



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

DILEMAS E PERSPECTIVAS DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NOS PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: A PEDREIRA PRADO LOPES

Alexandra Nascimento (UniBh) - alexandranascimento@uol.com.br

Doutora em Ciências Sociais; Arquiteta e urbanista; Historiadora; Professora Programa pós graduação Mestrado em Educação, Gestão social e desenvolvimento local do Centro Universitário UNA e do curso de graduação de Arquitetura e urbanismo do UniBh

Martin Nicolas Rodriguez (UniBh) - martinnrzamit@gmail.com

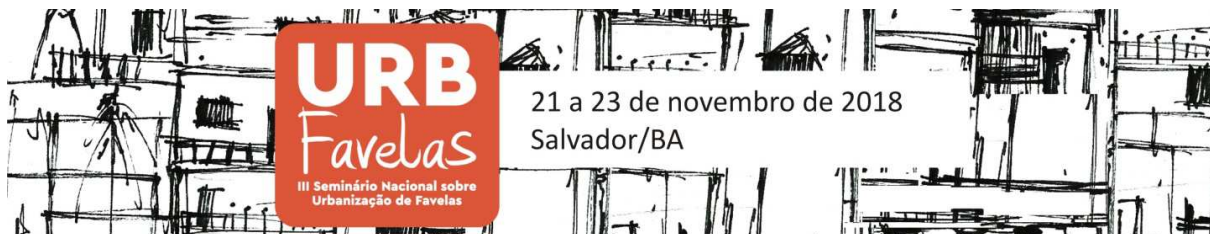
Aluno do curso de Arquitetura e urbanismo do Centro Universitário de Belo Horizonte UniBh

Stenia Carvalho Pessoa (UniBh) - stenia.scp@hotmail.com

Aluna do curso de Arquitetura e urbanismo do Centro Universitário de Belo Horizonte UniBh

Talita Freitas de Oliveira (UniBh) - talita_oliveiraa@hotmail.com

Aluna do curso de Arquitetura e urbanismo do Centro Universitário de Belo Horizonte UniBh



DILEMAS E PERSPECTIVAS DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NOS PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: A PEDREIRA PRADO LOPES

Alexandra Nascimento¹: Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBh)/
Centro Universitário UNA

alexandranascimento@uol.com.br

Martin Nicolas Rodriguez: Centro Universitário de Belo Horizonte
(UniBh)martinnrzamit@gmail.com

Stenia Carvalho Pessoa: Centro Universitário de Belo Horizonte
(UniBh)stenia.scp@hotmail.com

Talita Freitas de Oliveira: Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBh)
talita_oliveiraa@hotmail.com

RESUMO:

O presente trabalho aborda a trajetória de concepção e implantação das políticas habitacionais em Belo Horizonte e tem como objetivo analisar a participação da comunidade nos programas de urbanização de vilas e assentamentos precários, tomando como referência as intervenções ainda em curso realizadas na Pedreira Prado Lopes, a mais antiga favela de Belo Horizonte. Ao longo de sua história, semelhante às de outras favelas localizadas próximas às áreas centrais da capital, os moradores conviveram não apenas com as remoções, mas também, a partir de sua permanência no local, com as precárias condições de moradia e infraestrutura que atualmente ainda podem ser observadas, agravadas pelo aumento do número de moradores. Instituída na década de 1990, a política habitacional do município passou a adotar como possui premissa a gestão participativa, o que ensejou, ao longo dos anos, o envolvimento dos moradores nos projetos de urbanização e provisão de moradias naqueles espaços. Iniciadas em 1994 e ainda inconclusas, as intervenções urbanísticas realizadas na Pedreira Prado Lopes permitem compreender questões mais amplas acerca da gestão participativa.

Palavras-chave: Políticas públicas; urbanização; participação;

ST – 1: “Projeto, Processo, Superação de Limitações”

¹Pesquisadora e coordenadora do Projeto de Pesquisa intitulado “Dilemas e perspectivas dos processos participativos nos projetos de urbanização de assentamentos precários no município de Belo Horizonte: a Pedreira Prado Lopes” realizado no Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBh).



1 INTRODUÇÃO²

A Pedreira Prado Lopes, a mais antiga favela de Belo Horizonte, localizada na região Noroeste do município de Belo Horizonte, surgiu por volta de 1910, e foi inicialmente ocupada por operários que vieram trabalhar na construção da nova capital. Ao longo de sua história, semelhante às de outras favelas localizadas próximas às áreas centrais da capital, os moradores conviveram não apenas com a remoção realizada na década de 1940, mas também, a partir de sua permanência no local, as precárias condições de moradia e infraestrutura que atualmente ainda podem ser observadas, agravadas pelo aumento do número de habitantes.

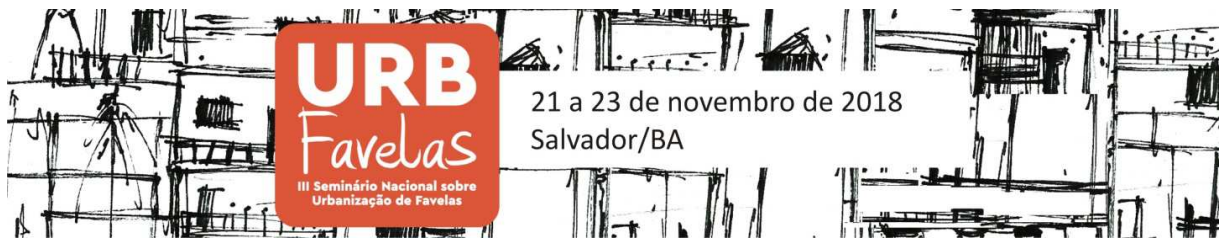
A política habitacional do município possui como premissa a gestão participativa. Nesse sentido, em consonância com tais premissas, em 1998, foi concluído o PGE (Plano Global Específico) na Pedreira Prado Lopes, que tem por objetivo nortear as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares. A elaboração do Plano prevê o envolvimento dos moradores, que participam na definição e ordem de prioridade das intervenções para melhorar o ambiente onde vivem.

Ainda que as obras não estejam concluídas, as intervenções urbanísticas realizadas na Pedreira Prado Lopes permitem compreender questões mais amplas acerca da gestão participativa. Nesse sentido, buscar-se-á compreender, a partir das visões do poder público e dos moradores, entre a expectativa e a realidade, os limites e possibilidades dos processos participativos.

2A construção dos espaços: Belo Horizonte e a Pedreira Prado Lopes

A Pedreira Prado Lopes é a favela de ocupação mais antiga do município de Belo Horizonte. A área onde se localiza começou a ser ocupada por volta de 1910 por pessoas que vieram de várias regiões de Minas e até mesmo de outros estados, atraídas por promessas de prosperidade e oportunidades de trabalho que, na ocasião, surgiam juntamente com a construção planejada de Belo Horizonte. Seus primeiros moradores foram, portanto, trabalhadores que construíram a nova capital. Segundo registros da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), o nome dado à ocupação remete, em primeiro lugar, à família Prado Lopes, que era proprietária de vários terrenos naquela área, na qual existiam pedreiras que

²Este trabalho apresenta as primeiras discussões realizadas no Projeto de Iniciação Científica e conta com a participação dos alunos do curso de Arquitetura e Urbanismo Alex César de Oliveira Alex César de Oliveira, Ingrid Nayara Brito, Jhonatan Ribeiro Santos e Letícia Ferreira D'Angelo.



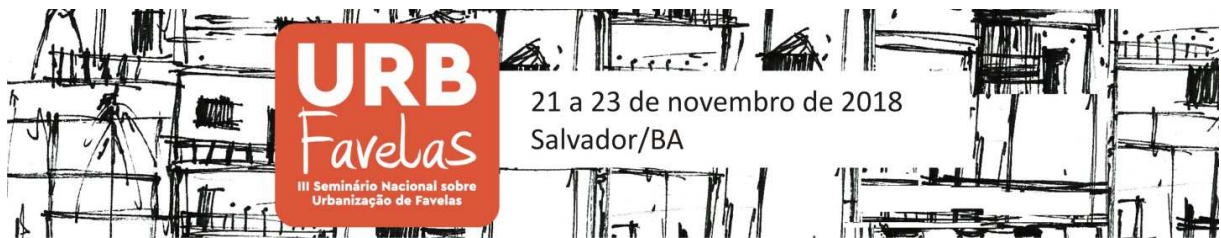
forneciam matéria prima para a construção da cidade. Segundo Ribeiro (2001), “No início das obras de Belo Horizonte, o então engenheiro Antônio Prado Lopes Pereira, de 1ª classe da comissão construtora da capital, 3ª divisão, já explorava o local para dali retirar pedras e usá-las na edificação de casas da cidade” (RIBEIRO, 2001, p. 57).

A origem da Pedreira Prado Lopes não se difere daquelas que surgiram no momento inicial de construção da cidade, que ainda em 1895, dois anos antes de sua inauguração, já apresentava duas áreas ocupadas que abrigavam aproximadamente 3000 pessoas:

Como se sabe, esta foi a origem das primeiras favelas da cidade. Belo Horizonte era uma capital destinada às classes média e alta, não possuindo local para a instalação das pessoas de baixa renda que vinham do interior atrás de condições melhores de vida, seja saúde, emprego, educação, água e luz, ou para os que serviram de mão-de-obra na capital. Restava a elas a invasão de áreas públicas ou particulares, onde surgiram as primeiras vilas e favelas. A Pedreira não fugiu a esta regra, pois as pessoas que nela se instalaram não encontraram nada do que vieram procurar. No início de sua existência, ela não possuía nenhuma infraestrutura. Não havia água, luz, esgoto, calçamento. As casas não eram ainda de alvenaria, mas de adobe, madeira, latão. Os moradores conseguiam água através de cisternas e minas, usavam fossas e lamparinas (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, 1998).

O nome da vila remete à família Prado Lopes, que era proprietária de terrenos nas imediações e à pedreira sobre a qual ela se edificou, de onde era retirada matéria prima para a construção da nova capital. A ocupação da Pedreira guarda estreita relação com as demais favelas surgidas no início da cidade de Belo Horizonte. De acordo com Guimarães (1992), inicialmente o poder público não demonstrou preocupação com as invasões e sim com a garantia da mão de obra necessária para a construção da cidade. Nessa perspectiva, além de não impedir que a ocupação de determinadas áreas, estimulou-as, especialmente em locais próximos aos canteiros de obras. Ao perceber o agravamento da questão, a Prefeitura estabeleceu normas que definiam e promoviam, em 1902, um local para a moradia do trabalhador localizada na área central da cidade – a Área Operária – e promove a primeira remoção das favelas da história da cidade.

A solução encontrada pelo poder público se mostrou insuficiente, em função do grande fluxo da população em direção à reduzida área a ela destinada, o que resultou em



novas ocupações, e principalmente devido à presença dos pobres nas áreas previstas para ocupação dos grupos mais abastados, evidenciando o caráter segregacionista do projeto para a nova capital materializado na ocupação do solo. Assim, às elites estava destinada a área central da cidade, denominada “Zona urbana”, caracterizada pelos altos preços dos terrenos devido à especulação imobiliária e exigências para a construção e conservação das casas; aos pobres e trabalhadores, a “Zona suburbana”, a periferia, ocupada desordenadamente.

O surgimento de cafuas (casas de barro cobertas de capim) e barracos (casas de tábuas, cobertas com capim ou zinco) subverteu o projeto da nova capital que previa a expansão do espaço central ordenado, moderno e dominante, para os espaços periféricos, dominados, do urbano para o suburbano: a cidade cresceu no sentido oposto, sendo a população excluída do espaço central que de fato determinou a produção da cidade. Assim, a intenção dos idealizadores de exercer estrito controle sobre o espaço foi subvertida pela força do mercado imobiliário e pelos demais agentes que moldam a cidade, o que não eram particularidades da cidade planejada e refletiam a forma de tratar a questão habitacional no país.

Em relação às políticas de habitação, ou a ausência destas, é possível afirmar que o que se assiste nos primeiros trinta anos de existência da cidade é a adoção de medidas paliativas para lidar com a questão da habitação: os pobres e os trabalhadores, grande parte vezes com a anuência do poder público, ocupavam espaços desvalorizados ou até mesmo centrais, desde que próximos aos canteiros de obras que se espalhavam pela cidade em construção. Ali permaneceriam enquanto existisse demanda pela mão de obra ou quando a expansão da cidade valorizasse aquela área, sendo então retirados. Assim, grande parte da população se instalava nos lugares a ela destinados pelo poder público, geralmente mais distantes, sem infraestrutura urbana e equipamentos. Outros buscavam constituir novas ocupações próximas às áreas nas quais residiam anteriormente, de onde seriam novamente expulsos.

A remoção das favelas se justifica a partir da propagação de uma imagem negativa desses espaços como o lugar do perigo, da violência, das epidemias, enfim, do atraso entendido como obstáculo para o progresso. Tais imagens constroem as representações da "favela" e do "favelado", associadas à ideia de anormalidade e marginalidade.



A denominação de favelado, originalmente qualificado de lugar geográfico, passou a representar também um lugar social na pobreza, e morar na favela é sinônimo não apenas de ser pobre e pertencer ao mundo popular, mas também ao mundo dos problemas. Com a crescente difusão da ideia de favela como enclave ou "gueto", como espaço social territorializado, parece reafirmada a ideia da pobreza que gera problemas. Um círculo vicioso que estigmatiza (VALLADARES; COELHO, 1995, p. 65).

Na década de 1930 surgiram as primeiras preocupações do Estado em elaborar políticas sociais, dentre as quais uma política de habitação: os debates sobre moradia revelavam os interesses de um país que se industrializava, e que percebia a habitação como condição de reprodução da força de trabalho. Desse modo, o Estado passou a atuar tanto no processo de produção da habitação quanto no mercado de locação, antes a cargo da iniciativa privada. A questão habitacional adquiriu papel fundamental nos planos e realizações do Estado Novo. Passou a ser símbolo da valorização do trabalhador e afirmação de que a política de auxílio aos brasileiros dava resultados efetivos. Segundo Bonduki (2004),

[...] o objetivo dos governos desenvolvimentistas era estimular a criação de uma solução habitacional de baixo custo na periferia, visto ser ela conveniente para o modelo de capitalismo que se implantou no país a partir de 1930, por manter baixos os custos de reprodução da força de trabalho e viabilizar o investimento na industrialização do país (BONDUKI, 2004, p.12).

Tais soluções explicam historicamente e em grande parte, a conformação das metrópoles brasileiras, nas quais periferias são destinadas aos pobres. Não obstante, uma nova concepção de planejamento urbano, o urbanismo moderno, se apresenta como solução para a desordem urbana. Nesse sentido, o poder público municipal, em consonância com o pensamento vigente, identifica na periferia um problema a ser resolvido, uma vez que tais espaços são agora considerados áreas preferenciais de expansão nos quais deverão ser realizadas obras de infraestruturas e projetos urbanísticos voltados para os interesses de determinados habitantes das cidades.

Assim, as favelas localizadas na “periferia” se tornam passíveis de remoções pelo poder público municipal que enfrenta a resistência dos moradores em permanecer ou retornar para o mesmo local, como é o caso da Pedreira Prado Lopes, atingida pela política de modernização do prefeito Juscelino Kubitschek entre os anos de 1940 e 1945.



Em consonância com as ideias higienistas que orientaram as intervenções e a criação de cidades no final do século XIX e início do século XX, bem como as recomendações contidas na Carta de Atenas em relação à insalubridade e à estética urbana, o então prefeito Juscelino Kubitschek ordena a desapropriação da Pedreira Prado Lopes, determinando a construção, por meio do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – o Conjunto Habitacional IAPI, constituído inicialmente por 11 blocos, dos quais foram edificadas nove que abrigam atualmente 5000 moradores³. Corroborando com o discurso higienista em voga no período e com as determinações da Carta de Atenas, que, sob os auspícios da racionalidade trata a favela como uma ameaça e obstáculo para os interesses de um projeto de cidade moderna e civilizada, Juscelino Kubitschek profere o seguinte discurso:

fonte de discórdia onde vivia um aglomerado de pessoas da mais diversa procedência e também levando cada um uma vida bem diferente de seu vizinho. A pedreira, situada além da Lagoinha, mas distante apenas 1 km da cidade, estava mais perto que muitos bairros residenciais. Gente humilde, trabalhadora, vivia, muitas vezes, no barracão separado do vizinho malandro e desordeiro apenas por frágil parede de tábuas ou latas. A promiscuidade, a falta de ordem, a contínua bebedeira imperava nos botequins daquele aglomerado de casas e eram um perigo para os bons costumes. Raro o dia em que, dos morros da pedreira, não descia um ferido e mesmo um cadáver, tais as brigas em que se empenhavam as pessoas dali⁴.

Para a construção do conjunto habitacional parte da favela foi removida e os antigos moradores da Pedreira direcionados para áreas ainda mais distantes, em função da expansão da Avenida Presidente Antônio Carlos, em direção a Pampulha, conforme relatório abaixo:

A atenção que demos à criação do bairro residencial da Pampulha tinha de ser contrabalançada [...] a dois passos da cidade se vinham localizando classes de menor capacidade econômica, operários e até mendigos [...]

³O Conjunto IAPI constituiria até então o caso mais expressivo de um programa de habitação social desenvolvido para os trabalhadores em Belo Horizonte. O desenvolvimento do empreendimento ficaria a cargo da Companhia Auxiliar de Serviços de Administração/S.A. (CASA), do Rio de Janeiro, através do estabelecimento de um contrato com a Prefeitura Municipal. Neste contrato, a Prefeitura doaria um terreno de sua propriedade com aproximadamente 70.000 m², que abrigava cerca de 3.000 pessoas entre imigrantes, operários e mendigos, na região da Pedreira Prado Lopes, entre os Bairros Lagoinha e São Cristóvão. O terreno, próximo ao centro da cidade, exigiria a aplicação de poucos recursos econômicos para a sua urbanização, tornando possível a absorção da população carente ali residente (ARAÚJO, 2009, p. 207).

⁴“Duas grandes realizações para o proletariado”, Jornal Estado de Minas, 12.12.1942, p.5.



verificamos a possibilidade de subdividir aquela área e revender ou aforar toda a gleba sem dúvida valorizada pelas condições naturais e pelos serviços que já haviam atingido. Encarando, porém, o assunto em seus aspectos fundamentais – o econômico, o higiênico e o urbanístico – comparamos as duas soluções possíveis: a primeira seria a de se fazer erguer ali mesmo, um novo bairro em condições satisfatórias; a segunda, promover a aquisição de terrenos fora da cidade, para neles localizar os moradores da Pedreira (Relatório do prefeito Juscelino Kubitschek, 1940, p. 76)⁵.

Contrariando as determinações do poder público, parte dos moradores retornou e se estabeleceu na área contígua ao Conjunto. Ao longo dos anos, sucessivas remoções marcaram a construção dos espaços da Pedreira. Estas ocorreram tanto para a abertura de vias quanto para a instalação de equipamentos urbanos, como a Avenida José Bonifácio, o Colégio Municipal, o Departamento de Investigações, o Hospital Odilon Behrens. As remoções e a chegada constante de trabalhadores que se estabeleceram em uma área cada vez mais reduzida, fez com que os espaços fossem cada vez mais adensados, agravando as condições de vida já bastante precárias de seus moradores (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, 1997).

Não somente em relação à Pedreira, mas de um modo geral, até a década de 1950, período no qual se observa um expressivo crescimento industrial, as favelas foram alvos constantes de remoção em Belo Horizonte. Tais espaços eram desapropriados conforme interesses políticos e especulações imobiliárias crescentes na época (GUIMARÃES, 1992). Nesse contexto, o poder público municipal adotava posturas ainda ambíguas em relação às favelas: ao mesmo tempo em que empreendia a remoção destas, recorrendo muitas vezes a retaliações como o corte de abastecimento de água e energia elétrica, fortalecia os movimentos sociais comunitários destinando-lhes recursos e assistência técnica (ALMEIDA, 2015).

Frente às práticas de remoção e a negligência do poder público, os moradores das favelas passaram a se mobilizar realizando assembleias nos núcleos criados nas favelas que contavam com apoio de associações e da Igreja Católica. Tais movimentos, no entanto, foram

⁵ BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Relatório do Prefeito Juscelino Kubitschek. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1940.



silenciados pela ditadura militar, período no qual se intensificou a política de desfavelamento⁶.

As décadas de 1970 e 1980 marcaram o início das reivindicações coletivas dos moradores da Pedreira e da ação do poder público, inicialmente com o Prodecom⁷ – Programa de Desenvolvimento de Comunidades, de responsabilidade do governo estadual. As primeiras reivindicações dos moradores da Pedreira eram relativas às necessidades básicas, água e luz, apesar de ocorrerem de maneira fragmentada. De acordo com o Plano Global Específico (PGE),

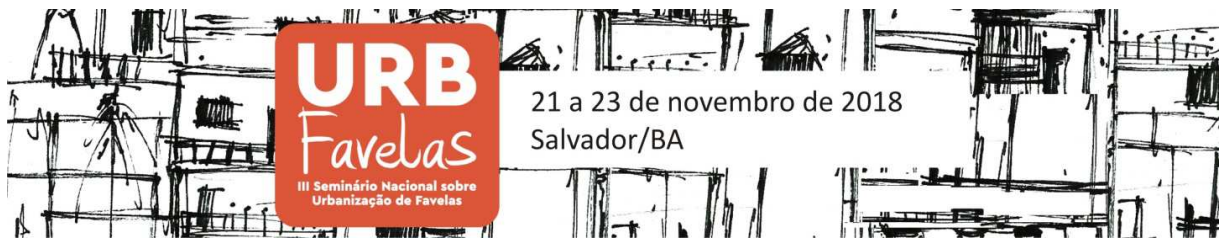
Depois da instalação da primeira torneira pública, outras foram sendo instaladas, embora com intervalos de tempo de vários anos. Os primeiros que conseguiam ligações cediam "bicos" para vários outros. Os que conseguiam primeiro eram geralmente os que moravam nas bordas da Pedreira, em frente a áreas que já possuíam redes de água e luz. O certo é que a conquista desses benefícios foi lenta, demorada e difícil (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, 1997).

O cenário brasileiro no final da década de 1970 e início da década de 1980 caracterizava-se pela crise econômica, agravamento das desigualdades socioespaciais e do acirramento das lutas e conquistas dos movimentos sociais, bem como a mobilização de distintos setores da sociedade civil. Em Belo Horizonte, observa-se o fortalecimento dos movimentos sociais – pastorais e associações que, unidos em torno de objetivos comuns, exerceram pressão sobre o poder público para a elaboração de políticas urbanas sistematizadas. Esses movimentos, entre outros fatores, foram responsáveis pela iniciativa tomada pelo órgão metropolitano (Plambel), em 1982, de estruturar a fundamentação jurídica e o anteprojeto de lei do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela).

A partir desse momento, é possível afirmar que a “era da remoção” foi substituída (temporariamente) pela “era da urbanização”, com a implantação

⁶Data desse período a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL), cuja atribuição era promover a retirada das famílias das áreas favelizadas. Para tanto, a CHISBEL indenizava os moradores e o baixo valor das indenizações forçava-os a ocupar outras favelas ou se estabelecer nos baixios de viadutos e pontes (ALMEIDA, 2015).

⁷O programa teve larga atuação na Pedreira Prado Lopes ao longo dos anos 1970 e 1980, que atuava juntamente com as associações comunitárias locais. Estas recebiam as verbas que deveriam ser revertidas em prol da comunidade. As melhorias ocorridas incluem alargamento e pavimentação de becos, rede de esgotos feita pelos moradores, convênios para ligação de água e luz e outras. Neste período os moradores puderam fazer sua rede de esgotos, através de mutirão dos moradores e verbas do programa.



do Programa de Desenvolvimento de Comunidades – Prodecom, em 1981 (GTZ/Seplan); da Lei do Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela, em 1983,8 e na criação da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – Urbel em 1986 (LIBÂNIO, 2016, p.768).

Na esteira dos movimentos de redemocratização, a Constituição de 1988, trazia apresentam artigos que tratam especificamente da política urbana, que determinam a atuação do poder público sobre a questão da moradia. Em consonância com a Carta Constitucional de 1988, o Plano Diretor do município de Belo Horizonte, instituído em 1996, tem como atribuições:

Desenvolver programas e destinar recursos para a urbanização e a regularização fundiária de favelas, a complementação da infraestrutura urbana de loteamentos populares e o reassentamento de população desalojada em decorrência de obras públicas ou calamidades; promover o reassentamento, preferencialmente em área próxima ao local de origem, dos moradores das áreas de risco e das destinadas a projetos de interesse público ou dos desalojados por motivo de calamidade. (BELO HORIZONTE, PLANO DIRETOR, 1996, Lei 7.165, ART. 31/ VI X).

Nesse sentido, a promoção do reassentamento em áreas próximas ao local de origem das famílias removidas pode ser entendida como um avanço na discussão sobre política de habitação no país e incorporado aos programas habitacionais do município de Belo Horizonte, uma vez que esta pode contribuir para uma manutenção dos vínculos sociais, redução da segregação sócio espacial e contribuir para o exercício da cidadania (ALMEIDA, 2015).

“Novos” tempos, “antigos” problemas: políticas públicas, urbanização e participação na Pedreira Prado Lopes

A década de 1990 é também marcada pelas contradições estabelecidas entre dois processos: a globalização da economia, calcada na adoção de preceitos neoliberais e o protagonismo de movimentos sociais que buscavam ampliar as conquistas da cidadania. Nesse contexto, surgem distintos entendimentos acerca dos modelos de políticas públicas. O primeiro, norteado pela defesa do esvaziamento das funções do Estado, surge

a partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser



vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância o fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política (SOUZA, 2006, p. 34).

Se por um lado, é possível identificar perspectivas que coadunam com receituário neoliberal, relacionadas às ações gerenciais na definição de políticas públicas ou sociais de caráter meramente instrumental que negligenciam a complexidade da sociedade, como espaço de poder, conflito, aprendizagem e mudança, por outro lado, identifica-se, também, o aumento das reivindicações e conquistas de ampliação da participação popular como processo intrínseco à construção da cidadania por meio do conhecimento e da organização dos sujeitos diante de sua realidade. Assim,

no contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social (GOHN, 2002, p. 12).

Em 1992, o candidato da Frente BH Popular assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte e estabeleceu como premissas de governo, a participação popular nas diversas diretrizes de atuação do poder público local. Em consonância com o debate estabelecido,

concorrendo com a influência do “novo gerencialismo público” nas políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo. Fóruns decisórios como conselhos comunitários e Orçamento Participativo seriam os equivalentes políticos da eficiência (SOUZA, 2006, p. 34).



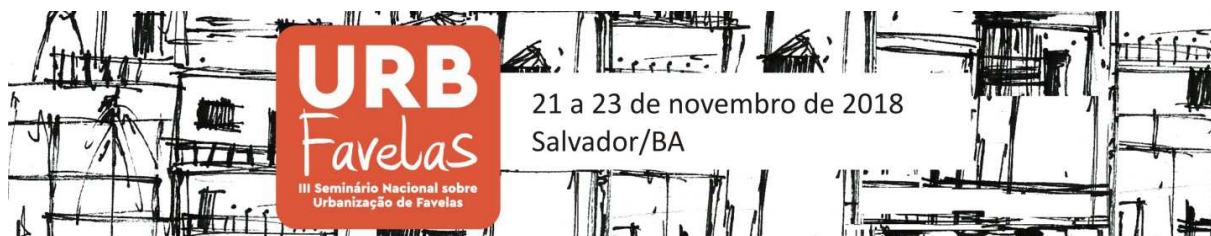
No início da gestão da Frente BH Popular, a URBEL atuou no sentido de priorizar a participação como diretriz de atuação. A análise da trajetória das políticas públicas no município permite perceber a criação de instrumentos com o intuito de ampliar a participação popular e de outros atores da sociedade civil na gestão municipal das políticas urbanas. Em relação à política habitacional, ocorreram, na década de 1990, significativos avanços, tais como:

- 1) em 1993/94, a estruturação do Sistema Municipal de Habitação (SMH) partindo da já existente Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – Urbel, acrescentando-se o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH) com caráter deliberativo e composição paritária; 2) o funcionamento regular desse Conselho até 1996, com deliberações importantes, entre as quais destaca-se a Resolução II "Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte"; 3) a instituição e o funcionamento do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), em 1995; 4) a realização e os resultados da 1ª Conferência Municipal de Habitação de Belo Horizonte (NAVARRO e GODINHO, 2002, p. 64).

Assim, no período compreendido entre 1990 e 2000, assistiu-se ao fortalecimento dos processos participativos previstos na Constituição Federal, no Estatuto das Cidades e nos novos instrumentos de planejamento urbano. Nesse sentido,

aprofundaram-se as ações em favelas, em direção a uma visão do direito à cidade e da necessidade de se trabalhar de maneira integrada as intervenções no território, casando urbanização, regularização fundiária, serviços públicos, programas de acesso a trabalho e renda e fortalecimento da organização e da participação comunitária em todo o processo. Essa visão “estrutural” teve seu marco inicial com o Programa Alvorada (PBH/Urbel/AVSI) e culminou na obrigatoriedade de elaboração dos Planos Globais Específicos – PGE⁸ antes da realização de qualquer intervenção em áreas decretadas como Zonas de Especial Interesse Social – Zeis1 (LIBÂNIO, 2016, p. 768).

⁸O Plano Global Específico (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, socioeconômico 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 (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, 2018).



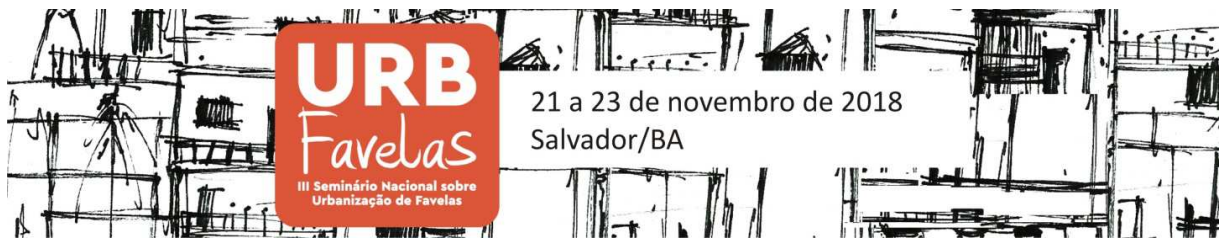
Tais intervenções foram objeto de distintas análises⁹, que enaltecem a possibilidade de participação, que resultaria em maior envolvimento da comunidade no processo de produção dos espaços vividos, e outras em maior número, que apontam, dentre outras, a morosidade na implementação das ações, que, além da necessidade na aprovação nos Orçamentos Participativos que ocorrem anualmente, ultrapassam o período previsto para a sua execução, o que acarreta um aumento significativo na previsão de custos; falta de recursos ou mesmo de vontade política das administrações posteriores que sucederam os governos responsáveis pela implementação do Orçamento Participativo (LIBÂNIO, 2016).

As análises apontam ainda as dificuldades das famílias em permanecer no local (dentre as quais os custos de manutenção da moradia) e as indenizações insuficientes para aquisição de imóveis próximos aos centros urbanos, o que acarreta a permanência da lógica da exclusão e segregação dos pobres. Cabe destacar ainda, as avaliações acerca das unidades habitacionais produzidas no âmbito dos programas implementados, consideradas inadequados – tanto em função da qualidade dos materiais utilizados quanto em relação às tipologias adotadas. Nesse sentido, a reivindicação histórica dos moradores por permanecer próximo do local de origem, foi em parte conquistada por meio da construção das unidades habitacionais verticalizadas, porém, a padronização destas, que desconsidera as especificidades locais, a história e as relações estabelecidas naqueles espaços, são passíveis de questionamentos (ALMEIDA, 2015).

A Pedreira Prado Lopes, foi um dos 12 locais definidos para a implementação do Programa Vila Viva¹⁰. As obras foram iniciadas em 2008, com previsão de término em 2011. As intervenções contam com recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), sendo norteadas pelo PGE – Plano Global Específico, um estudo aprofundado da realidade da comunidade considerando os eixos urbanísticos, as condições ambientais, as

⁹ Ver: Libânio (2016); Gomes (2008); Almeida (2015); Motta (2017); Vargas (2006); Bedê (2005).

¹⁰ Tomando como referência os diagnósticos realizados pelo PGE, foram realizadas obras do Programa Vila Viva, um programa de intervenção estruturante que tinha como objetivo a redução do déficit habitacional e melhoria de moradias existentes por meio da estruturação física e ambiental dos assentamentos, desenvolvimento econômico, social e melhoria da condição de vida da população. O Programa Vila Viva engloba obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, implantação de parques e equipamentos para prática de esporte e lazer (URBEL, 1997).



questões sociais e fundiárias. A construção desse Plano prevê a participação dos moradores nas distintas etapas.

No início das obras previstas pelo Programa, mais de 730 famílias foram removidas da região e boa parte delas, ainda em 2013, não havia solucionado minimamente seus problemas de moradia. As obras dos edifícios, bem como a reurbanização efetiva da comunidade – havia ruas sem asfalto e escombros espalhados pelo local – ainda não havia sido concluídas¹¹. Diante da situação, cerca de 60 moradores ocuparam um dos prédios construídos pelo Programa. Naquele momento os moradores afirmavam que alguns prédios seriam ocupados por pessoas de outras regiões da cidade, não beneficiando famílias em situação de vulnerabilidade social da Pedreira.

Ao longo das últimas décadas foram realizadas e ainda estão em curso diversas obras na Pedreira Prado Lopes. Estas foram viabilizadas principalmente por meio dos Orçamentos Participativos. Atualmente, ainda predominantemente residencial, possui serviços coletivos internos e no seu entorno, tais como escolas, igrejas, centro de saúde e comercial, bem como pequenos comércios como bares e vendas, muitas vezes ocupando parte da residência (RIBEIRO, 2001).

A gestão participativa nas políticas de habitação, elemento importante na concepção do programa de urbanização ainda em curso na Pedreira Prado Lopes, suscita pensar questões relativas ao território e suas especificidades, que deve balizar as políticas voltadas para os projetos de urbanização em assentamentos precários. Assim,

Pensar nos territórios tem permitido um conhecimento mais nítido sobre a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas, assim como das instituições de cada localidade. O reconhecimento dessas características distintivas entre os territórios e que vieram sendo construídas ao longo de décadas, tem facilitado o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento de tais regiões. (LIZUKA; DIAS; AGUERRE, 2011, p. 03).

Esta perspectiva se amplia a partir da relação estabelecida por Koga (2011) entre território e o exercício da cidadania. Assim,

¹¹https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/06/08/interna_gerais.401903/moradores-da-pedreira-prado-lopes-ocupam-predio-do-programa-vila-viva-na-comunidade.shtml acessado em 26/06/2018.



O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença /ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2011, p.32).

Identificada como a consequência mais grave das obras, segundo o Manifesto Vila Viva Vila Morta, é “a quebra dos laços de sociabilidade, acompanhada do forte abalo psicológico familiar”. Nesse sentido, o reconhecimento das especificidades dos territórios deve ser a principal referência para minimizar o impacto das transformações causadas pelos processos de remoção e reassentamento.

Os processos que possuem como premissa da participação dos envolvidos, deve, para atingir a eficácia pretendida, entendida como o direito à cidadania, deve considerar os aspectos críticos identificados nas análises como impedimentos sua efetivação, tais como a não apropriação do espaço projetado por parte das famílias removidas, a dificuldade de manutenção da moradia formal, a dissipação dos vínculos sociais, a potencialização da segregação espacial que culminam em um alto índice de evasão ao modelo de reassentamento verticalizado proposto (ALMEIDA, 2015).

Para a análise crítica deste processo, o foco central desta pesquisa, ainda em fase inicial, se concentra na percepção das diversas vozes envolvidas. Em relação à efetiva participação dos agentes, a metodologia visa alcançar os diferentes significados atribuídos pelos moradores às políticas públicas desenvolvidas pelo poder público.

A metodologia adotada consiste na análise documental, observação e relato oral. A observação do campo possibilitará o conhecimento das relações que ali se desenvolvem. Serão realizadas entrevistas com os moradores com o intuito de verificar como se deu o processo de participação e de que forma essa participação contribuiu para a construção do território no qual ele se reconhece.

Este estudo será realizado a partir de pesquisa documental e bibliográfica, observação e relato oral. Pretende-se uma investigação nos moldes de uma pesquisa qualitativa. A observação do campo possibilitará o conhecimento das relações que ali se desenvolvem.



Serão realizadas entrevistas com os moradores com o intuito de verificar como se deu o processo de participação e de que forma essa participação contribuiu para a construção do território no qual ele se reconhece. Por meio dos dados obtidos nos órgãos públicos, nas entrevistas, na observação direta e na bibliografia, será elaborado o texto final.

Delgado (2006), ao dissertar acerca da pesquisa oral, destaca a multiplicidade dos movimentos da História se traduzem por mudanças lentas ou abruptas, por conservação de ordens sociais, políticas e econômicas e também por reações às transformações. Ao se tratar de uma pesquisa histórica, cujos objetivos se voltam para um grupo de pessoas, que foram excluídas das benesses do desenvolvimento social e cultural da capital, e que por esta razão, não tem ainda registros sistemáticos sobre suas origens e transformações, o uso da história oral se faz importante neste trabalho.

No entanto, concordamos que a mais importante de suas características “decorre de toda uma postura com relação à história e às configurações socioculturais, que privilegia a recuperação do vivido conforme concebido por quem viveu. É neste sentido que não se pode pensar em história oral sem pensar em biografia e memória”. (RIBEIRO, 2001, p.16).

No sentido atribuído por Geertz (1989), a descrição de culturas, com o objetivo de descrever analiticamente o processo, trata-se de estabelecer relações, selecionar informantes, transcrever textos, levantar genealogias, mapear campos, manter um diário... anotar, registrar e analisar. Buscando os diferentes significados atribuídos à Pedreira Prado Lopes de forma complexa e densa, mostrando os vários olhares, de vários ângulos: moradores, não moradores, ex-moradores, comunidade em geral e poder público.

Nesse sentido, este trabalho busca compreender, a partir das visões do poder público e dos moradores, entre a expectativa e a realidade, os limites e possibilidades dos processos participativos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As críticas direcionadas aos programas de urbanização de favelas permitem inferir acerca dos limites da compreensão desses espaços a partir da diversidade, dos vínculos e das relações que se estabelecem naquele território. Tal entendimento deve se pautar pelo reconhecimento de sua especificidade sócio territorial como lugar de grande



estigmatizaçãosocial por parte dos moradores de outras áreas da cidade; grandes níveis de informalidade nas relações de trabalho; densidade demográfica acima da média do conjunto urbano decorrente das sucessivas ocupações urbanas e verticalização das edificações; diversificação dos usos e espaços e construções, equipamentos coletivos, pontos de comércio, serviços e pequenas fábricas domésticas; configuração espacial orgânica, consequência de um processo livre de adaptação á morfologia do sítio; relações de vizinhança caracterizadas por intensa sociabilidade com grande valorização dos espaços comuns como lugar de encontro e permanência; edificações erguidas geralmente pela autoconstrução, em desacordo com os parâmetros estabelecidos pela legislação urbana. A favela se constitui assim, um território no qual as políticas e as ações do Estado são incompletas, a soberania da população é baixa e os direitos sociais não são efetivados, o que revela a fragilidade destes espaços e de seus moradores na garantia de seus direitos (SILVA, 2009).

O poder público, cuja política adotada determina a representação de moradores das favelas, nomeia os técnicos, que ao possuir um conhecimento restrito da realidade das comunidades, definem, em grande medida, quem são e o que demandam os sujeitos que vivenciam o lugar. Assim, ainda que os programas de urbanização de favelas estabeleça tal premissa desde o planejamento das intervenções, quando a população é convidada a participar das reuniões dos Orçamentos Participativos, de fóruns informativos e dos Conselhos Municipais de Habitação, as análises posteriores à implantação do Programa apontam para um distanciamento entre os interesses das comunidades e as intervenções realizadas pelos programas (ALMEIDA, 2015).

Nesse sentido, qualquer intervenção a ser realizada nas favelas que tenha como premissa a gestão participativa, deve reconhecer que os moradores são capazes de indicar e definir as prioridades e demandas locais, rompendo com o direito a uma cidadania consentida (GOMOS, 2008), em contraposição à cidadania conquistada, possível por meio de um processo democrático participativo efetivo e não apenas representativo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Vanessa Cristina dos Anjos de. **Remoção e reassentamento:** participação das comunidades nas diretrizes projetuais dos conjuntos habitacionais. Dissertação de mestrado.



Programa de Pós-Graduação Getzão Social, Educação e Desenvolvimento Local (PPGGSEDL), Centro Universitário UNA, 2015.

ARAÚJO, Guilherme Maciel. **Valores do patrimônio cultural:** uma análise do processo de tombamento do conjunto IAPI em Belo Horizonte / MG. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2009.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajatória da Formulação e Implementaçãoda Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão Frente Popular 1993/1996.** Instituto de Geociências da UFMG. Belo Horizonte. 2005.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

DIAS, Izabel de Oliveira Melo. **O Espaço da Política e as Políticas do Espaço:** Tensões entre o programa de urbanização de favelas “Vila Viva” e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte. Minas Gerais, 2009.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **História Oral:** memória, tempo, identidades. 1ª. Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas.** Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GHON, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos MetrÓpole** n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades:**entre territórios de vida e territórios vividos. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2011.

GUIMARÃES, Berenice M.. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. **Análise e Conjuntura FPJ**, Belo Horizonte, v. 7, n 2 e 3, mai./dez., 1992.

LIBÂNIO, Clarice. O fim das favelas? Planejamento, participação e remoção de famílias em Belo Horizonte. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 765-784, set/dez 2016.

LIZUKA, Edson S.; DIAS, Sylmara Lopes F. G.; AGUERRE, Pedro. Gestão Social e Cidadania Deliberativa: a experiência de Ilha Comprida – São Paulo. **Revista Cadernos EBAPE**. BR, 2011.

NAVARRO, Renato Godinho; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. Movimentos sociais (populares), Conselho Municipal e órgão gestor na definição e implementação da política habitacional em Belo Horizonte – década de 1990. In: **Cadernos MetrÓpole** n. 7, pp. 59-74, 1º sem. 2002.



RIBEIRO, Núbia Braga et al. **Becos da memória, desenhos de cidadania**. Pedreira Prado Lopes: a vila no trajeto de sua história oral. Belo Horizonte: Centro Universitário de Belo Horizonte, 2001.

SALES, Mara Marçal. **A favela é um negócio a fervilhar**: olhares sobre a estigmatização social e a busca de reconhecimento na Pedreira Prado Lopes. 2003. 223p. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade Federal de Minas Gerais.

SILVA, Jailson de Souza e. (Org.). **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

URBEL – Companhia urbanizadora de Belo Horizonte. **Diagnóstico social**, 1997.

VALLADARES, Licia; COELHO, Magda. **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995. p. 65.

VARGAS, Maria Auxiliadora R. **Construção Social da Moradia de Risco**: trajetórias de despossessão e resistência – a experiência de Juiz de Fora/MG. 2006. 160 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.