



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Medindo a desigualdade socioespacial: os aglomerados subnormais em Belo Horizonte**

Measuring the socio-spatial inequality: the slums in Belo Horizonte

*Eduardo Marchetti Pereira Leão da Motta, mestrando em  
Arquitetura e Urbanismo (NPGAU/UFMG),  
emottam@hotmail.com.*

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir a evolução de indicadores socioeconômicos e urbanísticos dos aglomerados subnormais em Belo Horizonte por meio de dados do Censo IBGE dos anos de 2000 e 2010. As desigualdades socioespaciais manifestadas através do dualismo favela/não-favela ainda são a expressão de grande parte da pobreza e exclusão urbanas, embora os indicadores apontem para uma redução dessa “distância” entre cidade informal e cidade formal. A desigualdade e a universalização de direitos sociais também são questões debatidas, bem como o contexto da crise atual e os desafios para a inclusão social das populações em aglomerados subnormais.

**Palavras Chave:** indicadores socioeconômicos; desigualdades; aglomerados subnormais; Belo Horizonte.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to discuss the evolution of socioeconomic and urban indicators of the slums in Belo Horizonte through data from the 2000 and 2010 IBGE Censo. The socio-spatial inequalities manifested through the slum/not-slum dualism are still the expression of urban poverty and exclusion, although the indicators point to a reduction of this "distance" between the informal city and the formal city. Inequality and the universalization of social rights are also debated issues, as well as the context of the current crisis and the challenges for the social inclusion of populations in slums.

**Keywords:** socio-economic indicators; inequalities; slums; Belo Horizonte.

## DESIGUALDADE E DIREITOS SOCIAIS

As cidades se materializaram como a circunscrição espacial principal para a re(produção) do capital. A entrada da indústria na urbe dependia da estruturação de condições gerais de produção e de fatores que gerassem economias de aglomeração e possibilitassem economias de escala para as fábricas. Logo, o processo de urbanização se tornou um fenômeno massivo e desencadeou efeitos que até hoje tentamos compreender. Mesmo aquelas cidades planejadas com intuito primariamente político – como Belo Horizonte – são polos que atraem levas e levas de migrantes em busca da ascensão social propalada pelo capitalismo.

O grande afluxo de migrantes para as cidades contribuiu para o aparecimento e proliferação das favelas. Estas – bem como as periferias precárias – podem ser compreendidas como o “lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000, p. 122). Não havendo uma política habitacional de interesse social de forma consistente, as ocupações irregulares foram toleradas – até um certo momento – pois eximem o governo do papel de prover moradia. Eram e ainda são locais funcionais, provedores de mão de obra a um baixo custo de deslocamento (GUIMARÃES, 1992). A coexistência de realidades distintas do ponto de vista da legalidade da ocupação e uso do solo e de padrões construtivos representa a diferenciação e, em últimos termos, segmentação socioespacial, pois condiciona decisões, dinâmicas e políticas atuantes como mecanismos de exclusão e reforço de desigualdades (RIBEIRO, 2007).

Os anos 80 no Brasil assistiram a uma grande organização de movimentos sociais que passaram a exigir mudanças nas políticas urbanas. O planejamento, até então, adotava sistemas centralizados e rígidos, sem participação popular. A luta por direitos básicos, como habitação, saneamento e espaços públicos de lazer foi o mote dos movimentos sociais que preconizavam a democratização da cidade e compunham a reforma urbana, em uma trajetória que vinha desde os anos 60. Nesse contexto, as favelas passaram a ser encaradas de maneira crítica como um produto da urbanização capitalista, no sentido de que, em se tratando a terra como mercadoria, ocorre a exclusão dos grupos menos favorecidos em um contexto de ineficiência de atuação do poder público frente à questão habitacional.

No entanto, somente depois de muita pressão popular foram deliberadas proposições formais: a Constituição Federal de 1988 contém um capítulo sobre política urbana e disserta sobre procedimentos para a participação dos cidadãos nas políticas públicas urbanas, o que veio a consolidar-se – ao menos em nível teórico – com o Estatuto da Cidade, em 2001.

Mesmo sob um Estado Democrático de Direito e com uma Constituição Federal assegurando e universalizando direitos sociais, na prática não se concebe a redução das desigualdades sociais, pois estas derivam da desigual distribuição de poder que, por sua vez, guarda estrita relação com o poder econômico<sup>1</sup>. O voto legitima o governante a tomar decisões em nome do povo, mas essas decisões são influenciadas e chantageadas em jogos políticos/econômicos, em uma clara cleptocracia.

No Brasil e em outros países periféricos, o processo de acumulação do capital ocorre com baixa integração e homogeneização social. A inclusão social se dá via poder de compra e consumo, fato que não desloca a desigualdade de poder que subjaz a essa lógica. A efetividade dos direitos

---

<sup>1</sup> Villaça (2011, p. 37) em sua máxima atemporal afirma que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade”.

sociais contidos na Constituição de 1988 (seu artigo 6º estabelece como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”) se dá de maneira precária, pois, embora haja certa “universalização” de acesso na saúde e educação, ela ocorre com baixa qualidade na prestação dos serviços. O Brasil é considerado um dos países que mais demoraram a democratizar o acesso aos serviços públicos, levando quase 100 anos desde a proclamação da república até nossa última Constituição. No entanto, essa universalização é incompleta, dada a incapacidade financeira e política do poder público de prestar serviços com qualidade. O dilema seria este? A universalização dos serviços públicos só seria possível sob a precariedade?

Momentos de crise, como a atual, merecem ser analisados e encarados com atenção, pois representam pontos de inflexão nos rumos de uma sociedade. Crise significa separação, decisão, definição. Etimologicamente, provém do termo grego *krísis* e remete à situação do doente que, quando entrava em crise, era sinal de que haveria um desfecho: ou a morte ou a cura.

O capitalismo é um sistema desigual, contraditório e propenso à crises cíclicas. Ao mesmo tempo em que preza pelas liberdades individuais como mecanismo de ajuste e equilíbrio automático, também anseia a mão visível do Estado para corrigir disfunções, as chamadas “falhas de mercado”. Ao mesmo tempo em que vangloria as oportunidades da livre mobilidade social pela meritocracia, mantém uma forte hierarquia como base da sociedade. Sua contradição-mór, calcada no dualismo entre capitalista e proletário, levaria a nova síntese do socialismo, segundo o velho barbudo Marx.

A atual crise econômica e política brasileira, conquanto tenha sido deflagrada e muito motivada por equívocos sucessivos do governo do PT, expõe o dissenso polarizado em discussões outrora sobre o golpe/*impeachment*, agora sobre a PEC 55/2016. Setores progressistas e conservadores se enfrentam para definir como fazer o bolo crescer e – principalmente – quem irá cortá-lo e dividi-lo. O conflito distributivo se explicita com cada grupo querendo fazer ajuste fiscal no bolso do outro, porém a história nos ensina que a corda tende a arrebentar do lado mais frágil.

Na dimensão urbana, a tendência é que se acirre a dualidade entre a função municipal de proteção social e os projetos empreendedores baseados no liberalismo urbano e com possíveis políticas urbanas lenientes com a mercantilização do solo, da moradia e de serviços coletivos que possam ser privatizados (RIBEIRO, 2016).

As crises costumam ter esse papel de desvelar o falso consenso estabelecido pela sociedade principalmente em termos jurídicos.

As leis não se constituem como produtos acabados, no máximo representam estruturas simbólicas temporárias como parte de um contexto muito mais amplo e passível de conflitos de interpretação. Além disso, devem-se discutir questões como a legalidade e a legitimidade. O primeiro termo se refere à relação entre a lei e o cumprimento dela: portanto, tudo que está fora é considerado ilegal, em uma visão um tanto simplista. A legitimidade, embora muito reduzida à simples legalidade, é pautada pela qualidade de uma norma. Quem propôs a lei? Quem participou de seu processo de discussão? Quem tem o poder de decisão, de veto? Quais interpretações foram levadas em consideração? Todo este debate aponta ir além do positivismo jurídico (FERNANDES, 2008a).

O ordenamento jurídico é elaborado para atuar como mediador de conflitos inerentes a uma sociedade desigual e que não consegue resolver suas questões por vias diretas, sem a

intermediação da via jurídica. Contudo, o Direito pode representar também a despolitização do conflito (Restrepo, 2012): o consenso forjado pelas democracias em boa parte através de uma legislação dita imparcial e neutra é simulacro e camufla uma série de conflitos inerentes a qualquer sociedade. Assim, o conflito é inevitável (Marcuse, 2016), o dissenso tem como efeito distorcer a suposta lógica natural e consensual da democracia e instaurar a igualdade como princípio da política (Rancière, 1996) e o Estado e o Direito, instituições modernas, só conseguem funcionar reduzindo o povo à impotência absoluta (Restrepo, 2012).

Nem todas as desigualdades sociais estão ligadas às desigualdades de poder. Há algumas que são naturais e, portanto, consideradas justas sob certo sentido, como aquelas relativas às capacidades físicas e mentais. Já as desigualdades injustas seriam derivadas do exercício de poder para a exploração ou opressão de uma pessoa ou grupo, resultando na distribuição desigual de bens, serviços, riqueza e renda. Políticas públicas só seriam eficazes para redistribuir renda e riqueza, continuando intactas as causas do problema<sup>2</sup>. As desigualdades injustas requerem uma radicalização política que está além das possibilidades da democracia (MARCUSE, 2016). Poderia soar paradoxal afirmar que a democracia não consegue reduzir desigualdades sociais, já que espera-se que nesses regimes o poder político esteja mais pulverizado entre diferentes grupos e que instituições e políticas públicas mirem uma equânime distribuição de recursos. Do contrário o mesmo é esperado, ou seja, em regimes anti-democráticos os bens, serviços e políticas não priorizam o bem-estar geral, mas apenas dos grupos ligados ao poder político. Cuba já nos mostrou que a situação não é bem assim. Salata (2016), embasado em estudos empíricos, demonstra que não é simples a relação entre democracia e redução das desigualdades, já que as elites costumam dominar a esfera política com pautas conservadoras e influenciando governantes e o voto dos eleitores, além da possibilidade dos próprios eleitores pobres serem mais conservadores, evitando votar em candidatos progressistas.

## **MEDINDO DISTÂNCIAS SOCIAIS: O UNIVERSO DAS FAVELAS EM BELO HORIZONTE**

As grandes desigualdades que marcam os países latino-americanos, no geral, e o Brasil, em especial, têm fortes influências sobre a organização do território, bem como esta também tem impactos sobre as relações sociais. A segregação socioespacial implica em um acirramento das desigualdades e impõe desafios para as questões urbanas.

Em várias cidades do Brasil e da América Latina, boa parcela do crescimento urbano se deu sob a ilegalidade, informalidade e à margem de qualquer plano, com velocidade e independência. Este processo marginal é estrutural e institucionalizado. Assim, a ilegalidade não se configura como a exceção, é a regra. A ocupação de terrenos públicos e privados para a efetivação “na marra” do direito à moradia se dá no contexto em que: (i) não são efetivos os programas habitacionais que guetificam pessoas em conjuntos habitacionais; (ii) o mercado é naturalmente voltado apenas para grupos solváveis (quando se interessa pelos grupos de baixa renda é porque houve apoio em forma de subsídio do governo); (iii) falta vontade política para efetivação de leis que garantam a função social da propriedade, como no caso de Belo Horizonte<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> “Ironically, it has similarities to the criminal justice system: it punishes the guilty and compensates the victims, but it doesn’t address the causes of crime” (MARCUSE, 2016).

<sup>3</sup> O novo Plano Diretor do município de Belo Horizonte ainda não foi votado, após mais de 1 ano e 1 mês ter chegado na Câmara dos Vereadores. Impedimentos e atrasos sucessivos são forçados para evitar a votação de uma proposta que instrumentaliza o poder público com ferramentas do Estatuto da Cidade como a Outorga Onerosa do Direito de Construir

As favelas se constituem como um dos principais desafios dos países em desenvolvimento, pois elas são a imagem estereotipada da pobreza, desigualdade e exclusão urbanas.

O crescimento das favelas, fenômeno fundamentalmente metropolitano (88,2% dos domicílios em favelas estavam concentrados em regiões com mais de 1 milhão de habitantes de acordo com o Censo de 2010), demonstra ser a expressão da solução perversa por demandas habitacionais.

Há favelas com forte diferenciação e segmentação socioespacial como é o caso daquelas incrustadas na regional Centro-Sul de Belo Horizonte, mas também há casos com baixa diferenciação e segmentação socioespacial quando as favelas se encontram em periferias mais precárias e se confundem com os bairros do entorno imediato. Até as expressões “entrar em uma favela” ou “subir em uma favela” já denotam como esses espaços podem ser tratados como verdadeiros enclaves nas cidades. Parte dessa explicação pode estar no fato de que o território esteja fragmentado do ponto de vista sociopolítico em função do poder exercido por traficantes nesses locais (SOUZA, 2008).

A questão das favelas remonta à origem da cidade de Belo Horizonte. Ainda em 1895, dois anos antes de ser inaugurada, já existiam duas áreas de invasão com cerca de 3 mil pessoas. O plano para a cidade não previa um lugar definido para alojar os trabalhadores responsáveis pela sua construção, já que a sua presença se via como temporária, sem maiores preocupações com sua permanência a longo prazo (GUIMARÃES, 1992).

De modo geral, até a década de 1980 configurou-se uma primeira geração de planos urbanísticos no Brasil, de cunho marcadamente tecnocrático. A tendência era ordenar o território segundo normas e padrões técnicos como forma de atuação legítima, entretanto a compreensão subjacente da dinâmica socioeconômica e sua relação dialética com o espaço permaneciam relegadas nas políticas públicas. O plano urbanístico “acabou por determinar o lugar dos pobres na cidade, que é cada vez mais o lugar não regulado, o lugar em que o mercado não pode agir, correspondendo cada vez mais às áreas de preservação ambiental, às áreas públicas e às áreas totalmente inadequadas à presença humana” (FERNANDES, 2008b, p. 125). De caráter elitista, essa primeira geração de planejamento levava pouco em consideração as realidades socioeconômicas de acesso à terra, formação de preços de imóveis e a produção habitacional na cidade. O resultado foi o agravamento dos processos de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e de um desenvolvimento urbano informal.

Já no final dos anos 1970 começa a perceber-se uma mudança gradual na atuação do poder público, passando para uma abordagem menos repressiva das favelas. Desde os anos 1980 vem sendo realizados programas visando a melhora da qualidade de vida nos assentamentos precários no país. Destacam-se o Programa de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), desde 1987 em Recife, e, em Belo Horizonte, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom) e o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela), sendo o primeiro de 1979 e o segundo de 1983. O Profavela possibilitou a incorporação do Setor Especial 4 (SE-4) à Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (LUOS, de 1976) como áreas de interesse social,

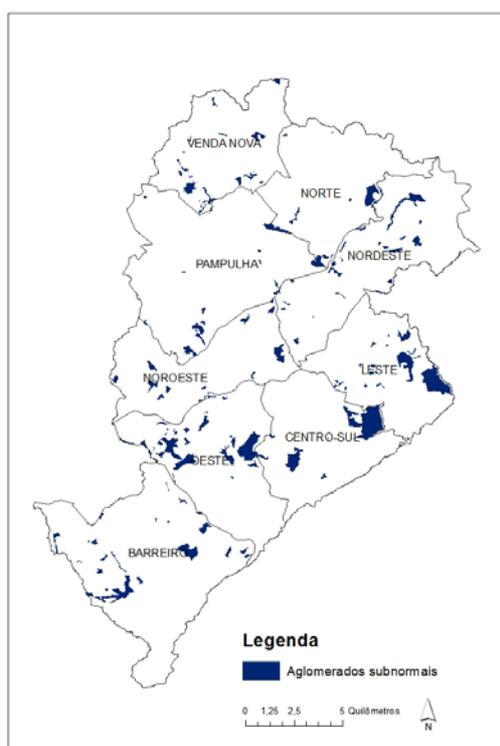
---

(ODC) e o IPTU Progressivo. Ver notícias “Vereadores de BH pressionados para votar novo Plano Diretor” (disponível em: <http://www.otempo.com.br/cidades/vereadores-de-bh-pressionados-para-votar-novo-plano-diretor-1.1397904>. Acesso em 13 de nov. de 2016) e “Aprovar novo Plano Diretor é desafio para o futuro prefeito” (disponível em: <http://www.otempo.com.br/hotsites/elei%C3%A7%C3%B5es-2016/aprovar-novo-plano-diretor-%C3%A9-desafio-para-o-futuro-prefeito-1.1372126>. Acesso em: 13 de nov. de 2016).

sendo passível o parcelamento do solo a título de urbanização específica regulamentado pela Lei nº 3532 de 6 de Janeiro de 1983.

Ainda hoje as favelas são tidas como o lócus por excelência da pobreza urbana e a imagem estereotipada da exclusão social e da cidade informal. No entanto, os dados não corroboram esta representação: em Belo Horizonte, 62% dos setores censitários possuem pelo menos 1 chefe de família que ganha até 1/2 salário mínimo e, desses 62%, apenas um quinto corresponde a aglomerados subnormais. Ou seja, as favelas certamente são pobres, mas a pobreza urbana está muito além de só nas favelas. No Brasil são quase 11,5 milhões de pessoas vivendo em 3,2 milhões de domicílios aglomerados subnormais<sup>4</sup>, correspondente a 6% da população. Quase metade (49,8%) dos domicílios se encontra na região Sudeste e quase um quarto (23,2%) somente no estado de São Paulo (Censo de 2010). No município de Belo Horizonte o número relativo de domicílios em aglomerado subnormal era de 12% em 1991, 10,6% em 2000 e 11,5% em 2010. Já a população passou de 13% em 1991 para 12% em 2000, chegando aos 12,9% em 2010 com a seguinte distribuição por região administrativa:

Figura 1: Aglomerados subnormais em Belo Horizonte (2010)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010. Elaboração própria.

<sup>4</sup> O IBGE conceitua aglomerado subnormal como “o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características seguintes: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública) (IBGE, 2011). Em pesquisas o aglomerado subnormal é tomado como proxy para favelas.

Os dados seguintes foram organizados de modo a se proceder a uma análise espacial e temporal. Além de se poder comparar os indicadores entre favela e não-favela em dois pontos no tempo, o coeficiente locacional, muito utilizado em economia regional, permite a comparação de duas estruturas setoriais espaciais pelo cálculo de uma razão entre duas razões. No numerador temos o valor referente à favela e no denominador, à não-favela. Assim, pretende-se dar foco à situação dos aglomerados subnormais em meio à dinâmica dos bairros formais ao longo do tempo, permitindo compreender se o indicador melhorou ou piorou em proporção à variação do indicador da outra área. Por exemplo, a variação do coeficiente locacional do indicador “Domicílios com coleta de lixo” retrata que o aumento na favela foi proporcionalmente superior ao aumento registrado nas outras áreas. Logo, essa “distância” entre a cidade informal e a formal foi reduzida.

Tabela 1: Indicadores para favela e não-favela em Belo Horizonte (2000 e 2010)

		2000		2010		Coeficiente locacional	
		Favela	Não-favela	Favela	Não-favela	2000	2010
<b>Infraestrutura</b>	Domicílios com água	97,4%	99,5%	99,6%	99,6%	0,98	1,00
	Domicílios com esgoto	77,8%	94,1%	88,2%	97,0%	0,83	0,91
	Domicílios com coleta de lixo	94,5%	99,0%	97,1%	99,6%	0,95	0,97
<b>Pessoa responsável</b>	Pessoa responsável do sexo feminino	36,2%	32,6%	46,8%	43,1%	1,11	1,09
	Pessoa responsável analfabeta	17,8%	4,3%	11,9%	2,6%	4,12	4,48
<b>Renda*</b>	Até 2 SM	55,6%	24,4%	76,9%	40,3%	2,28	1,91
	De 2 a 5 SM	24,7%	26,2%	9,7%	25,6%	0,94	0,38
	De 5 a 10 SM	5,1%	20,2%	1,3%	14,4%	0,25	0,09
	Maior que 10 SM	1,3%	23,0%	0,5%	11,0%	0,06	0,05
<b>Estrutura etária</b>	Pessoas de 0 a 14 anos	33,1%	23,1%	26,9%	17,7%	1,43	1,52
	Pessoas de 65 ou mais	3,5%	6,6%	5,2%	9,2%	0,54	0,56
	Razão de dependência	58	42	47	37	1,37	1,28

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000 e 2010. Elaboração própria.

\*Rendimento nominal mensal dos responsáveis por domicílios particulares permanentes (excluídos os sem rendimentos).

Como se pode observar, o abastecimento de água nas favelas era ligeiramente inferior à não-favela em 2000, e em 2010 se igualou, apontando para uma quase universalização deste serviço. Entretanto, somente pelos dados do IBGE não é possível analisar se este serviço é prestado com qualidade, regularidade e outras características desejáveis e se há diferença nesses quesitos entre favela e não-favela. O mesmo serve para os outros dois indicadores da dimensão Infraestrutura.

Já para o esgotamento sanitário, a situação é pior, porque o atraso da favela ainda é considerável em relação aos bairros formais, embora a diferença tenha diminuído no período em análise. Importante considerar o grande avanço principalmente nos aglomerados subnormais em relação a estes dados, saltando de 77,8% em 2000 para 88,2% dos domicílios em 2010.

A coleta de lixo também se mostra um serviço quase universalizado em ambas as áreas. As áreas não-favela apresentam 99,6% dos domicílios com este serviço, um valor igual ao do abastecimento de água. A análise do coeficiente locacional dos três indicadores da dimensão de Infraestrutura revela que o aumento na prestação desses serviços cresceu nas favelas de maneira superior, resultando em uma redução nas diferenças entre cidade informal e formal. Importante destacar que uma ampla prestação desses serviços e com qualidade tem efeitos em prevenir doenças e, por conseguinte, reduzir a pressão e gerar economia sobre o sistema público de saúde. A ausência

desses serviços compõe um quadro de desigualdade social e ainda impõe riscos à contaminação do solo, deslizamentos e inundações.

Os dados sobre o chefe do domicílio revelam uma grande aumento do número de casas com mulheres como responsáveis tanto nas favelas quanto nos outros locais, porém tendo crescido mais nestes últimos. Em ambas as áreas elas ainda não chegam à metade dos domicílios e nas favelas há, proporcionalmente, mais mulheres como responsáveis. Presume-se que uma cada vez maior inserção da mulher no mercado de trabalho, podendo obter renda e, assim, cuidar sozinha de uma família esteja refletida nesses dados. Benefícios sociais, como o Bolsa Família, são entregues a elas, bem como a chave e escritura de moradias subsidiadas por programas do poder público, resultando em maior empoderamento feminino.

O indicador de analfabetismo entre os responsáveis mostra grande redução da taxa em ambas as áreas, sendo a queda nas favelas em menor proporção, resultando em um aumento nessa já grande diferença entre favela e não-favela. Em termos relativos, na cidade informal há mais de 4 vezes analfabetos do que na cidade formal, indicando um considerável diferencial de acesso e continuidade no ensino. Logo, pessoas com menor grau de escolaridade tendem a ser inseridas no mercado de trabalho de forma subalterna, auferindo poucos ganhos: dinâmica essa parte do círculo vicioso da renda, tendo efeitos sobre a mobilidade intergeracional de renda (FERREIRA; VELOSO, 2003; NETTO JUNIOR; RAMALHO; SILVA, 2013).

Com relação à renda, observa-se que a única faixa que aumentou em representatividade é a de até 2 salários mínimos. Na favela, esse número passou de 55,6% a quase 77% e nas outras áreas, de 24,4% a 40,3%. Todas as outras faixas viram suas proporções diminuir, principalmente a faixa de 2 a 5 SM nas favelas (queda de 15 p.p.), tendo esse valor caído pouco nos outros bairros: logo, o coeficiente locacional desta faixa diminuiu consideravelmente de 0,94 para 0,38, ou seja, a redução deste grupo nas favelas foi bem maior no que na não-favela. Na faixa de 5 a 10 SM a queda também foi representativa para ambas as áreas e o coeficiente locacional também caiu, de 0,25 para 0,09. Na faixa maior que 10 SM também houve diminuição, porém o coeficiente locacional foi reduzido discretamente de 0,06 para 0,05, denotando uma manutenção das proporções.

De forma geral, pode-se concluir que houve grande empobrecimento para os moradores dos aglomerados subnormais, dado que a faixa inferior cresceu significativamente em representatividade e as outras foram reduzidas. Nas outras partes da cidade este processo ocorreu de forma menos expressiva, porém ainda significativa, pois em 2000 as duas faixas inferiores tinham quase a mesma proporção, fato que mudou em 2010. Somente pelos dados do Censo não é possível determinar se essa mudança foi devida à troca de população (migração) das favelas ou se a população antiga da favela diminuiu de renda. Tendo em vista a melhoria na renda das classes mais baixas na década de 2000, pode parecer contraditório que as favelas tenham mudado para uma composição “mais pobre”, então levanta-se a hipótese que as famílias que ascenderam socialmente saíram dos aglomerados subnormais, e outras mais pobres mudaram-se para esses espaços. Pasternak e D’Ottaviano (2016) afirmam que a favela e outras formas de ocupação ainda continuam sendo uma alternativa para muitos brasileiros tendo em vista o preço elevado da terra e da moradia, mesmo levando em conta as melhorias socioeconômicas dos segmentos mais pobres na última década.

Uma limitação das bases de dados é que o Censo de 2000 disponibiliza apenas o rendimento do chefe de família, já a de 2010 disponibiliza tanto essa quanto a renda domiciliar per capita. Portanto, para possibilitar uma comparação entre os dois censos, optou-se pelo uso da renda por

chefe de família. Partindo dessa constatação, outra hipótese sobre a mudança nas faixas de renda é que, com a queda generalizada no desemprego e a maior inserção da mulher no mercado de trabalho na década passada, mais pessoas da família passaram a trabalhar. E dessa maneira os dados da renda apenas da pessoa responsável pelo domicílio não foi capaz de captar essa mudança socioeconômica.

As favelas continuam apresentando uma população mais jovem em comparação à não-favela, embora a proporção de pessoas até 14 anos tenha caído e a de idosos aumentado. Nas favelas os mais jovens representam mais de um quarto dos moradores, enquanto nos bairros não chega nem a um quinto. Esse processo reflete a transição demográfica pela qual o país está passando, com queda na taxa de fecundidade e aumento da longevidade. No entanto, essa transição não se dá de forma homogênea no espaço, e se continua a ter mais filhos e uma menor expectativa de vida nos aglomerados do que nas outras partes da cidade. Por exemplo, o Aglomerado da Serra, o Aglomerado Santa Lúcia e a Vila Acaba Mundo, todos situados na regional Centro-Sul de Belo Horizonte, possuem, em média, uma taxa de fecundidade quase duas vezes maior dos bairros do entorno (respectivamente, 2,23 e 1,18 filhos por mulher)<sup>5</sup>. O coeficiente locacional indica que o número relativo de jovens caiu com menor força e o de idosos cresceu com mais expressividade nas favelas.

A Razão de dependência é um indicador derivado da estrutura etária e representa a razão entre o segmento etário da população definido como economicamente dependente (até 15 anos de idade e os com mais de 65 anos) e o segmento etário potencialmente produtivo ou população economicamente ativa (de 15 e 64 anos de idade) multiplicado por 100. Valores elevados indicam que os trabalhadores devem sustentar uma grande proporção de dependentes, gerando sobrecarga de trabalho, informalidade, endividamento e redução da renda per capita. Nas favelas observa-se uma razão de dependência bem superior ao dos outros bairros, embora os valores tenham diminuído em ambas as áreas. O valor de 47 em 2010 para as favelas ainda é superior ao de 42 observado nos outros bairros ainda no ano 2000. Ou seja: os trabalhadores dos aglomerados, além de ganhar bem menos, ainda tem que dar conta de vários dependentes na família, resultando em uma redução da qualidade de vida proporcionada pela renda do trabalho. Ao menos o coeficiente locacional demonstra que a diferença entre as razões de dependência diminuiu no período analisado.

As transformações analisadas nos dados anteriores são parte de uma conjuntura socioeconômica maior e que envolve políticas e mudanças a nível nacional. Sobretudo após o Estatuto da Cidade (2001), as favelas têm vivenciado uma série de intervenções com obras de saneamento, (re)urbanização, remoções, realocações, construção de conjuntos habitacionais, regularização fundiária etc. Também a nível nacional o que se destaca no período foi a criação do Ministério das Cidades em 2003, ocupando uma lacuna institucional no Governo Federal sobre a política urbana; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de 2005; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 e com um eixo de Urbanização de Assentamentos Precários; o Programa Minha Casa Minha Vida, de 2009; o Plano Nacional de Habitação, em 2009; e o Programa Papel Passado, de 2013, dentre outros. O PAC-2 que previa investimentos de R\$ 2,9 bilhões em cinco favelas cariocas não se cumpriu. Foi anunciado em junho de 2013 e até agora não saiu do papel, tendo algumas obras sido canceladas. Os motivos relatados pelo Governo Federal são que foram necessários “ajustes nos projetos”, “acesso e logística das obras” em algumas

---

<sup>5</sup> Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, acesso em 05 nov. 2016.

comunidades são difíceis e há poucas empresas interessadas na execução de obras com “grau de complexidade”<sup>6</sup>. Sem contar os desvios de recursos do PAC das Favelas recém descobertos<sup>7</sup>.

O Brasil sofreu uma certa inflexão na política econômica e social na virada do século XXI, iniciando o chamado neodesenvolvimentismo. Foram combinados um Estado mais ativo, uma política econômica objetivando geração de emprego e ganhos de renda real e políticas sociais massivas. Em contraste com o período marcadamente neoliberal da década de 1990 (não que o neoliberalismo não tenha se manifestado nas fases posteriores), houve redução da desigualdade dos rendimentos do trabalho, diminuição drástica da pobreza e desemprego, aumento da formalização do trabalho e melhores indicadores na educação e saúde até meados de 2014 (OLIVEIRA, 2016). O Índice de Gini caiu de 0,61 em 1990 para 0,49 em 2014, a renda domiciliar per capita média de R\$ 641,59 para R\$ 1.152,24, enquanto a proporção de extremamente pobres caiu de 19,95% para 4,20% no mesmo período<sup>8</sup>. Mesmo quando se analisa a evolução da desigualdade de renda entre classes sociais (o Índice de Gini capta a desigualdade individual), percebe-se que as classes trabalhadoras foram as que tiveram maiores ganhos, enquanto as classes médias tiveram os menores ganhos proporcionais no período entre 1995 e 2013. As causas seriam o aumento real do salário mínimo (que se intensificou a partir de 2004 e é mais vantajoso para quem ganha menos), a redução do desemprego (em franca queda desde 2005) e o aumento da escolaridade da população (efeito de longo prazo na renda) (SALATA, 2016).

O debate em curso se refere a duas questões principais: a pobreza urbana e a moradia em favelas, podendo haver um prejuízo duplo para os habitantes de aglomerados subnormais. Para Belo Horizonte, concluiu-se que há um diferencial de rendimento entre moradores de favela e de bairros formais (mantendo tudo o mais constante), sendo os primeiros prejudicados em cerca de 11%. Além disso, morar em uma favela na periferia tende a conferir menos rendimentos do que em uma favela mais central, em aproximadamente 7%. Ou seja, há desigualdades de rendimento entre favela e não-favela e entre favela central e favela periférica que são derivados da segregação socioespacial (TIMÓTEO, 2009). Essa discriminação no mercado de trabalho que se traduz em um diferencial de renda é chamada “custo-favela” e tem como prováveis causas o preconceito derivado do estigma em relação aos moradores desses locais (PERO, CARDOSO e ELIAS, 2008; ROCHA e MACHADO, 2013). Além disso, cerca de 74% dos moradores de favelas em Belo Horizonte são negros (pretos ou pardos) e estudos indicam que há ainda um diferencial de renda provindo de um mercado de trabalho segmentado e discriminatório contra esse grupo racial, principalmente do sexo feminino (SOARES, 2000; BARROS; MENDONÇA e FRANCO, 2007; ROCHA, 2016).

Esta conclusão é perversa do ponto de vista da mobilidade social, pois quer dizer que o esforço do indivíduo em obter maior escolaridade não será premiado da mesma maneira em função de sua localização na cidade e de sua cor: é a demonstração de que o espaço é hierarquizado e isso tem consequências na esfera social e de que princípios da meritocracia podem não se traduzir na realidade.

---

<sup>6</sup> Informações extraídas de “Promessa do PAC -2 de investir R\$ 2,9 bi em cinco favelas não se cumpriu”, disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/promessa-do-pac-2-de-investir-29-bi-em-cinco-favelas-nao-se-cumpriu-18922695>. Acesso em: 27 de nov. de 2016.

<sup>7</sup> Informações extraídas de “Alvo de corrupção, PAC das Favelas previa investimento de R\$ 1 bi”, disponível em <http://www.valor.com.br/politica/4779065/alvo-de-corrupcao-pac-das-favelas-previa-investimento-de-r-1-bi>. Acesso em: 27 de nov. de 2016.

<sup>8</sup> Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), acesso em 05 nov. 2016.

Tendo em vista os dados analisados, principalmente os referentes à Razão de Dependência, e de outros fatores descritos neste trabalho tem-se como relevante programas de transferência de renda e uma forte presença do poder público através de serviços como educação e saúde nesses espaços ou próximos para que parte da reprodução da vida social desses grupos mais vulneráveis seja apoiada pela sociedade como um todo. Um Estado de Bem-Estar Social que seja capaz de atuar na tutela de segmentos acometidos com prejuízos advindo da desigualdade socioespacial – essa muitas vezes criada pelo próprio poder público -, sem brechas para políticas populistas, mas de modo a minimizar ou reverter condições desfavoráveis de vida.

A crise atual resultou – e em alguns casos agudizou – o endividamento de Estados e municípios em virtude da menor receita tributária derivada de uma desaceleração das atividades econômicas. Assim, a capacidade de investimento do poder público é comprometida, impelindo, ainda mais, as cidades a se colocarem como *players* globais em busca de recursos e parcerias, como as PPPs. O município de Belo Horizonte, por exemplo, passou de um Investimento per capita em 2013 de R\$ 528,98 para R\$ 449,27 (2014) e R\$ 296,25 (2015). Já o Endividamento bruto municipal aumentou de 39,72% (2013) para 47,11% (2014), chegando aos atuais 52,23% em 2015<sup>9</sup>. Além da crescente taxa de desemprego que na Região Metropolitana de Belo Horizonte passou de 4,2% (fev/2013) para 7,2% (fev/2016)<sup>10</sup> e importante destacar que o desemprego – bem como a inflação - costuma afetar as camadas mais pobres da classe trabalhadora (QUADROS, 2003; IPEA, 2009).

## RUMO À INCLUSÃO SOCIOESPACIAL?

A questão das favelas está intimamente ligada à sua incorporação ao tecido urbano por meio do provimento universal de serviços e infraestrutura como água, luz, esgoto, coleta de lixo, pavimentação e mobilidade urbana. Simultaneamente, a mitigação da sua expansão deve se dar com base em políticas habitacionais com financiamento para acesso à terra, construção, autoconstrução bem como inclusão social através da geração de emprego e renda. A melhoria das condições locais e individuais tendem a diminuir a sensação de gueto, tão prejudicial pela criação de estigmas com os favelados.

Um documento elaborado no âmbito da Habitat III (realizada em outubro de 2016) coloca, dentre os objetivos listados, a prevenção da expansão de novos assentamentos informais (dentre eles, as favelas) e melhorar os já existentes de modo a integrá-los nas dimensões social, econômica, política e cultural das cidades. Para atingir esses objetivos devem ser projetadas ações para uma moradia adequada, acessível, sustentável e segura; acesso a serviços básicos e sociais; espaços públicos verdes, de qualidade, acessíveis, seguros e inclusivos; além de medidas protetivas para a posse do imóvel e regularização fundiária, bem como estratégias para prevenir e evitar conflitos (UN-Habitat, 2016). Tais benfeitorias são positivas não somente para os moradores dos aglomerados, mas para toda a cidade que se torna menos desigual, mais inclusiva, segura, sustentável e resiliente.

Lutas subsequentes vem sendo travadas pelo reconhecimento das favelas como parte integrante da cidade. Todo esse processo de “colocar as favelas no mapa” e lhes proporcionar visibilidade diante da sociedade e de políticas públicas também tem um efeito de identidade e autoestima

<sup>9</sup> Dados do portal eletrônico Meu Município. Disponível em: <https://meumunicipio.org.br/eleicoes2016>. Acesso em: 17 de nov. de 2016.

<sup>10</sup> Dados do IPEA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 17 de nov. de 2016.

para os moradores, pois são finalmente reconhecidos como sujeito de direitos e passíveis de terem voz ativa. É necessário superar a visão da favela somente como residência de trabalhadores braçais, abundante em oferta de mão de obra com baixa capacitação e barata ou esconderijo de “marginais”. Para além da formalização fundiária e melhorias na infraestrutura física, valorizar aspectos simbólicos, culturais e sociais, ou seja, o que não se percebe a priori, o intangível, mas que transforma e tem potencial para superar a segregação e exclusão cotidianas.

Discursos tecnocráticos emergem para legitimar decisões políticas que camuflam interesses radicais e, muitas vezes, danosos à grande parte da população. A Proposta de Emenda Constitucional 55/2016 é um exemplo paradigmático nos dias atuais: ao se comparar falaciosamente a economia de um país à de uma casa, tenta-se vender o argumento de que a única saída é cortar gastos, como fazem os chefes de família em momentos de restrição orçamentária. Ao invés de se buscarem alternativas que sejam discutidas de forma plural com a sociedade civil, grupos políticos sectários conspiram de forma a trazer o tecnicismo econômico como verdade absoluta. A Economia é, antes de tudo, uma ciência social, não uma ciência exata.

A provável aprovação da PEC 55/2016 se colocará como um empecilho extra a já precária tentativa de universalizar direitos sociais, principalmente em termos de saúde, educação e habitação. Os moradores de favelas, conquanto tenham tido alguma melhora na qualidade de vida apontada pelos indicadores analisados neste trabalho, ainda se inserem de forma marginalizada na sociedade, seja através de trabalhos subalternos ou informais, seja não tendo um comprovante de endereço necessário para se acessar uma série de benefícios e direitos sociais. Daí, infere-se que a oficialização do local de residência é condição para a inserção social: “não moro, logo não existo”.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <[www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br)>. Acesso em: 07 nov. 2016.
- BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane; FRANCO, Samuel. Discriminação e segmentação no mercado de trabalho e desigualdade de renda no Brasil. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007, v. 2. p. 371-399.
- FERNANDES, Edésio. Cidade legal x ilegal. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008a.
- FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008b. p. 123-135.
- FERREIRA, S. G.; VELOSO, F. Mobilidade intergeracional de educação no Brasil. In: XXXI ENCONTRO DE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 2003, Porto Seguro. **Anais...** 2003, p. 1-20.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: Tendências e Desafios. **Revista Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2 e 3, p. 11-18, mai./dez. 1992.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2000: Aglomerados subnormais: primeiros resultados**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/default\\_aglomerados\\_subnormais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm)>. Acesso em: 05 nov. 2016.
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 05 nov. 2016.
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. **A desigualdade no desemprego no Brasil metropolitano**. Setembro de 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1748&catid=161](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1748&catid=161)>. Acesso em: 17 nov. 2016.
- MARCUSE, Peter. **What's the problem? Not just inequality**. 22 mar. 2016. Disponível em: <[https://pmarcuse.wordpress.com/2016/03/22/blog-81a-whats-the-problem-not-just-inequality/#\\_edn1](https://pmarcuse.wordpress.com/2016/03/22/blog-81a-whats-the-problem-not-just-inequality/#_edn1)>. Acesso em: 11 out. 2016.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- NETTO JUNIOR, José Luis da Silva; RAMALHO, Hilton Martins de Brito; SILVA, Edilean Kleber da Silva. Transmissão Intergeracional de Educação e Mobilidade de Renda no Brasil. **Economia e Desenvolvimento**, Recife, v. 12, n. 2, p. 6-34, 2013.
- OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Desafios brasileiros na exclusão social e desigualdade regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 4, n. 1, p. 275-277, 2016.
- PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura territorial do Censo de 2010. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 18, p. 75-99, 2016.
- PERO, Valéria; CARDOSO, Adalberto; ELIAS, Peter. Segregação Espacial e Discriminação no Mercado de Trabalho: O caso das favelas do Rio de Janeiro. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo; CARDOSO, Adalberto, ELIAS, Peter; PURCEL, Kate (Org.). **Mercado de Trabalho e Oportunidades**. Rio de Janeiro: FGV, v. 1. p. 277-312, 2008.
- QUADROS, Waldir José. Classe Sociais e Desemprego no Brasil. **Economia e Sociedade (UNICAMP)**, Campinas, v. 20, p. 109-135, 2003.
- RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: NOVAES, Adauto (Org.). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 367-383, 1996.
- RESTREPO, Ricardo Sanín. Cinco Tesis desde el Pueblo Oculto. **Oxímora Revista Internacional de Ética y Política**, Barcelona, n. 1, p. 10-29, 2012.

- RIBEIRO, Luiz César Queiroz. **A cidade na “longa década perdida”**. 03 ago. 2016. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/artigo.php?id=2149>>. Acesso em: 05 nov. 2016.
- ROCHA, Leandro Pereira; MACHADO, Danielle Carusi; PESSOA, Marcelo. Discriminação espacial no mercado de trabalho: o caso das favelas do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, Juiz de Fora, v. 7, p. 58-78, 2013.
- ROCHA, Emerson Ferreira. Negros, brancos e o grupo dos ricos: o outro lado da desigualdade racial. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 52, p. 182-195, 2016.
- SALATA, André Ricardo. Inequalities and the Brazilian new democracy: income distribution between classes in recent decades. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 181-208, 2016.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon. O perfil da discriminação do mercado de trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, n. 769, 2000.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole: O medo generalizado e a militarização da questão urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 288 p.
- TIMÓTEO, Geraldo Márcio. **Segregação espacial e mercado de trabalho em Belo Horizonte**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós Graduação em Sociologia, Belo Horizonte, 2009.
- UN-Habitat. **Adopted Draft of the New Urban Agenda**. 29 set. 2016. Disponível em: <<https://www2.habitat3.org/bitcache/99d99fbd0824de50214e99f864459d8081a9be00?vid=591155&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 08 nov. 2016.
- VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.25, n.71, p. 37-58, jan/abr. 2011.