



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

A POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS DE BELO HORIZONTE A PARTIR DA DÉCADA DE 80: PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

Mariana Rodrigues Santos - rodriguessantosmariana@gmail.com

Talita Oliveira (UNiBH) - talita_oliveiraa@hotmail.com

Weidman Oliveira (UNiBH) - weidmanbruno@gmail.com

Maíto Fernandes Chagas Quintela (Instituto Metodista de Ensino Izabella H) - maito.chagas@outlook.com



A política de Urbanização de Favelas de Belo Horizonte a partir da década de 80: participação popular através dos programas de governo.

RESUMO:

O presente artigo analisa a urbanização de vilas e favelas de Belo Horizonte a partir dos anos 80, enfocando no seu caráter participativo. São analisados os programas de captação de recursos: Orçamento Participativo e o Programa de Aceleração do Crescimento, PAC; também o instrumento de planejamento criado na cidade, o Plano Global Específico. Aborda-se o desenvolvimento dos programas em vilas da cidade, através da análise de documentos públicos e entrevista com lideranças comunitárias, visando levantar os erros e acertos dos programas, e analisar as perspectivas da participação popular para a construção de políticas de urbanização de assentamentos precários na cidade na atualidade.

Palavras-chave:

Orçamento Participativo. Plano Global Específico. Programa de Aceleração do Crescimento.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações

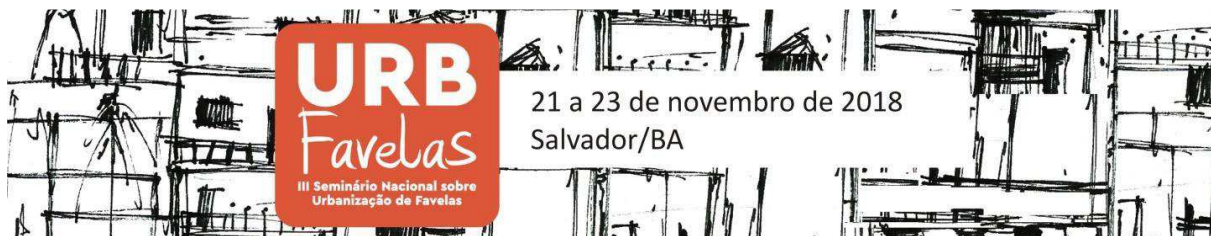


1 INTRODUÇÃO

Este artigo é um desdobramento da pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles sobre os dez anos do programa federal PAC-UAP – Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários. O Observatório das Metrôpoles, enquanto rede nacional de pesquisadores dedicados a estudar as metrôpoles brasileiras, se dispôs a fazer um estudo aprofundado sobre como a política federal de urbanização de vilas e favelas modificou o cenário das grandes cidades do país. Durante a realização da pesquisa no âmbito do município de Belo Horizonte nos chamou atenção o histórico da participação popular dentro dos programas de habitação anteriormente implantados na cidade, por isso resolvemos enfocar esse aspecto no artigo. Buscamos entender como o PAC, implementado nos anos 2000, se adequou à realidade local, e para tanto, fazemos uma recuperação desse processo ao longo do desenvolvimento da cidade, detalhando a política habitacional das décadas de 80, 90.

O artigo, em sua seção inicial, contém um breve histórico dos pontos mais emblemáticos da política de urbanização da cidade até a década de 80. Depois, se concentra em detalhar as ações do período político da redemocratização, década de 80, e como isso interferiu de maneira significativa nos programas municipais de habitação construídos na década seguinte: o Orçamento Participativo e o Plano Global Específico. Visando debater o PAC e as estratégias de participação popular, destacamos a forma como esses programas se organizaram institucionalmente nesta questão.

Posteriormente trazemos a análise da pesquisa dos aspectos projetuais e financeiros do PAC em Belo Horizonte. O estudo, iniciou-se em fevereiro e continua em andamento. Atualmente, está sendo desenvolvido um relatório preliminar e a confecção de um livro com dados que expressam o panorama de cada região. Nesse trabalho traremos as informações coletadas para o relatório de Belo Horizonte: os dados financeiros vêm dos Quadros de Componentes de Intervenção – QCI - dos contratos (os iniciais e as últimas atualizações até março de 2018), as diretrizes de projeto dos Planos Globais Específicos de cada comunidade, planos de trabalho e projetos executivos de áreas analisadas, além de entrevistas com funcionários da Urbel e lideranças das comunidades.



Após a análise dos dados defendemos a hipótese de que a trajetória da participação cidadã nos processos de urbanização de vilas e favelas a partir da década de 80 tornou o processo de Belo Horizonte único comparado às outras cidades brasileiras. Essa hipótese vem com a responsabilidade de debatermos ao longo do texto eventuais caminhos de melhoria no programa municipal e federal para pressionarmos por uma política eficiente e inclusiva para a urbanização de assentamentos precários

1.1. HISTÓRICO MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

1.1.1. Da inauguração da cidade até a década de 80

As favelas em Belo Horizonte surgem juntamente com a cidade planejada. Projetada no fim do século XIX para ser a Nova Capital de Minas Gerais e criar um aspecto de modernidade e renovação que não podiam ser associadas a Ouro Preto por sua carga histórica, Belo Horizonte não incluiu em seu projeto original um local para alojar os trabalhadores que a construíram. Desse modo, ainda em 1895, dois anos antes de sua inauguração, esses trabalhadores foram os primeiros a formar áreas de ocupação informal de terras na cidade.

Segundo Guimarães (1992), a partir daí, a evolução das áreas faveladas assume um enredo que se repete por várias décadas. Com o crescimento da população da cidade, novas áreas foram ocupadas sem oposição do estado - por vezes mesmo conivente, principalmente em áreas onde era necessária mão-de-obra barata. Quando ocorria a valorização da área, as favelas eram removidas. Quando não ocorria imediata edificação nas áreas já valorizadas, os antigos moradores das favelas removidas voltavam a reocupar o local. Não havendo possibilidade de reocupação na mesma área ou em área próxima, os antigos moradores ocupavam novas áreas cada vez mais distantes do centro.

A reabertura política pós primeira “Era Vargas”, em 1945, e o maior engajamento da população nas discussões habitacionais geram uma nova dinâmica nas relações com o território, dando início a movimentos em defesa das áreas de favelas, como a União de Defesa Coletiva e a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte. Nessa nova dinâmica, as favelas são vistas pela primeira vez como objeto de políticas públicas e é criado na prefeitura de Belo Horizonte o Departamento de Bairros Populares - DBP: órgão que



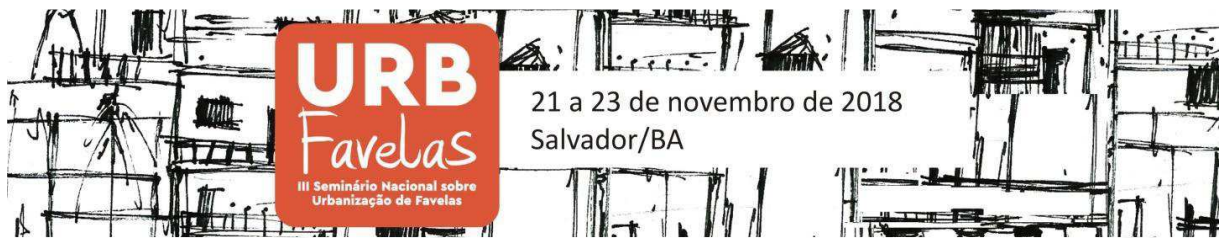
define que as remoções só ocorreriam mediante a construção de casas para a transferência da população. Apesar da importância dessa diretriz, apenas um conjunto de casas foi construído.

Se, por um lado, a Prefeitura continuou com a política de remoções, às vezes através de corte do abastecimento de luz e água, por outro lado, também apoiou as associações de favela, com destinação de verbas e assistência técnica. Além disso, os movimentos de ocupação de áreas seguiam acontecendo, agora com a ajuda da Igreja Católica e de partidos de esquerda, sem muita resistência do Estado.

Guimarães (1992) cita que durante o período da ditadura militar acontece um grande processo de desfavelização, por vezes justificado pela necessidade de obras viárias, por outras, sem apresentar nenhum motivo. A Prefeitura cria um órgão encarregado oficialmente das remoções de favelas, a CHISBEL - Coordenação de Habitação de Interesse Social. Aos removidos pagava-se uma indenização em dinheiro, insuficiente para a aquisição de moradia regular em condições similares às da antiga moradia, o que acabava por provocar o surgimento de outras favelas ou adensamento das que resistiam.

Nos anos de 1979 e 1982, grandes enchentes em Belo Horizonte desalojaram muitos habitantes que viviam nas áreas de risco das favelas, provisoriamente acolhidos em escolas, o que atrasou o início das aulas. Isso chamou a atenção do governo estadual, que junto ao clima de reabertura política e a rearticulação dos movimentos de favela (dispersados na ditadura), cria um programa de urbanização de favelas pela Secretaria de Planejamento chamado PRODECOM – Programa de Desenvolvimento de Comunidades do Governo do Estado de Minas Gerais. O programa esteve três anos em atividade, atuou em 11 áreas, atingindo aproximadamente 70 mil pessoas através de uma proposta de planejamento participativo junto às associações. O PRODECOM não se limitava a participar das tomadas de decisões sobre obras a serem realizadas, mas também atuava em mutirões de construção das casas. Tinha cinco linhas de atuação, dentre elas a de urbanização e legalização de posse da terra. (GUIMARÃES, 1992)

Em 1986, a Prefeitura de Belo Horizonte criou a URBEL, Companhia de Urbanização de Belo Horizonte, órgão que ficou responsável por todas as questões urbanas relativas às



favelas. Seu trabalho consiste em levantamento das áreas, regularização e urbanização, seguido de aprovação e titulação.

1.1.2. Décadas de 80 e 90 – movimentos populares e governo municipal

A partir da década de 80, com a redemocratização e a volta à legalidade dos movimentos sociais em diversas partes do país, pudemos observar a força que o movimento de moradia ganhou em Belo Horizonte, através dos protestos, passeatas e das ocupações urbanas organizadas, reivindicando melhoria nas condições de vida da população de baixa renda. É possível ver também como essa luta, apoiada por sindicatos e Igreja Católica, consegue do poder público a consolidação de algumas das suas pautas ainda na década de 80. Com a Constituição Federal de 1988 e a municipalização da competência para administrar as questões de moradia social, a Prefeitura de Belo Horizonte implementa o PRÓ-FAVELA criando as zonas de interesse especial com parâmetros urbanísticos próprios que estabilizam o preço da terra e, com isso, permitem a manutenção da população residente no local. Em 93, já com as diretrizes participativas da Constituição, implementa uma nova Política Municipal de Habitação reestruturada com uma gestão de participação popular que inclui o Conselho Municipal de Habitação, Conferências Municipais e Orçamento Participativo. Bedê (2004) conta que a Frente BH Popular, do prefeito Patrus Ananias (1993-1996), traz para o seu governo lideranças de várias associações e movimentos sociais da cidade para a construção da política habitacional. Essa composição governamental foi vista com grande entusiasmo por parte da população e de pesquisadores, que a consideram a base da renovação criada para a melhoria da cidade. Por outro lado há outra parte da população que entendeu essa contratação como forma de cooptação das lideranças e desarticulação dos movimentos sociais.

Os instrumentos implementados nesse período, em especial o Orçamento Participativo (OP), trouxeram uma nova maneira de intervir em assentamentos precários: a partir da vontade da própria comunidade e sua escolha das obras a serem pedidas. O processo, no entanto, apresentou diversos desafios na implementação. Dentre eles, a desconexão entre os projetos pedidos pelo OP, que muitas vezes significariam a reformulação de várias obras por falta de planejamento. Para enfrentar esse problema, Monica Bedê¹ relata em uma reunião do coletivo

¹ Monica Bedê é arquiteta-urbanista formada pela Universidade Federal de Minas Gerais, membro do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-MG, e uma das realizadoras do Plano Local de Habitação Social.

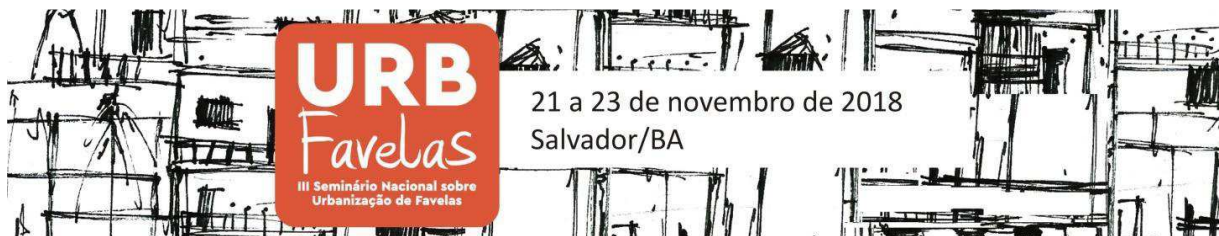


Habite a Política, que foi o Sr. Liberalino, liderança da Pedreira Prado Lopes, quem sugeriu que se fizesse um plano da comunidade onde eles pudessem discutir e colocar todas as melhorias que precisavam ser feitas e pensar qual a melhor maneira de executá-las. Essa foi a semente do que chamamos hoje Plano Global Específico (PGE) que trabalha exatamente essas questões. O PGE passou então a ser obrigatório para que as associações pudessem pedir recurso no Orçamento Participativo.

O PGE é um instrumento inovador na urbanização de vilas e favelas em todo o país, e foi utilizado como exemplo para várias outras prefeituras. A capacidade de pensar numa intervenção completa para todo o território, trazendo já mapas e hierarquia de propostas, microplanejamento de obras, e sendo todo o projeto desenvolvido com a comunidade (num processo que dura em média dois anos de reuniões e votações), trouxe um novo olhar da população para ela mesma.

Apesar de ser muito bem visto como instrumento de planejamento, por outro lado, o PGE gerou alguns problemas, dois deles muito relevantes. O primeiro: com o plano pronto em mãos, a comunidade nutre expectativas muito fortes de ver o projeto concretizado rapidamente, porém os recursos do Orçamento Participativo não têm capacidade de bancar todas as mudanças necessárias, o que gera a frustração (e possível afastamento da comunidade do Orçamento Participativo). O segundo problema é que a demora para conseguir os recursos faz com que o plano congele as propostas de uma comunidade e um território que são vivos e estão em constante mudança. E então, quando a comunidade consegue o financiamento para aquele projeto, algumas propostas já estão ultrapassadas.

Em 2007, o Governo Federal, na gestão de Lula, lança o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) como forma de aquecer a economia e gerar empregos a partir de grandes obras estruturantes. Dentro dos eixos do PAC é lançado o PAC-UAP – Urbanização de Assentamentos Precários – que libera um grande montante em financiamentos para as prefeituras com a exigência de apresentação de anteprojetos das propostas. A Prefeitura de Belo Horizonte, que já detinha nesse momento uma expressiva quantidade de PGEs prontos, submete vários deles como proposta e consegue os financiamentos. Essa é uma hipótese do



porque Belo Horizonte conseguiu tantos recursos do PAC: a cidade já contava com um planejamento de urbanização de assentamentos precários encaminhado.

A URBEL, responsável pelos programas citados, é ainda hoje o ente público que cuida do setor de reurbanização de assentamentos precários. Atua em diversas frentes: na realização de obras (Orçamento Participativo, PEAR, PROAS - Reassentamento, Vila Viva e Minha Casa, Minha Vida), de conciliação (Programa Judicial de Conciliação), programa de monitoramento territorial, regularização fundiária e planejamento (PGE, PRU).

2. PROGRAMAS TRABALHADOS:

Para aprofundarmos a discussão da participação no nível institucional, detalharemos aqui parte do processo dos programas Orçamento Participativo (OP), Plano Global Específico (PGE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

2.1. Orçamento Participativo:

De acordo com o Ministério de Planejamento, o termo Orçamento Participativo designa a complementação do exercício de cidadania; é o ato de participar, em conjunto, do processo de decisões significativas sobre a cidade. Nesse instrumento, o indivíduo consegue colaborar com a destinação do investimento público, pois é possível modificar ou apontar novas prioridades de utilização dos recursos da cidade. Habitualmente, esse processo ocorre em obras relacionadas à infraestrutura viária, urbana, saneamento básico, dentre outras.

O Orçamento Participativo passa por alguns processos até ser concluído, possui assembleias populares, abertas e recorrentes, que incluem até etapas de negociação direta com os governantes. Após a definição e deliberação das resoluções, as propostas são incluídas na Lei Anual Orçamentária. Esse processo é denominado por Aragão (2003), na Cartilha “Participação Popular no Orçamento Público², como “Ciclo do OP” que seriam as etapas de 1) Construção, 2) Divulgação e Mobilização, 3) reuniões com a população, 4) representação, 5) negociação, e 6) monitoramento. Sendo eles:

² Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_13233-1522-1-30.pdf?080908185042> . Acesso em 20 ago 2018



- Construção: são os primeiros encontros com a população, onde o governante explica o que é o OP, faz uma retrospectiva das obras e intervenções realizadas no ano anterior, e apresenta o plano para o ano em questão.
- Divulgação e Mobilização: a) divulgação: É a etapa responsável pela conscientização da população sobre o OP e durante todo o processo. A eficácia da divulgação dos materiais, data de reuniões, discussões e propostas do Orçamento Participativo é o que garante que o processo tenha relevância. Nesta etapa se estabelece a via de comunicação entre governo e população, e a transparência é o que dá credibilidade ao programa. b) Mobilização: se divide entre as assembleias, que podem ser locais, onde a população discute diretamente os problemas da comunidade e escolhe representantes para a plenária regional; ou regionais, que é formada por representantes, que discutem as demandas e prioridades regionais e definem novos representantes para o Fórum do OP.
- Reuniões com a Comunidade: dentre elas existem plenárias temáticas e o fórum do OP. As plenárias são como as assembleias regionais, mas que tratam de um tema específico. Já o Fórum do OP, é o momento em que administração e os representantes regionais se juntam para discutir as demandas dentro das possibilidades orçamentárias do município. Isso significa, já com as leis e os dados financeiros disponíveis no município, debater o que será feito naquele momento pelo Orçamento Participativo.
- Representação: a representação define o processo de escolha durante as plenárias de quem serão os representantes da comunidade no fórum, que também se tornam responsáveis por retornar as informações para as reuniões locais.
- Negociação: Durante o Fórum, poder público e representantes debatem e votam as demandas e definem o que será realizado. A Prefeitura elabora um documento com as demandas que se chama Lei de Diretrizes Orçamentárias, e outro que determina o que foi votado após a discussão, considerando os recursos disponíveis, que se chama Lei Orçamentária Anual (LOA). Após isso, a LOA é encaminhada à Câmara de Vereadores, para ser aprovada.
- Monitoramento: Após a aprovação da LOA pela Câmara é importante que a população continue acompanhando a implementação das propostas. Conseguir que as propostas cheguem até a Lei Orçamentária parece um trabalho finalizado, porém a Prefeitura pode não cumprir as metas estabelecidas, portanto é necessário monitoramento e pressão popular.



Segundo o site da Prefeitura de Belo Horizonte, desde o início do OP em 1994 até o final de 2015, os investimentos ultrapassaram a ordem de 430 milhões de reais, sendo 469 intervenções aprovadas em assembleia, e 352 delas já concluídas. E como se tratam de vilas e favelas, a maioria das intervenções possui caráter de urbanização e tratamento de áreas de riscos, saneamento básico e moradias.

2.2 - Plano Global Específico:

Nas palavras da própria prefeitura o PGE é

um instrumento de planejamento que norteia as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares. Ele consiste em um estudo aprofundado da realidade destas áreas, considerando os aspectos urbanístico, sócio-econômico e a situação jurídica do terreno. O objetivo principal do PGE é apontar os caminhos para a melhoria da qualidade de vida nestes locais e integrá-los ao conjunto da cidade.³

Outra característica fundamental do Plano é a gestão participativa de todo o processo, através de reuniões nos assentamentos para a realização dos diagnósticos e propostas e da criação de um Grupo de Referência entre os moradores para o acompanhamento das obras e manutenção.

O PGE da Vila Primeiro de Maio traz algumas definições sobre esse processo:

- O Grupo de Referência (GR): grupo específico de participantes composto por lideranças locais e outros moradores interessados em acompanhar, juntamente com a equipe técnica, todas as etapas do plano. A metodologia do GR é adotada quando a área de estudo é considerada grande, sendo necessário limitar o número de participantes nas reuniões para viabilizar os trabalhos de capacitação, trabalhando-se assim com representantes da comunidade.
- Mobilização social: visa manter a população e o Grupo de Referência informados de todas as ações em andamento e previstas no PGE, garantindo o repasse e a divulgação das informações levantadas e produzidas durante a elaboração dos trabalhos previstos no escopo do plano, além de organizá-la de forma a participar efetivamente dos trabalhos realizados.
- Capacitação: visa possibilitar ao GR o mais amplo entendimento técnico conceitual possível de todas as etapas do PGE, conforme definições e determinações da equipe de fiscalização da

³ Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/pge-planejamento>>. Acessado em: 20 ago 2018



Supervisão de Planos Globais Específicos da URBEL, (...), de forma a permitir a aprovação esclarecida e consciente de cada uma das etapas do plano pela comunidade.

Utilizaremos os PGEs do Conjunto Mariano de Abreu e da Vila Primeiro de Maio para exemplificar algumas das etapas de construção participativa dos planos. Na revisão do PGE do Mariano de Abreu ocorrida em 2012, foram programados cinco encontros em forma de assembleia para a apresentação e discussão das etapas desenvolvidas. Como a área de abrangência era pequena, não foi necessária a criação de GR, logo, toda a comunidade foi convidada para as reuniões. Os convites para as assembleias eram feitos com dois dias de antecedência, porta a porta. Já na Vila Primeiro de Maio, a mobilização social contou com a formação e capacitação do GR, vistoria da área de estudo, elaboração do diagnóstico, mobilização da comunidade para a participação das reuniões e assembleias, e acompanhamento do GR para o desenvolvimento do PGE. Para as assembleias, houve mobilização porta a porta, com entrega de panfletos em toda a comunidade, em média dois dias antes dos encontros e com a presença de uma liderança. Para as reuniões com o grupo de referência, a equipe fazia contato telefônico com os membros.

Os pedidos de obra através do Orçamento Participativo foram vinculados à realização obrigatória do Plano Global Específico para as áreas, resultando em grande adesão comunitária na construção dos planos. Os PGEs se tornaram ainda instrumentos atrativos para a captação de outros financiamentos, uma vez que já apresentavam diretrizes e propostas para as áreas. Devido à experiência de planejamento adquirida na consolidação dos PGEs, desde o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo Governo Federal, Belo Horizonte conseguiu realizar muitos contratos.

2.3 - Programa de Aceleração do Crescimento:

A sigla PAC se refere à Programa de Aceleração do Crescimento, e trata de um instrumento criado pelo governo federal para o financiamento de grandes obras de infraestrutura. O programa foi iniciado no ano de 2007, sob o governo Lula, e teve uma segunda fase, denominada PAC-2, em 2011, durante o governo da presidenta Dilma. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, segundo sua página da internet diz que o PAC



representa um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público. Articula projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia. Modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população são alguns dos objetivos do PAC. É também um instrumento de inclusão social e de redução das desigualdades regionais.⁴

Com seu princípio na época de uma crise econômica mundial, o programa também pretendia aquecer a economia brasileira. Para isso financiou obras em três eixos da infraestrutura: logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos, defesa, comunicações, ciência e tecnologia), energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, combustíveis renováveis, geologia e mineração, e revitalização da Indústria Naval), e social e urbana (Minha Casa, Minha Vida, urbanização de assentamentos precários, mobilidade urbana, prevenção de áreas de risco, saneamento, recursos hídricos, equipamentos sociais, pavimentação, Cidades Históricas, Luz para Todos, Infraestrutura Turística, Equipamentos de Esporte de Alto Rendimento, educação, saúde e SUFRAMA).

Segundo o site do governo⁵ na área de urbanização de assentamentos precários, foco de nossa pesquisa, 1170 empreendimentos foram realizados através do PAC para “melhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, entre outras.”⁶

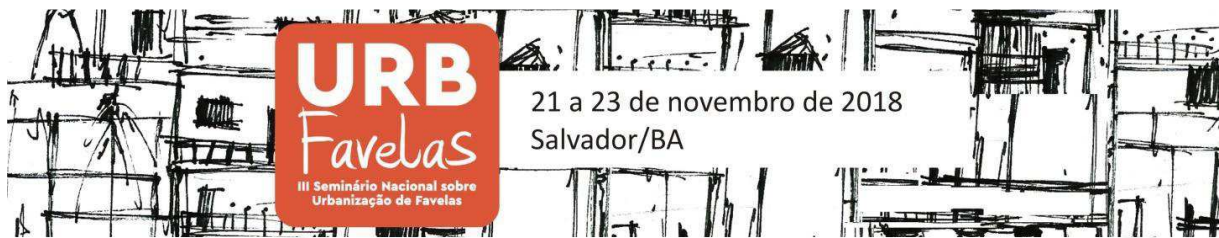
2.3.1 PAC em Belo Horizonte

A Prefeitura de Belo Horizonte na década de 2000, já com a experiência do Orçamento Participativo (OP) para ações pontuais e depois do Plano Específico Global (PGE) com um planejamento total das necessidades das comunidades, resolveu intervir nos assentamentos precários de maneira mais estrutural, utilizando-se de um montante maior de dinheiro. Para essa nova maneira de intervenção criaram o nome Programa Vila Viva, que teve como projeto

⁴Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/o-que-e-o-pac>> Acesso 20 ago 2018

⁵Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>> Acesso 20 ago 2018

⁶ Idem.



piloto o Programa Alvorada realizado no Aglomerado da Serra. Com o lançamento do PAC em 2007, a Prefeitura utilizou os PGEs já realizados para conseguir o financiamento do Programa Vila Viva.

O Programa Vila Viva, gerido pela URBEL, tem três eixos principais: urbanístico, social e jurídico. São

obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, além de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. O eixo social engloba ações de desenvolvimento comunitário, educação sanitária e ambiental e criação de alternativas de geração de trabalho e renda. Já o eixo jurídico só pode ser implementado após o término da urbanização do local, para que a área possa ser legalizada e emitidas as escrituras dos lotes aos ocupantes.⁷ (Prefeitura de Belo Horizonte)

As obras realizadas em BH, como analisaremos mais profundamente no item 03, intervêm de maneiras estruturantes nas comunidades, que já tinham diferentes níveis de urbanização, focando na diminuição do déficit habitacional, eliminação das áreas de risco, tratamento de vias e saneamento.

O programa Vila Viva/PAC, seguindo a tradição das políticas municipais traz em seu escopo a participação popular durante todo o seu processo. Nos assentamentos que ainda não tivessem PGE, haveria a sua inclusão como etapa de planejamento e, em todos, para as etapas de execução previa-se a utilização dos Grupos de Referência vistos nos programas já citados e também a realização de assembleias e fóruns para que a população tivesse voz ativa nos processos de acompanhamento e fiscalização das obras.

SOUZA et al. (2013) citam também como etapas participativas propostas: reuniões de preparação da comunidade para a entrada do programa, seminários temáticos sobre questões do cotidiano do assentamento, o trabalho social (um dos eixos centrais) desenvolvendo questões como geração de renda, e articulações institucionais com outros programas presentes nas vilas.

⁷ Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/vila-viva>> . Acesso em 20 ago 2018.

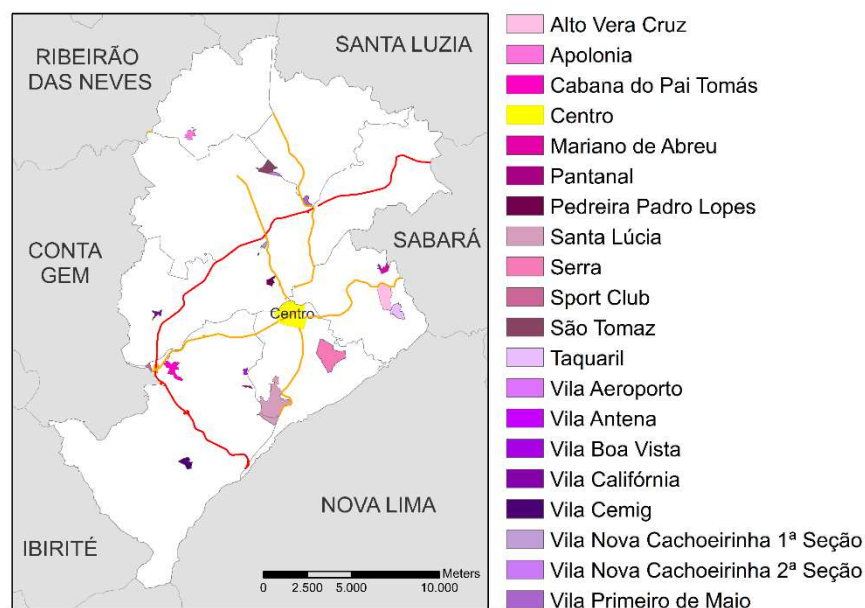


3 - ESTUDO DE CASO: caracterização dos assentamentos que receberam investimento do PAC-UAP (Urbanização de Assentamentos Precários) em Belo Horizonte

Os assentamentos aqui analisados são os que receberam investimentos do PAC. As intervenções financiadas em Belo Horizonte foram feitas através de 20 contratos, geridos pela URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte) ou pela SUDECAP (Superintendência de Desenvolvimento da Capital) e posteriormente repassados à URBEL, em uma redistribuição de responsabilidades interna a prefeitura. Neste trabalho tivemos acesso, até o momento, aos quinze contratos inicialmente geridos pela URBEL.

Os quinze contratos envolvem os assentamentos presentes no mapa abaixo. Bem distribuídos pela cidade, de nove regionais, apenas três não obtiveram recursos do PAC-UAP.

MAPA 01: Assentamentos que receberam investimento do PAC em Belo Horizonte



Fonte: Pesquisa PAC Urbanização.

Elaborado por Letícia D'Ângelo.

Tivemos acesso aos planos de trabalho de seis contratos e dois projetos executivos. Realizamos visitas a oito assentamentos: Santa Lucia, Taquaril, Vila Califórnia, Vila Cemig e



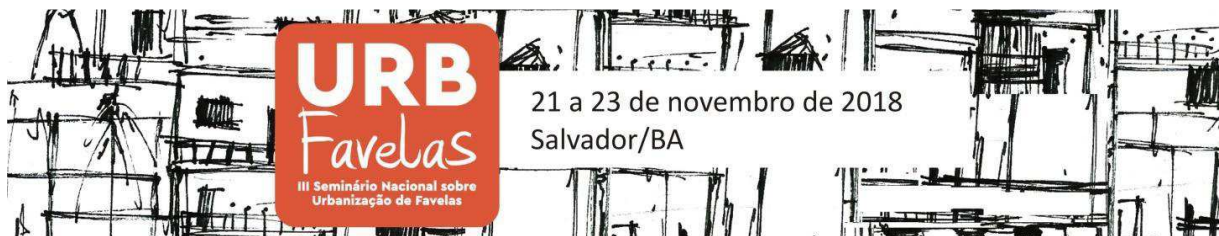
Alto das Antenas, Serra, Mariano de Abreu e Pedreira Prado Lopes, onde fizemos entrevistas com as lideranças e caminhamos pelo local conhecendo as obras feitas.

As ocupações aconteceram majoritariamente de forma espontânea – apenas as lideranças do Taquaril e do Conjunto Mariano de Abreu consideram que o início dos assentamentos se deu de forma organizada –, e apresentam características muito semelhantes, apesar de terem tamanhos e complexidades diferentes. Utilizando os dados de população retirados dos PGEs ou CENSO 2010 observamos que 47%(8 unidades) das vilas têm entre 1000 e 10000 habitantes; 35,3% (6) tem mais de 10000, estando entre eles o Aglomerado da Serra e o Alto Vera Cruz com mais de 30000. Por outro lado, 17,7% (3) das vilas, Vila Boa Vista, Nova Cachoeirinha 2 e Alto das Antenas tem menos de mil habitantes.

Apesar do período militar investir fortemente na remoção das favelas, houve também um aumento na mobilização popular em torno do tema habitacional a partir da década de 60, e com o começo da redemocratização várias associações e movimentos surgiram nas favelas. Esta movimentação nos foi narrada pelas lideranças comunitárias, corroborada pelas análises dos PGEs, que mostram que onze dos dezessete assentamentos criaram associações de moradores entre essas três décadas.

No começo da década de 90, a criação do Orçamento Participativo pela prefeitura dá força aos movimentos e dissemina processos de urbanização nas vilas e favelas. Lideranças de nove dos dezessete assentamentos relatam processos de urbanização e infraestrutura nas áreas durante esse período. Outros sete assentamentos também apresentam algum nível de urbanização anterior às obras do PAC, porém não conseguimos especificar em qual momento essas melhorias foram realizadas. O que totaliza apenas uma região sem nenhuma intervenção anterior.

Os pedidos principais dos assentamentos no Orçamento Participativo consistiam majoritariamente em obras para contenção de áreas de risco ou soluções para áreas de inundação, presentes em todos os assentamentos. Também eram requisitados recursos para pavimentação, serviços de saneamento e equipamentos públicos. O Orçamento participativo, por ter recursos muito limitados para os valores necessários para essas obras, encontrou na



obrigação da elaboração do PGE (Plano Global Específico) uma maneira de realizar essa urbanização de forma mais organizada e sem desperdício financeiro. De 1996 à 2012 todos os assentamentos estudados (exceto a Vila São José) realizaram o PGE.

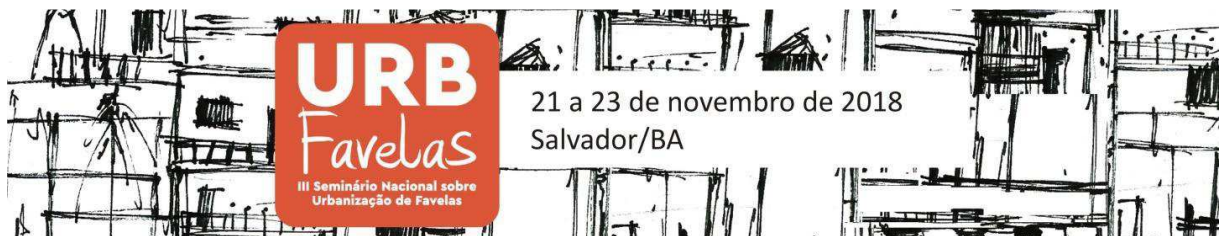
Com a criação do PAC pelo Governo Federal, maiores recursos financeiros foram investidos nos assentamentos precários para complementar as intervenções que já vinham sendo feitas pelo Orçamento Participativo ou outros programas como o Habitat Brasil (BID), na Vila Califórnia, e o financiamento do BNDES, na Pedreira Prado Lopes e Morro das Pedras.

Analisando os QCIs (Quadros de Componentes de Investimento) finais disponibilizados, observamos que em apenas quatro dos catorze não aparecem valores especificados para saneamento e também contenção de risco geológico. Todos apresentam valores para estrutura viária, regularização fundiária, trabalho social e indenizações.

3.1. ENTREVISTAS E ANÁLISE

Durante o trabalho, entrevistamos lideranças de oito assentamentos. Enquanto caminhávamos pelas vilas, perguntamos a elas sobre os processos de criação do PGE, sobre os anos de Orçamento Participativo e as obras financiadas pelo PAC. Com o prosseguimento da conversa, notamos muitas convergências entre as falas: a alta consideração que as lideranças têm pelo OP, visto como um avanço para a urbanização das vilas não só pelos investimentos no local, mas também pelo próprio processo participativo. Foi notável o orgulho que sentiam pela participação das comunidades nas decisões e acompanhamento das obras e também o relato em mais de um assentamento sobre o pioneirismo que foi a criação dos Planos Globais Específicos em Belo Horizonte como uma solução para a diminuição do gasto público, fazendo uma hierarquização coletiva das demandas de cada lugar.

Os problemas também foram muito comentados: em uma vila específica da regional do Barreiro, a liderança afirmou que não haviam obras financiadas pelo Orçamento Participativo na região, pois todas as melhorias foram conseguidas através de alguns vereadores e deputados. Pudemos posteriormente identificar as obras citadas pela liderança nas listas do OP Regional. Em outras entrevistas, também foram narrados eventos em que políticos colocavam placas na comunidade nomeando como suas algumas obras conseguidas pelo OP.



Isso pode demonstrar dois problemas muito comuns da participação popular na gestão pública: a cooptação de lideranças por partidos políticos e a cooptação das obras conseguidas pela população como benfeitorias realizadas por determinado político. (SOUZA, 2012)

Outro problema citado foram brigas entre as lideranças durante os processos decisórios, o que acabou gerando afastamento de algumas pessoas do ativismo social. Por outro lado, ressaltam também o apoio entre os movimentos e a importância dos acordos entre vilas para conseguirem números suficientes de votos para realização de suas obras através do Orçamento Participativo. Marizete, moradora do Mariano de Abreu, relatou a experiência de união entre as Associações do Mariano de Abreu, Taquaril e Alto Vera Cruz para conseguirem um grande número de delegados no processo do Orçamento Participativo.

Com a chegada dos investimentos do PAC, as lideranças narraram certo abandono do Orçamento Participativo por perceberem que aquele processo abarcava muito menos recurso. Há um consenso entre elas de que o dinheiro liberado pelo Orçamento Participativo era muito pequeno para a realização das obras necessárias para a comunidade e já demarcadas nos PGEs. Portanto, o investimento do Governo Federal intensifica essa sensação. Entendemos que essa percepção afastou algumas associações do Orçamento Participativo, como se todo o processo já não valesse mais a pena pela pequena quantidade de recursos que envolvia se comparado ao PAC.

Uma vez conseguidos os recursos, o próximo passo é o planejamento da obra: realização de projetos executivos, retomada do processo participativo com a comunidade, contratação das empresas, instalação de canteiro de obras para depois começar a execução de fato. As lideranças narram sempre reclamações da comunidade sobre a demora do processo. Muitas vezes, ao ter o dinheiro, algumas questões levantadas anteriormente apenas do ponto de vista teórico se tornam um problema real, como as desapropriações. Os moradores frequentemente só entendem a dimensão do impacto das obras durante a execução; neste momento, procuram um meio de parar determinada parte do projeto que não tinham compreendido antes através de discussões ou de processos judiciais. Existem discordâncias entre as empresas responsáveis pela execução e a Prefeitura, ou entre as empresas e os moradores, o que resulta no rompimento dos contratos e um gasto extra de dinheiro e tempo.



O PAC, no entanto, trouxe críticas mais fortes e sérias. Mais de uma vez, as lideranças afirmaram que, apesar da comunidade ter conhecido o projeto antes de sua implementação, a gestão do trabalho foi muito impositiva, minando a participação coletiva, ou recorrendo a ela apenas para decidir entre projetos já definidos anteriormente. Notamos com isso que as lideranças sentiram a diferença entre os processos como perda de espaço e poder dos assentamentos. Pussó (2005) decorre sobre o assunto, comparando tipos de participação, entre simbólica e real. Comenta que essa postura gera na população um sentimento de falsa participação, pois não pode decidir livremente o que quer e se sente usada. Entendemos que isso também é refletido no relato de casos de obras que tiveram que ser paralisadas porque os funcionários das empresas foram ameaçados por moradores das vilas envolvidos com o tráfico de drogas que não queriam que certas obras fossem realizadas (porque atrapalhavam o comércio). Isso demonstra não só o descompasso da comunidade com o projeto a ser executado, como também a força do poder do tráfico de drogas nas comunidades.

Os entrevistados comentaram a dificuldade em acompanhar as obras realizadas pelo PAC por serem muito grandes, e também a falta de fiscalização do poder público. Em duas visitas, contaram que as obras estão paradas por entraves judiciais que investigam desvio de dinheiro. Além disso, foram relatadas execuções diferentes do projeto e obras não terminadas, sendo a última reclamação comentada em todas as visitas que fizemos. A prefeitura diz que em algumas vilas, essas obras realmente ainda estão em andamento; em outras, porém, já as considera terminadas. Pussó (2005) indica que não terminar as obras prometidas ou entregá-las de modo diferente ao combinado gera um afastamento da comunidade em torno dos processos participativos porque cria desconfianças com o governo, e a base para o sucesso dessas dinâmicas é a confiança da população no processo.

É interessante ressaltar que, uma vez que a parte do planejamento é feita pelo PGE, resta à parte participativa do Vila Viva/PAC a gestão do monitoramento e fiscalização. É também compreensível que, por ser um período de menor tomada de decisões e em que a sociedade faz uma leitura de que os benefícios já estão ganhos, a participação diminua nessa etapa. Portanto, a conscientização anterior da necessidade do engajamento até o final do processo é muito necessária. Várias lideranças comentaram que nos últimos anos, após o começo das obras, a população se acomodou e deixou os processos participativos, sem se preocupar em



formalmente observar o que estava sendo modificado e apresentar as reclamações nas assembleias ou aos representantes das comissões de acompanhamento. Porém, durante nossas visitas, diversos moradores das comunidades ao conversarem com nossa equipe fazia reclamações de como as obras foram feitas. Isso é uma demonstração clara na falha do processo participativo, seja pela desconsideração das reclamações oficiais ou pela falta de incentivo à participação nessa etapa do programa.

As entrevistas com as lideranças demonstraram ainda que o processo de participação política desencadeado pelas políticas públicas analisadas causou um profundo impacto na autoestima dos atores comunitários envolvidos, e esse impacto se espelha nas vilas. As pessoas têm orgulho da história do lugar e de toda a mudança que conseguiram, porque esse é um processo de visibilidade para a comunidade, como nos relatou a Sra. Josélia, liderança da Pedreira Prado Lopes. É também um pequeno processo de dar voz às pessoas que foram marginalizadas e excluídas territorialmente durante toda a existência da cidade. Por isso, apesar dos percalços e desafios a serem contornados, entendemos que a abertura da participação cidadã na gestão pública é um caminho que deve ser sempre expandido e buscado pelos governos municipais, estaduais e federal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

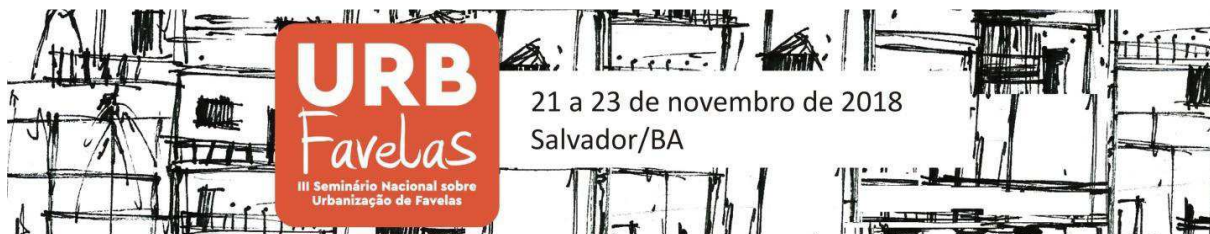
É importante ressaltarmos como foi curioso o processo da política habitacional das últimas décadas em Belo Horizonte. Tivemos na cidade quase vinte anos de construção de uma política embasada num processo participativo para atender de maneira cada vez mais próxima à realidade os anseios da população, e que tinha como principal problema o pequeno montante de recursos destinados a isso. Na década de 2000, com a possibilidade do aumento desses recursos através do PAC, o que se observou foi exatamente a perda de espaço da participação por causa dos requisitos burocráticos envolvidos nos contratos entre Caixa Econômica Federal, Prefeitura e empresas contratadas. O escopo dessas negociações muitas vezes é incompatível com a realidade local, o que prejudica a implantação de projetos pensados participativamente e que envolvem soluções específicas para aquele território. Assim, a Prefeitura tem que preterir o projeto mais adequado ou arcar ela própria com a solução, o que onera de maneira indesejável os cofres municipais que em grande parte não contam com arrecadações suficientes.



Hoje, a diminuição dos investimentos federais em políticas de moradia pós impeachment da presidenta Dilma aponta para o término de um ciclo do PAC, e a volta da responsabilidade financeira majoritária para os municípios. É importante pensar em como fazer esse processo de transição. Em Belo Horizonte, após a chegada do PAC (que coincidiu com a mudança do governo local), os investimentos no Orçamento Participativo caíram consideravelmente e a participação da população no processo também. Com o fim do ciclo de hegemonia do programa federal, a volta ao período do Orçamento Participativo é uma possibilidade? Como trabalhar todas as questões que envolvem os dois programas visando uma maneira de construir um investimento público mais acertado?

Essas são algumas das discussões levantadas pelos movimentos de moradia da capital mineira atualmente. O Coletivo Habite a Política, que tem pensado uma atualização na resolução da Política Municipal de Habitação, vem promovendo discussões sobre o tema e levanta algumas possibilidades como: transformar o PGE num processo mais flexível, que não estagne o planejamento; levar recursos para soluções que capacitem e remunerem os próprios moradores; criar instâncias de poder nas comunidades, com a possibilidade de autogerenciamento do recurso, como propunha o PRODECOM; melhorar os processos de escuta das comunidades reativando o Fórum de Vilas e Favelas; pensar em como trabalhar o macroplanejamento junto a planos de ação emergenciais, fazendo políticas com variedade de escalas espaciais; repensar a utilização de financiamentos que limitem muito as opções de projeto.

Observar o histórico de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte, principalmente das últimas três décadas, aponta para o pioneirismo da cidade na formulação de programas que passam por uma linearidade, se não de evolução, pelo menos de tentativa e erro que ligam PRODECOM, PRÓ-FAVELA, e principalmente Orçamento Participativo, PGE e PAC. Um processo com uma proposta de participação social e que pretende uma urbanização crescente dos assentamentos. É necessário que mantenhamos estudos e proposições constantes nesse tema para que a causa da moradia digna continue sempre pautando as discussões e políticas municipais.



REFERÊNCIAS

ARAGÃO, T. A. Participação Popular no Orçamento Público. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2003 (Cartilha). Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_13233-1522-1-30.pdf?080908185042>

BEDÊ, Monica M. C. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993 / 1996**. 2005. 302f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. 2005.

GUIMARÃES, B. M. (1992). Favelas em Belo Horizonte: Tendências e desafios. In: XVI Encontro Anual da ANPOCS. Anais. Caxambu, 20 a 23 de outubro de 1992.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. O que é Orçamento Participativo. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>>

_____. O que é o PAC? Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/o-que-e-o-pac>> Acesso em 13 jun 2018

_____. Sobre o PAC. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em 20 ago 2018

_____. Urbanização de assentamentos precários. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>> Acesso 20 ago 2018

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/orcamento-participativo>> Acesso em 30 jun 2018

_____. PGE - Planejamento. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/pge-planejamento>>. Acesso em: 20 ago 2018

_____. Vila Viva. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/vila-viva>> . Acesso em 20 ago 2018.

PUSSÓ, Daniel. Participación Simbólica y Real en la Gestión Urbana. In: VII Seminario RedMuni. Anais. Los Polvorines [ARG], 15-16 setembro 2005.

SOUZA, A. C. de. MACHADO, I. L. MARTINS, P. Z. A gestão participativa no Programa Vila Viva. In: IV Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em âmbito local frente aos grandes desafios do nosso tempo. Anais. Belo Horizonte, 21-23 outubro de 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese? Jornal Passa Palavra, 27 abr. 2012 Disponível em: <<http://www.passapalavra.info/2012/04/56901>> Acesso em: 23 jun 18