início dos 80, permanece ociosa.

Deve-se distinguir as tendências e lógicas da sua efetivação no tempo e espaço. Verifica-se atualmente na RMBH um processo de descentralização de famílias no território em virtude de atividades imobiliárias pretéritas. Mesmo a evolução das densidades demográficas mostra sua intensificação da ocupação em regiões mais distantes do centro. O Núcleo Central e o Anel Pericentral que já tinham densidades relativamente altas, experimentaram crescimento insignificante; enquanto a Pampulha, o Eixo Industrial e as Periferias, que acusavam densidades baixas no início da série, aumentaram significativamente.

Uma segunda leitura do espaço, agregando unidades selecionadas de Terceiro Nível, explicita melhor os pontos principais apresentados anteriormente. Aqui as unidades de Terceiro Nível seguem um novo arranjo, obedecendo a quatro critérios: a formação histórica da Capital, a expansão contínua do Centro Metropolitano integrando as áreas suburbanas e periféricas antigas, a formação continuada de novas periferias e, por último, os efeitos distantes da conurbação. As tabelas apresentadas levam em consideração apenas os municípios que compuseram originalmente a RMBH.

Essa nova agregação distingue quatro macro-unidades - a Área Central, a Pericentral, a Periferia Conurbada e a Periferia Distante. O objetivo principal desse novo arranjo é o exame da expansão metropolitana sem maior atenção para outros aspectos apontados nas agregações de segundo nível a partir das oito unidades de primeiro nível. Aqui a Zona Sul e a Pampulha comparecem agregadas à Área Pericentral, o Eixo Industrial e os municípios que compõem as Áreas de Expansão Metropolitana e que sofrem diretamente os efeitos da conurbação estão juntos numa unidade denominada de Periferia Conurbada, por último as áreas de menor comprometimento com o cotidiano da metrópole são agregadas numa unidade denominada de Periferia Distante.

Uma leitura comparativa dos ganhos e perdas dessa nova agregação pode ser vista comparando duas alternativas: a de agregar as unidades de Terceiro Nível ou de prosseguir a análise com unidades de Segundo Nível.

Tabela 2.13. Distribuição da População por unidades espaciais de 2º e 1º Níveis, RMBH, 1970, 1980 e 1991

Unidades Espaciais	1970		1980		1991	
Núcleo Central	220.464	13,75	255.598	10,24	270.351	8,30
Calafate/Gameleira	144.312	9,00	185.149	7,41	198.957	6,11
C.Prates/Pe.Eustáquio	104.930	6,55	16.274	4,26	97.918	3,01
Lagoinha/Cachoerinha	101.148	6,93	115.523	4,63	87.609	2,69
Floresta/Horto/Sta.Inês	217.164	13,55	250.062	10,01	268.638	8,25
Sta. Efigênia	81.498	5,08	98.924	3,96	104.610	3,21
Anel Pericentral	659.052	41,12	755.932	30,27	757.732	23,27
Pampulha	52.119	3,26	97.522	3,91	117.699	3,61
Cid.Industrial/Barreiro	217.615	13,58	464.124	18,59	600.154	18,43
Contagem	8.907	0,56	27.897	1,12	49.490	1,52
Betim	30.868	1,93	78.816	3,16	170.017	5,22
Ibirité	6.411	0,40	11.090	0,44	30.787	0,95
Eixo Industrial	263.793	16,46	581.927	23,30	845.720	25,97
Ressaca	77.892	4,86	179.634	7,19	245.343	7,53
Venda Nova/Justinópolis	46.717	2,91	183.702	7,36	297.558	9,14
S. Benedito	8.963	0,56	37.859	1,52	102.904	3,16
Aarão Reis	78.790	4,92	168.456	6,75	230.870	7,09
Gal. Carneiro	9.426	0,59	19.263	0,77	28.675	0,88
Neves	4.925	0,31	12.843	0,51	48.413	1,49
Periferias	226.713	14,14	563.898	22,58	953.763	29,29
Franjas	10.655	0,66	17.416	0,70	14.711	0,45
Vespasiano	12.667	0,79	20.313	0,81	29.450	0,90
Lagoa Santa	11.358	0,71	15.926	0,64	25.077	0,77
Sta. Luzia	18.612	1,16	30.145	1,21	44.194	1,36
Ravena	2.448	0,14	1.467	0,06	3.405	0,10
Sabará	21.327	1,33	26.484	1,06	31.515	0,97

Tabela 2.13.(cont.) Distribuição da População por unidades espaciais de 2º e 1º Níveis, RMBH, 1970, 1980 e 1991

Unidades Espaciais	1970		1980		1991	
Raposos/Nova Lima	42.527	2,65	50.842	2,04	61.992	1,90
Rio Acima	5.118	0,32	5.068	0,20	7.063	0,22
Sarzedo	5.569	0,35	8.035	0,32	14.239	0,44
Vianópolis	2.927	0,18	3.400	0,14	3.775	0,12
Expansão Metropolitana	122.353	7,63	161.680	6,47	220.710	6,78
Pedro Leopoldo	20.065	1,25	29.640	1,19	42.704	1,31
Fidalgo	2.390	0,15	2.823	0,11	3.514	0,11
Caeté	25.169	1,57	30.594	1,23	29.153	0,90
Comprometim. Mínimo	47.624	2,97	63.057	2,53	75.371	2,31
RMBH	1.602.843	100,00	2.497.030	100,00	3.256.057	100,00

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos, dados trabalhados.

Tabela 2.14. Taxas anuais de crescimento demográfico por unidades espaciais de 2º e 1º Níveis, RMBH, 1970-80, 1980-91 e 1970-91

Unidades Espaciais	1970-1980	1980-1991	1970-1991
Núcleo Central	1,6	0,6	1.0
Calafate/Gameleira	2,5	0,7	1.5
Carlos Prates/Pe.Eustáquio	0,2	-0,7	-0.3
Lagoinha/Cachoerinha	0,3	-2,5	-1.2
Floresta/Horto/Sta.Inês	1,4	0,7	1.0
Sta. Efigênia	2,0	0,5	1.2
Anel Pericentral	1,4	0,2	0.7
Pampulha	6,4	1,7	3.9
Cid.Industrial/Barreiro	7,9	2,4	5.0
Contagem	12,1	5,3	8.5
Betim	9,8	7,2	8.5
Ibirité	5,6	9,7	7.8
Eixo Industrial	8,2	3,4	5.7
Ressaca	8,7	2,9	5.6
Venda Nova/Justinópolis	14,7	4,4	9.2
S. Benedito	15,5	9,5	12.4
Aarão Reis	7,9	2,9	5.3
Gal. Carneiro	7,4	3,6	5.5
Neves	10,0	12,8	11.5
Periferias	10,2	4,9	7.1
Franjas	5,0	-1,6	1.6
Vespasiano	4,8	3,4	4.1
Lagoa Santa	3,4	4,2	3.8
Sta. Luzia	4,8	3,5	4.2
Ravena	-4,1	7,9	2.0
Sabará	2,2	1,6	1.9
Raposos/Nova Lima	1,8	1,8	1.8
Rio Acima	-0,1	3,0	1.5
Sarzedo	3,7	5,3	4.6
Vianópolis	1,5	0,9	1.2
Expansão Metropolitana	2,8	2,9	2.8
Pedro Leopoldo	3,9	3,4	3.7
Fidalgo	1,6	2,0	1.9
Caeté	2,0	-0,4	0.7
Área de Comportem. Min.	2,8	1,6	2.2
RMBH	4,5	2,4	3.4

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos, dados trabalhados.

Tabela 2.15. Evolução das densidades demográficas por unidades de 2º e 1º Níveis, RMBH, 1970, 1980 e 1991

Unidades	Área (ha)	Densidad e			Evolução (1970=1)	
		1970	1980	1991	1980	1991
Espaciais						
Núcleo Central	3.335	66,10	76,64	81,06	1.16	1.23
Calafate/Gameleira	2.376	60,74	77,92	83,74	1.28	1.38
C. Prates/P. Eustáquio	1.090	96,27	97,49	89,83	1.01	0.93
Lagoinha/Cachoerinha	996	111,59	115,98	87,96	1.04	0.79
Floresta/Horto/Stanés	2.356	92,17	106,14	114,02	1.15	1.24
Sta. Efigênia	757	107,66	130,68	138,19	1.21	1.28
Anel Pericentral	7.575	87,00	99,79	100,03	1.15	1.15
Pampulha	4.896	10,65	19,92	24,04	1.87	2.26
C.Industrial/Barreiro	7.386	29,46	62,13	81,26	2.13	2.76
Contagem	1.326	6,72	21,04	37,32	3.13	5.56
Betim	6.529	4,73	12,07	26,04	2.55	5.51
Ibirité	1.653	3,88	6,71	18,62	1.73	4.80
Eixo Industrial	16.894	15,61	3,46	5,06	2.22	3.21
Ressaca	2.768	28,14	64,90	88,64	2.31	3.15
V.Nova/Justinópolis	3.017	15,48	60,89	98,63	3.96	6.37
S. Benedito	1.146	7,82	33,12	89,79	4.24	11.48
Aarão Reis	2.048	38,47	82,25	112,73	2.14	2.93
Gal. Carneiro	637	14,80	30,24	45,02	2.04	3.04
Rib. das Neves	6.857	0,72	1,87	7,06	2.61	9.83
Periferias	16.473	13,76	3,23	5,90	2.49	4.20
Franjas	92.692	0,11	0,18	0,16	1.63	1.38
Vespasiano	12.085	1,05	1,68	2,44	1.60	2.32
Lagoa Santa	17.461	0,65	0,91	1,44	1.40	2.21
Sta. Luzia	21.714	0,86	1,39	2,04	1.62	2.37
Ravena	10.771	0,21	0,14	0,32	0.65	1.51
Sabará	13.788	1,55	1,92	2,29	1.24	1.48
Raposos/Nova Lima	16.119	2,64	3,15	3,85	1.20	1.46
Rio Acima	23.702	0,22	0,21	0,30	0.99	1.38
Sarzedo	11.527	0,48	0,70	1,24	1.44	2.56
Vianópolis	9.220	0,32	0,37	0,41	1.16	1.29
Expansão Metropolitana	135.574	0,90	1,20	1,63	1.32	1.81
Pedro Leopoldo	23.110	0,87	1,28	1,85	1.48	2.13
Fidalgo	11.809	0,20	0,24	0,30	1.18	1.47
Caeté	56.992	0,44	0,54	0,51	1.22	1.16
Comprometim. Mínimo	91.991	0,52	0,69	0,82	1.33	1.57
RMBH	370.163	4,33	6,74	8,80	1.56	2.03

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos, dados trabalhados

Para se realizar uma análise comparativa entre os dados apresentados nas três últimas tabelas, onde os dados são agregadas em unidades de segundo e primeiro níveis e os dados das tabelas 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, em anexo, onde a agregação ocorre em unidades

selecionadas de terceiro nível, compondo uma nova Macro Unidade, tenha-se presente as diferenças do Núcleo Central, excluindo-se ou incluindo-se a Zona Sul, a Área Pericentral, incluindo-se ou excluindo-se a Pampulha e as Periferias Próximas, contando com o Eixo Industrial.

Em virtude desses comportamentos, a Área Central que, em 1970, concentrava 6% da população da área urbana da RMBH, detinha apenas 2,17% da mesma em 1991 (tabela 2, em anexo).

Da mesma forma, o índice de participação da unidade Área Pericentral passou de 52%, em 1970, para 32,9% em 1991, perdendo conseqüentemente a posição hegemônica para a Periferia Conurbada que, de uma participação de 37,2% em 1970, alcançou a marca de 61% em 1991. A Periferia Distante, diferentemente das demais, apresentou participação irregular: sua participação que era de 4,6% em 1970, reduziu-se para 3,9%, em 1980 e, em 1991, eleva-se para 4,1%. Interessante anotar neste movimento irregular da Periferia Distante que o mesmo foi fruto, basicamente, do comportamento de algumas unidades que cresceram menos na década de 70 para, posteriormente, acelerar o ritmo de seu crescimento demográfico, como foi o caso da unidade Pedro Leopoldo.

A consideração da variável espaço (medida pela área) permite algumas considerações interessantes. Em primeiro lugar, as unidades mais centrais - Área Central e Pericentral - representam pouco mais de 4% da área total, não obstante concentrarem mais de 35% da população metropolitana, enquanto a Periferia Conurbada detêm mais de 31% da área e 61% da população regional, enquanto a Periferia Distante detêm apenas 3,8% da mesma (tabela 3, em anexo).

No que diz respeito aos níveis de densidade demográfica<sup>54</sup>, verifica-se que esse indicador apresenta valores bastante diferenciados na RMBH. Com efeito, esse índice é bem maior nas áreas Central e Pericentral, decaindo à medida que se afasta das mesmas: em 1991, por exemplo, esse indicador foi de 91 hab/ha, na Área Central, 72 na Pericentral, 34 na Periferia Conurbada e apenas 0,6 hab/ha na Periferia Distante.

Por outro lado, cabe assinalar que, no período analisado, a densidade foi ascendente em praticamente todas as unidades espaciais, salvo algumas exceções de unidades

---

<sup>54</sup>Relação entre população e área bruta. Com relação a este indicador deve-se fazer, pelo menos, duas ressalvas. A primeira diz respeito à sua limitação à variável demográfica, não retratando outras densidades de ocupação (atividades econômicas, equipamentos coletivos, etc). A outra se relaciona a seu conceito de área bruta (incluindo áreas de equipamentos públicos, vias, áreas não urbanizáveis, entre outros) o que impede uma visão mais realista de seu potencial de ocupação.

situadas nas áreas mais centrais. Assim sendo, enquanto as densidades populacionais aumentaram em todas as unidades de segundo nível da RMBH, na Área Central, desde os anos 70 e nas duas unidades mais próximas ao Centro Tradicional de Belo Horizonte - Carlos Prates/Padre Eustáquio e Lagoinha/Cachoeirinha - a partir dos de 1980. Esse comportamento certamente se deve ao fato de que, nessas áreas, observou-se substituição de usos, com as atividades econômicas tomando o espaço do uso residencial.

Quanto aos dados registrados para 1991, verifica-se que as maiores densidades, em unidades de segundo nível, são observadas em áreas não centrais tais como Santa Efigênia, Aarão Reis e Venda Nova. Esses índices certamente se devem à combinação de maior verticalização com fragilidade das atividades terciárias ali localizadas - como no caso de Santa Efigênia - e, nas outras duas unidades, se deve principalmente à hegemonia do uso residencial (tabela 4, em anexo) .

Apesar das limitações impostas pelos dados de densidade aqui utilizados, o comportamento das taxas de crescimento populacional mostra, de uma certa forma, que esse crescimento é condicionado pela densidade. Ou seja, demonstra através dos números que, à medida que a densidade aumenta, reduz-se a taxa de crescimento demográfico. Isto significa que o aumento da densidade implica em redução de espaço, encarecimento da terra e, às vezes, em mudança de uso. Enfim, que a propensão ao crescimento é menor com o passar dos tempos e tem relação com determinados índices de densidades (tabela 5, em anexo).

Tal afirmação pode ser comprovada com os dados das tabelas anteriores. Por exemplo, durante os anos 70, tomando-se as 8 unidades mais centrais (áreas Central e Pericentral), verifica-se que o crescimento populacional correlacionou-se com a densidade de forma inversa e quase perfeita<sup>55</sup>, ou seja, o crescimento populacional está relacionado em 89,6% ao nível de densidade observado no começo da década (tabela 6, em anexo).

Por outro lado, ao se aplicar o mesmo teste - a regressão linear simples - para as 17 unidades mais distantes (Periferia Conurbada) e com maiores índices de densidade (até 4 hab/ha), observa-se que o poder de explicação da variável densidade para o comportamento populacional continua alto (71,9%), porém menor do que ao verificado anteriormente. Do mesmo modo ao se estender o teste às demais unidades o coeficiente de correlação torna-se menor e sem poder explicativo.

---

<sup>55</sup>Tal afirmação se baseou em aplicação modelo de análise de regressão, método do qui-quadrado, adotando o ajuste linear simples e nível de confiança de 95%.

Procedendo-se a esse tratamento estatístico aos dados da década de 80, constata-se resultados bastante diferentes. Com efeito, aplicando-se o método de regressão linear simples não se obtém nenhum conjunto de dados que comprovem a correlação encontrada nos dados da década anterior, verificando-se os seguintes coeficientes de correlação para as unidades testadas:

- Unidade Central e Pericentral - 41,4%
- Unidade Central, unidade Pericentral e Periferia Conurbada mais adensada - 66,6%
- Unidade Central, unidade Pericentral, Periferia Conurbada mais adensada e restante da Periferia Conurbada - 46,6%

Assim, apenas o conjunto que inclui a Periferia Conurbada mais adensada possui um coeficiente de correlação razoável, enquanto nos demais conjuntos esse coeficiente mostra que a relação de causa-efeito é desprezível ou inexistente (tabela 7, em anexo).

Apesar da correlação não se verificar dentro do rigor metodológico da regressão linear, observa-se que há algum tipo de relação entre as variáveis crescimento demográfico e densidade, como mostram os dados relativos aos maiores índices de crescimento nos anos 80, na relação abaixo. Com efeito, as maiores taxas de crescimento demográfico, no período 80/91, se manifestam nas unidades onde a densidade é mais baixa. Ao contrário, as menores taxas se verificaram naquelas unidades onde o adensamento populacional era maior em 1980 (tabela 16).

Tabela 2.16. Unidades espaciais de maior e menor crescimento e densidade, RMBH, 1980 e 1991

Unidades por classe	Taxa de crescimento 80-91	Densidade 1980
<b>I – Maiores Taxas</b>		
- Entorno da periferia	13,51	0
- Ribeirão das Neves	12,82	2
- Ibirité	9,73	7
- São Benedito	9,49	33
- Franja Sul	8,42	0
<b>II - Menores Taxas</b>		
- Lagoinha/Cachoeirinha	-2,48	116
- Área Central	-1,46	107
- Carlos Prates/Padre Eustáquio	-0,74	97
- Santa Efigênia	0,51	127
- Calafate/Garneleira	0,66	78

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 1980 e 1991.

A aplicação do método de regressão linear simples aos dados acima, confirma a estreita relação entre as duas variáveis ao evidenciar um coeficiente de determinação de 90%, isto é, 90% das variações de crescimento populacional podem ser creditadas, em

relação inversa, à densidade.

Assim, internamente à Região - de acordo com a desagregação em unidades de vida urbana de 2º nível ou de terceiro nível - a evolução do crescimento demográfico na RMBH mostra, entre outros aspectos que:

- a Área Central de Belo Horizonte, como já se constatou na análise agregada realizada anteriormente, vem perdendo sistematicamente população em termos absolutos desde 1970, certamente em função do processo de substituição do uso residencial pelo uso comercial/serviços e da diminuição do tamanho médio da família aí residente. Em apenas 20 anos teve uma redução de cerca de 26 mil moradores;
- as demais unidades próximas ao Centro (Área Pericentral) apresentaram, na maioria dos casos, crescimento positivo, porém abaixo da média regional, podendo-se destacar aí três conjuntos distintos:
  - a) as unidades Zona Sul/Calafate/Gameleira/Floresta-Horto/Santa Efigênia que apresentaram crescimentos significativos nos anos setenta, em função da intensificação do processo de verticalização aí observado e que continuou de modo mais brando nos anos 80;
  - b) as demais unidades centrais (Carlos Prates-Padre Eustáquio/Lagoinha-Cachoeirinha), que apresentaram crescimento quase nulo nos anos 70, perderam população nos anos 80, em virtude, principalmente, de substituição de usos nas suas áreas mais próximas ao Centro e em virtude da execução de projetos viários tais como a via expressa e Complexo da Lagoinha, que implicaram em remoção de população;
  - c) a Pampulha, que apresentou um crescimento acentuado na primeira década em virtude, principalmente, de sua baixa densidade, atinge nos anos oitenta um crescimento abaixo da média regional.
- inversamente, as unidades situadas mais distantes do Centro (Periferia Conurbada), incluindo algumas sedes e bairros de municípios conurbados, apresentaram crescimentos vertiginosos, principalmente nos anos 70, em função da ocupação de vazios. De modo em geral, nos anos 80 essas unidades apresentaram redução nos seus índices de crescimento, em virtude do adensamento ocorrido na década anterior, mas observam-se variações internas. Enquanto algumas reduziram drasticamente esses índices - como foram os casos da Cidade Industrial, Venda Nova, Ressaca, Aarão Reis e General Carneiro - as demais mantiveram níveis elevadíssimos de crescimento, algumas inclusive aumentando os mesmos.
- por sua vez, as unidades periféricas e os núcleos mais longínquos situados na Periferia Distante, apresentaram evolução mais moderada nos anos 70 mas, nos

anos oitenta, intensificaram o seu ritmo de crescimento demográfico.

Essas constatações reforçam as análises anteriores que afirmam a prevalência, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, do modelo de crescimento populacional por agregação de periferias.

#### 1.4. Mobilidade intra-metropolitana

Embora as análises aqui realizadas sejam pioneiras, especialmente pela escala urbana com que trabalha, as pretensões são modestas. Seu caráter exploratório se justifica frente ao relativo desconhecimento da questão da mobilidade intra-urbana.

Tendo como base os registros dos endereços da moradia atual e da imediatamente anterior na RMBH oferecidos pela Pesquisa de Origem e Destino realizada pela TRANSMETRO e pelo PLAMBEL em 1992<sup>56</sup>, busca-se reconstituir a origem e o destino dos deslocamentos dos grupos de moradores, suas relações e os efeitos sócio-espaciais desse processo de deslocamento.

Tabela 2.17. Tempo de Residência das Famílias no local de pesquisa, RMBH, 1992

Grupos de tempo de residência	%
Até 2 anos	21,3
De 2 a 5 anos	16,4
De 5 a 10 anos	19,7
De 10 a 20 anos	23,7
Mais de 20 anos	18,9
Total	100,0

(n = 830.738)

Fonte: TRANSMETRO e PLAMBEL, Pesquisa Origem e Destino-OD, 1992

Os dados sobre o tempo de residência<sup>57</sup> das famílias na RMBH apresentados na tabela acima evidenciam que o processo de mobilidade intra-urbana se mantém intenso nos anos noventa - haja visto o aumento do percentual dos residentes com menos de dois anos no endereço atual - quando a tendência apontava para uma queda. Ora, levando-se em conta o peso decrescente do componente migratório no incremento demográfico, tal constatação aumenta o significado da mobilidade intra-urbana.

Ao se analisar a questão da dinâmica urbana, devem ser considerados alguns aspectos quanto à origem e ao destino desses novos moradores. Na relação apresentada a seguir são mostradas as principais regiões de destino e nela merecem destaque a região da Cidade Industrial Juventino Dias/Barreiro. Ao longo de todo o período

<sup>56</sup>Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, a partir da qual foram obtidos os dados que constitui a base para as análises aqui apresentadas, foi realizada pela TRANSMETRO e pelo PLAMBEL em 1992. Em 1997, essas pesquisas foi reprocessada especialmente para este relatório.

<sup>57</sup>O tempo de residência foi, aqui, considerado em anos.

analisado, estes são lugares para onde se destina uma em cada seis famílias, persistentemente. O vetor norte - especialmente Venda Nova e Justinópolis - tem participação alta e flutuante. Nos dois casos, o resultado na forma urbana é a incorporação e/ou criação de novos espaços.

Já o Centro e o Anel Pericentral aparecem sempre como destino - embora em proporções bastante inferiores - sendo o aumento de densidade demográfica o resultado esperado nas antigas periferias. Finalmente, as periferias mais distantes e/ou as sedes municipais aparecem como destino com intensidade flutuante de novas famílias moradoras.

Além de caracterizarem o perfil do destino dos deslocamentos familiares no espaço metropolitano, as informações apresentadas na tabela 18 contribuem para um melhor entendimento da associação entre espaço e tempo de residência, fornecendo uma interessante especificação de resultados.

Tabela 2.18. Distribuição das famílias por tempo de residência, segundo categorias espaciais, RMBH, 1992

Categorias Espaciais	Tempo de residência (em nº de anos)				
	Até 2	2 a 5	5 a 10	10 a 20	mais de 20
Cidade Industrial/Barreiro	15,0	20,0	17,0	18,0	17,0
Floresta/Horto/Renascença	14,0	8,0	8,0	6,0	6,0
Calafate/Gameleira	8,0	6,0	6,0	5,0	5,0
Zona Sul	7,0	7,0	-	7,0	6,0
Carlos	6,0	3,0	3,0	3,0	2,0
Prates/Pe.Eustáquio					
Ressaca	6,0	8,0	7,0	8,0	7,0
Aarão Reis	6,0	8,0	6,0	6,0	7,0
Lagoinha/Cachoerinha	5,0	2,0	-	2,0	2,0
Santa Efigênia	5,0	2,0	-	4,0	2,0
Venda Nova/Justinópolis	3,0	9,0	11,0	8,0	9,0
Área Central	3,0	2,0	3,0	3,0	3,0
Nova Lima/Raposos	3,0	1,0	-	-	-
Pampulha	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0
São Benedito	-	2,0	5,0	3,0	4,0
Contagem	-	1,0	2,0	1,5	2,0
Betim	-	1,0	2,0	4,0	3,0
Ibirité	-	1,0	-	1,5	2,5
Rio Acima	-	1,0	-	-	-
Ribeirão das Neves	-	-	2,0	3,0	2,0
Sub total	82,0	88,0	76,0	84,0	84,0
Outros	18,0	12,0	24,0	16,0	16,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(177.297		(163.307	(196.884)	(157.009)
	)	(136.241	)		
		)			

Fonte: TRANSMETRO e PLAMBEL, Pesquisa Origem e Destino-OD, 1992

Em primeiro lugar, há um conjunto de espaços que apresenta um comportamento típico, equivalente à média metropolitana: ao longo do tempo, são receptores de novos residentes, a exemplo da Área Central, o conjunto da Zona Sul, a região do Calafate e Gameleira, a Pampulha, o pólo Cidade Industrial/Barreiro e a sede de Lagoa Santa

Em segundo, em oposição àquele tipo médio, pode-se identificar situações extremas, nas quais se destacam unidades que experimentaram uma absorção explosiva de novos residentes, em períodos bem específicos, considerada a data da última mudança da residência.

Vale destacar, primeiramente, um grupo caracterizado pela presença muito significativa de moradores - mais de 30% - residindo no local há mais de vinte anos. Tais parcelas do território experimentaram um importante crescimento ao longo do tempo, obtendo taxas equivalentes à média metropolitana - que foi alta - especialmente entre 1970 e 85.

A partir de 87, no entanto, tais espaços têm apresentado uma baixa absorção de novos moradores. Em termos de estrutura urbana, ou são espaços pericentrais como Carlos Prates/Pe. Eustáquio, Lagoinha/Cachoeirinha, Floresta/Horto/Renascerça e a porção mais central de Santa Efigênia, ou então são sedes municipais relativamente isoladas, como Nova Lima, Raposos, Rio Acima, Caeté e Esmeraldas.

Tabela 2.19. Distribuição das famílias segundo tempo de residência, por unidades espaciais, RMBH, 1992

Até 2 anos	De 2 a 5 anos		De 5 a 10 anos	De 10 a 20 anos	Mais de 20 anos
Esmeralda/BR 48%	V. 38%	Flores	S.Benedito 36%	Citrolândia 32%	Fidalgo 50%
Betim 38%	Igarapé 30%		Vespas. 31%	Gal.Carneiro 30%	N.Lima 38%
Rib.Neves 38%	M.Leme 21%		Vianópolis 31%	Aer.Confins 29%	OesteBrumad. 37%
Juatuba 38%	Rib.Neves 25%		Rib.Neves 25%	Aarão 28%	Reis Lagoinha 34%
Ibirité 32%	Betim 24%		Contagem 24%	Sta.Luzia 28%	Caeté 34%
Sarzedo 32%	Ibirité 23%			Brumadinho 27%	C.Prates 34%
	Contagem 23%				Floresta 31%
	S.Benedito 21%				Sabará 31%
					Sta.Efigênia 30%
					Esmeraldas 30%
					RioAcima 27%
					Brumadinho 26%

Fonte: TRANSMETRO e PLAMBEL, Pesquisa Origem e Destino-OD, 1992

O processo de metropolização se faz com a incorporação de lugares que funcionaram, durante algum tempo, como ponto potencial de expansão territorial ou mesmo com a produção de novos espaços. O tempo de residência e sua flutuação ao longo de quase três décadas oferece uma indicação elucidativa da evolução urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Dessa forma, Juatuba, a região de Esmeraldas polarizada pela BR-040 e Sarzedo só vão se destacar com taxas explosivas - embora compreensíveis, considerados seus valores absolutos - nos anos 90. Na década de 70, Contagem era uma alternativa habitacional para contingentes de trabalhadores no vetor oeste, o mesmo acontecendo com São Benedito e Justinópolis, no norte. Apresentam, com taxas diferentes, alto

crescimento nos anos oitenta e médio nos noventa, embora Contagem já experimente queda mais significativa. Já Ribeirão da Neves, Betim e Ibirité, nos anos 90, dão continuidade à expansão horizontal de suas periferias.

As periferias surgidas no interior do chamado milagre econômico da década de setenta não repetem igual façanha. O crescimento ainda elevado ao longo dos anos oitenta aponta, contudo, para uma estreita relação entre o acesso aos benefícios urbanos e o decréscimo da ocupação, mostrando a lógica do mercado imobiliário. Na última década, apenas algumas áreas se incorporam ao aglomerado embora acusem taxas muito elevadas de crescimento anualizado: 83% para o Conjunto Cristina-Palmital e 23,9% no Borges, 15% no Morro Alto, 20% no Estrela Dalva e 23% na área de expansão de Betim em direção a Vargem das Flores. A maioria dessas ocorrências é devida a deslocamento de população que ocupa os conjuntos habitacionais de baixa renda de iniciativa do poder público aí situados.

Interessante destacar que as mesmas unidades espaciais que foram destaque na absorção de imigrantes metropolitanos constituem-se também em focos importantes de origem de novos deslocamentos. Assim, no período 1987-92, onze das quarenta unidades vão responder por 70% da origem da movimentação.

Tabela 2.20. Distribuição das famílias, segundo origem dos deslocamentos, RMBH, 1992

Unidades espaciais de 2º Nível	%
Cidade Industrial	16,0
Floresta/Horto/Renascença	8,7
Betim	7,7
Venda Nova/Justinópolis	6,9
Zona Sul	5,9
Calafate/Gameleira	5,9
Aarão Reis	5,8
Pampulha	4,6
Ressaca	4,5
Carlos Prates/Pe. Eustáquio	3,4
Centro	3,1
<b>Subtotal</b>	<b>69,4</b>

Fonte: TRANSMETRO e PLAMBEL, Pesquisa Origem e Destino-OD, 1992 e reprocessamento, 1997

As principais áreas de origem são as integrantes do Anel Pericentral, região que sofre um esvaziamento populacional. Mas, até mesmo a dinâmica região industrial contribui igualmente como lugar de origem, o que não ocorre com os espaços da periferia, cuja participação é relativamente reduzida. Chama atenção, nesse processo, que a grande maioria das mudanças se destina à própria região quando a sua origem se dá no eixo industrial, nas periferias e também na Zona Sul e no Centro. Tal fato porém não ocorre

na mesma intensidade se a origem se localiza na região Pericentral e na Pampulha. Nos casos de deslocamentos não resolvidos internamente, o destino mais freqüente é a Periferia, à exceção daqueles provenientes do Centro e da Zona Sul que se dirigem um ao outro.

A relação origem e destino dos deslocamentos é sintetizada na tabela a seguir, em um nível de agregação maior. Da sua leitura importa salientar três pontos.

Um, a distribuição das famílias segundo a origem e o destino praticamente se mantém ao longo da década, mesmo quando dividida em quinquênios, com dois destaques: a exceção do Anel Pericentral cujo esvaziamento se dá ao longo da década, mas de maneira mais intensa nos primeiros anos de 80 e o alto significado das periferias e área industrial nessa movimentação, respondendo por cerca da metade dos deslocamentos das famílias.

Dois, a proporção das famílias que chegam é superior àquelas que saem principalmente nas periferias, embora isso ocorra também na Pampulha e nos municípios da Área de Expansão Metropolitana. O saldo líquido negativo se localiza especialmente no Anel Pericentral e, em menor intensidade, no Núcleo Central e no Eixo Industrial.

Tabela 2.21. Distribuição dos deslocamentos intra-urbanos das famílias por tempo de residência no endereço atual e local de residência anterior e atual, segundo unidades espaciais, RMBH, 1982-92

Unidades Espaciais Iº nível	Tempo no endereço	Endereço anterior	Endereço atual	Intra unidade	
				Origem%	Destino%
Núcleo Central	Até 5 anos	8,5	9,0	63	59
	5 - 10 anos	8,3	9,6	69	60
Anel Pericentral	Até 5 anos	17,3	23,8	67	48
	5 - 10 anos	19,8	30,8	75	48
Pampulha	Até 5 anos	5,9	4,6	33	42
	5 - 10 anos	5,5	4,8	34	39
Eixo Industrial	Até 5 anos	24,6	27,4	79	71
	5 - 10 anos	21,6	21,4	76	77
Periferias	Até 5 anos	24,2	20,6	60	70
	5 - 10 anos	25,5	18,5	51	71
Franjas	Até 5 anos	1,5	0,7	66	88
	5 - 10 anos	2,0	0,6	22	78
Expansão Metropolitana	Até 5 anos	14,6	11,0	66	88
	5 - 10 anos	14,0	11,5	72	87
Comprometimento Mínimo	Até 5 anos	3,4	2,9	73	86
	5 - 10 anos	3,4	2,9	77	92

Fonte: TRANSMETRO e PLAMBEL, Pesquisa Origem e Destino-OD, 1992 e reprocessamento, 1997

E três, as famílias mudam sobretudo para espaços vizinhos, dentro da própria zona. As duas últimas colunas da tabela 21, citando apenas os casos extremos, mostram que na

região industrial as famílias resolvem internamente a questão - entre 70 e 80% dos casos na origem e no destino - enquanto que na Pampulha, a solução interna satisfaz entre 30 e 40% das mudanças de endereço.

Os efeitos dos diferentes processos motivadores dos deslocamentos das famílias no interior da Região Metropolitana têm marcas sócio-econômicas que podem ser traduzidas na elitização dos espaços, no seu empobrecimento ou mesmo na mera reprodução da situação anterior. O indicador utilizado aqui é o da distribuição da população segundo faixas de rendimento na ocupação principal. Os dados se referem à renda auferida pelos imigrantes do período de 1987 a 1992 e do período 1982-1987.

Tabela 2.22. Distribuição da população ocupada por renda na ocupação principal e tempo de residência, segundo unidades espaciais de 2º Nível, RMBH, 1992

Unidades de 2º nível	Renda baixa <sup>58</sup>		Renda alta <sup>59</sup>	
	Até 5 anos	5 a 10 anos	Até 5 anos	5 a 10 anos
01.Área Central	33	28	22	22
02.Zona Sul	56	48	18	29
03.Calafate/Gameleira	55	48	14	18
04.C.Prates/Pe. Eustaq.	56	61	15	10
05.Lagoinha/Cachoerinha	63	49	4	14
06.Floresta/Horto/Renasc	52	54	16	16
07.Sta. Efigênia	71	46	5	15
08.Pampulha	63	42	14	13
09.Cid.Indust/Barreiro	73	69	3	3
10.Contagem Sede	64	74	4	5
11.Betim Sede	77	66	1	5
12.Ibirité	90	73	-	-
13.Ressaca	74	67	4	4
14.Venda Nova/ Justinpls	85	67	1	-
15.S. Benedito	78	78	2	-
16.Aarão Reis	85	74	2	2
17.Gal. Carneiro	69	88	6	-
18.Ribeirão Das Neves	89	84	2	-
19.Franja Sul	89	81	2	8
22.Vespasiano	68	50	3	3
23.Lagoa Santa	71	72	3	3
24.Sta. Luzia	67	51	9	7
26.Sabará	80	69	-	-
27.N.Lima/Raposos	76	71	2	2
29.Sarzedo	87	93	-	-
33.Caeté	50	86	20	7
34.Retiro	79	70	-	-
35.P.Leopoldo Sede	86	88	4	-
39.Esmeraldas	66	62	6	7
40.Esmeraldas / BR 040	81	82	-	-
41.Mateus Leme	81	82	-	-
43.Juatuba	81	89	-	-
45.Igarapé/Bicas	88	86	-	-
<b>R M B H</b>	<b>69</b>	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

Fonte: TRANSMETRO e PLAMBEL, Pesquisa Origem e Destino-OD, 1992 e reprocessamento, 1997

<sup>58</sup>Até 2 salários mínimos.

<sup>59</sup>Mais de 10 salários mínimos.

Os resultados mostram que na RMBH há um processo de ligeiro empobrecimento dos imigrantes intra-urbanos em virtude do aumento do grupo de renda baixa que passa de 62% para 69%. Observa-se, ainda, a diminuição do grupo de renda média, que cai de 30 para 23%, e a manutenção da proporção da camada de renda alta, ou seja, que auferir mais de dez salários mínimos, que permanece ao redor dos 8% da população ocupada.

O espaço urbano, enquanto espaço de moradia desses imigrantes intraurbanos, vivencia diferentemente tais alterações nos rendimentos.

- a Área Central permanece como a região que tem menos pobres, embora sua participação tenha experimentado um ligeiro aumento, passando de 28 para 33%. É, também, a região de maior contingente de rendimentos médios, apesar de observar-se uma ligeira diminuição desse segmento que cai de 50 para 45%. Os segmentos de alta renda permanecem em torno de 22%;
- na vizinhança imediata ao Centro, as alterações se dão em diferentes sentidos. Em geral, os novos moradores reproduzem a situação de rendimentos prevalecente na Zona Sul e nas regiões do Calafate/Gameleira e da Floresta/Horto/Renascença. Produzem uma elitização no Carlos Prates/Pe. Eustáquio e um empobrecimento na Lagoinha/Cachoerinha e em Santa Efigênia. A Zona Sul continua sendo a região com maior proporção de alta renda;
- a Pampulha padece de uma polarização; nela continua a reprodução da camada de alta renda e o incremento dos de baixa renda, com a redução da camada média;
- no chamado Eixo Industrial, o empobrecimento relativo metropolitano adquire maior nitidez. No entanto, existem nuances internas. As regiões mais consolidadas como a Cidade Industrial e o Barreiro apresentam um perfil de renda relativamente próximo a média metropolitana, particularmente nas proporções das camadas de baixa renda. A partir daí, em direção à sede de Contagem há uma melhoria relativa, com o fortalecimento da complexidade resultante do incremento de camadas de média renda e uma diminuição na proporção dos mais pobres. No entanto, nos espaços industriais mais recentes - caminhando em direção a Betim - há um significativo empobrecimento embora ainda haja alguma heterogeneidade, já que entre um quarto e um terço da população não pode ser considerada de baixa renda. Mas a sua extensão confirma a reprodução massiva da pobreza - entre 80 e 90% - a exemplo de Ibirité, Mateus Leme, Igarapé e Esmeraldas/040;

- as Periferias que já eram pobres têm experimentado, em virtude da mobilidade intra-urbana, não só a reprodução, mas uma relativa ampliação das camadas de renda baixa. Venda Nova/Justinópolis e Ribeirão das Neves consagram o vetor norte como espaço periférico exemplar;
- Vespasiano, Santa Luzia e Sabará, espaços de expansão da metrópole, e Caeté, isolada, justificam a constatação de que quanto maior a integração com o Aglomerado, maior o efeito da mobilidade, no caso, empobrecimento.

A análise corrobora a relação mostrada anteriormente entre poder de acumulação, indicado pelo PIB e o crescimento periférico de áreas de residência para população de baixa renda. Quanto menos atrativo é um município para as atividades econômicas geradoras de emprego, tanto mais atrativo é para ocupação da pobreza.

### **1.5. Novidades dos anos oitenta**

O exame feito até aqui, calcado na relação população e espaço, destacou a relativa persistência da dinâmica da estruturação espacial da RMBH. Nesta parte da pesquisa, o foco se volta para as conseqüências de algumas mudanças que ocorreram na última década, analisadas mais de perto nos dois outros capítulos desse relatório de pesquisa.

De início, registre-se o colapso do Sistema Financeiro da Habitação que culmina com a extinção do Banco Nacional da Habitação, criando um vazio nessa área, especialmente para a população de baixa renda, analisado no próximo capítulo. Outro ponto é a abertura política dos primeiros anos da década de 80, favorecendo a manifestação e mobilização popular, no contexto de eleições diretas para governadores e prefeitos.

Um terceiro aspecto, que decorre em parte dos dois primeiros, é representado pelos programas de habitação do governo federal, com marcas de descentralização, voltados para o atendimento à população de baixa renda. Importa destacar, como efeito especial para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, a implantação de programas e projetos na década anterior e que foram concretizados somente nessa década, merecendo registro os altos investimentos no sistema viário e de transportes metropolitano, o projeto PACE de recuperação da área central de Belo Horizonte, as ações de emergência voltadas para atenuação dos efeitos das enchentes nos primeiros anos da década e o remanejamento de população que residia em áreas desapropriadas, para a execução de obras de grande porte.

Por último, tal como analisado no capítulo anterior, registre-se a elaboração da Constituição do Estado, que reconhece a Região Metropolitana de Belo Horizonte,

incorpora-lhe mais quatro municípios e cria, como seu órgão principal de gestão, a Assembléia Metropolitana.

As inúmeras conseqüências desses macro e meso-processos determinam mudanças no cotidiano dos moradores, redirecionando os processos espaciais. Nesse contexto, na estruturação metropolitana nos anos 80 podem ser destacadas algumas alterações de maior relevância, apresentadas a seguir.

### ***1.5.1. As mudanças na Área Central***

Nas análises realizadas sobressai, de início, o esvaziamento da Área Central desde a década de sessenta. As macro diretrizes elaboradas na primeira metade dos anos setenta pelo órgão de planejamento metropolitano, o PLAMBEL, consubstanciadas nos documentos “*Esquema Metropolitano de Estruturas*”, “*Modelo Metropolitano de Transporte Integrado*” e “*Plano da Área Central-PACE*”, orientavam o planejamento metropolitano.

As propostas para o Centro visavam devolver-lhe as funções nobres, com destaque para os serviços de caráter propriamente metropolitano; desestimular a localização de atividades econômicas vinculadas à economia de transbordo, promovendo a desconcentração do comércio de subsistência; melhorar as condições de habitabilidade, evitando o esvaziamento sem privilegiar uma classe específica, mas mantendo a complexidade das relações. Em síntese, pretendia-se elitizar os serviços e deselitizar as relações de moradia.

Apesar disso, a Área Central prosseguiu acusando taxas de crescimento demográfico negativas constantes de 1970 a 1991 da ordem de 1,4% ao ano, alterando os usos residenciais e verticalizando os assentamentos. Paradoxalmente, o decréscimo da população e da densidade não se reflete no número de domicílios ocupados.

Estudos realizados ao longo da década mostram que o Núcleo Central está cindido em duas metades: a área nobre do bairro dos Funcionários que toma o nome de região da Savassi e o centro comercial antigo, cada vez mais despovoado e marcado pela economia de transbordo. Desse modo, a Área Central absorve e explicita os desafios da estrutura metropolitana. A “Savassi” torna-se o centro metropolitano das funções nobres, até o surgimento de uma rede de *shoppings*, e a área comercial antiga consolida-se como local de convergência das periferias e do pericentro.

Apesar do constante decréscimo da população, o empresário imobiliário continuou investindo em moradias na área, permitindo um crescimento anual ao longo da década

da ordem de 1,1% de domicílios ocupados. Os estudos técnicos preliminares ao “*Plano Diretor do Município de Belo Horizonte*” encontraram-se com o desafio “diminuição da população x crescimento de domicílios”<sup>60</sup>, ao qual se alia a presença de 13% de domicílios vagos. Concluindo, sinalizam para “a reversão da tendência de perda da população mostrada na década”. Essa mesma “reversão” também fora esperada pelos técnicos do antigo órgão de planejamento metropolitano, quando delinearão o PACE e estimaram taxas positivas de crescimento para a Área Central<sup>61</sup>.

Entre outras possibilidades, os empresários imobiliários responderam às intervenções do PACE garantindo tanto um estoque de moradias quanto novos padrões. A análise dos dados da tabela abaixo permite compreender um pouco melhor a afirmação.

Tabela 2.23. Nº de domicílios do Núcleo Central por década e taxas de crescimento anual, 2º Nível, 1970, 1980 e 1991

Níveis	Número de domicílios			Taxas de crescimento		
	1970	1980	1991	70-80	80-91	70-91
Área Central	18.831	21.339	23.556	1,2	0,9	1,0
Mangabeiras	12.360	20.324	25.288	5,1	2,2	3,5
Zona Sul	10.412	17.596	26.001	5,4	3,6	4,4
Total	41.603	59.259	74.845	3,6	2,1	2,8

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e PLAMBEL, dados trabalhados.

Os domicílios do Núcleo Central são ocupados por famílias adultas, sendo que 17% dos moradores acusam idade superior a 60 anos. Em contraste, 65% de pessoas que são enviadas pelos pais para estudar em Belo Horizonte também preferem residir nesse espaço e, especialmente, na Área Central, onde sua participação atinge 42% segundo dados da Pesquisa OD/92.

Outro aspecto a ser analisado é a sua crescente verticalização. As casas de um ou dois pavimentos representam apenas 28,09% dos domicílios particulares ocupados e desses, 48,8% se situam em favelas. Os apartamentos perfazem 68,26% e os domicílios coletivos 3,25%.

O Centro aumenta sua complexificação frente à recém presença de domicílios improvisados: 0,4% segundo o Censo Demográfico de 91. As favelas comportam 14,08% das residências, contribuindo para aumentar os coeficientes de dispersão da renda dos chefes de família, em média equivalente a 14 salários mínimos.

Em síntese, o Núcleo Central vem se confirmando como espaço de moradia pela verticalização, pela ampla predominância da população adulta e pela presença de

<sup>60</sup>Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, s.d: 83-7.

<sup>61</sup>PLAMBEL, 1985: 98-101.

domicílios coletivos e grupos conviventes, uso ocasional reservado aos proprietários ausenteístas e favelas adensadas.

Pelo visto, esse espaço sintetiza contradições do metropolitano. As diferentes alternativas desenvolvidas nas últimas décadas colocam problemas a serem encarados: a questão das favelas, de habitação para a população de baixa renda, alternativas de uma vida confortável e segura para segmentos de uma classe média em pânico com as ameaças da desigualdade.

### **1.5.2. As favelas**

Como será examinado mais detidamente no próximo capítulo, até o final da década de setenta a localização das favelas obedecia às determinações dos espaços estruturantes da metropolização. Situavam-se em áreas de baixo valor e alto risco no interior e nas proximidades do Núcleo Central e no Eixo Industrial, acompanhando os fundos de vale do ribeirão Arrudas, no sentido leste- oeste e as encostas da Zona Sul.

Programas de obras visando a uma melhor articulação do Centro Metropolitano - obedientes às diretrizes do "*Esquema Metropolitano de Estruturas*" - deram início a um processo de remoção da população em algumas áreas. Entretanto, foram as enchentes dos primeiros anos da década de oitenta que forçaram a criação de novos espaços de habitação popular.

Um barracamento provisório indica para a população favelada a ocupação da periferia. A primeira delas, na região dos Gorduras, extremo nordeste da Capital, numa área reservada pelo poder público que ficou conhecida como "Vila Maria". Outra solução - nova - advém da existência de conjuntos habitacionais sem clientela no mercado, exatamente pelo sua marca de periferia. Muitos moradores de favelas foram deslocados dos limites da avenida do Contorno para os conjuntos habitacionais Morro Alto e Palmital, ambos na zona norte, explicando as altas taxas de crescimento dos municípios de Vespasiano e Santa Luzia.

Nos estertores do programa nacional de financiamento da habitação foram elaborados alguns estudos e projetos voltados para a questão da moradia da população de baixa renda, que apresentam repercussões na ocupação de espaços periféricos. PROMORAR, PROFAVELA, PROPERIFERIA e PROHABITAÇÃO são programas que se sucedem como respostas do poder público à pressão crescente da população

carente à época<sup>62</sup>.

Tabela 2.24. Local de residência anterior dos moradores dos programas habitacionais para baixa renda e das favelas de periferia, RMBH, 1992

Unidade de Procedência	Percentual	Percentual Acumulado
Área Central	0,4	0,4
Zona Sul	2,4	2,7
Calafate-Gameleira	4,9	7,7
Carlos Prates	2,2	9,9
Lagoinha/Cachoerinha	2,9	12,8
Floresta Horto	6,6	19,4
Santa Efigênia	5,7	25,1
Pampulha	4,4	29,5
Cidade Industrial	20,7	50,2
Contagem	3,1	53,3
Betim	7,7	61,0
Ibirité	0,2	61,2
Ressaca	4,9	66,1
Venda Nova/Justinópolis	10,1	76,2
S. Benedito	3,5	79,7
Aarão Reis	9,9	89,6
General Carneiro	0,4	89,9
Ribeirão das Neves	1,6	91,6
Outros	8,4	100,0

Fonte: TRANSMETRO e PLAMBEL, Pesquisa Origem e Destino-OD, 1992 e FJP, reprocessamento, 1997

A concretização desses programas, em especial do PROHABITAÇÃO, cria espaços favoráveis ao surgimento de organizações de movimentos como a Federação de Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais, numa evidência de que as marcas de áreas deterioradas, antes privilégio das favelas, se estenderam aos “conjuntos habitacionais”<sup>63</sup>. Além disso, o empreendimento de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda pelo sistema de mutirão e auto-construção acabou por estimular a ocupação pelo expediente da “invasão” das áreas vizinhas.

Desse modo, São Benedito, onde se localizam os conjuntos Palmital e Cristina, recebeu, em curtíssimo período, uma leva de 39 mil novos moradores, atingindo uma taxa irreal de crescimento de 43% ao ano em duas décadas ou 83% na última. O conjunto Morro Alto - ocupado por 9.376 moradores - além dos 3.300 novos favelados que vão residir no seu entorno, foi instalado numa área totalmente vazia em 1980.

Informações fornecidas pela Pesquisa OD-92 evidenciaram que 87,3% dos moradores

<sup>62</sup>Mares Guia e Souza, 1996: 40-3.

<sup>63</sup>Ver Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1993.

dessas áreas tinham até dez anos de residência e 97% até 15 anos o que mostra a absoluta novidade das periferias criadas por programas públicos para a população de baixa renda. Desse modo, favelas e periferias tomam-se aliadas a partir dos anos oitenta.

### ***1.5.3. Os condomínios e sítios de recreio***

A década de setenta, especialmente após um maior controle exercido pelo PLAMBEL sobre o processo de aprovação dos projetos de loteamento, assistiu à proliferação de dois novos tipos de parcelamento - os condomínios fechados e os sítios de recreio - que podem se superpor ou não, mas que tinham em comum o uso ocasional.

À época o parcelamento para uma classe média ascendente dirigia-se muito mais para um espaço segregado do lazer, do que de moradia urbana. Essa camada aprofunda as marcas da segregação e responde aos apelos de segurança vigentes, instalando portões eletrônicos e porteiros nas guaritas, mas confia também na barreira invisível da demarcação do *status*.

Tabela 2.25. Evolução dos domicílios por tipo de ocupação, segundo localidades de uso ocasional predominante, RMBH, 1980 - 1991

Município/localidade	Domicílios								
	Total		taxa	Ocupados		taxa	Uso ocasional		taxa
	1980	1991	80-91	1980	1991	80-91	1980	1991	80-91
Betim/N.Sra. Graças	366	1358	14,0	225	1306	17,3	54	48	-1,0
Ramacrisna	-	272	-	-	182	-	-	86	-
Vianópolis	312	304	-0,2	231	210	-0,9	49	59	1,7
Sto Afonso/Marimbá	739	467	-	444	337	-	181	90	-
Ibirité/Sarzedo	243	642	9,2	178	493	9,7	24	75	10,9
Lagoa Santa Centro	2702	4127	3,9	1885	2.817	3,7	404	667	4,7
Confins	348	618	5,4	248	485	6,3	22	36	4,6
Tavares/Lag. dos Mares	271	298	0,8	203	220	0,7	35	57	4,5
Lapinha	264	418	1,5	185	292	4,2	18	57	11,0
NovaLima/Ouro Velho	177	295	4,2	103	224	7,3	23	64	9,7
Serra del Rei	94	334	12,2	66	252	13,0	9	40	14,5
Morro do Chapéu	208	348	4,8	63	153	8,4	127	193	3,9
Jardim Canadá	153	175	1,2	81	126	4,1	49	32	-6,8
Vale do Sol	230	250	0,7	122	120	-0,1	73	93	3,6
P.Leopoldo/Vera Cruz	353	719	6,7	253	516	6,7	45	139	10,8
Fidalgo	-	734	-	-	487	-	-	99	-
Rib.Neves/Vale do Ouro	94	273	10,1	34	78	7,8	46	176	13,0
Vale da Prata/ Acácias	71	211	10,4	56	99	5,3	10	88	22,0
Sta Luzia /Pinhões	232	287	1,9	157	216	2,9	26	35	2,7
Bonanza	-	303	-	-	141	-	-	147	-
Chácara Sta Inês	98	1230	26,0	61	985	28,8	22	108	15,6
Vespas./ Jd.Encantado	812	954	1,5	608	587	-0,3	133	199	3,7
Caeté/Morro Vermelho	331	306	-0,7	233	195	-1,6	20	32	4,4
Sabará/Ravena	396	1022	9,0	290	784	8,6	42	138	11,4
Rio Acima/Rural	292	567	6,2	333	331	-0,1	94	183	6,2
Total	8786	1651	5,9	6059	11.63	6,1	150	294	6,3
		2			6		6	1	

Fonte: FIBGE, Cademeta do Recenseador, 1980 e 1991.

Ao longo dos anos oitenta, alguns desses espaços reservados ao uso ocasional se transformaram, merecendo alguma atenção. Nota-se que o crescimento relativo de domicílios nas áreas de sítios de recreio é superior ao da RMBH como um todo no mesmo período, tendo sido incrementados a ocupação e o uso intermitente dessas áreas.

Tabela 2.26. Domicílios por tipo de ocupação, segundo municípios incorporados à RMBH após a Constituição Estadual de 1989, 1991

Município/ Localidade	Domicílios					
	Total		Ocupados		Uso Ocasional	
	N	%	N	%	N	%
Brumadinho/Ret.das Pedras	506	19,72	249	49,20	211	41,70
Casa Branca	354	13,80	115	32,46	187	52,82
Esmeraldas/Ipê Amarelo	903	35,19	177	19,60	466	51,60
Nossa Fazenda	509	19,84	176	34,58	320	62,86
Mateus Leme/Icaraí	294	11,45	105	35,71	166	56,46
Total	2566	100,00	822	32,03	1350	52,61

Fonte: FIBGE Censo Demográfico, 1991 - Cademeta do Recenseador

Tal fenômeno vinha ocorrendo também nos municípios que se incorporaram à Região com destaque para Brumadinho e Esmeraldas. No primeiro, a clientela principal são os moradores da Zona Sul, enquanto os condomínios situados em Esmeraldas são procurados por antigos residentes do Eixo Industrial<sup>64</sup>. Condomínios e sítios de recreio acenam para uma maior diferenciação dos moradores enquanto condição de consumo e fruição do espaço.

A condição de posse bem como a renda do chefe podem ser considerados como fortes indicadores do uso desses espaços. As categorias “moradia própria” ou “cedida” são reveladoras da condição de proprietários ou de caseiros, mostrando inclusive mudanças no uso daqueles espaços. Dois terços dos proprietários ocuparam essas áreas para uso permanente.

Em alguns casos a própria expansão das periferias modificou o uso e a moradia própria é ocupada por famílias de baixa renda; em outros, foi a classe média que optou pela “boa vida”. Nos condomínios ligados à expansão da Zona Sul sobressaem o Ouro Velho Mansões, o Serra del Rei e o Retiro das Pedras, nos quais os proprietários oscilam entre 70 e 90% do total de moradores. Já outro condomínio - o Morro do Chapéu - é local de moradia permanente de apenas 25%, ficando o dia a dia aos cuidados das famílias dos caseiros, ocupantes de três quartos dos domicílios aí localizados.

A renda média do chefe das famílias residentes nesses condomínios é outro importante indicador a ser analisado. Apenas os condomínios de Nova Lima e Brumadinho acusam rendas superiores a 10 salários mínimos. Como essa renda média é contaminada pelas duas condições de ocupação, a análise dos casos extremos - Retiro das Pedras com 90% de proprietários residentes e Vale do Ouro com 94% de caseiros - depura as diferenças: no primeiro, a renda é de 25 SM e no último apenas 1,5 SM. As diversas

<sup>64</sup>Já em Mateus Leme, foi lançado um balão de ensaio para uma classe média baixa (Mares Guia, 1994).

situações intermediárias confirmam que aqueles empreendimentos abrigam uma diversidade social e que a maioria dos moradores não escolheu necessariamente esses lugares como “enclave fortificado” mas foi embalada pela onda de suburbanização, não restando-lhe senão a opção de permanecer<sup>65</sup>.

Tabela 2.27. Domicílios e moradores por condição de ocupação e renda do chefe, segundo localidades de uso predominante de sítios de recreio, 1991

.Município/Localidade	Total domicílios	Casas/condom.	Uso próprio	Alugada	Cedida	Nº moradores	Renda média do chefe
Betim/ Ramacrisna	182	182	47	12	123	748	42390,00
Vianópolis	210	209	116	23	71	932	69919,00
Sto Afonso/Marimbá	496	338	208	12	116	1513	29064,11
Ibirité/Sarzedo	629	607	475	55	94	2758	54974,33
Lagoa Santa Centro	2906	2422	2081	342	422	1214	82268,00
N. Lima/Ouro Velho	224	221	163	21	39	875	554413,85
Serra del Rei	252	247	174	14	50	948	735227,53
Morro do Chapéu	166	153	38	3	112	466	323111,11
Jardim Canadá	155	124	82	12	30	564	83657,26
Vale do Sol	137	120	12	12	95	469	73598,33
P. Leopoldo/Vera Cruz	516	513	290	60	166	2324	39860,29
Pedro Leopoldo/Fidalgo	487	483	381	31	19	2021	61536,70
Rib.Neves/V.doOuro	78	78	5	-	73	267	51025,00
Vale Prata, Acácias	98	98	47	-	51	338	90083,69
Vesp./Jd. Encant.	587	583	325	34	224	2553	73170,84
Brumad./Ret.Pedras	156	152	136	11	9	542	938848,51
Casa Branca	239	238	187	5	44	1016	36719,10
Esmeral./N. Fazenda	176	175	7	-	169	662	42618,41
Mateus Leme/Icaraí	105	104	51	2	51	395	117853,00
<b>Total</b>	<b>7799</b>	<b>7047</b>	<b>4825</b>	<b>649</b>	<b>1958</b>	<b>31534</b>	

Fonte: FIBGE, Censo de 1991.

Embora o contingente de moradores nessas áreas represente menos de um por cento da população total da Região Metropolitana acredita-se que, o que se verificou em relação aos condomínios pode ser apontado como uma tendência, indicando que o empresário imobiliário ensaiou modelos de parcelamento em um período específico.

Concluindo esse tópico, as novidades dos anos oitenta mostram mudanças sensíveis no Núcleo Central e, especialmente, na área mais tradicional, aquela que perde população

<sup>65</sup> Contrariando o que afirma Caldeira, 1997.

e ganha ao mesmo tempo um maior número de apartamentos. Sua vitalidade está na especialização enquanto lugar de serviços e comércio e local de transbordo na movimentação pendular do transporte.

As molas propulsoras da periferia não são hoje o parcelamento clandestino, mas a sua ocupação, o empobrecimento, a favelização e, mesmo, o desdobramento pela iniciativa privada de ações governamentais clientelistas. As periferias antigas deviam muito aos loteamentos clandestinos e às referências de grandes investimentos públicos - criação de distritos industriais, conjuntos do BNH e obras viárias. As periferias de hoje têm também a presença de investimentos públicos, menores e descentralizados. A crise fiscal e a participação política andam juntas nesses casos.

Quanto à segregação, os lugares privilegiados de moradia ainda são os espaços selecionados da Área Central e da Pampulha, mesmo que uma parcela dessa clientela tenha respondido aos apelos dos agentes imobiliários por áreas segregadas e cercadas de conforto e segurança.

## **2. Acumulação, Desigualdade e Equidade**

Nesta seção a desigualdade será examinada, em primeiro lugar, comparando-se os municípios, obediente ao argumento de que é essa a esfera político-administrativa capaz de gerir os conflitos e interesses da realidade próxima, as relações de vizinhança. A seguir a desigualdade será objeto de análise comparativa em face aos processos de metropolização.

Acredita-se, com isso, que o estudo possa contribuir para direcionar mais adequadamente as discussões tanto sobre o processo de centralização/descentralização, quanto sobre as alternativas de promoção da equidade, entendida como gestão democrática das relações espaciais.

Desse modo esta seção se divide em duas grandes sub-seções. A primeira apresenta e analisa o quadro da desigualdade entre os municípios, aceitando os argumentos favoráveis à autonomia municipal como forma de promoção da equidade e destacando as coações impostas a essa autonomia. A segunda detalha o quadro das desigualdades metropolitanas com atenção para os principais agentes que diferenciam o espaço.

Nos dois casos será tomada como base para a descrição das desigualdades a renda individual, segundo condição de ocupação e ramo de atividade. Será também considerada a renda familiar, segundo o salário mínimo e a localização das atividades

que promovem a distribuição da renda.

Verifica-se aqui, mais uma vez, que na Região Metropolitana de Belo Horizonte persiste o padrão de crescimento periférico. Esse padrão de crescimento pode ser detectado, tanto no interior dos municípios, quanto entre os municípios que participam do processo de conurbação. Esse processo impõe um constrangimento adicional ao padrão consagrado de gestão que divide o poder entre estado e municípios e explicita os limites do alcance das proposições que entendem a descentralização apenas considerando essas duas instâncias de poder.

Uma discussão sobre a desigualdade demanda o exame dos processos de acumulação. Decorre daí que um estudo da gestão metropolitana chama atenção para formação do espaço considerando, tanto as dificuldades que se impõem à divisão das atribuições da gestão política entre estado e municípios, quanto os processos urbanos que a metropolização enseja e se transformam em constrangimentos para essas instâncias de poder.

As regiões metropolitanas mostram o quadro das desigualdades em escala ampliada. A chamada "metropolização da pobreza" evidencia no espaço metropolitano os efeitos da acumulação. As conseqüências dessa situação remetem para a discussão de um modelo adequado de gestão que permita minorar as desigualdades.

Com efeito, o consagrado modelo de gestão que distribui o poder entre estados e municípios tem mostrado sua fragilidade, que se materializa no fenômeno dos municípios-dormitório. No caso específico da Região Metropolitana de Belo Horizonte essa característica mostrou-se transparente no exame do produto interno bruto-PIB por município apresentado na seção anterior.

### **2.1. A desigualdade entre os municípios metropolitanos**

Nas seções anteriores, a desigualdade entre os municípios foi destacada do ponto de vista do crescimento da população, dos tipos de moradia, dos padrões de expansão metropolitana e da migração interna. Pretende-se, aqui, contemplá-la sob o prisma da acumulação da renda individual, seguindo-se uma análise da perspectiva dos pólos de distribuição.

Para uma população estimada, em junho de 1992, da ordem de 3.436.060, registrou-se 1.510.148. indivíduos que auferem rendimentos mensais, o que representa uma taxa de 43,95%. Desses, 287.942 eram aposentados, licenciados temporariamente ou tinham qualquer outra renda que não a proveniente de emprego formal ou informal. A

população ocupada representava 1.222.207 indivíduos, ou 35.57% da população total, computando-se todos os tipos de ocupação.

Com base nesses parâmetros, pode-se examinar agora como a população ocupada ou não, com alguma renda, se distribui pelos municípios da RMBH.

Tabela 2.28. Participação da população ocupada e não ocupada com renda na RMBH e total da população, segundo municípios, 1992

Município	Não ocupada	Ocupada	Sub-total RMBH	% total RMBH	% Renda total RMBH	% população total RMBH
Belo Horizonte	62,4	57,6	58,50	25,72	71,51	58,79
Betim	3,3	4,3	4,1	1,8	2,68	4,90
Brumadinho	2,5	1,3	1,6	0,68	1,13	0,56
Caeté	1,6	1,1	1,2	0,54	0,81	0,97
Contagem	7,6	10,3	9,8	4,31	7,40	13,08
Esmeraldas	0,7	1,0	0,9	0,41	0,65	0,71
Ibirité	1,1	1,6	1,5	0,65	0,74	2,27
Igarapé/Bicas	0,6	0,9	0,8	0,36	0,51	0,80
Juatuba	0,6	0,7	0,7	0,29	0,31	0,27
L. Santa/Confins	2,0	2,1	2,1	0,92	1,28	2,2
Mateus Leme	1,1	1,0	1,0	0,44	0,84	0,51
Nova Lima	3,0	2,4	2,5	1,10	2,57	1,52
Pedro Leopoldo	2,4	2,5	2,5	1,09	1,65	1,21
Raposos	0,7	0,4	0,4	0,18	0,24	0,41
Ribeirão. Das Neves	2,2	3,8	3,5	1,53	1,80	4,19
Rio Acima	0,5	0,3	0,4	0,17	0,19	0,20
Sabará	3,2	3,0	3,0	1,32	2,26	2,61
Santa Luzia	2,3	3,5	3,2	1,43	2,05	4,01
São José da Lapa	0,5	0,4	0,4	0,18	0,21	0,20
Sarzedo/M.Campos	0,3	0,5	0,4	0,19	0,19	0,42
Vespasiano	1,4	1,4	1,4	0,63	0,98	1,40
<b>RMBH – Total</b>	<b>8,36</b>	<b>35,57</b>	<b>43,93</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997.

O exame da tabela anterior mostra a primeira grande desigualdade, demarcando a relação entre os municípios. Belo Horizonte, sozinho, detém 57,6% de toda a população ocupada e 62,4% da desocupada com renda. Essa última é composta pelos aposentados, pensionistas, pessoas que recebem seguro desemprego, estudantes bolsistas ou que recebem mesada de pais ausentes. O total de pessoas que têm algum forma de rendimento mensal equivale a 58,5%, comparado com a Região e somam 25,72% dos moradores de todas as condições. Como se vê, o município de Belo Horizonte destaca-se dos demais. O segundo e o terceiro - Contagem e Betim - registram percentuais de 9,8 e 4,1% respectivamente do total de pessoas da RMBH com renda mensal.

Tabela 2.29. Participação da população ocupada e não ocupada na população com renda, segundo municípios, RMBH, 1992

Município	População		
	Não ocupada	Ocupada	Sub-total RMBH
Belo Horizonte	20,3	79,7	100,0
Betim	15,3	84,7	100,0
Brumadinho	30,2	69,8	100,0
Caeté	25,2	74,8	100,0
Contagem	14,7	85,3	100,0
Esmeraldas	13,4	86,6	100,0
Ibirité	14,6	85,4	100,0
Igarapé/Bicas	13,8	86,2	100,0
Juatuba	16,8	83,2	100,0
L. Santa/Confins	18,5	81,5	100,0
Mateus Leme	20,1	79,9	100,0
Nova Lima	22,8	77,2	100,0
Pedro Leopoldo	18,2	81,8	100,0
Raposos	29,7	70,3	100,0
Rib. das Neves	12,2	87,8	100,0
Rio Acima	26,2	73,8	100,0
Sabará	20,3	79,7	100,0
Santa Luzia	13,6	86,4	100,0
José da Lapa	26,0	74,0	100,0
Sarzedo/M. Campos	15,2	84,2	100,0
Vespasiano	18,3	81,7	100,0
<b>RMBH</b>	<b>19,0</b>	<b>81,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento 1997.

Os municípios também se diferenciam quanto a relação entre a população ocupada que têm renda e a que aufer rendimentos em condição de desocupação. Do contraste, destacam-se Ribeirão das Neves onde apenas 12,2% da renda individual tem origem na desocupação e Brumadinho que atinge essa cifra chega a atingir 30,2%. A variação dessas taxas aponta para a presença de contingentes maiores ou menores de migrantes jovens.

Municípios como Betim, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves e Santa Luzia exibem taxas de população desocupada com renda significativamente abaixo da média regional, enquanto Brumadinho, Caeté, Raposos, Rio Acima e São José da Lapa ostentam percentuais elevados nessa classe.

Essas diferenças, no entanto, não permitem um maior aprofundamento na análise das desigualdades entre os municípios. Elas aparecem, em primeira aproximação, comparando-se a participação da população com renda em cada município em relação ao mesmo estrato e a participação dessa população na Região como um todo. Desse modo, Belo Horizonte aproxima-se de um coeficiente próximo de 1, enquanto outros apresentam escores mais favoráveis - Brumadinho 2,85; Juatuba 2,59; Mateus Leme

1,98. Os municípios marcados pelo processo de periferização registram coeficientes desfavoráveis: Betim e Ribeirão das Neves 0,84; Contagem 0,75; Ibirité 0,66; e Santa Luzia 0,80. Esses coeficiente revelam, *grosso modo*, que os municípios com altas taxas de população ocupada, não têm assegurada uma participação no padrão da acumulação da Região como um todo.

Ainda com base nos dados apresentados na tabela anterior, verifica-se que o indicador maior da desigualdade pode ser obtido comparando o percentual da população com renda em cada município e o percentual da renda total auferida por todas as pessoas nessas condições no mesmo município e a renda total distribuída na Região Metropolitana.

Se em Belo Horizonte, todos os que auferem algum tipo de renda somam 25,72% desse estrato, os rendimentos dos indivíduos alcançam 71,51% de toda a renda distribuída pela população. Merece especial atenção, porém, que, qualquer que seja o município, não há coeficientes negativos de renda, fato que caracterizaria a total fraqueza do mercado de trabalho. Com base nesse indicador, os municípios com população mais pobre seriam Sarzedo, Ibirité, Rio Acima, Juatuba, São José da Lapa e Ribeirão das Neves, enquanto que a situação é mais favorável em Belo Horizonte, além de Nova Lima, Mateus Leme, Contagem e Betim.

Na tabela a seguir é apresentada uma terceira categoria da população - a que não tem renda - permitindo visualizar as condições de dependência dos indivíduos no interior de cada município e, também, em primeira aproximação, agregar novos argumentos ao estudo da desigualdade.

Municípios como Brumadinho, São José da Lapa, Rio Acima, Raposos e Nova Lima registram percentuais bem superiores à média metropolitana de indivíduos desocupados com renda, ocorrendo o inverso com Ribeirão das Neves, Ibirité, Sarzedo, Santa Luzia, Contagem e Betim. Essa situação é desfavorável aos que detêm baixas taxas, posto que, em geral, os rendimentos advindos de aposentadorias e pensões, seguro desemprego e mesadas de pais ausentes, são iguais ou superiores a um salário mínimo.

Se um município tem baixa taxa de população ocupada e também uma baixa taxa de população desocupada com renda, sua condição de pobreza tende a ser mais elevada em comparação com os demais casos. Isso ocorre com Mateus Leme, Ibirité, Sarzedo Ribeirão das Neves e Betim, como um caso especial.

Tabela 2.30. População por situação de ocupação e desocupação, com renda e sem renda, segundo municípios da RMBH, 1992

Municípios	População				
	Ocupada	Desocupada com renda	% Total	Desocupada s/ renda	Total
Belo Horizonte	37,86	9,64	47,50	52,50	100,00
Betim	30,89	5,59	36,48	63,52	100,00
Brumadinho	32,20	13,90	46,10	53,90	100,00
Caeté	27,99	9,43	37,42	62,58	100,00
Contagem	34,55	5,95	40,41	59,49	100,00
Esmeraldas	37,21	5,77	42,98	56,92	100,00
Ibirité	31,32	5,34	36,67	63,33	100,00
Igarapé/Bicas	32,78	5,26	38,04	61,96	100,00
Juatuba	33,01	6,67	39,68	60,52	100,00
L. Sta/Confins	34,59	7,83	42,42	57,58	100,00
Mateus Leme	26,82	6,74	33,56	66,44	100,00
Nova Lima	35,48	10,56	46,04	53,94	100,00
P. Leopoldo	34,43	7,66	42,09	57,91	100,00
Raposos	27,12	11,44	38,56	61,44	100,00
Rib. Neves	31,60	4,40	36,00	64,00	100,00
Rio Acima	29,49	10,47	39,96	60,04	100,00
Sabará	31,34	7,96	39,30	60,70	100,00
Santa Luzia	34,77	5,47	40,24	59,76	100,00
S. José Lapa	33,26	11,69	44,95	55,05	100,00
Sarzedo/M.C.	30,36	5,45	35,81	64,19	100,00
Vespasiano	34,42	7,72	42,14	57,86	100,00
<b>RMBH</b>	<b>35,57</b>	<b>8,38</b>	<b>43,95</b>	<b>56,05</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992,. Reprocessamento 1997.

A comparação entre população com renda e sem renda em cada município auxilia a compreensão da relação de dependência no interior dos domicílios e corrobora as dificuldades visualizadas nos diferenciais de acumulação e desigualdade aferidos pela renda total distribuída. Seguindo essa lógica, a situação mais favorável é encontrada em Belo Horizonte e Nova Lima e a menos em Mateus Leme, Sarzedo, Ribeirão da Neves, Betim e Ibirité.

O estudo da composição interna da população sem renda permite compreender um pouco melhor as coações da dependência. Tem-se, de início, a população que está se preparando para trabalhar. Em seguida, os desempregados à procura de ocupação remunerada e, em terceiro lugar, os que não buscam a obtenção de rendimentos e declaram-se sem ocupação. Por último, tem-se as pessoas dedicadas aos serviços domésticos não remunerados.

Tabela 2.31. População sem renda por situação de desocupação, segundo municípios da RMBh, 1992

Município	Situação de desocupação				% Total da população
	Estudante e menores de 10 anos	Desempregados	Sem ocupação	Do lar	
Belo Horizonte	15,60	5,35	19,19	12,41	52,50
Betim	23,23	4,91	19,79	15,58	63,52
Brumadinho	16,67	3,45	17,38	16,42	53,90
Caeté	17,57	5,86	21,52	17,63	62,58
Contagem	19,43	5,65	20,03	14,39	59,49
Esmeraldas	23,53	3,53	13,49	16,37	56,92
Ibirité	23,82	6,14	18,83	14,54	63,33
Igarapé	23,36	3,32	18,93	16,34	61,96
Juatuba	22,57	3,88	19,42	14,68	60,52
Lagoa Sta/Confins	18,86	4,26	18,37	16,01	57,58
Mateus Leme	21,08	4,40	23,88	17,08	66,44
Nova Lima	18,35	4,81	18,65	12,13	53,94
P. Leopoldo	20,41	4,90	17,02	15,59	57,91
Raposos	23,61	4,98	19,93	12,92	61,44
Rib. Neves	22,60	4,84	20,75	15,81	16,00
Rio Acima	17,94	7,48	18,38	16,24	60,04
Sabará	18,85	6,72	21,30	13,83	60,70
Santa Luzia	19,72	5,28	20,08	14,68	59,76
S. José Lapa	18,20	5,62	17,30	13,93	55,05
Sarzedo/M.Campos	21,28	4,79	22,94	15,18	64,19
Vespasiano	21,90	4,39	18,28	13,29	57,86
RMBH	17,84	5,25	19,39	13,51	56,05

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

Começando a análise pelos estudantes e população que ainda não atingiu a idade economicamente ativa, deve-se registrar que representam as pressões futuras por novos postos de trabalho. Desse modo, a situação é mais favorável nos municípios onde essas taxas são baixas - como em Belo Horizonte e Brumadinho - e o inverso ocorre em Betim, Igarapé, Ibirité, Ribeirão das Neves, Esmeraldas e Juatuba, onde as taxas são mais elevadas.

A categoria de desempregados ganha maior realce quando comparada com a dos sem ocupação. A taxa de desemprego aponta para a pressão imediata para o mercado de trabalho e a dos sem ocupação para uma pressão potencial. Desse modo, gozam de uma situação mais favorável os municípios que acusam uma baixa taxa de desemprego e de pessoas sem ocupação. Nessa condição, Esmeraldas e Brumadinho assumem respectivamente o primeiro e o segundo lugar. Já Rio Acima, Ibirité e Sabará, situam-se no pólo inverso.

A categoria “do lar” sinaliza a intensidade de possíveis mudanças na divisão do trabalho entre gêneros. Aqui os extremos apontam para Nova Lima, Belo Horizonte, Raposos e Vespasiano, de um lado, e Caeté, Igarapé e Mateus Leme, de outro.

Um dos principais fatores de desigualdade entre os municípios advém da pressão por geração de postos de trabalho. Antes de examinar essa situação de perto, convém mostrar como a renda média se diferencia.

Tabela 2.32. Renda média da população ocupada e não ocupada, segundo municípios da RMBH, 1992

Município	Cruzeiros correntes	Salários Mínimos
Belo Horizonte.	1.116,54	4,85
Betim	606,62	2,63
Brumadinho	675,11	2,93
Caeté	615,98	2,67
Contagem	699,91	3,04
Esmeraldas	646,85	2,81
Ibirité	465,41	2,02
Igarapé	576,70	2,51
Juatuba	442,22	1,92
Lagoa Santa/Confins	564,22	2,45
Mateus Leme	770,54	3,35
Nova Lima	952,78	4,14
Pedro. Leopoldo	617,63	2,68
Raposos	530,37	2,30
Ribeirão das Neves	478,89	2,08
Rio Acima	477,32	2,07
Sabará	698,63	3,04
Santa Luzia	584,41	2,54
São José Lapa	476,47	2,07
Sarzedo/Mário Campos.	402,22	1,75
Vespasiano	635,29	2,76
<b>RMBH</b>	<b>929,56</b>	<b>4,04</b>

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992; Reprocessamento, 1997

Nota-se que a renda de Belo Horizonte define a média de toda a Região Metropolitana, apesar das baixas rendas dos demais. Essa obviedade decorre não apenas da renda média, mas também da elevada participação desse município no total da população economicamente ativa regional. Destaca-se como mais pobre a população de Sarzedo, Juatuba, Ibirité, Ribeirão das Neves e Rio Acima. A renda média confirma, além disso, os diferenciais de participação examinados anteriormente e remete para um outro aspecto intrigante: as diferenças entre PIB per capita, tratadas na seção anterior. Deste modo interessa examinar de onde os moradores dos diferentes municípios retiram seus rendimentos.

Se fosse confirmada a hipótese de que toda a riqueza produzida no interior de um

município é distribuída internamente, ter-se-ia a total correspondência entre PIB per capita e renda média. Como isso não ocorre, os locais de geração de renda indicarão poder de acumulação ou de dependência municipal. O quadro torna-se mais complexo quando se verifica que ocorrem situações em que um município registra um PIB elevado e uma renda média baixa. É esse o desafio da desigualdade no interior dos processos metropolitanos.

Tabela 2.33. Postos de trabalho gerados e absorvidos por exigências de deslocamentos para o trabalho, segundo municípios da RMBH, 1992

Município	População ocupada	Localização dos postos de trabalho			
		Não se deslocam	Em local do munic.	Em outro município	Total de deslocam.
Belo Horizonte.	764.833	137.976	574.828	52.029	626.857
Betim	52.802	9.525	29.601	13.675	43.276
Brumadinho	6.217	1.122	4.270	825	5.096
Caeté	9.307	1.679	6.980	648	7.628
Contagem	155.333	28.022	73.207	54.107	127.311
Esmeraldas	9.041	1.631	6.328	1.082	7.410
Ibirité	24.458	4.412	5.593	14.453	20.046
Igarapé/S.J. Bicas	8.982	1.620	6.368	994	7.361
Juatuba	3.115	562	2.196	357	2.553
L. Santa/Confins	10.316	1.861	6.333	2.122	8.455
Mateus Leme	4.720	851	2.932	936	3.868
Nova Lima	18.592	3.354	10.864	4.373	15.238
Pedro. Leopoldo	14.321	2.583	10.575	1.162	11.737
Raposos	3.862	697	2.149	1.016	3.166
Ribeirão das Neves	45.458	8.201	12.816	24.441	37.257
Rio Acima	2.084	376	1.242	466	1.708
Sabará	28.125	5.074	12.309	10.742	23.051
Santa Luzia	47.922	8.645	23.330	15.946	39.277
São José Lapa	2.280	411	1.209	660	1.869
Sarzedo/M. Camp.	4.428	799	1.020	2.609	3.629
Vespasiano	16.526	2.981	8.709	4.835	13.544
<b>RMBH</b>	<b>1.222.207</b>	<b>220.486</b>	<b>802.856</b>	<b>198.864</b>	<b>1.001.720</b>

Fonte: Pesquisa Origem e Destino, 1992. Reprocessamento, 1997 - Dados trabalhados

A tabela anterior mostra a dependência de todos os municípios quanto à geração de emprego para os moradores, merecendo destaque muito especial os assim chamados municípios-dormitório<sup>66</sup>. As informações apontam para as inter-relações metropolitanas, contribuindo para explicar os fatores que produzem as desigualdades internas aos municípios.

A tabela a seguir torna ainda mais nítido esse quadro, ao destacar os principais municípios geradores de emprego e aqueles mais dependentes.

<sup>66</sup>Merece ser registrado um reparo ao modo como foi construída essa tabela. Os valores são conservadores para os municípios-dormitório. Manteve-se para todos o coeficiente de não deslocamento de 18,04 e os restantes foram distribuídos conforme as estatísticas disponíveis.

Tabela 2.34. Autonomia da geração de postos de trabalho, segundo alguns municípios selecionados, RMBH, 1992

Origem Munic.	Destino								
	B.Hte	Betim	Cont.	Ibirité	N. Lima	R.Nev	Sabar á	S.Luzi a	Vesp.
B.Hte.	91.7	1.4	4.6	-	-	-	-	-	-
Betim	16.4	68.4	14.0	-	-	-	-	-	-
Cont.	35.1	5.8	57.5	-	-	-	-	-	-
Ibirité	42.7	7.1	20.5	27.9	-	-	-	-	-
N.Lima	23.3	2.6	1.2	-	71.3	-	-	-	-
R.Neves	58.0	0.4	5.5	-	-	34.4	-	-	-
Sabará	40.7	2.0	1.5	-	-	-	53.4	1.3	-
S.Luzia	37.6	0.4	1.2	-	-	-	0.3	59.4	-
Vesp.	27.3	-	0.3	-	-	-	-	1.8	64.3

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

Vê-se que Belo Horizonte contribui com mais da metade dos empregos dos residentes em Ribeirão das Neves, mais de um terço dos que residem em Santa Luzia, Sabará, Ibirité e Contagem, quase um quarto dos de Nova Lima e mais de um quarto do de Vespasiano. Por sua vez, Ibirité e Ribeirão das Neves, geram em torno de um terço das ocupações para os moradores locais.

Ajunte-se a essa realidade as limitações e dificuldades que os municípios enfrentam no atendimento às demandas por serviços urbanos básicos e, cogite-se ainda, o andamento do processo de privatização desses serviços. Pondere-se, finalmente, a questão colocada de que a promoção da equidade resulta da descentralização, tendo o município como etapa final do processo.

Uma das hipóteses é a de que o município seria capaz de ser fonte geradora de emprego para o contingente da população. Essa está descartada, entre outras causas, pela incapacidade de endividamento das administrações locais. A pobreza torna-se limite para a gestão municipal.

A outra hipótese seria a de que a União ou o Governo do Estado proveriam os municípios de recursos para atenderem às demandas por serviços básicos. Contudo alimentação, vestuário e conforto não cabem no âmbito desses serviços. A questão da geração de emprego ficaria por conta do setor privado, cuja racionalidade não leva em consideração esse valor. Como afirma Przeworski: "Se houver maneiras de aperfeiçoar a alocação de recursos feita pelo mercado, a questão institucional se torna mais complexa: como capacitar o Estado a fazer o que ele deveria fazer e, ao mesmo tempo, evitar que ele faça o que não deveria fazer?"<sup>67n</sup>

Os constrangimentos analisados no nível dos municípios possibilitam agora um exame

<sup>67</sup>Przeworski, 1996:19.

mais detido do metropolitano. Aqui a pergunta principal é: de que modo os processos inerentes à metropolização ensejam as desigualdades nas relações espaciais?

## 2.2. Metropolização e desigualdade

Uma metrópole é o lugar da acumulação por excelência e não existe acumulação sem desigualdade. Ao mesmo tempo uma metrópole não se compreende senão como mediação de processos mais amplos. Nesta subseção serão examinados diferentes manifestações da desigualdade, com prioridade para os processos que promovem a acumulação. Inicialmente, é oferecida uma visão sinóptica do quadro metropolitano para, num segundo momento, examinar sua particularização.

A análise sinóptica foi realizada em dois planos: no primeiro, examina-se a trajetória da força de trabalho a partir dos anos 80, com base nas informações das PNADs e, no segundo plano, é traçado um retrato da RMBH com base nos dados coletados através da pesquisa a Origem e Destino Domiciliar de 1992, mais exaustiva. Atente-se que as diferenças de metodologia e do tamanho da amostra não tornam as duas categorias de informações plenamente comparáveis.

Quanto à ocupação da força de trabalho, os dados da PNAD para a RMBH confirmam, a exemplo do País, o aumento acentuado da população ocupada relativamente à população residente total, pois sua participação aumentou de 37%, em 1980, para 44,6%, em 1995 (Tabela 2.35).

Tabela 2.35. População residente e ocupada, RMBH, 1981, 1990 e 1995

Ano	População (a)	População Ocupada (b)	b/a
1981	2.671.251	988.917	37,0
1990	3.753.071	1.619.279	43,1
1995	3.696.138*	1.649.036	44,6

Fonte: FIBGE, PNAD 1981, 1990 e 1995.

Por se tratar de uma pesquisa por amostra, o dado de População não reflete o seu total, mas apenas o universo pesquisado.

Esse crescimento é fruto, entre outros fatores, do aumento da idade média da população e, conseqüentemente, da população em idade economicamente ativa. Além disso, pela necessidade do reforço da renda familiar, observa-se uma tendência de aumento do número médio de pessoas, por família, na força de trabalho.

Com relação à distribuição setorial do pessoal ocupado, cabe inicialmente uma observação para melhor compreensão dos dados. Como já mencionado<sup>68</sup>, desde a sua

<sup>68</sup> No quadro abaixo são sintetizadas as mudanças na configuração da RMBH. Ver, também, nota 26 no

criação, em 1973, a RMBH passou por mudanças na sua abrangência territorial, o que certamente, influenciou nos resultados agora analisados.

Os dados da PNAD mostram, entre outros aspectos, que no período analisado ocorreram algumas alterações não esperadas na composição setorial da população ocupada da RMBH. Em primeiro lugar, no período 1981-90 houve uma perda - esperada e estrutural - de 1,1 para 0,9%, na participação das pessoas ocupadas no setor agrícola seguida de um inesperado aumento na mesma, que passa dos 0,9% em 1990, para 2,9%, em 1995. As variações surpreendentes no setor agrícola certamente se devem à mencionada alteração na base territorial da RMBH, bem como às prováveis mudanças nos critérios de levantamento e alterações estruturais na economia regional.

Ocorreu, ainda, uma perda tendência de participação no setor industrial, que passa de 31,7% em 1980, para 28,6% em 1990 e finalizando com 26,4% em 1995. Essa perda, contudo, não será captada nas tabelas produzidas com base na Pesquisa Origem e Destino. O crescimento do terciário não resulta de um menor peso da indústria, mas principalmente da crescente terceirização. Desse modo, os indivíduos entrevistados, declararam trabalhar na indústria, mesmo que estivessem formalmente vinculados a uma empresa de prestação de serviço

capítulo 1 deste relatório.

Anos	Municípios			Total
	Originais	Anexados	Emancipados	
1973	14	-	-	14
1989	-	4	-	18
1992	-	-	2	20
1995	-	-	4	24

Tabela 2.36. Distribuição do pessoal ocupado por setor e ramo de atividade, RMBH, 1981, 1990 e 1995

	Ramos de Atividade	Pessoal Ocupado	
		Nº	%
<b>1980</b>	1-agricultura	10.649	1,10
	2-Indústria	313.036	31,60
	indústria (exceto da construção)	189.136	19,10
	indústria da construção	123.900	12,50
	3-Comércio e Serviços	665.232	67,30
	comercio de mercadorias	119.261	12,10
	prestação de serviços	237.477	24,00
	serv.aux.da atividade economica	46.227	4,70
	outras atividades	262.267	26,50
	Total	988.917	100,00
<b>1990</b>	1-Agricultura	14.578	0,90
	2-Indústria	462.423	28,60
	Indústria de Transformação	279.363	17,30
	Indústria de Construção	151.038	9,30
	Outras Atividades Industriais	32.022	2,00
	3-Comércio e Serviços	1.142.278	70,50
	Comércio de Mercadorias	241.127	14,90
	Prestação de Serviços	381.155	23,50
	Serv. Aux. da Atividade Economica	97.019	6,00
	Transporte e Comunicação	90.807	5,60
Social	180.190	11,10	
Administração Pública	72.887	4,50	
Outras Atividades	79.093	4,90	
Total	1.619.279	100,00	
<b>1995</b>	1-agricultura	47.512	2,90
	2-Indústria	435.711	26,40
	Indústria de Transformação	248.128	15,00
	Indústria de Construção	164.191	10,00
	Outras Atividades Industriais	23.392	1,40
	3-Comércio e Serviços	1.165.813	70,70
	Comércio de Mercadorias	245.430	14,90
	Prestação de Serviços	430.025	26,10
	Serv. Aux. da Atividade Economica	99.697	6,00
	Transporte e Comunicação	101.653	6,20
Social	172.321	10,40	
Administração Pública	70.399	4,30	
Outras Atividades	46.288	2,80	
Total	1.649.036	100,00	

Fonte: FIBGE, PNAD 1981, 1990 e 1995.

A persistente redução da participação da indústria de transformação na geração de ocupações, caindo de 19,1% em 1980, para 15% em 1995, evidencia que também na RMBH essa atividade perde importância num contexto em que se acentuam os

processos de terceirização e terciarização. A construção civil também perde importância durante o período, não obstante uma ligeira recuperação de 12,5% em 1980, 9,3%, em 1990 e 10% em 1995.

Confirmando a tendência estrutural de consolidação de sua hegemonia, o setor terciário - comércio e prestação de serviços - aumentou sua participação de 67,3% do pessoal ocupado, em 1980, para 70,5% em 1990, elevando-se moderadamente para 70,7%, em 1995.

Apesar da manutenção do seu índice de participação em 1990 e 1995, o comércio terá peso permanentemente significativo num contexto metropolitano. A prestação de serviços, a exemplo do comércio, teve sua participação aumentada na oferta de ocupação, passando de 24%, em 1980, para 26,1% em 1995. Os serviços auxiliares das atividades econômicas, por sua vez, apresentaram comportamento semelhante, aumentando no período de 4,7 para 6%.

As informações da PNAD também permitem observar as mudanças recentes nas condições de ocupação da força de trabalho. Constata-se, por exemplo, que houve uma mudança brusca, a partir de 1990, da participação dos empregados no total das pessoas ocupadas. De fato, em 1981 os empregados representavam 80,5% das pessoas ocupadas, percentual esse que caiu para 55,6% em 1995, mostrando que a utilização de trabalho autônomo, principalmente devido ao processo de terceirização, já representa quase a metade das força de trabalho efetivamente ocupada (Tabela 2.37).

Tabela 2.37. Pessoal ocupado e número de empregados, RMBH, 1981, 1990 e 1995

Anos	Pessoal Ocupado (a)	Nº Empregados (b)	b/a
1981	988.917	795.791	80,5
1990	1.619.279	1.213.744	80,0
1995	1.649.036	917.196	55,6

Fonte: FIBGE, PNAD 1981, 1990 e 1995.

Outro indicador complementar ao anterior, ainda relacionado à organização dos setores econômicos, é a participação dos empregados com carteira assinada. Quanto maior esse índice, maior a formalidade das diversas atividades econômicas.

Interessante notar que o índice de empregados com carteira assinada praticamente estabilizou-se entre 1981 e 1990 (71,7%), para apresentar uma elevação significativa em 1995 (76,8%).

Assim, através dos dados da tabela a seguir, constata-se que, no período 1981-1995, ocorreram dois fenômenos distintos na organização da economia metropolitana. Em

primeiro lugar, a terceirização teria provocado a redução acentuada da participação dos empregos no conjunto das categorias de ocupação, passando de 80,5 para 55,6%. Além disso, apesar da perda de participação da categoria "empregados", foi aumentada a parcela dos que possuem carteira assinada, isto é, aumentou-se a formalidade nos empregos.

Tabela 2.38. Distribuição dos empregados com carteira assinada por setor de atividade, RMBH, 1981, 1990 e 1995

Ramos de Atividade	% de Empregados com carteira assinada		
	1980	1990	1995
agricultura	0,180	0,323	0,265
industria de transformação	0,900	0,867	0,834
industria da construção	0,761	0,670	0,614
outras ativ. industriais	0,965	0,953	0,943
comercio de mercadorias	0,808	0,804	0,764
prestação de serviços	0,430	0,530	0,708
serv.aux.da ativ.economica	0,855	0,822	0,748
transporte e comunicação	0,895	0,927	0,883
social	0,662	0,660	0,789
administração publica	0,536	0,364	0,707
outras atividades	0,929	0,853	0,886
<b>TOTAL</b>	<b>0,717</b>	<b>0,719</b>	<b>0,768</b>

Fonte: FIBGE, PNAD 1981, 1990 e 1995.

Ainda analisando os indicadores da tabela anterior, deve-se mencionar que os maiores níveis de informalidade - significativamente reduzidos no período - foram encontrados nos setores agrícola, construção civil e prestação de serviços, enquanto que os menores estão presentes nos serviços de transportes, indústria de transformação, outras indústrias e outros serviços, confirmando a expectativa existente quanto ao comportamento dos setores modernos e tradicionais da economia.

Quanto ao rendimento da força de trabalho ocupada, observa-se inicialmente que houve, entre 1981 e 1995, muita irregularidade nas participações dos diversos segmentos do estrato. A exceção é representada pela redução sistemática e substantiva da faixa de até um salário mínimo, que cai do patamar de 23,6%, em 1981, para 18,9%, em 1995 (Tabela 46).

Tabela 2.39. Distribuição das pessoas ocupadas, segundo faixas de rendimento mensal, RMBH, 1981, 1990 e 1995

Faixas de Rendimento	Percentagem (%)		
	1981	1990	1995
Até 1 sm	23,6	22,8	18,9
de 1 a 2 sm	29,6	21,4	26,1
de 2 a 5 sm	29,9	29,4	30,3
mais de 5 sm	15,9	23,9	21,0
sem rendimento/s/ declaração	1,0	2,5	3,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: FIBGE, PNAD 1981, 1990 e 1995.

A distribuição anterior, tratada ao nível de setores econômicos, mostra que a participação do segmento de renda inferior a um salário mínimo<sup>69</sup> varia de setor para setor e é maior naqueles que congregam atividades mais informais, conforme os indicadores anteriormente utilizados (porcentagem de empregados com carteira assinada).

Com efeito, em todo o período analisado é na agricultura e na prestação de serviços que se encontram as maiores participações dos que recebem até um salário mínimo. No entanto, essas participações apresentaram declínio durante o período, evoluindo de 58%, em 1981, para 45,9%, em 1990 e 19,2%, em 1995, no caso da Agricultura; e de 58%, em 1981, para 47,3% e 38,2%, em 1995, na Prestação de Serviços.

Por outro lado, adotando ainda o indicador dos que ganham até 1 salário mínimo, os dados da PNAD mostram que esse segmento é menos expressivo nos ramos de transportes, administração pública, outros serviços e outras atividades industriais, também confirmando a expectativa criada através de análises anteriores.

Agora, analisando o outro extremo - os que ganham acima de 5 SM - a PNAD evidencia que nos setores industrial, serviços auxiliares de atividades econômicas, outras atividades e administração pública essa categoria apresenta as maiores participações, também confirmando que são esses os ramos econômicos mais organizados da economia (ver tabela 8, em anexo).

A análise dessas informações agregadas permitiu visualizar as grandes tendências da força trabalho, através da forma de emprego, da ocupação segundo ramos de atividade e das faixas de renda. Examina-se agora essa mesma população, tomando por base as informações obtidas na Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. A primeira leitura é

<sup>69</sup>A renda inferior a um salário mínimo é tomada como indicador do nível de pobreza.

oferecida pelo modo como as pessoas obtêm seus rendimentos o que, em outras palavras, quer dizer, como participam da acumulação.

Tabela 2.40 - Renda Média dos indivíduos segundo a situação de ocupação, RMBH, 1992

Situação de Ocupação	Média em CR\$	Em Salários	% de indivíduos
Proprietários	3.965,29	16,74	1,69
Altos Cargos	4.686,13	20,37	0,34
Profissões Liberais (Superior)	3.267,94	14,21	0,77
Téc. Nív. Super. – empregados	2.679,61	11,65	5,05
Cargos de Supervisão/direção	1.845,48	8,02	4,06
Peq. Proprietários rurais	1.520,71	6,61	0,03
Téc. Nível intermediário	1.015,05	4,41	9,75
Ocup. Não manuais Rotina	707,57	3,07	12,66
Supervisão Trab. Man. Produç.	1.038,72	4,52	1,48
Ocupação Manual Especializ.	691,85	3,08	21,03
Peq. Proprietário Empresas	1.102,44	4,79	4,25
Ocup. Manual Não especializ.	400,29	1,74	9,59
Ajudantes e aprendizes	370,39	1,61	4,35
Emprego Doméstico Mensal	247,63	1,08	5,92
Aposentado e outros	764,11	3,30	19,02
Não Respondeu	403,33	0,80	0,01
<b>RMBH – Total</b>	<b>929,56</b>	<b>4,03</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

Tem-se aqui um quadro privilegiado para explicitar a desigualdade de renda. As altas rendas auferidas pelos grandes proprietários e altos cargos de direção, técnicos de nível superior e profissionais liberais, e as muito baixas, com a mão de obra de baixa qualificação. Merece também destaque a presença elevada de mão de obra ocupada diretamente na produção, situada entre 42,36 e 46,61%, caso sejam excluídos ou não, os pequenos empresários. Esses dados discrepam das informações das PNADs, mostrando que os entrevistados na pesquisa OD informaram a empresa em que prestam serviço e não aquela que contrata seu trabalho.

Essa desigualdade quanto à renda distribuída é melhor explicada quando examinanda por faixas de salários.

Tabela 2.41. Renda média dos indivíduos, segundo faixas de salários mínimos, RMBH, 1992

Faixas de Salários	Média em salários	% Indivíduos
Até 1 salário	0,94	26,80
De mais de 1 até 2	1,62	21,50
De mais de 2 até 3	2,46	14,01
De mais de 3 até 5	3,79	17,21
De mais de 5 até 10	7,09	12,61
De mais de 10 até 15	12,21	3,76
De mais de 15 até 20	17,05	1,76
Acima de 20	33,29	2,35
RMBH – Total	4,03	100

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

Observa-se que 62,31% dos indivíduos situam-se na faixa até três salários mínimos, sendo que quase a metade da população ocupada - 48,3% - recebe até dois salários. Os indivíduos da faixa mais alta - acima de 20 salários - comparecem com uma média de 33,29 e uma dispersão de 26 desvios padrão, o que significa que a desagregação dessa categoria favorece ainda inferências importantes. Mesmo assim essa última classe dos mais ricos, que representa apenas 2,35% de todos os ocupados, percebe 19,40% do total dos rendimentos distribuídos, enquanto a que recebe três salários ou menos representa quase dois terços e participa com 23,40% da renda total.

A desigualdade pode ser ainda examinada atentando-se para a qualificação formal de acordo com os níveis de escolaridade.

Tabela 2.42 - Renda Média dos Indivíduos Segundo o Nível de Escolaridade, RMBH, 1992

Grau de Instrução	Renda em Cr\$	Em Salários	% de Indivíduos
Analfabeto	342,88	1,49	3,68
Alfabetizado sem escolarização	422,67	1,84	10,40
1º Grau - até 4ª completada	539,09	2,34	34,62
1º Grau - até 8ª completada	716,89	3,12	18,04
2º Grau completo	1.146,07	4,98	19,38
Superior Incompleto	1.318,11	5,73	3,19
Superior Completo	2.679,77	11,65	10,28
Pós-graduado	4.044,06	17,58	0,37
RMBH - Total	927,57	4,03	100

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

As informações mostram que a renda varia diretamente em função dos níveis de escolaridade, e mais, que 66,74% de todos os indivíduos com renda percebem até pouco mais de 3 salários mínimos. Os mais pobres são também os de menor grau de escolaridade. Os dados esclarecem também que é pouco significativa a diferença entre completar o segundo grau ou ter o curso superior incompleto. O grande salto ocorre entre o segundo grau e o superior completo e entre esse e a pós-graduação, mesmo que seja *lato sensu*.

A participação dos indivíduos na renda varia também em função dos setores e ramos de atividade. Esses últimos, mais do que quaisquer outros indicadores, têm embutidos os diferenciais de produtividade. Isso pode ser melhor examinado na tabela 2.43, a seguir.

Tabela 2.43 - Renda Média dos Indivíduos, segundo Sub-setores de Atividades, RMBH, 1992

Sub-setores	Renda em Cr\$	Em Salários	% de Indivíduos
Aposent. e outros	764,08	3,32	19,02
Primário	705,25	3,07	1,21
Extração Mineral	1.268,59	5,51	1,07
Secundário I	1.024,58	4,45	42,32
Secundário II	670,26	2,91	2,54
Serv. Prod. e Consumo Indiv.	660,40	2,87	17,43
Serv. Consumo coletivo	1.204,17	5,24	15,99
Não sabe	940,00	4,08	0,01
Não declarado	433,61	1,88	0,41
RMBH - Total	927,57	4,03	100

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

Agregados como se encontram, os sub-setores oferecem pequena margem para maiores considerações. O detalhamento segundo ramos de atividade poderá ser encontrado nas tabelas inseridas nos Anexos. Contudo, merecem destaque os baixos salários do secundário II e dos serviços de produção e consumo individual. O primeiro compreende serviços de conservação e reparação de máquinas e artigos de vestuário e

o segundo, os diferentes ramos do comércio, transportes e comunicações, além dos serviços pessoais<sup>70</sup>.

Sintetizando, deve-se fixar que a desigualdade entre os indivíduos, além do acesso aos postos de trabalho, varia em função da qualificação, do nível de escolaridade e do ramo de atividade. Viu-se também que a desigualdade não pode ser explicada apenas tomando os municípios como unidade descritiva, importando compreender melhor os processos de metropolização.

Para favorecer essa compreensão foram utilizadas informações agregadas, segundo as unidades espaciais elaboradas pelo PLAMBEL. Essas unidades pretendem descrever a estruturação metropolitana em suas múltiplas visadas. Aqui serão apresentadas especialmente as Unidades de Primeiro Nível, ou Macro Unidades que procuram captar os primeiros grandes impactos do processo analisado. Nos Anexos poderão ser encontradas outras agregações.

Importa apresentar, em primeiro lugar as diferenças de renda segundo as unidades de estruturação metropolitana.

Tabela 2.44 - Renda Média dos Indivíduos, segundo Macro Unidades - Primeiro Nível de Aproximação, 1992

Macro Unidades	Renda CR\$	Renda Salários	% indivíduos
Núcleo Central	2.140,73	9,31	9,90
Área Pericentral	1.077,06	4,68	22,97
Pampulha	1.271,72	5,37	5,38
Eixo Industrial	671,89	2,92	20,44
Periferias	621,45	2,70	22,32
Franjas do Aglomerado	1.348,51	5,86	1,49
Expansão Metropolitana	598,25	2,60	13,83
Comprometimento Mínimo	627,30	2,73	3,67
RMBH – Total	929,57	4,03	100

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

Vê-se que os indivíduos com os mais altos rendimentos encontram-se no Núcleo Central, compreendido pelo perímetro interno da Avenida do Contorno e a Zona Sul. Chamam ainda a atenção os rendimentos médios dos moradores da Pampulha e das Franjas do Aglomerado. No caso da Pampulha, ocorre um desvio padrão que é mais de duas vezes superior à renda média, mostrando a grande diversidade dos moradores. O caso das Franjas, que apresenta uma renda média mais elevada do que, por exemplo a Área Pericentral, explica-se pela ocupação recente de áreas até então destinadas a condomínios de sítio de recreio e que passaram a moradia permanente de uma classe

<sup>70</sup>PLAMBEL/ CEDEPLAR, 1980:18.

média alta. Esse último assunto foi objeto de maior atenção na primeira parte desse capítulo.

As unidades de primeiro nível não se distinguem apenas enquanto diferenciais de renda. O Núcleo Central é preferido como local de moradia por 27% dos proprietários, 45% dos altos cargos, 44% dos profissionais liberais e 37% dos técnicos de nível superior.

Agregando o Núcleo Central à Área Pericentral têm-se uma primeira evidência de espaços preferidos por tipo de ocupação. Moram nessas duas áreas 55% dos proprietários, 72% dos detentores de altos cargos, 78% dos profissionais liberais com formação de nível superior e 72% dos técnicos de nível superior com vínculo empregatício. De outro lado, mais de 50% dos profissionais ligados a ocupações manuais têm moradia no Eixo Industrial e nas Periferias.

Aliada aos locais de moradia, a análise ganha substância, examinando as diferentes unidades como local de trabalho, segundo o subsetor de atividade.

A tabela apresentada a seguir permite verificar os efeitos concentrados da acumulação. O Núcleo Central absorve 35% dos postos de trabalho de toda a Região Metropolitana de Belo Horizonte e, agregado à Área Pericentral e ao Eixo Industrial, a taxa se eleva para 69%. Além disso, as informações favorecem a análise dos espaços especializados em grandes agregações, locais adequados para a agricultura e a mineração, os serviços de consumo individual e coletivo, a indústria e os serviços de produção.

Tabela 2.45 - Viagens por motivo trabalho por sub-setor de atividade, segundo as Macro Unidades da RMBH, 1992.

Macro- Unidades	Primário	Extr. Miner.	Secun. I	Secun. II	Serv. Prod.	Cons. Indiv.	Cons. Colet.	Total
Núcleo	3,7	14,3	21,5	20,2	40,8	40,5	43,3	
Central	0,0	0,2	5,4	0,7	12,2	6,7	9,7	35,0
Pericentral	2,4	2,4	16,5	25,8	18,8	18,4	17,7	
	0,0	0,0	4,2	0,8	5,6	3,0	4,0	17,7
Pampulha	1,3	1,7	5,9	7,0	5,5	5,9	6,1	
	0,0	0,0	1,5	0,2	1,6	1,0	1,4	5,7
Eixo Industrial	3,1	14,1	28,0	19,2	13,6	11,6	10,5	
	0,0	0,2	7,1	0,6	4,1	1,9	2,3	16,3
Periferias	6,3	1,1	9,2	12,5	10,5	9,1	7,1	
	0,1	0,0	2,3	0,4	3,1	1,5	1,6	9,0
Franjas	34,6	34,3	6,7	4,5	4,1	6,6	5,6	
	0,4	0,5	1,7	0,1	1,2	1,1	1,3	6,3
Expansão	30,9	24,3	9,9	8,6	5,0	6,0	6,9	
Metropolit.	0,4	0,3	2,5	0,3	1,5	1,0	1,5	7,5
Comprom. Mínimo.	17,8	7,8	2,2	2,1	1,9	2,0	2,9	
	0,2	0,1	0,6	0,1	0,6	0,3	0,6	2,5
RMBH Total	- 1,2	1,4	25,2	3,33	30,0	16,5	22,5	100

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

A análise se completa, examinando agora a localização das residências comparada com os locais de trabalho. Já foi visto anteriormente, quando do estudo da desigualdade inter-municipal, que esse é um dos principais constrangimentos à autonomia pretendida pelos municípios metropolitanos. Aqui, torna-se possível evidenciar as razões pelas quais o espaço especializado em funções de produção cria constrangimento à descentralização entendida como afirmação da autonomia.

Tabela 2.46 - Viagens por motivo trabalho por Unidade de Destino, segundo a Unidade de Origem, RMBH, Primeiro Nível, 1992

Origem	Destino								
	Nucl. Centr	Pericentral	Pampulha	Eixo Indus	Periferias	Franjas	Expansão	Com. míni	RM total
Núcleo	66,5	19,0	4,4	5,3	3,3	1,0	0,6	0,0	
Central	12,7	3,6	0,8	1,0	0,6	0,2	0,1	0,0	19,1
Área	47,6	37,8	3,5	6,4	3,8	0,4	0,4	0,0	
Pericentral	10,1	8,0	0,8	1,4	0,8	0,1	0,1	0,0	21,3
Pampulha	34,0	13,9	36,7	3,8	9,7	0,7	1,1	-	
	1,9	0,8	2,0	0,2	0,5	0,0	0,1	-	5,5
Eixo	16,9	8,1	1,0	69,7	2,5	1,2	0,5	0,1	
Industrial	2,8	1,3	0,2	11,6	0,4	0,2	0,1	0,0	16,7
Periferias	31,9	18,5	9,7	3,9	33,9	0,6	1,5	0,0	
	5,9	3,4	1,8	0,7	6,2	0,1	0,3	0,0	18,4
Franjas do	11,8	2,7	1,0	10,4	0,9	69,5	3,5	0,1	
Aglomer.	0,9	0,2	0,1	0,8	0,1	5,2	0,3	0,0	7,5
Expansão	7,3	3,4	1,1	5,3	3,6	4,3	74,6	0,5	
Metropolit	0,6	0,3	0,1	0,5	0,3	0,4	6,4	0,0	8,6
Comprom.	1,7	0,6	0,7	2,6	1,3	3,6	7,6	81,8	
Mínimo	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	2,4	3,0
RMBH									100
Total	34,9	17,7	5,7	16,2	9,0	6,3	7,5	2,5	100

Fonte: Pesquisa Origem e Destino Domiciliar, 1992. Reprocessamento, 1997

Essa última tabela permite evidenciar que, quanto menor o comprometimento da área com a aglomeração metropolitana, tanto mais as unidades vivem de expedientes locais de acumulação. Assim, 69,5% dos que moram nas Franjas do Aglomerado trabalham nessa unidade, percentual que se eleva para 74,6% na Área de Expansão Metropolitana e alcança 81,8% dos moradores da Área de Comprometimento Mínimo. A presença de 22,2% dos moradores das Franjas que se deslocam para o trabalho no Núcleo Central explica-se pelo fenômeno já analisado da preferência da classe média alta por esses espaços enquanto local de moradia, ocupando condomínios e os sítios de recreio.

Merece também destaque o fato de que os moradores do Eixo Industrial representam 69,7% dos deslocamentos para a própria unidade, enquanto apenas um terço dos moradores das Periferias encontram postos de trabalho na própria unidade.

O estudo das desigualdades, no interior do espaço metropolitano, pode ainda prosseguir com o aprofundamento de outras unidades espaciais, de Segundo, Terceiro ou Quarto níveis. A referência às unidades de segundo nível ou "Complexos de Campos" foi feita nas seções anteriores, cabendo apenas lembrar que aí são consideradas especialmente as tensões entre os processos de metropolização e a afirmação das estruturações localizadas até poder alcançar as múltiplas linhas cruzadas de disputa pela autonomia e a sua total perda com a funcionalização do espaço.

### 3. Considerações Finais

Desse conjunto de informações e análises apresentadas, merecem ser destacados alguns pontos principais.

Belo Horizonte como metrópole de um estado marcado pelas desigualdades reproduz, em escala ampliada, essas mesmas desigualdades, que são evidenciadas tão logo se verifica o crescimento das áreas periféricas e a estagnação demográfica das áreas centrais e pericentrais.

Uma segunda visada no processo, mostra que o crescimento das periferias e a aparente estagnação do centro se devem ao desenvolvimento de atividades econômicas na segunda e ausência de fontes geradoras de emprego nas primeiras. O PIB de Belo Horizonte, como se viu, cresceu a taxas próxima de três vezes acima do crescimento da população e o PIB *per capita* mostrou ser o dobro da média metropolitana. Ainda como indicador de concentração de atividades, viu-se que a Área Central da RMBH abriga 35% dos empregos gerados, atraindo a população para o trabalho especialmente dos municípios marcados pela ocupação periférica.

Mostrou-se, ainda, que não há correlação positiva entre padrões de crescimento econômico localizado e ocupação de áreas para assentamento habitacional, o que colocou a necessidade de se explicitar as razões da migração para a Região Metropolitana. Com certeza é a acumulação que atrai a população para o espaço metropolitano mas, simultaneamente, esse espaço designa os lugares adequados para o assentamento residencial, de acordo com a condição dos moradores participarem do processo de geração de renda.

Assim, a análise da mobilidade intrametropolitana permitiu concluir que as marcas socioeconômicas das sucessivas mudanças de moradores contribui para explicar as diferenciações da estruturação metropolitana. Num exame com base em informações agregadas em Macro Unidades viu-se a preferência dos mais favorecidos - qualificados quanto à ocupação, grau de instrução e renda - pelo Núcleo Central, enquanto que se observa uma maior variação na Área Pericentral, onde ocorrem diferenças entre os espaços em renovação e os estigmatizados.

A Região da Pampulha reproduz as diferenças da Área Central: ricos de um lado e periferias de outro. O Eixo Industrial, por sua vez, caracterizou-se como um lugar que propicia a reprodução massiva da pobreza, mas também oferece alguns espaços para camadas médias de renda, advinda do operariado qualificado. O exame das Periferias,

do ponto da mobilidade entre pobres, mostrou sua ampliação, a substituição de pobres por pobres. Finalmente os espaços de menor comprometimento com a metropolização mostraram-se mais estáveis.

De fato, verificou-se que, na ação do poder público na estruturação do espaço, sua participação em programas habitacionais para a população de baixa renda acabou por criar novas alternativas de ocupação das periferias, ensejando a localização dispersa de favelas. Insistiu-se na análise que as molas que criam as periferias atuais são movimentadas pelo empobrecimento, pela favelização e são decorrência de ações clientelistas do estado e das prefeituras em anos recentes. O fato de que quase 90% da população residente nas periferias mora ali há menos de 10 anos corrobora a sua novidade

*Em contraposição ao exame da estruturação metropolitana, procurou-se estudar as características de cada município com o objetivo de definir seu poder de estruturar o próprio espaço e contribuir para a discussão das questões da descentralização e da autonomia municipal. A análise cuidou de privilegiar, de um lado, a população moradora e sua qualificação para participar da acumulação e, de outro, a localização das atividades econômicas e o montante de riqueza distribuída.*

Do ponto de vista da população moradora, pode-se verificar que o Centro e o Pericentro de Belo Horizonte são os espaços onde residem os indivíduos mais qualificados, ocorrendo também um fenômeno recente de procura de novas áreas segregadas pela população de renda alta, representadas pelos condomínios próximos à Zona Sul, situados nos municípios de Nova Lima e Brumadinho. Conforme o esperado, as mais baixas qualificações são observadas entre a população residente nos municípios que sofreram mais intensamente os efeitos da ocupação periférica, quais sejam, Ibirité-Sarzedo e Ribeirão das Neves.

Analisando o poder de geração e distribuição da renda segundo os municípios, constatou-se que 69% dos postos de trabalho são gerados pelos municípios de Belo Horizonte, Contagem e Betim. Belo Horizonte, em especial, como se viu, contribui com mais da metade dos empregos para os residentes no município de Ribeirão das Neves, e mais de um terço dos residentes em Sabará, Ibirité, Santa Luzia e Contagem. Enquanto dois terços dos moradores de Ribeirão das Neves e de Ibirité saem diariamente para trabalhar em outros municípios, gerando apenas um terço das ocupações para os próprios moradores.

### III. GESTÃO URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL NA RMBH

As mudanças ocorridas no País a partir do processo de redemocratização, com a conseqüente municipalização e descentralização das políticas públicas, especialmente as de natureza social, levaram à emergência de novos arranjos políticos e institucionais e a redefinição de programas e práticas em várias instâncias do poder público.

Na esfera habitacional, a extinção do Banco Nacional de Habitação-BNH em setembro de 1986 e a transferência da responsabilidade pela definição da política e implementação de programas para a Caixa Econômica Federal-CEF trouxeram mudanças significativas. Em um primeiro momento, a crise do Sistema Financeiro da Habitação-SFH e a ausência de recursos levou à quase paralisação de investimentos na construção civil, ao mesmo tempo em que se criou um vazio institucional na área da habitação no País, em virtude da indefinição de uma política para o setor.

No caso de Minas Gerais, este vazio somente veio a ser preenchido nos anos 90, com a adoção de novas diretrizes e redefinição do formato da política, em cumprimento às determinações das *Constituições - a Carta Magna de 1988 e a Constituição de Minas Gerais de 1989*.

Nesse capítulo é realizada uma análise da desigualdade e da gestão urbana sob a ótica da questão da moradia no espaço metropolitano. Partindo das mudanças ocorridas no formato da política pública da habitação em Minas e dos arranjos institucionais dela decorrentes, procura-se discutir o quadro atual considerando, de um lado, o problema da periferização da pobreza e o agravamento da situação da moradia nos municípios da Região e, de outro, a gestão da política habitacional no contexto metropolitano.

Tendo em vista a concepção de moradia - que abrange além da casa, o acesso a infraestrutura, aos equipamentos urbanos e aos serviços de transporte - considera-se aqui não apenas a atuação dos órgãos encarregados da formulação e implementação da política de habitação mas, também, daqueles responsáveis pela provisão dos serviços de infraestrutura urbana, em especial a Companhia de Saneamento de Minas Gerais-COPASA e a Companhia Energética de Minas Gerais-CEMIG.

Esta parte da pesquisa foi desenvolvida com base em consulta a documentos, no levantamento e sistematização de dados secundários e em entrevistas realizadas junto às prefeituras municipais<sup>71</sup> e com dirigentes dos órgãos responsáveis pela questão da moradia na Região Metropolitana: a Secretaria de Estado da Habitação-SEHAB, a

---

<sup>71</sup>Parte das informações obtidas a partir dessas entrevistas realizadas nas prefeituras já foi analisada no capítulo 1.

Companhia de Habitação de Minas Gerais-COHAB/MG, além da COPASA e da CEMIG.

Assim, num primeiro momento, procura-se recuperar as mudanças ocorridas no setor e identificar o novo formato da política. Em seguida é dado um balanço na situação habitacional metropolitana, nas últimas décadas, visando identificar as principais tendências do setor e caracterizar a desigualdade social no âmbito da moradia. Finalizando este capítulo, é realizada uma discussão sobre o arranjo institucional e a gestão da política de habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

## **1. Antecedentes Históricos**

Por aproximadamente 22 anos - de 1964 a 1986 - o BNH foi a referência política e financeira de qualquer investimento realizado no setor da habitação e na execução de obras de infraestrutura e de equipamentos urbanos no País. Dentro de um modelo centralizado e antidemocrático, dele emanavam as diretrizes, as linhas de programas e os recursos financeiros destinados aos investimentos no setor da construção.

Foge ao escopo deste trabalho discutir o mérito do BNH ao longo de sua existência, valendo aqui ressaltar que, antes mesmo de ter decretada a sua extinção, o Banco vinha enfrentando dificuldades em levar à frente os seus programas de habitação, especialmente os destinados à população de menor renda, em virtude da falta de recursos provocada por desmandos políticos e financeiros<sup>72</sup>. A incapacidade do SFH em dar uma resposta adequada à questão da moradia, a ciranda inflacionária e o encarecimento dos preços da construção civil e dos aluguéis tornavam cada vez mais difícil o acesso a condições condignas de habitação para a maioria dos brasileiros, em razão do aumento da pobreza.

Nesse contexto, antes mesmo de se propugnar pela descentralização política, estados e municípios tiveram de assumir responsabilidade cada vez maior no equacionamento do problema da habitação, embora os recursos para investimento no setor permanecessem centralizados em âmbito federal. Ao mesmo tempo em que se extinguiu o órgão destinado a promover e a financiar a política de habitação no País agravavam-se os problemas no setor, com a formação e o adensamento de cortiços e favelas e o aumento da demanda por moradia e obras de infraestrutura urbana.

No caso de Minas Gerais, era grande a magnitude do problema, especialmente na capital - Belo Horizonte. Com o processo de abertura democrática, verifica-se uma mobilização popular em torno da questão, organizada em Associações em especial o

---

<sup>72</sup> Ver a respeito Azevedo, 1996 b.

Movimento dos Sem Casa, que através de passeatas e invasões pressionavam o poder público, dele exigindo uma solução para o problema<sup>73</sup>.

No final dos anos 80, a Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais - a Minascaixa - até então órgão estratégico de financiamento para o setor de habitação no estado, especialmente aqueles destinados à população de menor renda, também passava por dificuldades. Entre outros problemas, enfrentava o financiamento de campanhas eleitorais e investimentos em programas habitacionais de natureza política, sem a correspondente contrapartida, que acabaram por comprometer a saúde financeira da instituição. Em 1991, a Minascaixa teve a sua liquidação decretada pelo Governo do Estado.

Sem uma política para o setor e sem um agente financeiro específico e com recursos, uma vez que a CEF não liberava dinheiro para desenvolver e implementar programas, criou-se, segundo expressão usada pelo Diretor Administrativo da COHAB/MG "o vazio habitacional no estado". Esse vazio atingia não apenas a construção de moradias, mas também recursos para investimentos em infraestrutura urbana. Como lembra Melo (1995), muitos dos empreendimentos então realizados no País resultaram de contratos anteriormente estabelecidos. É também neste momento que se coloca a possibilidade de obtenção de empréstimos junto a organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BIRD e o Banco Mundial-BID para a realização de obras dessa natureza.

Tal como visto anteriormente, com a Constituição Federal de 1988 institucionaliza-se uma nova orientação política de descentralização da gestão pública, sendo transferido para os estados e municípios um conjunto de atribuições, em especial aquelas afetas às políticas sociais, orientação essa incorporada à nova Constituição de Minas Gerais, em 1989.

Em 1992 é que foi criada a Secretaria de Estado da Habitação-SEHAB que passa a ser o órgão encarregado da formulação e implementação da política habitacional no estado, ocasião em que também se define um novo formato de gestão da política, onde papel relevante no processo é atribuído às prefeituras municipais.

---

<sup>73</sup> Ver Guimarães, 1993.

## 2. O Novo Formato da Política

De acordo com os dispositivos da Constituição do Estado de Minas Gerais, “é da competência do estado, comum à União e ao Município, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”<sup>74</sup>. Nesse sentido, “o poder público adotará instrumentos para efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil”<sup>75</sup>. Cumprindo a determinação da Constituição de Minas, em 16 de janeiro de 1992, pela Lei nº 10.624, é criada a Secretaria de Estado da Habitação que tem a sua organização definida pelo Decreto nº 33.433, de 18 de março de 1992.

No momento em que estava em discussão a criação da Secretaria de Estado da Habitação, a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais-COHAB/MG, até então o órgão responsável pela promoção da política de habitação popular no estado, enfrentava uma crise financeira sem precedentes, chegando-se até mesmo a pensar em sua extinção. Decidiu-se, no entanto, pela sua continuidade e vinculação à nova Secretaria enquanto órgão consultor e, balizado pela disponibilidade de recursos, executor de sua política.

Criado o aparato institucional, não havia, entretanto, disponibilidade de recursos para se desenvolver programas na área. É, então, criado pelo Governo do Estado, em 1992, o Programa de Habitação Popular de Minas Gerais-PROHAB, destinado a “estimular a construção de casas para as famílias de até 5 (cinco) salários mínimos de renda mensal, sob a forma de financiamento gerido pela COHAB/MG, segundo projetos aprovados pela SEHAB”, com recursos provenientes do Tesouro do Estado<sup>76</sup>. O Programa previa financiamentos individuais - quando o candidato já era proprietário do lote - e também a construção de conjuntos. A COHAB/MG foi o agente promotor e financeiro do empreendimento e, através dele, foram construídas 3.500 unidades, especialmente no interior do estado.

Ainda nessa mesma época, a Secretaria de Estado da Habitação encomenda à Fundação João Pinheiro-FJP um diagnóstico sobre a situação habitacional em Minas. A partir desse trabalho, publicado em 1995 sob o título “Habitar é um Direito”, é traçada uma estratégia de ação para a área visando diminuir o déficit e atender às diferentes situações de carência identificadas. Nessa perspectiva são criados mais dois

---

<sup>74</sup>Constituição do Estado de Minas Gerais, art.11, parágrafo IX.

<sup>75</sup>Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 246.

<sup>76</sup>Decreto nº 33.476, de 2 de abril de 1992.

instrumentos que irão definir o novo formato da política habitacional: o Fundo Estadual de Habitação-FEH e o Conselho Estadual de Habitação-CEH<sup>77</sup>.

O Fundo Estadual de Habitação - suporte financeiro aos programas de investimento de interesse na área de habitação destinados à população de baixa renda - é constituído de “recursos de dotações consignadas no orçamento do estado, operações de crédito em que o estado seja mutuário, retorno de financiamentos concedidos, refinanciamentos de instituições financeiras de que o estado seja mutuário, recursos alocados por órgãos, fundos e entidades federais destinados a programas habitacionais, do resultado das aplicações financeiras dos recursos do Fundo e de outras fontes que lhe destinarem recursos”.

Ao Conselho Estadual de Habitação<sup>78</sup> compete a definição, fiscalização e aprovação da política e programas de habitação no estado, bem como, através de uma pontuação, selecionar e hierarquizar os municípios que farão jus aos financiamentos. Dele fazem parte representantes de entidades relacionadas à questão como o Secretário de Estado da Habitação, que é o seu Presidente, o Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, o Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas, o Diretor Presidente da COHAB/MG, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a Associação Mineira de Municípios, o Sindicato da Indústria da Construção Civil-SINDUSCON, as associações de bairros, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, a Sociedade Mineira de Engenheiros e representante dos prefeitos das cidades pólos de Minas Gerais.

Dentro do novo formato descentralizado da política habitacional, à Secretaria de Estado da Habitação cabe a definição da política, bem como a captação e intermediação da concessão de recursos do Fundo de Habitação, sob a fiscalização e a aprovação do Conselho de Habitação. Mas a implementação dos programas, além do retorno financeiro dos empréstimos concedidos através de recursos do Fundo, passam a ser responsabilidade das prefeituras municipais. Cabe a elas escolher os programas que irão desenvolver e a população que irá ser beneficiada, como também avaliar os empréstimos, ou seja, as prefeituras tornam-se os órgãos promotores da política de

---

<sup>77</sup> O Fundo Estadual de Habitação foi criado pela Lei nº11.830, de 6 de julho de 1995 e regulamentado através do Decreto nº 37.455 de 24 de outubro do mesmo ano. E, o Conselho Estadual de Habitação foi criado através do Decreto nº 38.528, de 10 de dezembro de 1996.

<sup>78</sup> É importante ressaltar que a criação e composição do Conselho foi influenciada pelas propostas advindas do Seminário Legislativo Moradia: Alicerce da Cidadania, promovido pela Assembléia Legislativa do Estado, em agosto/setembro de 1993. Dele participaram diversos setores da sociedade e se discutiu o novo formato da política de habitação em Minas. A presença de representantes dos movimentos populares no Conselho foi uma sugestão apresentada no Seminário e que veio a se concretizar, ainda que ela seja numericamente pouco expressiva quando comparada às demais. No Conselho predomina a representação de outros setores, em especial o da construção civil.

habitação em seus municípios.

A pré-condição exigida para que uma prefeitura se candidate à obtenção de recursos para a implementação de programas habitacionais é de que ela esteja financeiramente saudável, ou seja, dotada de capacidade de endividamento, o que é avaliado pela Caixa Econômica Federal a partir da análise de seus balancetes. Através desse processo os municípios são declarados habilitados ou não à aquisição dos empréstimo, sendo também definido o valor limite do financiamento que a prefeitura pode pleitear.

A concepção que passa a predominar na política de habitação é a de que a moradia é um investimento público e muito caro, uma vez que é financiada principalmente com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, que é um patrimônio do trabalhador. Nesse sentido, tem de ser financiada, garantindo retorno financeiro. Além disso, como já se viu, a habitação não se limita a edificação apenas, incluindo infraestrutura - água, esgoto, energia elétrica, pavimentação - e acesso a equipamentos e serviços urbanos.

Na visão do Assessor Técnico do Secretário de Habitação, "o que existiu antes, e que inclusive levou ao desmantelamento do Banco Nacional da Habitação, foi uma série de desmandos financeiros e administrativos, cujo resultado foi a inviabilização e falência do Sistema Financeiro da Habitação, em virtude da má utilização de recursos. Hoje casa não é mais de graça. Quem a adquire tem de pagar por ela e o avalista do empréstimo concedido, através dos vários programas existentes, é a prefeitura municipal, que responde com o seu orçamento pela dívida". Ainda que a afirmação contenha uma visão simplificada das questões que levaram à extinção do BNH, ela ilustra bem a orientação que hoje prevalece nos investimentos destinados à aquisição da moradia.

A decisão de transferir para as prefeituras a responsabilidade pelos empréstimos recebidos, de uma parte, traz limites à implementação de programas habitacionais que fica condicionada à capacidade financeira e de endividamento dos municípios. De outra, impõe às prefeituras uma postura mais racional no processo de tomada de decisão quanto aos investimentos a serem realizados, no sentido de avaliarem a natureza e a viabilidade dos empreendimentos. Ou seja, os prefeitos são levados a pensar antes de implementarem projetos político-clientelistas, uma vez que o município responde com o seu orçamento pela dívida.

Para a execução dos programas de habitação, a SEHAB conta, além do Fundo Estadual de Habitação, com os recursos do FGTS - que continua a ser a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento de programas na área da habitação - e também

recebe verbas do orçamento federal, através da Secretaria de Políticas Urbanas do Ministério do Planejamento e Obras. Estas são, parcialmente, a fundo perdido, uma vez que pressupõem contrapartida das prefeituras em torno de 40% do valor transferido. Se a área do empreendimento fizer parte do Programa Comunidade Solidária, o índice se reduz para 25% e, se pertencer a área da SUDENE, para 10%.

O montante desses recursos a fundo perdido obedece a uma cota de dotação por estado, definida pela União, e a sua distribuição pelos diversos municípios é feita, em geral, por indicação de deputados, não sendo submetida à aprovação do Conselho Estadual de Habitação. Na visão do Assessor Técnico do Secretário de Habitação, o valor não é significativo e, quando distribuído, torna-se ainda menor, o que traz problemas ao Governo Estadual e às prefeituras, uma vez que não são suficientes para atender a demanda. Diante disso, o Governo do Estado decidiu não mais se responsabilizar pelo recebimento e distribuição da cota. A partir de 1997, os deputados estaduais passaram a se encarregar da distribuição dos recursos aos municípios.

Esse procedimento evidencia um “acordo de cavalheiros” entre o Legislativo e o Executivo na arena política da moradia. À medida que o poder público impôs regras claras à obtenção e aplicação de empréstimos, a transferência da distribuição de recursos a fundo perdido para os deputados possibilita a esses manter o clientelismo, tão comum no âmbito da moradia, sempre vista como plataforma à obtenção de votos.

A partir da existência de recursos do orçamento federal, do Tesouro do Estado e do FGTS foram criadas linhas de programas de habitação destinadas não só à construção, reforma e melhoria de casas e à compra de lotes, mas também à provisão de infraestrutura e de saneamento básico. Esses programas visam atender a população que se encontra na faixa de renda de 1 até 12 salários mínimos mensais.

O primeiro a ser criado foi o PROHAB-MG, como já mencionado. Dois anos mais tarde surge o Programa Mineiro de Apoio e Orientação Técnica à Reforma e Melhoria de Moradias-PROMORADIA, com o “objetivo de fornecer assistência técnica gratuita às famílias de baixa renda na construção, na reforma ou na melhoria de suas moradias, considerando-se família de baixa renda aquela cuja renda seja de até 30 Unidades Padrão Fiscal de Minas Gerais”. Como o seu antecessor, tem como fonte de financiamento recursos oriundos do Tesouro do Estado<sup>79</sup>.

No quadro 1 tem-se as características dos programas hoje existentes na Secretaria de Estado da Habitação, bem como a respectiva origem dos recursos. Além dos

---

<sup>79</sup>Lei nº 11.622, de 6 de outubro de 1994.

programas, existem as Cartas de Crédito que podem ser Associativas - atendendo a população que tem renda de 3 a 12 salários mínimos - ou Individuais.

A concessão de Cartas Associativas depende da participação das prefeituras municipais que, em geral, doam o terreno, cabendo às associações de moradores a construção das casas. No caso das Cartas Individuais, a concessão é feita diretamente aos candidatos pela CEF através de inscrição e lista de espera, que é grande. Nessa modalidade é atendido o conjunto da população, desde que tenha capacidade pessoal de endividamento. Não se trata de um programa, mas de concessão de financiamento para a compra de moradia. (Quadro 1, em anexo)

Às associações comunitárias cabe o concurso em alguns empreendimentos, tornando-se responsáveis pela mão-de-obra, especialmente no caso daqueles destinados a melhorias habitacionais como o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-PAPP e o Programa de Melhorias Comunitárias-PMC, que são a fundo perdido.

Visando garantir a urbanização da área dos empreendimentos, a Secretaria mantém convênios com as Companhias responsáveis pelos serviços de infraestrutura urbana - a COPASA e a CEMIG - e o Instituto Estadual de Florestas-IEF.

Não existem *a priori* padrões definidos de casas nem limites para a área construída, podendo a prefeitura ou o mutuário construir o que deseja, o que significa respeito aos aspectos culturais de morar de cada região. Segundo a COHAB/MG, as casas têm em média 40 metros quadrados.

Quanto às companhias encarregadas da provisão dos serviços de infraestrutura urbana, o novo formato da política e de gestão não trouxe mudanças significativas à sua forma de atuar, que já se pautava por um modelo descentralizado, mais autônomo e de cunho empresarial. Acentua-se, no entanto, o aspecto empresarial, passando a rentabilidade a ser a palavra-chave que orienta os investimentos a partir da análise custo e benefício.

Na prática, a natureza empresarial se traduz em que tanto a CEMIG quanto a COPASA têm patamares financeiros definidos, a partir dos quais o empreendimento torna-se não rentável e o investimento não acontece, a não ser através de parcerias - com a prefeitura municipal, Governo do Estado e, até mesmo, o futuro usuário - que arquem com os custos adicionais do projeto. O patamar de referência da CEMIG, por exemplo, é de 260 reais por ligação. Qualquer investimento acima deste valor implica em negociação.

Além dessa limitação, existem situações em que a atuação das companhias depende da realização de obras de urbanização, cuja responsabilidade cabe às prefeituras. Se a

prefeitura, por falta de numerário ou qualquer outra razão, não realiza as obras, ocorre com freqüência, especialmente em áreas de novas invasões, que a expansão do serviços fique inviabilizada até que elas aconteçam.

A autonomia relativa - existente no âmbito do Governo Estadual, mas com diretrizes definidas no plano federal - sempre foi uma característica dos órgãos prestadores de serviços, e tende a aumentar inclusive através do processo de privatização das empresas, o que já ocorreu parcialmente com a CEMIG e que está em discussão quanto ao futuro da COPASA. Na prática a maior autonomia dessas instituições, somada ao caráter empresarial, pode vir a significar a diminuição de investimentos de natureza social, especialmente naqueles casos em que, no primeiro momento, a rentabilidade é baixa ou inexistente.

Ao contrário do que ocorreu com a CEMIG e a COPASA, a COHAB/MG, antes uma companhia de economia mista com amplo poder de decisão, tem reduzida sua autonomia ao ser vinculada à Secretaria de Estado da Habitação. E, a implementação de seus programas e projetos passam a depender da aprovação do Conselho de Habitação. Seu presidente é indicado pelo governador do estado e, segundo declarações do Assessor do Secretário de Habitação, há expectativas de que, ao longo do tempo, volte a ser uma companhia independente.

A COHAB/MG executa programas e projetos próprios, dependendo da disponibilidade de recursos. De modo geral, ela constrói em terrenos de sua propriedade, em parceria com as prefeituras, sendo as obras executadas através de firmas construtoras licitadas. Em alguns casos a Companhia torna-se a avalista da operação junto a Caixa Econômica Federal, executa e comercializa o projeto recebendo diretamente do mutuário. Em outros, ela apenas assessora a execução do projeto e a sua renda advém da comercialização e da taxa de administração que ela cobra de seus mutuários. Atualmente cabe a COHAB/MG a implementação do FINIS-Programa de Financiamento Social destinado à Polícia Militar de Minas Gerais e que tem como objetivo promover a aquisição de moradia através de Carta de Crédito.

A implementação de programas pela Secretaria dentro do novo formato da política é muito recente, à exceção das poucas unidades construídas através do PROHAB e com recursos do Tesouro do Estado. Apesar de criada em 1992, a SEHAB só começa efetivamente a desenvolver suas atividades quando, segundo o Assessor Técnico do Secretário de Estado da Habitação, foram "abertas as comportas" pelo Governo Federal, que passa novamente a disponibilizar recursos para a implementação de programas na área. E, embora os recursos para investir no setor estivessem disponíveis em 1995, por

ser esse um ano eleitoral, não houve interesse das prefeituras em participar, o que somente veio a ocorrer em 1996, quando são empossados os novos dirigentes municipais. No final de 1997 começaram a ser concluídas as primeiras casas implementadas nesse novo contexto institucional da política de habitação no estado, não sendo ainda possível avaliar seus resultados e o desempenho de seus agentes.

O “vazio habitacional” de quase dez anos de existência - de 1986, quando foi extinto o BNH, até 1996, quando foram retomados os investimentos federais em programas habitacionais - agravou o problema de moradia no Estado de Minas, especialmente na Região Metropolitana, onde se concentra cerca de 22% da população regional. Essa situação se reflete não apenas no déficit quantitativo de moradia mas, e principalmente, no déficit qualitativo, com a formação de novas áreas de favela, adensamento das já existentes, bem como na crescente carência de infraestrutura urbana, como se verá adiante.

### **3. Um Balanço da Situação Habitacional na Região Metropolitana**

Viu-se no capítulo anterior que, apesar da redução no ritmo de crescimento e da tendência a desconcentração, observa-se que as regiões metropolitanas ainda congregam parcela significativa da população brasileira. Verificou-se, também, que nas regiões mais consolidadas essa redução é mais significativa - o que ocorre no Rio de Janeiro e em São Paulo - enquanto as regiões de Fortaleza e Salvador apresentam ainda uma taxa de crescimento elevada. Já nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, a cidade pólo tem sensivelmente reduzido o seu ritmo de crescimento, que se mantém elevado nos demais municípios da região.

Assim, tal como amplamente analisado no capítulo 2, a população da RMBH cresce à taxas cada vez menores. Em Belo Horizonte este fenômeno é mais evidente, no que vem sendo acompanhado mais recentemente por Contagem, enquanto que municípios como Esmeraldas, Ibirité, Juatuba, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano mantêm taxas expressivas de crescimento, bem superiores aos da Região Metropolitana. Isso significa, dentre outras implicações que - assim como ocorre em Porto Alegre e Recife e diferentemente das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo - na RMBH vem sendo mantido o modelo de crescimento urbano por agregação de periferias, sendo imposto pesado ônus a esses municípios que apresentam os acréscimos populacionais mais elevados. Esses acréscimos são, em grande medida, decorrentes da migração dos pólos para as periferias metropolitanas, confirmando-as e reforçando-as enquanto “cidades dormitório”.

Diante desse quadro, a análise da evolução das condições de moradia 80, nas últimas décadas, permite avaliar os efeitos do “vazio habitacional” observado até recentemente e identificar os principais desafios a serem enfrentados pelo poder público.

### **3.1. As condições da moradia na Região Metropolitana<sup>81</sup>**

A análise do estoque de moradias da Região Metropolitana de Belo Horizonte, evidencia o aumento constante do número de domicílios que cresce a taxas superiores às da população. Enquanto nos períodos 1970-80 e 1980-91 o crescimento da população foi de 4,51 e 2,81, o crescimento dos domicílios foi de 6,10 e 3,94 ao ano, respectivamente.

No entanto, quando se analisa a condição de ocupação dos imóveis, é significativo o número de domicílios em uso ocasional (20.402), fechados (13.749) e vagos (89.644), totalizando 123.795 unidades, o equivalente a 15% do estoque de domicílios recenseados em 1991.

Chamam a atenção, em especial, os domicílios vagos que, em alguns municípios, chegam a representar mais de 10% do estoque de domicílios permanentes. A indefinição de uma política de aluguéis no período, bem como as constantes mudanças nas leis que regulam as relações entre proprietários e inquilinos, provavelmente levou os proprietários a preferirem manter seus imóveis desocupados a colocá-los no mercado (Tabela 3.1).

Somada a essa situação, em alguns municípios, em 1991, a participação do estoque de moradias, está acima da participação da população no conjunto metropolitano, o que significa disponibilidade de moradias, como é o caso de Brumadinho e de Mateus Leme.

Mas, de um modo geral, verifica-se uma participação menor que a da população, revelando maior número de residentes do que domicílios, o que pode ser indicativo de carência de moradia, situação que ocorre especialmente em Ribeirão das Neves e em Santa Luzia, conforme Tabela 3.2.

De acordo com cálculos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro<sup>82</sup>, o déficit

---

<sup>80</sup> A caracterização das condições de moradia na RMBH foi realizada a partir da análise dos seguintes aspectos: o estoque e a taxa de ocupação dos domicílios, a qualidade das construções, as condições de ocupação dos imóveis e o acesso aos serviços de infraestrutura urbana, de acordo com os dados disponíveis dos censos demográficos da FIBGE.

<sup>81</sup> Na análise da situação habitacional da Região Metropolitana de Belo Horizonte considerou-se apenas os municípios que dela faziam parte na época da realização da pesquisa do Censo Demográfico. Ou seja, até 1989 não se levou em conta as informações sobre Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme. Também não foram considerados como municípios os distritos que emanciparam-se ao longo do período: Juatuba e São José da Lapa em 1995, e Confins, Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Sarzedo em 1997.

<sup>82</sup> **Habitar é um Direito** - Política Habitacional do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: FJP/ Centro de Estudos Políticos e Sociais, Volume 1, 1995, p. 100.

habitacional da Região Metropolitana em 1991 era da ordem de quase 84 mil domicílios distribuídos entre os vários municípios sendo que Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ibirité, Santa Luzia, Ribeirão das Neves, Sabará e Vespasiano são os que apresentam maior déficit. A projeção das estimativas do déficit para 1995 indicaram os mesmos municípios como os mais carentes.

Tabela 3.1 - Estoque de domicílios da RMBH por ocupação segundo município, RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS REGIAO METROPOLITANA			
	TOTAL	USO OCASIONAL	FECHADOS	VAGOS
Belo Horizonte	499.958	7.202	8.319	54.517
Betim	38.309	1.334	963	5.076
Brumadinho	4.565	1253	213	764
Caeté	7.355	493	81	903
Confins	719	98	7	105
Contagem	106.727	1355	1.140	10.736
Esmeraldas	5.508	1772	306	989
Ibirité	17.475	156	336	1.136
Igarapé	3.436	565	38	355
Juatuba	2.176	620	3	499
Lagoa Santa	6.162	1157	304	974
Mário Campos	1.167	43	56	249
Mateus Leme	4.139	515	3	733
Nova Lima	11.977	448	84	824
Pedro Leopoldo	9.648	448	84	1.511
Raposos	3.104	56	20	176
Ribeirão Das Neves	31.352	740	645	3.078
Rio Acima	1.549	239	1	169
Sabará	20.084	322	287	1.859
Santa Luzia	30.602	782	337	2.330
São Joaquim De Bicas	2.495	320	52	238
São José Da Lapa	1.537	176	55	201
Sarzedo	2.019	160	85	336
Vespasiano	10.561	246	337	991
<b>RMBH</b>	<b>822.624</b>	<b>20.402</b>	<b>13.749</b>	<b>89.644</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais de 1991. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Tabela 3.2 - Indicadores de participação no conjunto metropolitano, RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	PARTICIPAÇÃO NO ESTOQUE DE DOMICÍLIOS		PARTICIPAÇÃO NA POPULAÇÃO METROPOLITANA	
	TOTAL	URBANO	TOTAL	URBANO
Belo Horizonte	60,78	63,58	58,79	61,80
Betim	4,66	4,62	4,97	4,98
Brumadinho	0,55	0,35	0,56	0,36
Caeté	0,89	0,82	0,97	0,89
Confins	0,90	0,09	0,09	0,09
Contagem	12,97	12,84	13,06	12,89
Esmeraldas	0,67	0,20	0,71	0,22
Ibirité	2,51	2,59	2,70	2,80
Igarapé	0,42	0,31	0,46	0,34
Juatuba	0,26	0,17	0,27	0,18
Lagoa Santa	0,84	0,82	0,87	0,86
Mário Campos	0,14	0,13	0,15	0,13
Mateus Leme	0,50	0,41	0,42	0,42
Nova Lima	1,46	1,29	1,53	1,35
Pedro Leopoldo	1,17	0,98	1,21	0,01
Raposos	0,38	0,37	0,41	0,41
Ribeirão Das Neves	3,81	3,34	4,19	3,68
Rio Acima	0,19	0,16	0,21	0,17
Sabará	2,44	2,16	2,61	2,29
Santa Luzia	3,72	3,70	4,01	4,00
São Joaquim De Bicas	0,30	0,25	0,33	0,27
São José Da Lapa	0,19	0,18	0,20	0,19
Sarzedo	0,25	0,24	0,28	0,28
Vespasiano	1,28	0,86	1,40	0,90
<b>RMBH</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Dados trabalhados pelo CEURB/UFGM.

As tendências identificadas são comuns a quase todos os municípios, com exceção de quatro deles: Belo Horizonte, Contagem, Ribeirão das Neves e Vespasiano, onde os domicílios rústicos aumentaram em números absolutos no período 1970-1991, embora em termos relativos somente tenha havido aumento em Belo Horizonte e Contagem, o que é indicativo do crescimento da pobreza e do processo de favelização nesses municípios (Tabelas 3.3 e anexo 3, tabela 1).

Tabela 3.3 - Distribuição percentual de moradias duráveis e rústicas estoque de domicílios permanentes dos municípios da RMBH, 1970, 1980 e 1991

MUNICÍPIOS	1970		1980		1991	
	DURÁVEL	RÚSTICO	DURÁVEL	RÚSTICO	DURÁVEL	RÚSTICO (1)
B.Horizonte	91,22	8,78	99,27	0,73	99,24	0,76
Betim	90,34	9,66	98,82	1,18	99,80	0,20
Brumadinho	80,65	19,35	98,52	1,48	99,65	0,35
Caeté	82,51	17,49	89,17	10,83	99,99	0,01
Contagem	90,82	9,18	99,36	0,64	98,87	1,13
Esmeraldas	92,85	7,15	95,83	4,17	99,82	0,18
Ibirité	96,24	3,76	98,36	1,64	99,63	0,37
Igarapé	80,38	19,62	97,03	2,97	99,98	0,02
Lagoa Santa	92,82	7,18	98,65	1,35	99,68	0,32
Mateus Leme (2)	89,27	10,73	94,00	6,00	100,00	0,00
Nova Lima	97,55	2,45	98,91	1,09	99,41	0,59
P. Leopoldo	89,23	10,77	98,73	1,27	99,80	0,20
Raposos	96,69	3,31	98,74	1,26	99,97	0,03
Ribeirão Neves	78,36	21,64	99,15	0,85	99,59	0,41
Rio Acima	90,54	9,46	99,42	0,58	99,87	0,13
Sabará	89,48	10,52	96,39	3,61	99,76	0,24
Santa Luzia	90,46	9,54	98,00	2,00	99,77	0,23
Vespasiano (3)	99,35	6,65	96,64	1,36	99,16	0,84
<b>RMBH</b>	<b>91,15</b>	<b>8,85</b>	<b>99,01</b>	<b>0,99</b>	<b>99,32</b>	<b>0,68</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1970, 1980 e 1992. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.  
 Foram considerados como rústicos os domicílios tipo cômodo.  
 Inclusive Juatuba.  
 Inclusive São José da Lapa.

A presença de domicílios tipo cômodo - um outro indicador do padrão habitacional - não é muito significativa na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Em 1991 são 5.628 cômodos, o que representa menos de 1% do total. Belo Horizonte, seguido de Contagem, são os municípios que apresentam o maior número deste tipo de moradia concentrando 67% e 21% do total, respectivamente.

A média do número de moradores por domicílio vem diminuindo ao longo dos anos, passando de 5,20 em 1970 para 4,64 em 1980 e 4,14 em 1991, em virtude da queda da taxa de crescimento demográfico e conseqüente diminuição do tamanho das famílias. Ao mesmo tempo, o aumento da média do número de cômodos por domicílio revela melhoria no padrão de construção das moradias, embora o mesmo não se possa dizer quanto a média do número de dormitórios, que permaneceu praticamente inalterada ao longo do período em foco, conforme Tabela 3.4.

Tabela 3.4 - Número médio de cômodos e dormitórios por domicílios dos municípios da RMBH, 1970, 1980 e 1991

MUNICÍPIOS	1970			1980			1991		
	MOR	CÔM	DOR	MOR	CÔM	DOR	MOR	CÔM	DOR
Belo Horizonte	5,21	4,88	2,06	4,58	5,65	2,10	4,01	6,45	2,08
Betim	4,73	4,25	1,84	4,71	4,35	1,83	4,43	5,26	1,95
Brumadinho	5,19	5,31	2,21	4,89	6,04	2,36	4,22	6,26	2,09
Caeté	5,39	5,16	2,18	5,07	5,75	2,28	4,49	6,39	2,21
Contagem	5,50	3,81	1,80	4,78	4,54	1,88	4,18	5,44	1,97
Esmeraldas	5,01	5,74	2,39	5,02	5,98	2,41	4,36	5,77	2,07
Ibirité	5,27	3,83	1,79	4,92	4,08	1,81	4,47	4,79	1,85
Igarapé	4,82	4,76	2,02	4,98	4,49	1,92	4,59	5,30	1,95
Juatuba	*	*	*	*	*	*	4,30	5,27	*
Lagoa Santa	5,28	5,07	2,12	4,71	5,49	2,13	4,30	5,95	2,10
Mateus Leme	5,05	5,20	2,16	4,62	5,49	2,08	4,22	5,81	2,00
Nova Lima	5,24	4,64	2,03	4,85	5,48	2,08	4,33	6,11	2,09
Pedro Leopoldo	5,61	0,57	2,27	4,88	5,47	2,16	4,29	6,16	2,08
Raposos	5,27	4,33	1,94	5,31	4,57	2,09	4,54	5,64	1,99
Ribeirão Neves	5,26	4,75	2,08	5,04	3,81	1,69	4,55	4,93	1,88
Rio Acima	4,89	4,91	2,04	4,72	5,36	2,16	4,53	5,74	2,00
Sabará	5,54	4,41	1,99	5,01	4,62	1,97	4,40	5,35	1,96
Santa Luzia	5,13	4,36	1,87	5,03	4,52	1,90	4,46	5,29	1,99
São José da Lapa	*	*	*	*	*	*	4,46	6,12	*
Vespasiano	5,42	4,97	2,18	4,99	4,81	1,99	4,46	5,36	1,97
<b>RMBH</b>	<b>5,24</b>	<b>4,70</b>	<b>2,04</b>	<b>4,64</b>	<b>5,35</b>	<b>2,04</b>	<b>4,14</b>	<b>5,67</b>	<b>2,01</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais de 1970, 1980 e 1991. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG. \* Para os anos de 1970 e 1980, os dados de Juatuba e de São José da Lapa estão incluídos em Mateus Leme e Vespasiano, respectivamente.

Na realidade, chama a atenção o fato de ter havido aumento do número médio de cômodos por moradia, ao mesmo tempo em que o número médio de dormitórios permanece igual. Uma possível explicação para o fato é que o acréscimo de cômodos se refere à construção de salas, banheiros ou cozinhas, o que merece ser investigado.

Com relação à condição de ocupação dos domicílios permanentes - se próprios, alugados ou cedidos - há um aumento do número de casas próprias de 60% para 71% na última década e, em menor escala, dos domicílios cedidos. Ao mesmo tempo diminuem os de aluguel que caem de 27% do total de moradias em 1970, para 19% em 1991. Essa situação, somada ao aumento dos domicílios improvisados no período, sinaliza a dificuldade da população em ter acesso à moradia, devendo-se lembrar que sob a categoria de casa própria escondem-se, muitas vezes, as construções clandestinas na periferia e em áreas de favelas (Tabela 2, anexo 3).

A análise do atendimento dos serviços de infraestrutura urbana às moradias da Região Metropolitana indica melhoria significativa em quase todos os municípios, ao longo do período. A exceção é constituída por Esmeraldas, houve uma queda do número de domicílios ligados à rede de água de 31% para 29%, ao longo dos últimos dez anos, período em que houve um aumento significativo de população, especialmente na zona rural, cuja taxa de crescimento foi de 4,27 e em que o número de domicílios quase que dobrou. Em 1991, mais de 70% dos domicílios não dispunham de rede de água, o que permite aventar a possibilidade da piora no atendimento ter sido provocada pela dificuldade da expansão do serviço em acompanhar o crescimento do número de moradias no município.

As médias de atendimento regionais apontam, segundo o Censo Demográfico de 1991, cerca de 94% de moradias com água encanada, 97% com energia elétrica e 72% com esgoto sanitário, embora ainda existam problemas, e de magnitude, em algumas cidades.

De fato, em municípios como Mateus Leme, Igarapé, Brumadinho e Juatuba, apesar das melhorias verificadas, ainda existe um percentual significativo - acima de 30% - de domicílios que não estão ligados à rede de água (Tabela 3.5).

Tabela 3.5 - Evolução percentual do atendimento dos serviços infraestrutura urbana dos domicílios permanentes segundo municípios da RMBH, 1970, 1980 e 1991

MUNICIPIOS	ÁGUA			ENERGIA ELÉTRICA (1)			ESGOTO SANITÁRIO		
	1970	1980	1991	1970	1980	1991	1970	1980	1991
Belo Horizonte	47,97	82,36	97,91	84,61	96,31	100,00	38,11	56,58	85,89
Betim	26,22	43,70	87,65	44,28	64,29	82,44	13,54	17,66	33,28
Brumadinho	38,49	50,97	59,80	34,62	65,15	90,76	05,65	28,38	36,82
Caeté	61,48	77,05	90,35	60,68	75,86	92,11	31,56	57,33	74,06
Contagem	26,50	65,38	95,78	63,29	91,96	92,29	09,49	43,21	60,81
Esmeraldas	17,30	31,11	29,39	23,56	51,36	59,02	08,87	24,51	23,57
Ibirité	15,98	23,27	78,94	23,34	73,89	78,11	02,53	06,56	10,35
Igarapé	17,06	40,63	57,24	32,64	54,46	92,63	00,00	16,14	32,30
Juatuba	*	*	71,78	*	*	73,58	*	*	38,05
Lagoa Santa	27,02	68,90	82,65	54,01	77,19	95,90	00,00	07,33	06,05
Mateus Leme	24,22	47,92	65,81	38,59	65,71	100,00	6,19	26,45	47,52
Nova Lima	83,74	81,63	86,99	88,43	94,54	99,71	55,02	72,75	77,45
Pedro Leopoldo	51,81	78,80	90,51	64,65	87,00	91,30	31,11	60,47	59,81
Raposos	80,56	78,72	92,49	89,04	91,30	96,65	13,50	76,92	88,08
Ribeirão Neves	26,18	11,95	81,75	46,81	62,32	87,11	11,36	05,53	41,52
Rio Acima	53,65	78,12	86,31	50,57	79,17	89,67	33,09	65,64	70,76
Sabará	45,94	50,52	85,90	59,47	82,49	55,18	30,18	32,50	65,86
Santa Luzia	30,69	57,92	89,48	49,25	79,81	89,71	10,88	10,80	61,45
São José da Lapa	*	*	82,30	*	*	*	*	*	36,45
Vespasiano	43,13	61,69	85,38	59,91	77,59	90,75	2,19	10,93	52,01
<b>RMBH</b>	<b>46,18</b>	<b>74,94</b>	<b>93,59</b>	<b>78,91</b>	<b>92,21</b>	<b>96,65</b>	<b>33,74</b>	<b>50,13</b>	<b>72,06</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais de 1970, 1980 e 1991 e CEMIG. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Dados de Juatuba e São José da Lapa estão incluídos em Mateus Leme e Vespasiano, respectivamente.

(1) Os dados de 1991 foram fornecidos pela CEMIG, uma vez que o Censo não dispõe de informações a respeito.

Quanto à energia elétrica, embora tenha havido melhoria no atendimento, registrada

pelo aumento do percentual de domicílios ligados à rede - que passa de 79% em 1970 para 97% em 1991 - alguns municípios ainda apresentam índices está bem aquém do desejável, como é o caso de Sabará onde, segundo os dados do Censo de 1991, quase 45% dos domicílios não dispõem de energia elétrica. Em Esmeraldas, Juatuba e Ibirité cerca de 30% das moradias encontram-se nessa mesma situação.

Dentre os serviços de infraestrutura urbana, o esgotamento sanitário é o que apresenta pior situação. Em 1991, 72% dos domicílios da Região Metropolitana estavam ligados à rede, mas cerca de 21.000 moradias não possuíam qualquer tipo de esgotamento. Embora tenha havido melhora no atendimento ao longo dos anos, ela ocorreu de forma desigual entre os municípios, registrando-se diferenças acentuadas entre eles. Raposos é o município mais bem atendido, com 88% dos domicílios ligados à rede de esgoto, seguido de Belo Horizonte, com cerca de 86%.

Enquanto em alguns municípios houve melhora significativa no atendimento, com o acréscimo de mais de 40% de novos domicílios ligados à rede, como é o caso de Vespasiano, em outros ela foi pouco expressiva. Houve, também, casos em que, ao contrário, a situação piorou, como em Lagoa Santa onde o percentual de atendimento caiu de 7% em 1980 para 5% em 1991, período em que houve o acréscimo de quase 3.000 domicílios no município.

Todavia, a situação desse último município é peculiar. Localizado em área de preservação ambiental na região cárstica tem, de início, suas condições de atendimento dos serviços de esgoto limitadas pelas características da rede hidrográfica, o que significa que qualquer intervenção tem de ser submetida a critérios especiais. Segundo a Companhia de Saneamento de Minas Gerais-COPASA, ainda que a rede de esgoto esteja pronta há alguns anos, disputas políticas entre o executivo e o legislativo municipais conduziram ao embargo da construção de uma estação de tratamento - o que foi feito através de lei municipal - impedindo a ligação das casas à rede, uma vez que o esgoto seria lançado na lagoa. De acordo com o Superintendente de Empreendimentos da Companhia, o problema já foi superado e em breve a estação ficará pronta, resolvendo-se a questão.

Com relação ao serviço de coleta do lixo, outro importante indicador das condições da infraestrutura urbana, só se dispõe de informações sobre sua evolução na Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar-PNAD, cujos dados se referem ao conjunto da Região Metropolitana. Enquanto em 1977 apenas 44% dos domicílios eram atendidos pela coleta, em 1990 esse percentual se eleva para aproximadamente 74%, revelando a ampliação e melhoria do serviço, ao longo do tempo (Tabela 3.6).

Tabela 3.6 - Evolução do atendimento do serviço de coleta de lixo domicílios permanentes, RMBH 1977, 1981 e 1990

COLETA DE LIXO	1977		1981		1990	
	N	%	N	%	N	%
TEM	198.195	44,22	295.744	51,69	673.183	73,82
NÃO TEM	249.958	55,78	276.224	48,29	238.497	26,15
Queimado/enterrado	-	-	103.205	18,04	125.223	13,73
Jogado em terreno	-	-	173.019	30,25	113.274	12,42
NÃO DECLAROU	-	-	107	0,02	239	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>448.153</b>	<b>100,00</b>	<b>572.075</b>	<b>100,00</b>	<b>911.919</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE - PNAD de 1977, 1981 e 1990. Dados trabalhados pelo CEURB/ UFMG.

Dados do Censo de 1991 mostram cerca de 75% em média das moradias da Região Metropolitana com o lixo coletado. Enquanto em cidades como Ribeirão das Neves o serviço atinge menos de 20% das casas, em Belo Horizonte esse percentual é de aproximadamente 87% (Tabela 3.7).

Tabela 3.7. Destino dos lixos de domicílios permanentes, segundo municípios da RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	TOTAL DOMIC.	DESTINO DO LIXO					% LIXO COLETADO
		coletado	queim.	enter.	jogado	outro	
Belo Horizonte	499.858	433.490	28.850	902	35.228	1.488	86,70
Betim	38.309	18.366	12.710	316	6.771	146	47,94
Brumadinho	4.565	2.003	1.762	56	716	28	43,87
Caeté	7.355	3.423	2.514	74	1.255	89	46,53
Contagem	106.727	88.957	7.169	275	10.117	209	83,35
Esmeraldas	5.508	1.180	3.162	97	937	132	21,42
Ibirité	20.661	4.608	10.499	259	5.042	253	22,30
Igarapé	5.931	1.911	3.026	45	926	23	32,22
Juatuba	2.176	450	1.091	118	510	7	20,68
Lagoa Santa	6.881	2.795	3.229	94	728	35	40,61
Mateus Leme	4.139	1.589	1.748	233	520	49	38,39
Nova Lima	11.977	9.398	1.782	73	693	31	78,46
Pedro Leopoldo	9.648	5.427	2.904	80	1.189	48	56,25
Raposos	3.104	1.972	602	10	518	2	63,53
Ribeirão Neves	31.352	5.975	16.021	552	8.297	507	19,05
Rio Acima	1.549	387	883	16	259	4	24,98
Sabará	20.084	10.172	6.384	139	3.163	226	50,64
Santa Luzia	30.602	14.746	10.295	229	5.115	217	48,18
São José da Lapa	1.537	885	471	15	164	2	57,57
Vespasiano	10.561	6.720	2.552	52	1.201	36	63,63
<b>RMBH</b>	<b>822.624</b>	<b>614.454</b>	<b>117.654</b>	<b>3.635</b>	<b>83.349</b>	<b>3.532</b>	<b>74,69</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais de 1991.

A situação do acesso aos serviços de infraestrutura urbana, em 1997, nos municípios que compõem a Região Metropolitana, bem como as instituições responsáveis pela prestação dos serviços, pode ser visto na tabela 3, anexo 3.

A COPASA, em geral, responde pela prestação dos serviços de água, enquanto que as prefeituras são as principais responsáveis pelos serviços de esgoto sanitário e de coleta de lixo<sup>83</sup>, à exceção de algumas cidades cujo esgotamento é também responsabilidade da Companhia. A CEMIG é responsável pela energia elétrica enquanto que o transporte intramunicipal é parte assumido pelo DER, parte pela prefeitura. Não há transporte intraurbano em 5 cidades.

Se, de um lado, houve melhora considerável em alguns serviços urbanos, como o de abastecimento de água e a energia elétrica, o que reforça a tese de que a década de 80 não foi uma “década perdida”, especialmente no que diz respeito às condições de vida da população, ainda há sérios problemas a serem enfrentados.

Concluindo, uma síntese da situação habitacional da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ao longo das últimas décadas, pode ser visto na Tabela 3.8.

Tabela 3.8. Característica da situação habitacional na RMBH, 1970, 1980 e 1991

CARACTERÍSTICAS	1970	1980	1991
Estoque domicílios	297.472	537.997	822.624
Taxa crescimento populacional	-	4,51	2,81
Taxa crescimento domicílios	-	6,10	3,94
Domicílios permanentes (%)	99,90	99,77	99,55
Domicílios improvisados (%)	0,10	0,23	0,45
Domicílios duráveis (%)	91,15	99,01	99,32
Domicílios rústicos (%)	8,85	0,99	0,68
Domicílios próprios (%)	60,21	60,87	71,09
Domicílios alugados (%)	27,44	29,69	19,11
Domicílios cedidos (%)	12,35	9,44	9,80
Domicílios ligados a rede de água (%)	46,18	74,94	93,59
Domicílios com energia elétrica (%)	78,91	92,21	96,65
Domicílios ligados à rede de esgoto (%)	33,74	50,13	72,06

Fonte: IBGE. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Já a questão das favelas na Região Metropolitana merece atenção especial. Expressão da desigualdade no processo de ocupação do espaço urbano, efeito direto do aumento da pobreza e da inexistência, por quase uma década, de uma política de habitação popular, a formação e o adensamento crescente de áreas de favelas e a ocupação de áreas de risco constituem hoje o “calcanhar de Aquiles” para um número significativo de administrações municipais.

Considerando o tema proposto deste trabalho - gestão e desigualdade social - destaca-

<sup>83</sup>Cabe observar que o destino final do lixo na maioria dos municípios é inadequado. Apenas 6 cidades possuem aterro sanitário e Belo Horizonte é a única que tem usina.

se, a seguir, a questão das favelas enquanto expressão da desigualdade na ocupação do espaço urbano. Nessa perspectiva, procura-se caracterizar a situação da moradia em áreas de favela e compará-la com as condições existentes para o conjunto da Região Metropolitana.

### **3.2 A situação das favelas na Região Metropolitana**

De acordo com o Censo Demográfico de 1991<sup>84</sup>, existem na Região Metropolitana de Belo Horizonte 154 favelas - com um total de 74.114 domicílios permanentes, o que representa 9% do total - a maioria delas localizada em Belo Horizonte, vindo a seguir Contagem e Betim.

No entanto, quando se analisa a proporção dos domicílios em áreas de favela, ocorrem mudanças nessa ordem. Betim passa a ocupar o primeiro lugar, com aproximadamente 15% das residências em área de favela, seguido de Contagem e Belo Horizonte ambos com 10,6% e, por último, os municípios de Sabará 7,8%, Vespasiano 6,1%, Ribeirão das Neves 4,9% e Santa Luzia 2,1% (Tabela 3.9).

O Censo não identifica favelas nos demais municípios embora assinala a presença de casas faveladas<sup>85</sup>, de construções sem propriedade do terreno e de domicílios improvisados, às vezes em números significativos. Chama especialmente a atenção o caso de Ibirité que possui 1.779 moradias faveladas, o equivalente a 8,6% do total de moradias permanentes do município, claro indicador da existência de favelas, mas que não são assim consideradas pelo Censo. Quanto aos demais municípios, mesmo aqueles que têm casas faveladas, o percentual dessas é inexpressivo.

É importante assinalar que, o fato de não haver registro de favelas ou o seu percentual é pouco expressivo em alguns municípios, não significa necessariamente que as condições de moradia sejam melhores do que as existentes naquelas cidades onde os percentuais são significativos. Na verdade, muitas vezes, as condições de infraestrutura urbana e de equipamentos em municípios como Esmeraldas e Santa Luzia são tão ou mais precárias do que as existentes em algumas áreas de favela situadas em Belo Horizonte, por exemplo.

---

<sup>84</sup> Não foi possível ter acesso aos Arquivos de Setores Censitários dos Censo Demográficos - essenciais para a análise pretendida - de 1970 e 1980, o que restringiu a análise sobre a situação das favelas ao ano de 1991.

<sup>85</sup> Denominação retirada do Censo e que se refere a um tipo de casa que não atende aos padrões adequados de moradia, mas que não se encontra localizada em áreas identificadas como de favela.

Tabela 3.9. Número das favelas e de domicílios favelados por tipo, segundo municípios da RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	NÚM FAV	DOM. EM FAVELA	CASA FAVELADA	CONST. S/TERR	DOM. IMPROV	% DOM FAVELA	% CASA FAVELA	% CONST S/TERR
B. Horizonte	101	52.750	8.538	55.856	2.189	10,6	1,7	11,2
Betim	6	5.711	1.452	5.325	135	14,9	3,8	13,9
Brumadinho	0	0	0	97	2	0	0	2,1
Caeté	0	0	33	142	11	0	0,5	1,9
Contagem	27	11.271	3.646	11.022	461	10,6	3,4	10,3
Esmeraldas	0	0	2	226	33	0	0	4,11
Ibirité	0	0	1.779	2.874	38	0	8,6	13,9
Igarapé	0	0	0	55	32	0	0	0,9
Juatuba	0	0	0	37	17	0	0	1,7
Lagoa Santa	0	0	39	290	6	0	0,6	4,2
Mateus Leme	0	0	0	158	14	0	0	3,8
Nova Lima	0	0	0	537	36	0	0	4,5
P. Leopoldo	0	0	74	396	24	0	0,8	4,1
Raposos	0	0	1	200	5	0	0,0	6,4
Rib. Neves	6	1.541	566	2.697	72	4,9	1,8	8,6
Rio Acima	0	0	5	45	5	0	0,3	2,9
Sabará	7	1.557	157	1.361	356	7,8	0,8	6,8
Santa Luzia	5	635	1.262	2.843	279	2,1	4,1	3,3
São José Lapa	0	0	3	35	0	0	0,2	2,3
Vespasiano	2	649	69	759	44	6,1	0,7	7,2
<b>TOTAL</b>	<b>154</b>	<b>74.114</b>	<b>17.626</b>	<b>84.955</b>	<b>3.759</b>	<b>9,0</b>	<b>2,3</b>	<b>10,3</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo Setores Censitários. Dados CEURB/UFMG.

A distribuição dos domicílios em favela, casas faveladas e construções sem a propriedade do terreno, por localização - urbana e rural - permite visualizar melhor o quadro das favelas na Região Metropolitana (Tabela 3.10).

A maioria dos domicílios seja de favela ou favelados, bem como as construções sem terreno encontra-se na zona urbana. O único município que tem domicílios em favela na zona rural é Vespasiano e, em Contagem, chama a atenção o montante de casas faveladas na zona rural. São 1.131 unidades, o equivalente a 31% do total desta categoria no município.

Em alguns municípios é significativo, proporcionalmente, o número de construções sem a propriedade do terreno na zona rural como é o caso de Nova Lima (42%), Ribeirão das Neves (13%) e Contagem (12%), o que representa situações diferenciadas. Há aqueles casos em que o proprietário permite que o agregado construa no seu terreno, mas não transfere o direito de posse.

Tabela 3.10. Distribuição dos domicílios permanentes e improvisados em favelas por tipo, segundo os municípios, RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	URBANO				RURAL			
	DOM FAV	CASA FAVE-LADA	CONST S/PROP	DOM IMPR	DOM FAV	CASA FA-VELADA	CONST S/PROP	DOM IMPR
Belo Horizonte	52.750	8.528	55.645	2.176	0	10	211	13
Betim	5.711	1.436	4.881	128	0	16	444	7
Brumadinho	0	0	46	0	0	0	51	2
Caeté	0	33	121	11	0	0	21	0
Contagem	11.271	2.515	9.677	386	0	1.131	1.345	75
Esmeraldas	0	0	57	0	0	2	169	33
Ibirité	0	1.778	2.869	37	0	1	5	1
Igarapé	0	0	43	25	0	0	12	7
Juatuba	0	0	17	17	0	0	20	0
Lagoa Santa	0	39	282	6	0	0	8	0
Mateus Leme	0	0	64	14	0	0	94	0
Nova Lima	0	0	310	25	0	0	227	11
Pedro Leopoldo	0	74	334	23	0	0	62	1
Raposos	0	1	133	5	0	0	67	0
Ribeirão Neves	1.541	375	2.336	50	0	191	361	22
Rio Acima	0	0	37	4	0	5	8	1
Sabará	1.557	134	1.126	62	0	23	235	294
Santa Luzia	635	1.045	2.587	132	0	217	256	147
São José Da Lapa	0	3	33	0	0	0	2	0
Vespasiano	147	47	162	9	502	22	597	35
<b>TOTAL</b>	<b>73.612</b>	<b>16.008</b>	<b>80.760</b>	<b>3.110</b>	<b>502</b>	<b>1.618</b>	<b>4.195</b>	<b>649</b>

Fonte: FIBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Nas cidades históricas e povoados mais antigos as construções, em geral, não incluem o direito à propriedade do terreno, mas apenas a posse, o que é garantido por direito consuetudinário. No caso de Contagem, especialmente na área da Cidade Industrial, nem mesmo as indústrias têm a propriedade do terreno, o que certamente explica alto índice de construções sem a propriedade do terreno. Há ainda o caso das vilas operárias onde, ao longo do tempo, as famílias passaram a ter direito à casa através de um processo de aforamento.

Quando se contrapõem os dados do Censo sobre favelas com os obtidos através dos questionários aplicados junto às prefeituras municipais, verifica-se existirem diferenças significativas, especialmente com relação à situação em Belo Horizonte, Betim e Contagem (Tabela 3.11).

BIBLIOTECA DA  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Tabela 3.11. Favelas da RMBH, segundo municípios, 1991 e 1997

MUNICÍPIOS	DADOS DO CENSO DE 1991			DADOS PESQUISA - 1997		
	NUM	DOM	POP	NUM	DOM	POP
BELO HORIZONTE	101	52.570	236.997	150	65.956	287.725
BETIM	6	5.711	26.440	55	10.850	49.910 *
CONTAGEM	27	11.271	40.543	59	11.095	57.150 *
IBIRITÉ	9	1.779	8.361	13	3.268	15.895
RIBEIRÃO DAS NEVES	6	1.541	7.445	8	1.428	7.140
RIO ACIMA	-	-	-	2	379	1.706
SABARÁ	7	1.557	6.924	5	420	1.850
SANTA LUZIA	5	635	2.932	11	14.590	58.361
VESPASIANO	2	649	2.875	1.309	5.800	5.800
TOTAL	163	75.893	332.517	310	113.786	485.537

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários e prefeituras municipais. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

\*Os dados de Belo Horizonte, Betim e Contagem se referem aos anos de 1991, 1993 e 1989, respectivamente.

De acordo com a pesquisa, em 1991 Belo Horizonte haviam 150 favelas com 65.956 domicílios, o equivalente a 13,2% do total. Betim, em 1993, 55 favelas com um total de 10.850 moradias e Contagem, em 1989, 59 favelas com 57.150 domicílios, o que evidencia que os dados do Censo estão bem aquém da realidade.

Por outro lado, a comparação entre dados do Censo e das prefeituras municipais revela o aumento significativo do número de áreas, domicílios e população no espaço de 6 anos - 1991-1997 - à exceção do município de Sabará. Em 1991, de acordo com o Censo, haviam 163 favelas na Região Metropolitana, com um total de 75.893 domicílios e 332.517 moradores. Em 1997 são 310 áreas com quase 114 mil domicílios e aproximadamente 486 mil moradores.

Um fato digno de nota é a resistência, por parte de algumas prefeituras, de assumirem a existência de favelas em seus municípios, insistindo em declarar que não possuem favelas mas população pobre vivendo em situação precária, mesmo naqueles casos em que existe ocupação e construção irregulares. No entender de alguns técnicos das prefeituras, favelas são construções de papelão, tábua ou zinco, o que explica negarem a sua existência, mesmo naqueles municípios em que as prefeituras têm programas de remoção de áreas de risco, como é o caso de Nova Lima e Pedro Leopoldo, entre outras cidades.

Ainda que com dados subestimados, no estudo aqui realizado optou-se por tomar como base as informações do Censo Demográfico, sendo analisada apenas a situação

daqueles municípios onde o Censo identifica favelas. Única exceção é o caso de Ibirité, cuja inclusão se deve ao fato de se ter conhecimento da existência de favelas no município e do número significativo de domicílios nessas condições<sup>86</sup>.

Assim, segundo essa fonte, em 1991, o número de domicílios situados em favelas na Região Metropolitana de Belo Horizonte corresponde a 75.893 e há cerca de 332 mil pessoas moradoras nessas áreas, o equivalente a quase 10% da população total da Região.

Tabela 3.12. Domicílios e moradores em favelas, segundo municípios da RMBH, 1991

Municípios	Domicílios	População
Belo Horizonte	52.750	236.997
Betim	5.711	26.440
Contagem	11.271	40.543
Ibirité	1.779	8.3611
Ribeirão Das Neves	1.541	7.445
Sabará	1.557	6.924
Santa Luzia	635	2.932
Vespasiano	649	2.875
<b>Total</b>	<b>75.893</b>	<b>332.517</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Quando se analisa a participação dos domicílios de favelas em aglomerados subnormais<sup>87</sup> e no total urbano verifica-se que as favelas englobam a maioria, porém não a totalidade, dos domicílios em aglomerados subnormais urbanos, numa discrepância que é bastante evidente em Santa Luzia. Os domicílios em favelas possuem peso expressivo no contexto urbano, especialmente em Belo Horizonte, Betim e Contagem - 94% dos domicílios em favelas na Região Metropolitana encontram-se nesses três municípios - onde também são relevantes em números absolutos (tabela 3.13).

<sup>86</sup> As informações sobre a situação das favelas em Ibirité foram obtidas através de cálculos e estimativas realizados com base em dados dos setores censitários onde foram identificadas casas faveladas, uma vez que o Censo não dispõe de informações separadas sobre esta categoria de domicílios.

<sup>87</sup> Aglomerados subnormais é uma designação genérica adotada pelo IBGE que se refere a áreas ocupadas de maneira irregular, carentes de infraestrutura, onde se tem aproximadamente 300 domicílios por setor censitário.

Tabela 3.13. Participação dos domicílios em favelas, em aglomerados sub-normais e normal urbano, segundo municípios da RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	PARTICIPAÇÃO DOS DOMICÍLIOS DE FAVELA		DISTRIBUIÇÃO NA RMBH
	AGLOMERADOS URBANOS SUBNORMAIS	NO TOTAL URBANO	
Belo Horizonte	83,9	10,6	71,2
Betim	79,9	15,8	7,7
Contagem	81,8	11,2	15,2
Ibirité	100,0	8,8	2,1
Ribeirão Das Neves	80,4	5,9	2,1
Sabará	92,1	9,2	2,1
Santa Luzia	37,8	2,2	0,9
Vespasiano (1)	90,4	6,2	0,9

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

(1) Inclui Aglomerados Subnormais e domicílios rurais e é o único caso de favela em área rural.

De acordo com o Censo Demográfico de 1991, aproximadamente 10% da população da Região Metropolitana de Belo Horizonte vive em favelas. São cerca de 76 mil domicílios com 332.517 moradores. O número médio de moradores por domicílio é de 4,4 e o número médio de cômodos por domicílio é de 4,5 (Tabela 3.14).

Tabela 3.14. Situação das favelas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, segundo municípios, 1991

MUNICÍPIOS	NUM FAV	DOMICÍLIOS PERMANENTES	MORADORES	MÉDIA MORADORES P/ DOMICÍLIO	MÉDIA CÔMODOS POR DOMICÍLIO
BELO HORIZONTE	101	52.570	236.997	4,49	4,50
BETIM	6	5.711	26.440	4,63	4,46
CONTAGEM	27	11.271	40.543	4,40	4,55
IBIRITÉ	9	1.779	8.361	4,47	4,26
RIBEIRÃO NEVES	6	1.541	7.445	4,83	4,31
SABARÁ	7	1.557	6.924	4,45	5,22
SANTA LUZIA	5	635	2.932	4,62	4,01
VESPASIANO	2	649	2.875	4,43	2,63
TOTAL	163	75.893	332.517	4,38	4,49

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

A quase totalidade dos domicílios - 99% - em favela é permanente, devendo-se lembrar, no entanto, que sob a categoria de permanentes incluem-se os domicílios rústicos<sup>88</sup>, ou seja, aqueles cuja construção é de má qualidade ou feita com materiais inadequados.

<sup>88</sup> Infelizmente não se dispõem de informações que permitam comparar a proporção de domicílios rústicos no total de domicílios e entre os situados em áreas de favelas.

Os dados do Censo Demográfico de 1991 permitem ainda verificar que, enquanto a renda média mensal dos chefes de família da Região Metropolitana como um todo é de 4,52 salários mínimos, a dos chefes moradores de favela não chega a um salário mínimo e meio, numa desigualdade que se faz presente em todos os municípios da Região.

A pior renda média mensal é a dos chefes de família de Vespasiano - menos de um salário mínimo - seguidos dos de Ribeirão das Neves - pouco mais de um. A renda mais alta é observada entre os chefes de família de Sabará, cuja renda média mensal quase alcança dois salários mínimos.

Tabela 3.15. Renda média mensal dos chefes de família, por local de moradia, segundo municípios da RMBH, 1991

Municípios	RENDA MÉDIA (1)	
	Dos chefes de família da RMBH	Dos chefes de família residentes em favelas
Belo Horizonte	5,83	1,49
Betim	2,49	1,42
Contagem	3,04	1,65
Ibirité	1,73	1,54
Ribeirão Das Neves	1,81	1,12
Sabará	2,22	1,77
Santa Luzia	2,13	1,38
Vespasiano	1,97	0,75
<b>RMBH</b>	<b>4,52</b>	<b>1,39</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

(1) O valor de referência do Salário Mínimo é de CR\$ 36.161,60.

Na base da questão está a pobreza e a desigualdade, bastante evidentes ao comparar a renda média mensal dos chefes de família moradores de favela com a dos demais (Tabela 3.15). De fato, ainda que se saiba ser comum o concurso do trabalho e do salário de outros membros da família na constituição da renda familiar, a renda média dos chefes de família moradores de favelas da Região Metropolitana de Belo Horizonte evidencia que o equivalente a quase 10% da população total da Região - cerca de 332 mil pessoas - vive em famílias cujos chefes têm menos de um salário mínimo e meio de renda média mensal.

Quando se compara o total de domicílios permanentes e improvisados da Região

domicílios improvisados nas favelas é significativa (15,4%) e, como seria de se esperar, muito superior ao percentual encontrado para o total de domicílios que é de 0,5%. E mais, a participação dos domicílios improvisados em áreas de favela é maior que a dos domicílios permanentes, à exceção dos municípios de Betim e Sabará. Chama atenção o alto percentual de domicílios improvisados nas favelas de Ibirité e Vespasiano, onde representam 34% e 29% do total, respectivamente. Belo Horizonte também apresenta um percentual expressivo - 18% dos domicílios improvisados encontram-se em áreas de favelas (Tabela 3.16).

Tabela 3.16. Total de domicílios permanentes, improvisados e em favelas, segundo municípios, RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS PERMANENTES	DOM PERM FAV		DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	DOM IMP FAV	
		N	%		N	%
Belo Horizonte	499.958	52.750	10,6	2.189	400	18,3
Betim	38.309	5.711	14,9	135	18	13,3
Contagem	106.727	11.271	10,6	461	73	15,4
Ibirité	20.661	1.779	8,6	38	13	34,2
Ribeirão Neves	31.352	1.541	4,9	72	11	15,3
Sabará	20.084	1.557	7,8	356	9	2,5
Santa Luzia	30.602	635	2,1	279	12	4,3
Vespasiano	10.561	649	6,1	44	13	29,5
<b>TOTAL</b>	<b>758.254</b>	<b>75.893</b>	<b>10,0</b>	<b>3.574</b>	<b>549</b>	<b>15,4</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

A edificação com apenas um pavimento é o tipo de domicílio que predomina nas favelas observando-se, todavia, a presença de pequenos prédios de apartamento. Mais comuns em Belo Horizonte, são ainda em número pouco significativo, representando menos de 2%. Visto por este ângulo, pode parecer que o processo de verticalização nessas áreas ainda é incipiente o que, entretanto, não é a realidade. Embora os dados disponíveis não permitam uma análise mais acurada, nas favelas são cada vez mais freqüentes as casas de dois pavimentos, especialmente nos municípios maiores, num expediente utilizado como forma de ampliação da moradia. Nesse sentido, pode-se dizer que vem ocorrendo um processo de verticalização favelas.

Quanto à condição de ocupação, predominam os domicílios próprios, que correspondem aproximadamente a 85% e, entre esses, é mais comum a propriedade apenas da edificação - em torno de 60%. Em Contagem a porcentagem de domicílios próprios é de 78,6%, menor do que nos demais municípios (Tabela 3.17).

Tabela 3.17. Condição de ocupação das moradias em favelas, segundo municípios, RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	TOTAL		PRÓPRIO		ALUGADO		CEDIDO		NS/NR	
	DOM	SÓ CSTR	AMBOS	TOTAL	%	N	%	N	%	N
B. Horizonte	52.750	30.205	15.226	45.431	86,1	4.181	7,9	2.829	5,4	309
Betim	5.711	2.245	2.535	4.780	83,7	348	6,1	258	4,5	325
Contagem	11.271	4.470	4.388	8.858	78,6	1.473	13,1	894	7,9	46
Ibirité	1.779	982	459	1.441	81,0	160	9,0	162	9,1	16
Rib. Neves	1.541	733	663	1.396	90,6	70	4,5	70	4,5	5
Sabará	1.557	111	1.165	1.276	81,9	153	9,8	123	7,9	5
Santa Luzia	635	453	128	581	91,5	18	2,8	36	5,7	0
Vespasiano	649	418	227	645	99,4	1	0,1	3	0,5	0
<b>Total</b>	<b>75.893</b>	<b>39.617</b>	<b>24.791</b>	<b>64.408</b>	<b>84,9</b>	<b>6.404</b>	<b>8,4</b>	<b>4.375</b>	<b>5,8</b>	<b>706</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFGM.

A participação das casas alugadas e cedida no total de moradias nas favelas é pouco significativa e a sua maior incidência se dá no município de Contagem, onde chega a representar 20% do total, seguido de Ibirité e Sabará com percentuais em torno de 18, %.

O número médio de cômodos dos domicílios em favela situa-se em torno de 4,5. Vespasiano é o município que apresenta a pior situação, comparativamente aos demais, com uma média de menos de 3 cômodos por domicílio. Por sua vez, Sabará é o que tem a melhor situação, atingindo uma média de mais de 5 cômodos por moradia. O número médio de dormitórios por domicílios é de quase 2, enquanto que o número médio de banheiros não chega a um (0,87) conforme Tabela 3.18 a seguir.

Tabela 3.18. Qualidade dos domicílios permanentes em favelas, segundo municípios, RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	TOTAL DE DOMICÍLIOS	NÚMERO MÉDIO POR DOMICÍLIO		
		CÔMODOS	DORMITÓRIOS	BANHEIROS
Belo Horizonte	52.750	4,50	1,82	0,86
Betim	5.711	4,46	1,77	0,92
Contagem	11.271	4,55	1,80	0,91
Ibirité	1.779	4,26	1,70	0,81
Ribeirão Das Neves	1.541	4,31	1,79	0,93
Sabará	1.557	5,22	1,93	0,98
Santa Luzia	635	4,01	1,63	0,88
Vespasiano	649	2,63	1,26	0,47
<b>TOTAL</b>	<b>75.893</b>	<b>4,49</b>	<b>1,80</b>	<b>0,87</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFGM.

Embora não seja possível avaliar as mudanças ocorridas nas últimas décadas nas

condições de moradia em áreas de favela, as transformações verificadas no conjunto de domicílios da Região Metropolitana permitem supor que também tenha ocorrido uma melhoria nos domicílios das favelas. Ou seja, teria havido a diminuição dos domicílios improvisados, o aumento do número de cômodos e de dormitórios em geral, embora o número médio de banheiros ainda fique a desejar.

Na análise das condições de atendimento dos serviços de infraestrutura urbana<sup>89</sup> às moradias de favelas verifica-se, de início, que a maioria das casas - mais de 90% - tem acesso à rede de água, embora seja expressivo o número das que têm rede na rua mas não possuem canalização interna, correspondentes a 20% do total. É pouco significativa a porcentagem das moradias que dispõem de canalização interna mas não têm acesso à rede - menos de 2% (Tabela 4, anexo 3).

Os municípios de Ibirité, Sabará e Ribeirão das Neves são os que apresentam os menores índices de atendimento: 72%, 88% e 89%, respectivamente. Chama, também, a atenção a situação de Vespasiano, onde apenas 22% das casas em favela têm acesso ao serviço de água e 73% não dispõem de canalização interna.

Quanto à situação do esgotamento sanitário, o serviço é deficiente e a média de atendimento situa-se em torno de 47%. Sabará, Ribeirão das Neves e Belo Horizonte são os municípios que apresentam os índices de atendimento mais elevados, enquanto que Ibirité e Betim são os que se encontram em pior situação, com apenas 7,8 e 10% das moradias em favelas atendidas pelo serviço de esgoto sanitário (Tabela 5, anexo 3).

De um modo geral, nos lugares onde há rede de esgoto a instalação sanitária serve a um só domicílio, ao contrário do que acontece onde prevalece a fossa séptica, cujas instalações tendem a ser comuns a mais de uma moradia. O uso de fossa séptica como forma de esgotamento sanitário é pouco significativo (2%), sendo a fossa rudimentar utilizada por 24% das famílias.

Os dados sobre a destinação do lixo revelam que o serviço é deficitário. O município que tem o melhor índice de atendimento é Belo Horizonte, com cerca de 65%, vindo em segundo lugar Contagem com 59% e, em terceiro, Betim com 40% do lixo coletado. Nos demais municípios prevalece a queima do lixo, à exceção de Ribeirão das Neves onde 53% é jogado em cursos d'água, terrenos vagos e apenas 15% coletado (Tabela 3.19).

---

<sup>89</sup> Não são contemplados os dados relativos ao serviço de energia elétrica, não coletados no Censo Demográfico de 1991.

Tabela 3.19. Destino dos lixos nas favelas, segundo municípios, RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	TOTAL DOMIC.	DESTINO DO LIXO					
		COLET ETADO	QUEIM.	ENTER.	JOGADO	OUTRO	COLETA DO %
BELO HORIZONTE	52.750	34.051	4.327	120	13.318	534	64,6
BETIM	5.711	2.310	1.869	58	1.452	22	40,4
CONTAGEM	11.271	6.657	575	24	3.983	32	59,0
IBIRITÉ	1.779	368	820	21	544	26	20,7
RIBEIRÃO NEVES	1.541	232	241	11	822	235	15,1
SABARÁ	1.557	569	653	12	319	4	36,5
SANTA LUZIA	635	21	337	2	275	0	3,3
VESPASIANO	649	82	440	4	122	1	12,6
<b>TOTAL</b>	<b>75.893</b>	<b>44.290</b>	<b>9.252</b>	<b>252</b>	<b>21.235</b>	<b>854</b>	<b>58,4</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados Trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Comparando os índices de atendimento dos serviços de infraestrutura urbana do total de domicílios permanentes com os localizados em áreas de favelas nos municípios aqui analisados, verifica-se que, como seria de se esperar, estes são menores nas favelas. Há diferenças expressivas em relação a alguns serviços, o que representa, às vezes, uma queda significativa no atendimento. Estranhamente, em algumas poucas situações, o índice de atendimento do serviço é maior nos domicílios de favela, comparativamente ao atendimento no total de domicílios, como é o caso do abastecimento de água em Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia (Tabela 3.20).

Em outras situações a diferença nos índices de atendimento chega a ser absurda, como é o caso da coleta de lixo em Santa Luzia que passa de 48,2% no total de domicílios, para 3,3% nos domicílios de favelas, ou o esgoto em Vespasiano que passa de 52% para 0,2%.

Na Região Metropolitana como um todo, verifica-se que há uma redução dos índices de atendimento das moradias nas favelas, comparativamente ao que ocorre com o total de moradias, mas não tão significativa quanto a que ocorre dentro do próprio município.

Tabela 3.20. Atendimento dos serviços urbanos, total de domicílios, domicílios nas favelas, segundo municípios, RMBH, 1991

MUNICÍPIOS	TOTAL DE DOMICÍLIOS			DOMICÍLIOS EM FAVELA		
	ÁGUA	ESGOTO	LIXO	ÁGUA	ESGOTO	LIXO
Belo Horizonte	97,9	85,9	86,7	92,6	57,0	64,6
Betim	87,7	33,3	47,9	94,4	10,1	40,4
Contagem	95,8	60,8	83,4	95,4	23,4	59,0
Ibirité	78,9	10,4	22,3	72,6	7,8	20,7
Ribeirão Neves	81,8	41,5	19,1	89,8	56,7	15,1
Sabará	85,9	65,9	50,6	88,2	60,7	36,5
Santa Luzia	89,5	61,5	48,2	96,9	25,4	3,3
Vespasiano	85,4	52,0	63,6	22,0	0,2	12,6
RMBH	93,6	72,1	74,7	92,0	46,6	58,4

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de Minas Gerais 1991. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Em geral, há uma queda em torno de 5% no atendimento de água, 20% na coleta de lixo e 30% com relação ao esgotamento sanitário. Segundo declarações dos dirigentes das prefeituras<sup>90</sup>, o crescimento acelerado da população imigrante nos municípios tem dificultado o atendimento dos serviços de infraestrutura urbana, cuja expansão não consegue acompanhar o ritmo de crescimento do número de moradias, situação que é confirmada pelo índice crescimento das favelas.

Comparando as taxas de crescimento da população e de domicílios total e em áreas de favelas, verifica-se que no período 1970-80 a taxa de crescimento da população moradora de favela é quase igual à da população total, enquanto que a do total de domicílios é superior a dos domicílios em favela nos municípios aqui analisados (Tabela 3.21).

Tabela 3.21. Taxas anuais de crescimento dos domicílios e da população da RMBH e das favelas, 1970-80 e 1980-91

TAXA DE CRESCIMENTO	1970-80	1980-91
População RMBH	3,56	1,15
População favela	3,55	2,60
Domicílios RMBH	5,27	2,44
Domicílios em favela	4,14	3,30

Fonte: IBGE. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Já no período 1980-91 a taxa de crescimento da população total apresenta uma queda significativa de 3,56 para 1,15%, enquanto que a moradora de favela também diminui

<sup>90</sup> Entrevistas realizadas nas prefeituras em maio e junho de 1997.

mas não na mesma proporção. Passa de 3,55 para 2,60%, ficando bem acima da taxa encontrada para o total da população. Também diminuem as taxas de crescimento dos domicílios, total e de favela, mas a dos domicílios em favela passa a apresentar valor superior ao encontrado para o total de domicílios. Resumindo, atualmente, a população e os domicílios de favelas crescem a taxas superiores às da população e domicílios como um todo, evidenciando a expansão das áreas de favela na Região Metropolitana.

A análise da situação habitacional revela que são grandes os desafios a serem enfrentados pelo poder público municipal com relação ao equacionamento dos problemas no setor em seus municípios. A avaliação da adequação do novo formato institucional da política e da gestão urbana, face a realidade das prefeituras municipais metropolitanas constitui o objeto da análise apresentada a seguir.

#### **4. A Gestão Urbana e a Política de Habitação na RMBH**

A partir de entrevistas nas prefeituras municipais realizadas em maio/junho de 1997, foi elaborado um **quadro resumo** sobre a situação habitacional - problemas, programas e estrutura organizacional existente - dos municípios da Região Metropolitana. Através desse quadro é possível visualizar os avanços alcançados em termos de planejamento e gestão urbana, bem como os principais problemas enfrentados.

O que primeiro se evidencia é que poucas são as prefeituras que não declararam a existência de problemas na área da habitação, chamando a atenção a freqüência com que aparece a questão das favelas e a existência de população em áreas de risco em um número significativo de municípios. Metade deles têm população em as áreas de risco e áreas de favela. Aos 8 já identificados, somam-se mais 4 municípios: Brumadinho, Caeté, Rio Acima e São José da Lapa, revelando o fenômeno de favelização em áreas intermediárias dos municípios da RMBH.

No que diz respeito aos avanços alcançados em termos de instrumentos de gestão e estrutura organizacional, somente 7 dos 24 municípios que compõem a Região Metropolitana possuem Plano Diretor, sendo que três deles ainda se encontravam em fase de regulamentação e apenas 4 têm Conselho de Habitação, revelando o despreparo dos municípios para enfrentar a questão em face da proposta de planejamento e gestão urbana contida na Constituição Federal de 1988.

A maior parte dos programas de habitação existentes são implementados com recursos das próprias prefeituras, especialmente quando se trata de remoção de famílias de área de risco ou regularização fundiária. No entanto, os programas voltados para a

construção de unidades ou urbanização de favelas, em geral, contam com os recursos a fundo perdido ou provenientes de empréstimos junto à Caixa Econômica Federal, o que revela a dependência dos municípios com relação ao estado ou da União para realizarem programas que exigem investimentos de maior vulto. Apenas 8 dos 24 municípios têm projetos de construção de unidades e todos - à exceção de Contagem - obtiveram recursos do através de empréstimos.

Outro aspecto que chama a atenção é que a maior parte dos investimento tendem a ter caráter emergencial, ou seja, estão voltados para a remoção de população de áreas de risco e a urbanização de favelas. Mereceriam ser averiguadas as razões dessa prevalência, podendo-se supor, entre outras, duas possíveis hipóteses: ou são realmente questões de prioridade para as administrações municipais, ou são investimentos de menor custo, com retorno político.

Em que pesem as observações acima, o processo de descentralização no setor habitacional está em curso - ainda que com gradações diferentes - entre as prefeituras, sendo que algumas apresentam maior preparo e organização institucional para lidar com a questão<sup>91</sup>. A política e os programas de habitação, antes restritos ao âmbito da União, hoje contam com a participação de outras esferas como o Governo do Estado e as prefeituras municipais.

Quanto aos problemas percebidos em virtude de serem municípios metropolitanos - uma das questões colocadas nas entrevistas realizadas nas prefeituras - merece ser lembrado que dois deles chamaram a atenção pela freqüência com que são citados<sup>92</sup>: a imigração da população pobre e desempregada, proveniente de municípios vizinhos e, em especial, de Belo Horizonte, e a questão ambiental.

Os municípios da RMBH transformados em cidades dormitório têm arcado com pesado ônus, sendo palco da formação de favelas, do aumento da demanda por serviços e infraestrutura urbana e, em alguns casos, do aumento da criminalidade e da violência. É o caso típico do crescimento acelerado, gerando a desordem urbana reclamada por muitas prefeituras, carentes de receita para o enfrentamento dos problemas.

---

<sup>91</sup> Merecem um estudo a parte as políticas e programas implementados pelos municípios maiores da Região Metropolitana, especialmente Belo Horizonte, Contagem e Betim, o que, entretanto, não é objeto dessa pesquisa. Vale registrar que a Prefeitura de Belo Horizonte conta com um sofisticado aparato institucional constituído pelo Fundo Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Habitação, e a URBEL- Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte que, à semelhança da COHAB/MG, vem desenvolvendo programas que incluem desde a urbanização de favelas até a construção de conjuntos, bem como a regularização fundiária de áreas invadidas. Em Contagem, recentemente houve a ampliação da Companhia Municipal de Habitação, Obras e Serviços de Contagem-CONTERRA e Betim, embora não possua um setor especificamente estruturado para desenvolver trabalhos na área, conta com um Conselho Municipal de Habitação - ainda que pouco atuante - e dispõe de Plano Diretor aprovado .

<sup>92</sup>Ver, também, capítulo 1 desse relatório.

É também significativa a queixa relativa aos problemas ambientais como poluição de córregos e rios e do ar e a presença de entulhos e lixos de outros municípios, evidência do aumento dos problemas, mas também da consciência sobre a questão do meio ambiente.

Dentro do novo formato institucional de gestão urbana cabe às prefeituras responsabilidade cada vez maior na gestão das questões afetas aos seus municípios, o que significa ter que dispor de condições financeiras e de um corpo técnico capaz de tomar decisões adequadas e planejar os investimentos.

As companhias encarregadas de promover, seja a política de habitação, seja a de melhorias urbanas, tornam-se cada vez mais empresas vendedoras de serviços, cujas ações são orientadas por um caráter empresarial, pautadas pela análise custo benefício dos empreendimentos. Em algumas delas, como a COPASA e a CEMIG, os limites de rentabilidade mínima aceitável são pré-definidos, o que significa que se o valor da obra a ser executada ficar acima desse patamar, a Prefeitura tem que arcar com a diferença, sem o que as companhias não investem na localidade.

Ao lado disso, em muitos casos a atuação das companhias depende do desempenho das prefeituras, ou seja, da capacidade dessas em realizarem obras prévias de urbanização nas áreas em que elas irão investir: no dizer de um técnico da CEMIG, “se não há urbanização, não há posteamento”, e da COPASA, “a extensão da rede depende da Prefeitura urbanizar a área”<sup>93</sup>.

O mesmo acontece com relação aos programas habitacionais, cuja implementação depende da capacidade de endividamento da Prefeitura, à exceção daqueles cujo financiamento é a fundo perdido. Ela é a contratante do empréstimo e responsável por todas as decisões do empreendimento - o que construir, onde, como e que parcela da população vai ser beneficiada, respondendo com as receitas do municípios pelas dívidas contraídas.

Em última instância, de acordo com o novo formato da política e o arranjo institucional de gestão urbana adotado, cabem às prefeituras municipais as rédeas do planejamento e desenvolvimento de seus municípios. A participação dos governos do estado e da federação é basicamente financeira e normativa, ocorrendo dentro de parâmetros definidos. Nessa perspectiva, a ausência de condições financeiras e/ou técnicas das prefeituras representa um obstáculo à implementação de programas e investimentos urbanos, o que certamente significa uma piora nas condições de moradia e de vida do município.

---

<sup>93</sup>Entrevistas realizadas com dirigentes da CEMIG e da COPASA em setembro e outubro de 1997.

## **5. Considerações finais**

No balanço das condições de habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte, ao longo do período analisado - 1970, 1980 e 1991 - chama a atenção o crescimento substancial da população e dos domicílios em favelas em Belo Horizonte e, principalmente, nos municípios situados nos vetores de expansão periférica dos pólos regionais, numa evidência da crescente dificuldade da população em ter acesso à moradia.

No que diz respeito à qualidade da habitação, houve melhoria no padrão construtivo e no acesso aos serviços urbanos, embora isso tenha ocorrido de maneira desigual entre os municípios que compõem a Região. Além das diferenças relativas à geração e distribuição de renda entre os diversos segmentos sociais e à arrecadação municipal, essa desigualdade é conseqüência, de um lado, das diferenças no processo de crescimento populacional dos municípios e distritos e, de outro, do desempenho diferenciado das prefeituras municipais e das empresas responsáveis pelos serviços urbanos.

O aumento constante de áreas invadidas e o adensamento das favelas já existentes, o que tem ocorrido especialmente nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves e Santa Luzia, também é responsável por essa situação. O crescimento acelerado da demanda dificulta e às vezes impossibilita um atendimento adequado, independentemente da capacidade de atuação do poder municipal e das companhias prestadoras de serviços urbanos.

Na base da questão está a pobreza e o aumento da desigualdade, bem como problemas relacionados às especificidades que marcam a gestão de questões como a habitacional em regiões metropolitanas.

Em nome da descentralização e do resgate da autonomia municipal vê-se, muitas vezes, a entrega de cada município à sua própria sorte. Ainda assim, não se deve subestimar as iniciativas que vêm sendo adotadas por algumas prefeituras, embora essas ainda muito aquém dos desafios a serem enfrentados. Em face das novas orientações adotadas, seja no âmbito da política habitacional seja na de melhorias urbanas, os municípios terão de planejar cuidadosamente os seus investimentos, para o que a grande maioria se encontra despreparada.

## **IV. CONCLUSÕES**

Essa pesquisa teve como foco discutir a centralidade do modelo de gestão no equacionamento dos problemas da desigualdade, crescentes nas regiões metropolitanas. Partiu-se do pressuposto de que a eficácia e legitimidade do aparato de gestão dessas regiões exigem o tratamento das questões de natureza metropolitana nesse âmbito, sem reducionismo, além da disponibilidade de recursos financeiros e políticos e da sua alocação na implementação de diretrizes e programas sob a égide da promoção da equidade.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, foram tomadas como referência as mudanças ocorridas nos últimos 10 anos, tendo como marco a Constituição Federal de 1988 que institucionalizou os movimentos neolocalistas, exacerbados numa retórica municipalista.

No exame das alternativas de gestão, foi possível avaliar os limites dos argumentos que vinculam automaticamente a descentralização dos processos decisórios à ampliação da democracia e promoção da equidade. Por um lado, foi amplamente discutido o desempenho da Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte-AMBEL, avaliando-se, entre outros, seu formato institucional e sua articulação com os outros agentes no âmbito metropolitano.

Por outro lado, procurou-se acompanhar o processo de estruturação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, buscando - através da análise de indicadores disponíveis que permitiram recuperar seu desempenho ao longo de quase 30 anos - explicar as mudanças no quadro de desigualdades sócio-espaciais observadas nesse período e, principalmente, evidenciar a possível relação existente entre a evolução desse quadro e a descentralização da gestão das políticas públicas que tem lugar mais recentemente.

Tomou-se como caso exemplar o acompanhamento e avaliação das políticas de habitação, especialmente as voltadas para a população de baixa renda, naquele mesmo período.

De início, verificou-se que, embora, teoricamente, o formato institucional da RMBH seja mais descentralizado ao conceder maior poder de decisão ao conjunto dos municípios, observam-se, na prática, graves problemas do ponto de vista operacional, uma vez que tem induzido o desinteresse, tanto dos municípios maiores, quanto do Governo Estadual, em participarem mais ativamente da AMBEL. Como se viu, o não

envolvimento desses importantes atores tem resultado na fragilização institucional e política da Assembléia Metropolitana.

O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi paradigmático em evidenciar o equívoco das teses que vinculam mecanicamente a descentralização do processo de tomada de decisão com a ampliação da democracia. Ficou claro que o novo formato institucional de inspiração descentralizante, ao invés de conter, ampliou a capacidade de pressão de interesses de grupos econômicos envolvidos nas políticas metropolitanas, como pode ser evidenciado no desempenho da AMBEL na questão do transporte.

Em suma, a performance da AMBEL corrobora as análises de Marta Arretche em seu instigante artigo, onde se mostra que, nem sempre, o processo de descentralização significa aumento de eficiência e de democracia, tal como sugere uma visão ingênua amplamente compartilhada na última década por alguns setores da militância política - Organizações não Governamentais-ONGs, movimentos sociais e partidos - por segmentos do corpo técnico governamental e, ainda, por parte considerável da literatura acadêmica sobre o tema (Arretche, 1996).

Mais especificamente no plano local, outra possível consequência do processo de descentralização/municipalização seria a priorização de investimentos que signifiquem maior retorno financeiro ou garantia de menor risco, o que, certamente, excluiria aqueles destinados às camadas mais pobres, onde o subsídio sempre foi prática corrente. Frente aos inúmeros obstáculos que têm que enfrentar no atendimento a demanda por serviços urbanos, as administrações municipais tenderiam a adotar uma postura pragmática, procurando garantir-se com relação ao risco de uma possível situação de inadimplência.

Enquanto se observa o esvaziamento de fato da instância metropolitana - extinção do órgão de planejamento-PLAMBEL e inoperância da AMBEL - os municípios da Região têm buscado se capacitar institucionalmente, exercendo sua autonomia na gestão da política urbana.

Ainda com o sentido de contornar os constrangimentos da estrutura de gestão metropolitana em vigor, viu-se que vários municípios vêm se movimentando no sentido da recentralização com recortes territoriais específicos, configurando o encaminhamento espontâneo de soluções comuns em alguns setores. Verificou-se o surgimento de arranjos supra locais através dos quais têm sido estabelecidas várias parcerias setoriais envolvendo dois ou mais municípios, especialmente em torno de questões ambientais e

saneamento básico<sup>94</sup>.

Apesar da importância dessas iniciativas fica claro o vazio institucional existente para uma gestão minimamente compreensiva da problemática metropolitana. As diferentes especializações dos sistemas de prestação de serviços urbanos como, por exemplo, o saneamento, meio ambiente e o transporte, têm lógicas próprias da perspectiva dos agentes que atuam nessas áreas e dos seus mecanismos de gestão. Nem todos os problemas metropolitanos envolvem todos os municípios da região, afetando-os de forma muito diferenciada.

Assim, é fundamental que seja questionada a simetria na espacialização da gestão dos serviços comuns. É importante garantir flexibilidade na participação dos vários municípios, bem como na convocação dos agentes - públicos e privados - com interesses em cada um dos itens da pauta metropolitana. Por outro lado, contrapondo-se a esta fragmentação de funções, há a exigência de que se garanta uma abordagem abrangente, que contemple a estrutura metropolitana.

O grande desafio que se coloca é o de uma articulação institucional que seja aceita e legitimada por todos os atores políticos: governo do estado, municípios grandes e pequenos, entidades da sociedade civil envolvidos com a questão metropolitana. Considera-se que, qualquer que seja o formato institucional que o órgão de gestão metropolitana possa vir a assumir, questão crucial tanto para sua legitimidade como para respaldar suas decisões diz respeito a obtenção e sistematização de informações atualizadas sobre a RMBH.

Outra conclusão a ser destacada é que, sem cair nos excessos do passado, cabe ao estado - através da SEPLAN-MG e de outras agências setoriais - papel relevante na articulação dos diversos atores que atuam na região, podendo desempenhar, inclusive, a função de árbitro em situações de crise e conflito institucional, seja entre municípios, seja entre esses e as agências setoriais de vocação urbana que atuam na RMBH<sup>95</sup>.

Os problemas presentes na maioria das Prefeituras da Região Metropolitana, muitos deles decorrentes da realidade supra municipal, aliada às dificuldades de muitos dos municípios, especialmente os menores, de contarem com um quadro técnico capaz de realizar um planejamento adequado, contribuem para revelar os desafios a serem

---

<sup>94</sup>Tudo indica que, por exemplo, os comitês de bacia - em processo de instalação - irão propiciar espaço para que sejam empreendidas inovações nas agendas estadual e municipais, caminhando no sentido da consolidação de uma agenda regional.

<sup>95</sup>Na entrevista com os assessores da SEPLAN-MG pode-se verificar que isso já vem ocorrendo com relativo sucesso.

enfrentados. Verificou-se que a autonomia municipal veio acompanhada de maiores responsabilidades e encargos, especialmente na esfera do social, ao mesmo tempo em que no País se agravam problemas como o desemprego e a pobreza somados às crises no atendimento dos serviços públicos.

Assim, na medida em que o novo formato da política e da gestão urbana propugna pela descentralização e a transferência de responsabilidades ao município, exige o planejamento e impõe a viabilidade financeira como critério básico para a obtenção de recursos, é também o momento em que as Prefeituras se deparam com uma situação de crise, de dívidas e práticas herdadas de gestões anteriores, nem sempre pautadas por critérios técnicos mas político clientelistas.

No centro dos problemas enfrentados encontra-se a definição de critérios para o rateio das despesas e dos investimentos, diretamente vinculada a relação entre a cidade pólo e os demais municípios da região. Os municípios maiores - Belo Horizonte, Contagem e Betim - bem como o governo do estado resistem a uma regulamentação do Fundo Metropolitano na qual aportariam a maior parte dos recursos sem uma contrapartida proporcional no que diz respeito ao processo de tomada de decisão quanto a alocação desses recursos. Em uma situação dessas, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento do estado e desses municípios não chega a surpreender, já que os custos financeiros seriam incomensuravelmente maiores do que os possíveis retornos políticos.

A relevância da questão do financiamento e da alocação dos recursos para a aplicação nos serviços de âmbito metropolitano é reforçada frente ao processo de metropolização da pobreza e do aumento da distância social entre o núcleo e a periferia metropolitana. O modelo de gestão deve ser capaz de garantir condições de equidade na distribuição social e territorial dos benefícios.

Todavia, o não tratamento da questão metropolitana no âmbito adequado tem contribuído para dificultar o enfrentamento das desigualdades sócio-espaciais, reforçando a oposição entre o núcleo e a periferia, e para o aprofundamento da crise financeira em vários municípios da Região.

A urgência de uma atuação estruturada na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte é confirmada e reforçada pelas análises apresentadas no capítulo 2.

Verificou-se, de início, que no Brasil, apesar da redução no ritmo de crescimento demográfico e do esboço da tendência de desconcentração, persiste a característica de concentração absoluta da população em poucas e grandes regiões metropolitanas.

Tal redução é mais acentuada quanto mais consolidada a área metropolitana. Seus efeitos regionais são diferenciados, dependendo do comportamento verificado nas áreas que lhe são tributárias. Viu-se que são mais amplos no Rio de Janeiro e em São Paulo e, nas regiões de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, são internamente diversificados: há redução das taxas de crescimento da cidade pólo, enquanto que nos demais municípios essas se mantêm elevadas. Já em outras regiões, como Fortaleza e Salvador, o significado regional da metrópole é ainda crescente.

Contrariamente à ruptura do modelo de crescimento urbano por agregação de áreas periféricas, afirmada por diversos autores tais como Ribeiro, Lago, Azevedo, de Melo e Caldeira, entre outros, no caso da RMBH, pode-se evidenciar que este modelo ainda vigora. Trata-se de um processo de longo prazo que ocupa vazios urbanos, diminui a ociosidade dos terrenos e sua reversão irá depender dos efeitos da queda da oferta de novos parcelamentos, em curso há uma década.

Também o capítulo 3, onde é apresentado um estudo específico das condições da habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte, oferece evidências no sentido da manutenção do modelo de crescimento periférico na Região no período recente. Viu-se que persiste o crescimento da população e de domicílios na zona rural dos municípios e distritos metropolitanos. Também é chamada a atenção para o crescimento substancial do número de domicílios em favelas, principalmente nas áreas intermediárias entre os municípios que compõem a Região Metropolitana e, até mesmo, na zona rural, revelando a crescente dificuldade da população em ter acesso à moradia, em especial em áreas já urbanizadas e mais centrais.

Isso pode ser explicado por fatores combinados: a ausência de uma política habitacional para a população de baixa renda, aliada ao empobrecimento da população e aos altos preços dos terrenos, dos imóveis e do aluguel em áreas mais centrais, levando a um processo de emigração da periferia das cidades pólo para outros municípios da Região, imprimindo-lhes a marca de cidades dormitório.

Viu-se que, mesmo com a queda dos fluxos migratórios regionais, o processo de mobilidade intra-metropolitana mantém-se intenso nos anos noventa. A movimentação da residência de famílias no espaço metropolitano reforça o esvaziamento demográfico típico na região pericentral e, sobretudo, a polarização da estrutura urbana que tem nos vetores oeste e norte seus eixos principais. Nessa mobilidade ganham destaque a autoconstrução, as iniciativas públicas para a solução habitacional de excluídos e as invasões e favelas peri-periféricas.

Os efeitos sociais de tal movimentação são bastante diversificados. Há uma tendência

de se reproduzir a diferenciação social preexistente nas regiões de destino, com exceções bastante seletivas na elitização tópica no anel pericentral e bastante generosas na expansão periférica. Acrescente-se a isso que, a desigualdade inerente à ocupação das periferias recentes vem aliada ao momento da descentralização - analisado no capítulo 1 - cabendo aos municípios o cuidado com os serviços urbanos básicos. Em contraposição ao exame da estruturação metropolitana, procurou-se estudar as características de cada município com o objetivo de definir seu poder de estruturar o próprio espaço e contribuir para a discussão da descentralização e do reforço à autonomia municipal.

A análise combinada desses dois quadros ofereceu amplo respaldo à argumentação em favor da necessidade de uma instância de gestão metropolitana que atue em favor da racionalidade de alocação de recursos pela iniciativa privada e não apenas na equalização dos serviços públicos.

As análises realizadas permitiram, ainda, evidenciar que não há correlação positiva entre padrões de crescimento econômico localizado e a ocupação de áreas com o assentamento de moradias. O crescimento periférico, ao promover e tornar mais aguda a metropolização da pobreza, tende a ocorrer nos municípios com menor poder de acumulação e, conseqüentemente, com menor poder de endividamento.

Assim, a promoção da equidade não se resume apenas à alocação de recursos públicos na oferta de serviços e infraestrutura urbana. Sem diretrizes expressas de geração de renda - o que implica na intervenção do Estado sobre as atividades econômicas - a metropolização da pobreza tende a se reproduzir. É fundamental ter-se em mente que, na discussão e formulação de propostas de políticas metropolitanas, a desigualdade não pode ser explicada restringindo-se aos limites administrativos do território municipal. Tem-se que compreender, em sua essência, o processo de metropolização.

Em síntese, os problemas que a estruturação desigual do espaço metropolitano impõem aos municípios, não se resolvem simplesmente com a descentralização. A democratização da gestão exige muito mais do que a autonomia municipal. O processo de metropolização impõe coações que escapam à esfera local, exigindo a emergência de uma "consciência metropolitana".

Sem o acompanhamento continuado dos processos espaciais que reforçam as desigualdades, bem como da atuação dos agentes públicos e privados que aprofundam ou reduzem essas desigualdades, torna-se difícil a compreensão dos problemas metropolitanos e a identificação de medidas para equacioná-los. Ou seja, deve-se partir da compreensão da lógica de atuação desses agentes. É essa lógica que, sem políticas

regulatórias adequadas, engendra a desigualdade e enseja obstáculos à promoção da equidade.

## **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

- AGHÓN, Gabriel. "Financiamento Municipal na América Latina: considerações gerais e principais desafios". **Revista De Administração Municipal**, Vol. 43, nº 218, IBAM, Rio de Janeiro, Jan/Mar 1996.
- . **Procesos recientes de descentralización en América Latina: Revisión de algunas Experiencias**, CEPAL/GTZ, 1995.
- AFFONSO, Rui. "A Crise da Federação no Brasil". **Ensaio FEE**, 15 (2), 321-337, 1993.
- AFONSO, José Roberto. "Federalismo Fiscal & Reforma Institucional: Falácias, Conquistas e Descentralização". **Texto para Discussão**, Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1992.
- . "Notas para o Debate. A questão tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo", IESP/FUNDAP, 1995.
- AFONSO, Marisa e AZEVEDO, Sérgio de. "Cidade, poder público e movimentos de favelados" in POMPERMAYER, Malori José (org.) **Movimentos Sociais em Minas Gerais: Emergência e Perspectivas**. UFMG/PROED, p. 111-140, Belo Horizonte: 1987.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (coord.). **O Brasil Social: realidades, desafios, opções**. IPEA, Rio de Janeiro, 1993.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. "Federalismo e Políticas Sociais". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Junho, nº 28, pp. 88-100, 1995.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de e AZEVEDO, Sérgio de. "Lei de desenvolvimento urbano: análise política preliminar". **Revista Espaço e Debate**, nº 11, São Paulo, 1984.
- ARAUJO Filho, Valdemar Ferreira de. "Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil" in CARDOSO, Elizabeth Dezouart e ZVEIBIL, Victor Zaluar (orgs). **Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas**. IBAM, Rio de Janeiro, 1996
- ARRETCHE, Marta T. S. "Mitos da Descentralização: mais eficiência e democracia nas Políticas Públicas?". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, ano 11, ANPOCS, junho de 1996.

- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA do Estado de Minas Gerais. **Seminário legislativo: moradia alicerce da cidadania**. Belo Horizonte, 1993.
- ASSEMBLÉIA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. **Legislação Institucional**, Belo Horizonte, 1993, datilo.
- ASSIES, Willem. "Urban Social Movements and Local Democracy in Brazil". **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, n.º 55, 1993.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. "A região metropolitana no Brasil e seu regime jurídico. Estudos sobre o amanhã". **Regiões Metropolitanas**, n.º 1, p. 123-61, São Paulo, 1978.
- AZEVEDO, Sérgio de. "Política Urbana: desafios e perspectiva". **Revista Análise e Conjuntura**. Fundação João Pinheiro, n.º 8, p.11-6, Belo Horizonte, ago. 1978.
- e ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **"Habitação e poder"**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- e PRATES, Antonio Augusto P. Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, Vertice Ed./ANPOCS, São Paulo, 1991.
- "Planejamento, Cidades e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90". in DINIZ, Eli e LOPES, José S. L. e PRADI, Reginaldo (orgs). **O Brasil no Rastro da Crise**. ANPOCS/IPEA/HUCITEC, São Paulo, 1994.
- "Por que é difícil a mobilização em defesa da Reforma Urbana?", **Revista da ANSUR**, São Paulo, janeiro de 1995.
- e PRATES, Antônio Augusto. "Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Planificación Participativa". **Revista Latinoamerica de Estudios Urbanos Regionales**, vol. XXI, n.º 64:103-120, Santiago, Diciembre 1995.
- e MELO, Marcus André. "Mudança Constitucional e Reforma Tributária: Interesses, Atores e Ação Coletiva". **XX Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambú, outubro de 1996.
- "A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90" in RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.) **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Editora UFRJ. Rio de Janeiro, 1996.
- AZZONI, Carlos R. "Formação sócio-espacial metropolitana: novas tendências ou novas

- evidências" in GONÇALVES, Maria Flora (org.), "O novo Brasil urbano", Mercado Aberto, Porto Alegre, 1995
- BANCO MUNDIAL. **Avaliação da pobreza no Brasil**. vol. I, Brasília, 1995.
- , "**Brasil: dívida estadual: crise e reforma**", Relatório 14842-BR., 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. Saraiva, 168p. (Série Legislação Brasileira), São Paulo, 1988.
- BRASILEIRO, Ana Maria. "Políticas sociais para áreas urbanas: possibilidades". IN DINIZ, Eli (org.) **Políticas públicas para áreas urbanas - dilemas e alternativas**. p. 43-66. (Série Debates Urbanos; v. 4). Zahar, Rio de Janeiro, 1982.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. "Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 47, São Paulo, março de 1997.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo**. Substitutivos (última versão aprovada em 1 turno). Belo Horizonte, 1996.
- , **Quadro Resumo das alterações de zoneamento e de ADEs propostas no 2º Turno**. Belo Horizonte, julho de 1996.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 143 p. (Coleção Cidade Aberta), Nobel, São Paulo, 1989.
- CARDOSO, Elizabeth e ZVEIBIL, Victor Z. (org.). "**Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas**", IBAM, Rio de Janeiro, 1996.
- CASTELLS, Manoel e Jordi BORJA, "As cidades como atores políticos" **Novos Estudos CEBRAP**, nº 45 pág 152 - 166, São Paulo, .
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. "**Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90**". **Espaço e Debates**, nº32, p.80-7, (número dedicado ao Brasil pós-80), São Paulo, 1991.
- CEURB. **Desigualdades Sociais e Políticas Públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq, 1997, datilo.

- CINTRA, Antônio Octávio. **"The politics of comprehensive metropolitan planning: a case study of Belo Horizonte"**. Tese (Philosophy Doctor). Massachusetts Institute of Technology, 384 p., MIT, Cambridge, 1983.
- , "Planejando as cidades: política ou não política". Trad. Haydn Coutinho Pimenta e Maristela Sette. in \_\_\_\_\_ e HADDAD, Paulo Roberto (org<sup>S</sup>.). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**, Cap.3, p.167-253, Zahar, Rio de Janeiro, 1978.
- e ANDRADE, Luiz Aureliano G. "Planejamento: Reflexões sobre uma Experiência Estadual". in CINTRA e HADDAD (orgs.) **op cit**.
- COELHO, Magda e DINIZ, Eli. **"Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil"**, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1995.
- COHAB/MG. **Política Habitacional de Minas Gerais: "Habitar é Cidadania"**. Secretaria de Estado da Habitação, Governo de Minas Gerais, Belo Horizonte, sem data.
- CORAGGIO, José Luis. **Ciudades sin rumbo, investigación urbana y proyecto popular**. Ciudad/CIAP, Quito, 1991.
- CUNHA, José M. P. da "A mobilidade intra-regional no contexto das mudanças do padrão migratório nacional: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. **Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR**, vol. 1: 21-41, UFPE, Recife, 1997.
- DAIN, Sulamis , "Dilemas do Estado diante da Nova Ordem Econômica e Social", paper apresentado no seminário **Governabilidade e Pobreza**, IUPERJ, Rio de Janeiro, Junho de 1994.
- DANIEL Celso. "Gestão local e participação da sociedade". **Revista Pólis**, 14: 21-41, São Paulo, 1994.
- , "Poder Político no Brasil Urbano". **Espaço e Debates**, Ano VIII, nº 24, São Paulo, 1988.
- DINIZ, Clélio Campolina **"Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira"**, dissertação de mestrado, UNICAMP, Campinas, 1978.
- , "Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização", **Nova Economia**, Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, vol. 3, nº 1, set.1993.
- DINIZ, Eli e LOPES, José S. L. e PRADI, Reginaldo (orgs.). **O Brasil no rastro da crise**.

- ANPOCS/IPEA/HUCITEC, São Paulo, 1994.
- . "Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma". **RSP, Revista do Serviço Público**. Ano 47, V. 120, Nº 2, Brasília, Mai-Ago 1996 .
- DÓRIA, Og. **Município: o poder local**. 88 p. Scritta, São Paulo, 1992.
- FAPEMIG, "**Política Regulatória e Interesses Sociais no Ambito Urbano: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**". Belo Horizonte, 1993.
- FARIA, Vilmar E. "Cinquenta anos de urbanização no Brasil". **Novos Estudos CEBRAP**, nº 29, São Paulo, março de 1991.
- FERNANDES JUNIOR, Edésio. **O ordenamento político-institucional das regiões metropolitanas brasileiras**. PLAMBEL, DT/EB, Belo Horizonte, 1984, datilo.
- FERNANDES, Marlene e Fernandes, Almir. "Governança metropolitana: conflitos e liderança". in CARDOSO e ZVEIBIL (orgs.) **op cit**.
- FISHER, Tânia (org. e coord.). **Poder local: governo e cidadania**. 308 p., Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1993.
- FONELLE, Regis e RAMOS, Lauro. "Income distribution in Brazil". **Texto para Discussão nº 288**. Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia, Rio de Janeiro, setembro/1992.
- FONSECA Geraldo. **Contagem perante a história**. Prefeitura Municipal de Contagem, 1978.
- FONTES, Angela M. M. "Descentralização e recentralização: onde fica o espaço metropolitano?". CARDOSO, Elizabeth Dezouart e Zveibil, Víctor Zaluar (orgs). **Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas**. IBAM, Rio de Janeiro, 1996
- FONTES, A e F. Coelho, **Desenvolvimento Econômico Local: temas e abordagens**, Rio de Janeiro.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Habitar é um Direito - Política Habitacional do Estado de Minas Gerais**. Volume 1, FJP/Centro de Estudos Políticos e Sociais, Belo Horizonte, 1995.
- . **Omnibus: uma história do transporte coletivo de Belo Horizonte**. FJP, Belo Horizonte, 1996.

- **Produto Interno Bruto de Minas Gerais - Municípios e Regiões, 1985-1995.** FJP, Belo Horizonte, 1996.
- GESTÃO de áreas metropolitanas.** Revista Brasileira de Planejamento, nº13, p.89-94 (Relatório do 1º Seminário Latinoamericano sobre Gestão de Áreas Metropolitanas) Porto Alegre, abr/83.
- GONÇALVES, Maria Flora (org.), **O novo Brasil urbano**, Mercado Aberto, Porto Alegre, 1995.
- GOUVEIA, Ronaldo Guimarães. **A Gestão dos Transportes Públicos em Belo Horizonte.** Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 1992.
- GRAU, Eros Roberto. "Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana". **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº.40, p.25-48, número especial sobre as regiões metropolitanas, UFMG, Belo Horizonte, jan / 75.
- GUIMARÃES, Jackson Rocha, SILVA, Gutemberg da Mota da. "Os serviços comuns metropolitanos e a autonomia municipal". Belo Horizonte: METROBEL, 1983. 24p.
- GUIMARAES, Berenice Martins e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.) **Belo Horizonte em Tese.** Ed. CEURB, Belo Horizonte, 1995.
- "Pró-Habitação ou Pró-Eleição", **XIVº Encontro Anual da ANPOCS.** Caxambu-MG, outubro 1990.
- "**Cafuas, Barracos e Barracões: Belo Horizonte, Cidade Planejada - 1894/1945**". Tese de Doutorado em Sociologia, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.
- HAGGARD, Stefan , "The reform of the state in Latin America". **World Bank's Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean**, Rio de Janeiro, 12-13 June, 1995.
- HARVEY, David, "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in Late Capitalism", 71-b, 3-18, Geografiska Annaler, 1989.
- IANNI, Octávio. **A era do globalismo.** 325 p. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1996.
- **A sociedade global.** Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro:, 1995.
- IPEA. **Texto para discussão nº 288**, Rio de Janeiro, 1993.

- ISRAEL, Arturo , **Institutional Development**, World Bank/Johns Hopkins University Press, 1989.
- JACOBI, Pedro. "Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para um debate". **Lua Nova**, nº 20, p. 121-143. São Paulo, mai / 90.
- LOBO, Tereza - "Descentralização: conceitos, princípios e prática governamental". **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, agosto de 1990
- et al, "Descentralização: Cenário brasileiro Pós-Constituição", **Texto para Discussão**. Centro de Estudos de Políticas Públicas, Rio de Janeiro, 1993.
- LOEB, Roberto. "Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil" in LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil**. (Debates, 21). p. 139-160. Perspectiva, São Paulo 1975.
- LOPES, Alberto. "Contribuição para a agenda metropolitana no Brasil". CARDOSO e ZVEIBIL (orgs) **op cit**.
- LOWI, Theodore J. **Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo**. Tradução de André Villa-lobos. 31 p. (versão original: 1966).
- . "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". **World Politics**. Vol XVI, July 1964. Center of International Studies, Princeton University.
- MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. "Regionalização ou municipalização do Brasil?". **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 63/64, p.171-83, UFMG, Belo Horizonte, jul/86-jan/87.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Região metropolitana e poder**. 160p. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, FAFICH, UFMF, Belo Horizonte, 1985.
- MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. "**O Controle do Processo de Parcelamento do Solo e a Expansão Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte**". Dissertação de Mestrado em Sociologia. Departamento de Sociologia e Antropologia, FAFICH, UFMG, Belo Horizonte, 1993, datilo.
- e AZEVEDO, Sergio de. "Solo Criado o calcanhar de Aquiles do Plano Diretor de Belo Horizonte". in RIBEIRO e AZEVEDO (orgs.), **op cit**.
- e SOUZA, José Moreira de. "Agentes da formação do espaço: impasses recentes na RMBH". **Cadernos de Filosofia e Ciências Humanas**, ano IV, nº 4, Faculdades Integradas Newton de Paiva, 1996.

- MARICATO, Ermínia. "O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática" in GONÇALVES, Maria Flora (org.) **op. cit.**
- MARTINE, George, "A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações", **Seminário "Processo brasileiro de urbanização: diagnóstico global"**, Belo Horizonte, 30-31 de março de 1995, datilo.
- , "**Processos recentes de concentração Urbana no Brasil: determinantes e implicações**". Instituto SPN, Brasília, 1992
- MARTINS, Ives Gandra da Silva e COLASUONNO, Miguel (coord.). **Estudos sobre o amanhã - regiões metropolitanas**. IMEPA/Resenha Universitária, Caderno nº1 225p. São Paulo, 1978.
- MASSOLO, Alejandra. "Em direção às bases: descentralização e município". **Revista Espaço & Debates**, 24: 40-54, São Paulo, 1988.
- MATOS, Ralfo Edmundo da Silva, "**Dinâmica migratória e desconcentração populacional na macrorregião de Belo Horizonte**", Tese de doutoramento. CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, 1995
- MATTOS, Carlos A. de. "Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina". CENDEC. **Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade**. p. 101-135. Brasília, 1988
- MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. IPEA, Brasília, 1993.
- , "Planificación, liverdad y conflicto", **Cuadernos de IVEPLAN**, Caracas, 1985.
- MEDICI, Andre e AGUNE, Antonio. "Desigualdade Regionais na Década de 80:O Brasil não é mais o mesmo?" **XVIII Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, MG, Nov./94.
- MEDICI, André. "Políticas Sociais e Federalismo no Brasil: Problemas e Perspectivas" **Seminário Internacional Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil**, IESP/FUNDAP, 1995.
- MELO, Marcus André B. C. "Transformações sócio-econômicas e implicações espaciais: uma síntese" in RIBEIRO, A. C. T. e MACHADO, D. B. P. (orgs.). **Metropolização e rede urbana: perspectivas para os anos 90**, IPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.
- , "Democracia, Neoliberalismo e Mal Estar Social: a geometria política da nova República". **Pobreza e Desigualdade Social**. Agendas de Políticas Públicas.

- IUPERJ, Rio de Janeiro, 1993.
- . "A década perdida: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil" in GONÇALVES, Maria Flora (org.) **op. cit.**
- . "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal". **RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, Nº 1, Brasília, Jan-Abr 1996.**
- . "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento". in VALLADARES, Lícia do Prado e COELHO, Magda Prates (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995**
- . "Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil". **Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.8, nº23, p.85-100, São Paulo, 1993.**
- . "Democracia Neoliberalismo e Mal Estar Social: a geometria política da nova República". **Pobreza e Desigualdade Social. Agendas de Políticas Públicas, IUPERJ, Rio de Janeiro, Agosto 1993.**
- ."Gestão urbano-metropolitana, neomunicipalismo e empresarismo local", Recife, 1997, datilo.
- MINAS GERAIS. **Nova Constituição do Estado de Minas Gerais** - promulgada em 21 de setembro de 1989. 197 p. Del Rey. Belo Horizonte, 1990.
- MONTE-MOR, Roberto Luis de Melo, "Urbanização e industrialização em Minas Gerais: considerações sobre o processo recente", Belo Horizonte, junho de 1984, datilo.
- NEGRI NETO, Afonso, "Guerra Fiscal: Evidências e Políticas Fiscais Estaduais", **Informações Econômicas, v. 25, nº 9, 1995.**
- NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo.** UNICAMP, Campinas, 1996.
- NETTO, Lino Ferreira - "A Atuação do Município no Combate à Pobreza: possibilidades e limitações". in VALADARES e COELHO (orgs.) **op cit.**
- NEVES, Gleisi Heisler. **Descentralização Governamental, Município e Democracia, Textos de Administração Municipal nº11, IBAM, Rio de Janeiro, 1993.**
- NICKSON, R. Andrew, **Local Government in Latin America, Londres, Lynne Rienner, 1995.**
- O'DONNELL, Guilherme. "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas

- conceituais". **Novos Estudos CEBRAP**, nº 36, 123-146, São Paulo, Julho de 1993.
- PACHECO, Regina Silva. "Gestão Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate" VALLADARES e COELHO (orgs.) *op cit.*
- PALEN, J. John. **O mundo urbano**. Trad. Ronaldo Sérgio de Biasi e Ruy Jungmann. Forense-Universitária. 529 p. Rio de Janeiro, 1975.
- PAOLI, Maria Celia. "Citizenship, inequalities, democracy and rights: the making of public space in Brazil", **Social & Legal Studies**, vol 1:143:59, 1992.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. 359 p. Editora 34. São Paulo, 1996.
- PEREIRA FILHO, Carlos e REZENDE, Flávio e MARINHO, Geraldo. "Descentralização: valorização da esfera pública?". 16p. **V Encontro Nacional da ANPUR**, Belo Horizonte, 1993.
- PETERSON, Paul E. **The Price of federalism**, Brookings, 1995.
- PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando, "ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal", **Texto para Discussão No. 402**, IPEA, Brasília, 1996.
- PLAMBEL. **Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1976, datilo.
- , **O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1978, datilo.
- , **Informações básicas da RMBH**. Belo Horizonte, 1985, datilo.
- , **A estrutura urbana da RMBH**. 3 volumes. Belo Horizonte, 1986.
- , **Seminário Consciência Metropolitana**. Belo Horizonte, 1987. datilo.
- , **Sistema de gestão metropolitana - proposta de reformulação diante da nova ordem constitucional**. Belo Horizonte, 1989.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. "Plano Diretor - uma estratégia de desconcentração urbana". **Seminário Técnico Do Plano Diretor De Belo Horizonte "Desconcentração e Descentralização - Novos rumos da espacialidade urbana: uma reflexão sobre Belo Horizonte"**. PBH/GTPD, maio 1993.
- , **Plano Diretor de Belo Horizonte - estudos básicos**. PBH, Belo Horizonte, s/d.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**.

Brasília, versão 9.8.95, 1995.

PRZEWORSKI, Adam, **Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention**, New York University, 1995, datilo.

PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy**, Princeton University Press, 1993.

REIS, Fabio W. "Consolidação Democrática e Construção do Estado: notas introdutórias e uma tese" in REIS, Fabio W. e O'DONNELL, G. (orgs). **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**, Vértice, São Paulo, 1988.

-----, "Cidadania, mercado e sociedade civil". in DINIZ e LOPES e PRADI (orgs.) **op cit.**

RIBEIRO, L. C. de Queiroz e LAGO, L. C. "Crise e mudança nas metrópoles brasileiras: a periferização em questão" in LEAL, M. C. (org.) **Saúde, ambiente e desenvolvimento: uma análise intedisciplinar**. Vol. 1. Hucitec/Abrasco, São Paulo/Rio de Janeiro, 1992.

----- e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves, **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994.

----- e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.) **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

-----, "Incorporação imobiliária: características, dinâmica e impasses" in RIBEIRO e AZEVEDO (orgs) **op. cit.**

----- e AZEVEDO, Sérgio de. "A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses" in RIBEIRO e AZEVEDO (orgs.) **op. cit.**

ROCHA, Sônia. "Estabelecimento e Comparação de linhas ou pobreza para o Brasil", **Textos para discussão interna nº 153**. IPEA, Brasília, setembro 1988.

-----, "Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras" in RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, **op cit.**

-----, "Governabilidade e pobreza: o desafio dos números" in VALLADARES e COELHO (orgs.) **op cit.**

SCHMANDT, Henry J. "Solutions for the city as a social crisis". PALEN, J. John, FLAMING, Karl H. (ed.). **Urban America**. New York: Hold, Rinehart and Winston,

1972. p.363 apud PALEN, J.John. **O mundo urbano**. Trad. de Ronaldo Sérgio de Biasi e Ruy Jungmann. 529 p. Forense-Universitária, Rio de Janeiro, 1975.
- SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: L&PM/Universidade, 1983. 213 p.
- e FARRET, Ricardo. **A questão urbana**. Zahar, Série Brasil: os anos de autoritarismo. Rio de Janeiro, 1986.
- SEPLAN, **Função Habitação: Instrumentos de atuação no Estado**. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Superintendência Central de Planejamento Institucional, Belo Horizonte, julho 1997.
- SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário**. Nobel/USP, São Paulo 1991.
- SHAH, Anwar, "The New Fiscal Federalism in Brazil", WP nº 557, Banco Mundial, 1990.
- SILVA, Luiz Carlos Eichenberg (coord.) "O que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida", **Texto para discussão** nº 274, Brasília, IPEA, agosto de 1987.
- SILVA, Pedro Luis Barros e , "Políticas sociais: descentralização para mais eficiência e equidade". **Seminário Internacional Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil**, IESP/FUNDAP, 1995.
- SILVA, Gutemberg da Mota e. "**Regiões metropolitanas: institucionalização**". Dissertação de Mestrado em Direito. Departamento de Direito Público e Direito Administrativo, Faculdade de Direito, UFMG. Belo Horizonte 1986.
- SILVA, Ana Amélia da. "Dimensões da interlocução pública: cidade, movimentos sociais e direitos" in DINIZ e LOPES e PRADI. **op cit**.
- SINDUSCON-MG. **Ciclo de Debates: Plano Diretor de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, março de 1995.
- SME-Sociedade Mineira de Engenheiros e SEPLAN-Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral, **Agenda 2000-RMBH**, vol. 1, Belo Horizonte, 1994, datilo.
- SOMARRIBA , Mercedes et alii. **Lutas Urbanas em Belo Horizonte**. Vozes/FJP, Petrópolis, 1984.
- ". "Reivindicações Urbanas em Belo Horizonte e a Política". Tese de Professor Titular. Departamento de Sociologia e Antropologia, FAFICH, UFMG, Belo Horizonte: 1991.

- SOUZA, José Moreira de e TEIXEIRA, João Gabriel. "Metrópole e ordem local - a experiência de Betim". **XVII Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 1994.
- TASCHNER, Suzana P. "Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90". **Espaço e Debates** nº 36, p. 77-90.1992.
- TEIXEIRA, João Gabriel. **As classes sociais no espaço urbano de Belo Horizonte.**: Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Departamento de Ciência Política, FAFICH, UFMG. Belo Horizonte, 1986.
- TELLES, Vera da Silva. "Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as difíceis relações entre pobreza, direitos e democracia". DINIZ e LOPES e PRADI, (orgs) **op cit.**
- TOLEDO, Ana Helena Pompeu de e CAVALCANTI, Marly (orgs.). **Planejamento urbano em debate.** (Série Sociologia e Política). Cortez e Moraes, São Paulo 1978.
- VALLADARES, Lícia do P. e COELHO, Magda Prates (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- e PRETECEILLE, Edmond (org<sup>S</sup>). **Reestruturação urbana: tendências e desafios.** Nobel/ IUPERJ, São Paulo, 1990.
- WEAVER, James H. e O'KEEFE, Kevin M. "A onde vai a Economia do Desenvolvimento?". **Enfoque Econômico**, nº2: 46-70, USIS, 1993.
- WERNECK, Ney Pereira Furquim. "Região Metropolitana de Belo Horizonte - Algumas Considerações e Proposta para Discussão", Belo Horizonte, 1984, datilo.
- WIESNER, Eduardo, "La Economía Neoinstitucional, la Descentralización y la Gobernabilidad Local", **III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina, Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo**, Isla Margarita, 1996.

<i>Tabela 1.1. N° de Conselhos Municipais por tipo e período de criação, RMBH, 1997</i>	26
<i>Tabela 1.2. N° de Conselhos Municipais , segundo condição de funcionamento, RMBH, 1997</i>	28
<i>Tabela 1.3. N° de Conselhos Municipais de vocação urbana, por tipo e composição, RMBH, 1997</i>	29
<i>Tabela 1.4. N ° de Conselhos de vocação urbana por tipo e natureza, RMBH, 1997</i>	29
<i>Tabela 1.5. Instrumentos municipais de políticas urbanas por período de regulamentação, RMBH,</i>	32
<i>Tabela 2.1. Taxas anuais de crescimento demográfico - Brasil e RMBH, 1970-1996</i>	48
<i>Tabela 2.2. Densidade demográfica média regional - RMBH, 1970, 1980, 1991 e 1996</i>	48
<i>Tabela 2.3. Crescimento populacional das regiões metropolitanas e capitais brasileiras, 1970 - 1980, 1980 - 1991</i>	49
<i>Tabela 2.4. População residente e taxa de crescimento por município, RMBH, 1980 - 1991</i>	51
<i>Tabela 2.5. População residente e taxa de crescimento por município, RMBH, 1991 - 1996</i>	52
<i>Tabela 2.6. Produto Interno Bruto (P.I.B.) e taxa de crescimento por município, RMBH, 1985, 1990.</i>	53
<i>Tabela 2.7. P.I.B. segundo os municípios da RMBH, 1985, 1995</i>	54
<i>Tabela 2.8. Distribuição da população e taxa de crescimento, segundo as Administrações Regionais, Belo Horizonte, 1980 - 1991</i>	55
<i>Tabela 2.9. População e taxas de crescimento da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte, 1970-1991</i>	57
<i>Tabela 2.10. Distribuição da população, segundo unidades espaciais de 1° Nível, RMBH, 1970-1991</i>	59
<i>Tabela 2.11. Taxas de crescimento demográfico segundo unidades de estrutura urbana, 1° Nível, RMBH, 1970-1991</i>	60
<i>Tabela 2.12. Densidades demográficas, segundo unidades espaciais de estrutura urbana - 1° Nível, RMBH, 1970 - 1991</i>	60
<i>Tabela 2.13. Distribuição da População por unidades espaciais de 2° e 1° Níveis, RMBH, 1970, 1980 e 1991</i>	62
<i>Tabela 2.14. Taxas anuais de crescimento demográfico por unidades espaciais de 2° e 1° Níveis, RMBH, 1970-80, 1980-91 e 1970-91</i>	64
<i>Tabela 2.15. Evolução das densidades demográficas por unidades de 2° e 1° Níveis, RMBH, 1970, 1980 e 1991</i>	65
<i>Tabela 2.16. Unidades espaciais de maior e menor crescimento e densidade, RMBH, 1980 e 1991</i>	68
<i>Tabela 2.17. Tempo de Residência das Famílias no local de pesquisa, RMBH, 1992</i>	70

<i>Tabela 2.18. Distribuição das famílias por tempo de residência, segundo categorias espaciais, RMBH, 1992</i>	72
<i>Tabela 2.19. Distribuição das famílias segundo tempo de residência, por unidades espaciais, RMBH, 1992</i>	73
<i>Tabela 2.20. Distribuição das famílias, segundo origem dos deslocamentos, RMBH, 1992</i>	74
<i>Tabela 2.21. Distribuição dos deslocamentos intra-urbanos das famílias por tempo de residência no endereço atual e local de residência anterior e atual, segundo unidades espaciais, RMBH, 1982-92</i>	75
<i>Tabela 2.22. Distribuição da população ocupada por renda na ocupação principal e tempo de residência, segundo unidades espaciais de 2º Nível, RMBH, 1992</i>	76
<i>Tabela 2.23. Nº de domicílios do Núcleo Central por década e taxas de crescimento anual, 2º Nível, 1970, 1980 e 1991</i>	80
<i>Tabela 2.24. Local de residência anterior dos moradores dos programas habitacionais para baixa renda e das favelas de periferia, RMBH, 1992</i>	82
<i>Tabela 2.25. Evolução dos domicílios por tipo de ocupação, segundo localidades de uso ocasional predominante, RMBH, 1980 - 1991</i>	84
<i>Tabela 2.26. Domicílios por tipo de ocupação, segundo municípios incorporados à RMBH após a Constituição Estadual de 1989, 1991</i>	85
<i>Tabela 2.27. Domicílios e moradores por condição de ocupação e renda do chefe, segundo localidades de uso predominante de sítios de recreio, 1991</i>	86
<i>Tabela 2.28. Participação da população ocupada e não ocupada com renda na RMBH e total da população, segundo municípios, 1992</i>	89
<i>Tabela 2.29. Participação da população ocupada e não ocupada na população com renda, segundo municípios, RMBH, 1992</i>	90
<i>Tabela 2.30. População por situação de ocupação e desocupação, com renda e sem renda, segundo municípios da RMBH, 1992</i>	92
<i>Tabela 2.31. População sem renda por situação de desocupação, segundo municípios da RMBH, 1992</i>	93
<i>Tabela 2.32. Renda média da população ocupada e não ocupada, segundo municípios da RMBH, 1992</i>	94
<i>Tabela 2.33. Postos de trabalho gerados e absorvidos por exigências de deslocamentos para o trabalho, segundo municípios da RMBH, 1992</i>	95
<i>Tabela 2.34. Autonomia da geração de postos de trabalho, segundo alguns municípios selecionados, RMBH, 1992</i>	96
<i>Tabela 2.35. População residente e ocupada, RMBH, 1981, 1990 e 1995</i>	97
<i>Tabela 2.36. Distribuição do pessoal ocupado por setor e ramo de atividade, RMBH, 1981, 1990 e 1995</i>	99
<i>Tabela 2.37. Pessoal ocupado e número de empregados, RMBH, 1981, 1990 e 1995</i>	100
<i>Tabela 2.38. Distribuição dos empregados com carteira assinada por setor de atividade,</i>	

<i>RMBH, 1981, 1990 e 1995</i>	101
<i>Tabela 2.39. Distribuição das pessoas ocupadas, segundo faixas de rendimento mensal, RMBH, 1981, 1990 e 1995</i>	102
<i>Tabela 2.40 - Renda Média dos indivíduos segundo a situação de ocupação, RMBH, 1992</i>	103
<i>Tabela 2.41. Renda média dos indivíduos, segundo faixas de salários mínimos, RMBH, 1992</i>	104
<i>Tabela 2.42 - Renda Média dos Indivíduos Segundo o Nível de Escolaridade, RMBH, 1992</i>	105
<i>Tabela 2.44 - Renda Média dos Indivíduos, segundo Macro Unidades - Primeiro Nível de Aproximação, 1992</i>	106
<i>Tabela 2.45 - Viagens por motivo trabalho por sub-setor de atividade, segundo as Macro Unidades da RMBH, 1992.</i>	108
<i>Tabela 2.46 - Viagens por motivo trabalho por Unidade de Destino, segundo a Unidade de Origem, RMBH, Primeiro Nível, 1992</i>	109
<i>Tabela 3.1 - Estoque de domicílios da RMBH por ocupação segundo município, RMBH, 1991</i>	123
<i>Tabela 3.2 - Indicadores de participação no conjunto metropolitano, RMBH, 1991</i>	124
<i>Tabela 3.3 - Distribuição percentual de moradias duráveis e rústicas estoque de domicílios permanentes dos municípios da RMBH, 1970, 1980 e 1991</i>	125
<i>Tabela 3.4 - Número médio de cômodos e dormitórios por domicílios dos municípios da RMBH, 1970, 1980 e 1991</i>	126
<i>Tabela 3.5 - Evolução percentual do atendimento dos serviços infraestrutura urbana dos domicílios permanentes segundo municípios da RMBH, 1970, 1980 e 1991</i>	127
<i>Tabela 3.6 - Evolução do atendimento do serviço de coleta de lixo domicílios permanentes, RMBH 1977, 1981 e 1990</i>	129
<i>Tabela 3.7. Destino dos lixos de domicílios permanentes, segundo municípios da RMBH, 1991</i>	129
<i>Tabela 3.8. Característica da situação habitacional na RMBH, 1970, 1980 e 1991</i>	130
<i>Tabela 3.9. Número da favelas e de domicílios favelados por tipo, segundo municípios da RMBH, 1991</i>	132
<i>Tabela 3.10. Distribuição dos domicílios permanentes e improvisados em favelas por tipo, segundo os municípios, RMBH, 1991</i>	133
<i>Tabela 3.11. Favelas da RMBH, segundo municípios, 1991 e 1997</i>	134
<i>Tabela 3.12. Domicílios e moradores em favelas, segundo municípios da RMBH, 1991</i>	135
<i>Tabela 3.13. Participação dos domicílios em favelas, em aglomerados sub-normais e normal urbano, segundo municípios da RMBH. 1991</i>	136
<i>Tabela 3.14. Situação das favelas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, segundo municípios, 1991</i>	136
<i>Tabela 3.15. Renda média mensal dos chefes de família, por local de moradia, segundo</i>	

<i>municípios da RMBH, 1991</i> _____	137
<i>Tabela 3.16. Total de domicílios permanentes, improvisados e em favelas, segundo municípios, RMBH, 1991</i> _____	138
<i>Tabela 3.17. Condição de ocupação das moradias em favelas, segundo municípios, RMBH, 1991</i> _____	139
<i>Tabela 3.18. Qualidade dos domicílios permanentes em favelas, segundo municípios, RMBH, 1991</i> _____	139
<i>Tabela 3.19. Destino dos lixos nas favelas, segundo municípios, RMBH, 1991</i> _____	141
<i>Tabela 3.20. Atendimento dos serviços urbanos, total de domicílios, domicílios nas favelas, segundo municípios, RMBH, 1991</i> _____	142
<i>Tabela 3.21. Taxas anuais de crescimento dos domicílios e da população da RMBH e das favelas, 1970-80 e 1980-91</i> _____	142