

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ARQUITETURA**

EDUARDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT

**INTERVENÇÕES ESTRUTURANTES NA URBANIZAÇÃO
DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS:
O CASO DA VILA NOSSA SENHORA DE FÁTIMA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ARQUITETURA
2014**

EDUARDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT

**Intervenções estruturantes na urbanização de assentamentos precários:
O caso da Vila Nossa Senhora de Fátima.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço.

Linha de Pesquisa: Produção, projeto e experiência do espaço e suas relações com as tecnologias digitais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Denise Morado Nascimento, Escola de Arquitetura da UFMG.

Belo Horizonte
Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Arquitetura
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

B624i Bittencourt, Eduardo Moutinho Ramalho.
Intervenções estruturantes na urbanização de assentamentos precários [manuscrito] : o caso da Vila Nossa Senhora de Fátima / Eduardo Moutinho Ramalho Bittencourt. - 2014.
249 f. : il.

Orientador: Denise Morado Nascimento.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Favelas. 2. Planejamento urbano. 3. Ideologia. 4. Espaço urbano. 5. Assentamentos humanos. I. Nascimento, Denise Morado. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.59

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU – da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 27 de agosto de 2014 pela Comissão Examinadora:



Professora Dra. Denise Morado Nascimento (Orientadora - EA-UFMG)



Professora Dra. Margarete Maria de Araújo Silva (EA-UFMG)



Professor Dr. Rogério Palhares Zschaber de Araújo (EA-UFMG)

DEDICATÓRIA

Pai! Conseguimos!

(Em memória de Lydio Ramalho Bittencourt Junior)

AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo apoio financeiro concedido. Aos docentes e técnicos administrativos do NPGAU – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

A todos os professores da Escola de Arquitetura da UFMG, através da minha orientadora Profa. Dra. Denise Morado Nascimento e das professoras Junia Lima Ferrari e Margarete Maria de Araújo Silva. Vocês me receberam com a confiança, generosidade e prontas para compartilhar o irresistível caminho da docência, obrigado. Ao Prof. João Tonucci, pela participação na banca intermediária e pelas observações cuidadosas que contribuíram muito com o trabalho. Obrigado à graduanda Larissa Vasconcelos, pela ajuda na transcrição das entrevistas e a na elaboração dos mapas desta dissertação.

É necessário ainda, um especial agradecimento à minha orientadora, Denise. Com muita paciência, respeito às minhas idéias e mais generosidade ainda, conseguiu arrancar da minha mente ansiosa e dispersa alguns pensamentos interessantes. Pude entrar em contato com a prática da pesquisa e da extensão universitária e aprendi a admirá-la ainda mais como cidadã, arquiteta e docente de uma universidade pública.

A minha professora da vida, Profa. Leila Moutinho, minha mãe, que me ajudou com todos os fantasmas da vida, inclusive os da pesquisa científica. Sem você eu não estaria vivo aqui hoje e nem teria a curiosidade pela vida que alimenta minha vontade de estudar e trabalhar pela cidade e pelas pessoas.

Aos meus colegas de caminhada na universidade, na arquitetura, na cidade, nas favelas. Cariocas e mineiros, mestres, arquitetos, construtores, moradores e amigos que compartilharam comigo uma rotina de pesquisa, de estudos e de trabalho que foi o combustível indispensável para o este trabalho. Não teria como me referir a todos presentes nestes últimos 20 anos.

A minha família. Minha avó Leonor e meus irmãos que sempre apoiaram nas lutas e projetos da minha vida.

Obrigado a minha companheira, Ana Paula, por cada dia que me ajudou, por sua paciência e carinho. Este trabalho só foi possível porque você estava ao meu lado, obrigado por me apoiar na realização de um sonho tão desejado, te amo!

RESUMO

A favela e as outras formas de moradia da população pobre nas cidades brasileiras não são um efeito indesejado do crescimento urbano. Estas ocupações informais são reflexos da espoliação urbana e das formas de acumulação de riquezas na produção da cidade. O Estado, o planejamento e a urbanização participam deste processo decisivamente, reforçando as condições que impedem o acesso desta população à cidade.

As ações de urbanização de assentamentos precários (UAP) apresentam-se hoje como a resposta do Estado para reverter o quadro histórico de abandono destes assentamentos pelo poder público. Resultado de um longo processo, em que participaram os movimentos sociais, a academia, as agências multilaterais como a ONU-Habitat, e os técnicos dos governos locais, a UAP tornou-se uma política pública consolidada e tem sido reproduzida, com grande intensidade, por todas as cidades brasileiras.

Nos últimos 20 anos, a urbanização de favelas em Belo Horizonte convergiu para o modelo de intervenções estruturantes, conhecido pelo Programa Vila Viva, que promove grandes transformações nas favelas, visando conferir a elas condições análogas ao resto da cidade. Estas ações têm produzido inúmeros impactos sócio espaciais nas favelas em que atuam.

A pesquisa parte da hipótese que este modelo não tem se realizado, por conta das contradições presentes no discurso e na prática desta forma de UAP. São analisados os modelos que influenciaram a sua construção e estabelecidos contrapontos com a realidade da favela “urbanizada”, a partir de entrevistas realizadas com os principais atores envolvidos na produção do espaço pela urbanização (moradores e técnicos do governo), na Vila Nossa Senhora de Fátima.

Palavras chaves: favela, urbanismo, ideologia, produção social do espaço, urbanização de assentamentos precários, programa Vila Viva.

RESUMEN

Intervenciones estructurales en Urbanización de barrios marginales – un estudio en la Vila Nossa Senhora de Fátima (Belo Horizonte – Brasil).

Barrios marginales y otros modos de vivienda de la población pobre en las ciudades brasileñas no son un efecto no deseado del crecimiento urbano. Dichas ocupaciones informales reflejan la expoliación urbana y los modos de acumulación de riquezas en la producción de la ciudad. El Estado, la planificación y la urbanización son parte decisiva de este proceso, en refuerzo a las condiciones que impiden el acceso de esa población a la ciudad.

Las acciones de urbanización de poblados precarios (UAP, del acrónimo en portugués) son presentadas hoy como la respuesta del Estado con miras a revertir el escenario histórico de abandono de dichos poblados por el poder público. Resultan de un largo proceso, del que han formado parte los movimientos sociales, el mundo académico, las agencias multilaterales como ONU-Habitat y los técnicos de los gobiernos locales. La UAP se ha vuelto una política pública consolidada y ha sido intensamente reproducida en todas las ciudades brasileñas.

En los últimos 20 años, la urbanización de barrios marginales en Belo Horizonte se ha encauzado hacia el modelo de intervenciones estructurales, conocido por "Programa Vila Viva", que promueve grandes transformaciones en los tugurios, con miras a brindarles las mismas condiciones que en el resto de la ciudad. Dichas acciones han causado numerosos impactos sociales y espaciales en las regiones donde son aplicadas.

Esta investigación arranca de la hipótesis de que dicho modelo no se ha concretizado, a causa de las contradicciones presentes en el discurso y en la práctica de esta forma de UAP. Se analizan los modelos que han influido en su construcción y se les contrasta con la realidad de la favela "urbanizada", a partir de entrevistas conducidas junto a los más importantes actores de la producción del espacio por la urbanización (los vecinos y los técnicos del gobierno), en la "Vila Nossa Senhora de Fátima" (una de las regiones donde se ha intervenido).

Palabras-clave: barrios marginales, urbanismo, ideología, producción social del espacio, urbanización de poblados precarios, "Programa Vila Viva".

ABSTRACT

Structural interventions in slum upgrading – a case study in Vila Nossa Senhora de Fátima (Belo Horizonte, Brazil).

Slums and other forms of poor people's dwelling in Brazilian cities aren't an undesirable outcome of urban growth. Those informal seizures reflect urban spoliation and different paths to wealth accumulation in the production of cities. State, planning and urbanization are decisive portions of this project, by reinforcing the conditions that prevent those inhabitants from having access to the city.

Slum upgrading (UAP, from the Portuguese acronym) appear today as the State's response in order to unwind the historical background of governmental neglect towards those settlements. This is the end result of a long process, in which social movements, academia, multilateral agencies such as ONU-Habitat, and local government officials took part. UAP has become consolidated public policy and has been intensely reproduced in all Brazilian cities.

In the last 20 years, slum improvement in Belo Horizonte has converged towards the structural intervention model known as "Vila Viva" Program, which promotes extensive improvements in slums with the aim of ensure them the same conditions as the rest of the city. These actions have produced numerous social and spatial impacts in the slums where they have been attempted.

This study follows the hypothesis that this model has not been successful, due to contradictions in discourse and practice regarding this kind of UAP. We analyze the models influencing its conception and contrast them with the reality of the "improved" slum, using data from interviews with the main stakeholders of urbanization as production of spaces (which are the dwellers and government officials) in Vila Nossa Senhora de Fátima (one of the intervention sites).

Keywords: slums, urban planning, ideology, social production of space, slum upgrading, "Vila Viva" program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas da fase de planejamento urbanístico - PRODECOM (MINAS GERAIS, 1987, p. 42).....	79
Figura 2 – Fluxo de execução das políticas habitacionais do município.....	93
Figura 3 – Instrumentos de Democratização da Gestão da Política Municipal de Habitação.	94
Figura 4 - Diagrama de Externalidades e Resultados do PMI - Projeto Multisetorial Integrado do BNDES.....	116
Figura 5 - Vila Nossa Senhora de Fátima - Contexto urbano local (Fonte: Google Maps. Elaboração própria)	148
Figura 6 – Área de estudo antes da intervenção estruturante, 2005	150
Figura 7 - Aspecto do leito do Córrego do Cardoso em 2004 (URBEL, 2011).....	151
Figura 8 - Aspecto da encosta antes da intervenção estruturante no limite oeste da área de estudo em 2003 - Talvegue do Córrego do Cardoso próximo a Escola Municipal Edson Pisâni (Reprodução:URBEL, 2011).....	152
Figura 9 - Perímetro da área de estudo após a urbanização – 2013 (Fonte: Google Maps, elaboração própria).	153
Figura 10 - Vila Nossa Senhora de Fátima – esquema de setorização do entorno da área de estudo.....	154
Figura 11 – Proposta de aproveitamento da encosta na urbanização - abertura de vias e construção de tipologias habitacionais. (Fonte: URBEL, 2001, Diagnóstico, p.09. Elaboração própria a partir de reprodução).	162
Figura 12 - Aspecto de vias internas na área de estudo com urbanização anterior à intervenção estruturante – Beco Murilo Rubião e Rua São Tomás (20/07/2013).	170
Figura 13 - Área de estudo antes (2004) e após (2013) a urbanização estruturante.....	171
Figura 14 - Implantação dos edifícios habitacionais executados pela intervenção estruturante - Avenida do Cardoso (10/09/2013)	172
Figura 15 - Caminho de pedestres construído a montante dos edifícios habitacionais - Beco Vinicius de Moraes (10/09/2013).....	173
Figura 16 - Relação entre a implantação dos edifícios habitacionais e o interior da área de estudo - Avenida do Cardoso e fim do Beco Mendes. (10/09/2013).	173
Figura 17 - Padrão de urbanização das vias de pedestres, utilização de elementos pré-moldados - Beco Sem Nome. (10/09/2013).	174
Figura 18 - Padrão de urbanização das vias de pedestres, tratamento do limite com os lotes - Beco Adonias Filho. (10/09/2013).	174
Figura 19 - Padrão de urbanização das vias de pedestres, soluções para adequação aos acessos existentes - Beco Xisto (10/09/2013).....	175
Figura 20 - Áreas não urbanizadas, via veicular - Rua Rui Guerra (10/09/2013).....	175
Figura 21 - Áreas não urbanizadas, via de pedestres - Becos Murilo Rubião e Talita (10/09/2013).	176
Figura 22 - Áreas não urbanizadas, via veicular - Rua Paiva (10/09/2013).	176
Figura 23 - Ligação da Rua Paiva com a Avenida do Cardoso pelo Beco Mendes, trecho executado como via não veicular (10/09/2013).	177
Figura 24 - Áreas não urbanizadas, via veicular com alta declividade - Rua Rui Guerra (10/09/2013).	177
Figura 25 - Áreas não urbanizadas, interseção viária com alta declividade - Ruas Rui Guerra e São Tomás (10/09/2013).....	178
Figura 26- Áreas não urbanizadas, talude sem tratamento - Rua Rui Guerra (10/09/2013)..	179
Figura 27 - Conflitos nas áreas urbanizadas - canaleta de drenagem com tubulações de esgoto sanitário e de abastecimento de água - Rua Rui Guerra (10/09/2013).	179

Figura 28 - Conflitos nas áreas urbanizadas, Ligação predial de esgoto sanitário aparente em beco urbanizado - Beco Mendes (10/09/2013).....	180
Figura 29 - Urbanização no limite de APP - via de pedestre com cercamento (10/09/2013).	180
Figura 30 - Urbanização no limite de APP, lançamento de entulho em canaleta de drenagem - Rua Rui Guerra (10/09/2013).....	181
Figura 31 - Urbanização no limite de APP, destruição da cerca de proteção e lançamento de entulho - Via de pedestre (10/09/2013).	181
Figura 32 -Urbanização no limite de APP, falta de limpeza e conservação da área verde - Via de Pedestres (10/09/2013).....	182
Figura 33 - Urbanização no limite de APP, área remanescente sem tratamento - Via de Pedestres (10/09/2013).....	183
Figura 34 - Urbanização no limite de APP, área remanescente sem tratamento - Beco Sérgio Buarque (10/09/2013).	183
Figura 35 - Urbanização no limite de APP, área remanescente sem tratamento - Via de Pedestres com Beco Pereira (10/09/2013).	184
Figura 36 - Urbanização no limite de APP, falta de tratamento ambiental das encostas - Encosta leste no talvegue da Segunda Água (10/09/2013).....	185
Figura 37 - Urbanização no limite de APP, área remanescente sem tratamento no encontro com vias veiculares - Avenida do Cardoso (10/09/2013).....	185
Figura 38 - Urbanização no limite da APP, área remanescente sem tratamento no encontro com vias veiculares - Rua Nossa Senhora de Fátima e talvegue da Segunda Água (10/09/2013).....	186
Figura 39 - Urbanização da área, recalque em pavimento de via de pedestre - Beco Cartola (10/09/2013).....	187
Figura 40- Urbanização da área, corte de terra e ampliação de construção - Via de Pedestres (10/09/2013).....	187
Figura 41 - Urbanização da área, guarda-corpo destruído - Rua Nossa Senhora de Fátima (10/09/2013).....	188
Figura 42- Urbanização da área, contenção e talude construídos em processo de ruína - Beco Sérgio Buarque (10/09/2013).....	188
Figura 43 - Ocupação no interior das quadras, construção de novas edificações - Beco Murilo Rubião (10/09/2013).....	189
Figura 44 – Ocupação no interior das quadras, construção de novas edificações - Beco Xisto (10/09/2013).....	189
Figura 45 - Ocupação no interior das quadras, corte de terra no interior do lote à jusante de via veicular - Rua São Tomás com Beco Murilo Rubião (10/09/2013).....	190
Figura 46– Ocupação no interior das quadras, acesso condominial - Beco Murilo Rubião (10/09/2013).....	190
Figura 47 - Ocupação no interior das quadras, lote desocupado a jusante da via - Rua Paiva (Fonte: Google Maps).....	191
Figura 48- Ocupação no interior das quadras, lote desocupado a jusante da via - Rua Nossa Senhora de Fátima (10/09/2013).	191
Figura 49 - Urbanização da área, alargamento de via veicular - Rua Nossa Senhora de Fátima (10/09/2013).....	192

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Recursos Ordinários do Tesouro Municipal por ano fiscal – 2003 a 2013 (unidade: mil reais).	35
Tabela 2 - Distribuição de recursos públicos aplicados em BH de 1995 a 2001.	100
Tabela 4 - - Orçamento Participativo: valores aprovados por OP – 1993 a 2014.	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período até 1960.....	59
Quadro 2 - Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período de 1960 a 1980. ...	67
Quadro 3 - Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período de 1980 a 1993. ...	82
Quadro 4 - Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período de 1993 a 2003. .	102
Quadro 5 - Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período de 2003 a 2014. .	122
Quadro 6 - Síntese dos programas de intervenções estruturantes em Belo Horizonte (1994 a 2014).	142
Quadro 7 - Tipologias construtivas na área de estudo.	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área de Especial Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
AVSI	<i>Associazione Volontari per il Servizio Internazionale</i>
BHTRANS	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CHISAM	Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CHISBEL	Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte
CMH	Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte
COHAB	Companhia Estadual de Habitação
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTM	Cadastro Técnico Municipal
DI	Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios
DRENURBS	Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular de Belo Horizonte
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GTZ	Sociedade Alemã para Cooperação Técnica (<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>)
HABITARE	Programa de Tecnologia da Habitação
HBB	Habitar Brasil BID
I.E.	Intervenções estruturais
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGPM	Índice Geral de Preços - Mercado
MCMV	Minha Casa Minha Vida
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organizações das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPH	Orçamento Participativo da Habitação
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAT Prosanear	Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PEAR	Programa Estrutural em Áreas de Risco
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PGE	Plano Global Específico
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMH	Política Municipal de Habitação
PMI	Projeto Multissetorial Integrado
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PROAP	Programa de Assentamentos Precários do Rio de Janeiro
PROAS	Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROFILURB	Programa de Lotes Urbanizados
Pró-Moradia	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público
Promorar	Programa de Erradicação da Sub-habitação
Prosanear	Programa de Saneamento Integrado
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
ROT	Recursos Oriundos do Tesouro
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – Presidência da República
SERFHS	Serviço de Recuperação de Favelas e Habitações Similares
SLU	Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUP	<i>Slum Upgrading Programs</i>
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
UAS	Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais
UEM	Unidade Executora Municipal
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VIURBS	Programa de Estrutura Viária de Belo Horizonte
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1. Urbanização de favelas	20
1.2. Objeto de Estudo: intervenções estruturantes	25
1.3. Estratégia de pesquisa.....	28
2. POBREZA, URBANIZAÇÃO E IDEOLOGIA.....	30
2.1. A lógica da desordem: crescimento, pobreza e informalidade	32
2.2. A ilusão urbanística: favela e urbanização	41
3. POLÍTICAS PÚBLICAS NA FAVELA.....	49
3.1. Período até 1960: a habitação emerge como necessidade na sociedade brasileira	55
3.2. Período de 1960 a 1980: O sonho da casa própria e a ilusão do enfrentamento quantitativo do déficit habitacional.....	60
3.3. Período de 1980 a 1993: Reconhecimento do lugar da favela nas políticas habitacionais	71
3.4. Período de 1993 a 2003: formação do modelo de urbanização de favelas.....	86
3.5. Período de 2003 a 2014: Urbanização de Assentamentos Precários (UAP): o sucesso da estratégia internacional de <i>slum recovery</i>	113
3.6. Intervenções estruturantes na urbanização de favelas em Belo Horizonte (1994 a 2014)	128
3.6.1. Programa Alvorada: primeira experiência estruturante.....	129
3.6.2. Programa Habitar Brasil (HBB-BID): de 1995 a 2002	133
3.6.3. Projeto Multisetorial Intergrado do BNDES (PMI) no Aglomerado da Serra.....	139
4. METODOLOGIA	146
4.1. Área de Estudo: Contexto geral e justificativa.....	147
4.2. Urbanização da área de estudo.....	156
4.2.1. Proposta aprovada pelo PGE (2001)	157
4.2.2. Reestruturação do Sistema Ambiental.....	159
4.2.3. Reestruturação do Sistema Viário	160
4.2.4. Reestruturação do Sistema Habitacional	161
4.2.5. Reestruturação do Sistema de Saneamento.....	163
4.2.6. Erradicação das Situações de Risco	164

4.2.7. Regularização Fundiária	165
4.2.8. Propostas para a Área Social.....	166
4.2.9. Propostas adotada pelo PMI da Serra (2005).....	167
4.3. Urbanização executada na área de estudo (2005 a 2014).....	170
4.4. Considerações preliminares sobre a urbanização realizada.....	194
5. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	198
5.1. Entrevistas - Moradores.....	198
5.1.1. Produção do espaço pelo morador.....	199
5.1.2. Necessidades, problemas e desejos	203
5.1.3. Expectativas, conhecimento e avaliação da UAP	209
5.1.4. Avaliação sobre o lugar hoje (o que mudou?)	215
5.1.5. Outras experiências de urbanização e sugestões à UAP.....	222
5.2. Entrevistas - Técnicos.....	223
5.2.1. Tempo de trabalho na empresa e histórico de atuação	224
5.2.2. Conhecimento e expectativas sobre a UAP	224
5.2.3. Avaliação sobre a UAP.....	226
5.2.4. Concepção da UAP, projetos e PGE	227
5.2.5. Execução da UAP.....	230
5.2.6. Outras formas de UAP.....	231
5.2.7. Avaliação sobre o lugar hoje (o que mudou?)	231
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	233
REFERÊNCIAS.....	239
APÊNDICES	249
ANEXOS.....	250

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca compreender as contradições presentes no modelo de intervenções estruturais em favelas, implementado pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, na Vila Nossa Senhora de Fátima, localizada no Aglomerado da Serra¹, em execução desde 2006².

Estas contradições são identificadas ao se analisar criticamente o urbanismo que subsidia as políticas públicas e observar as evidências empíricas de seus resultados na favela. Estas constatações sugerem a existência de impasses no alcance dos objetivos proferidos pelo discurso que embasa e justifica as ações de urbanização em assentamentos precários³.

Segundo os argumentos teóricos da economia política da urbanização brasileira e da produção social do espaço, a urbanização, empreendida pelo Estado, tem uma relação direta com o modo de organização econômica e política da sociedade, causador dos processos sócio espaciais que originam a pobreza e a segregação na cidade. Uma das consequências deste quadro é a produção do espaço por parte da população, através de soluções informais de moradia, como as favelas (LOJKINE, 1981). O Estado participa como um ator indispensável para a construção desta realidade e, mesmo com todos os avanços do conhecimento técnico científico sobre o urbanismo e o planejamento, mostra-se incapaz de reverter os efeitos negativos deste processo, caracterizados pelo constante crescimento da cidade, da urbanização e da desigualdade socioespacial (LEFEBVRE, 1999)⁴.

¹ O aglomerado da Serra é um complexo de favelas formado há mais de 80 anos pelas Vilas Cafezal, Marçola, Nossa Senhora da Aparecida, Nossa Senhora da Conceição, Nossa Senhora de Fátima, Novo São Lucas e Fazendinha. Localizado no limite sudeste do município de Belo Horizonte, próximo à região central, é a maior favela da Região Metropolitana e possui uma população superior a 50 mil habitantes.

² Empresa de economia mista, responsável pelo planejamento e execução das ações e intervenções de urbanização das vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social e também pela produção de novas habitações. Até 2010 a URBEL era chamada de Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte.

³ Existem várias denominações para estes tipos de assentamentos. Em Belo Horizonte, geralmente são chamados como vilas e favelas. Duas nomenclaturas são importantes para entender a caracterização deste tipo de assentamento: o IBGE classifica como *aglomerado subnormal*, um recorte territorial específico no país, “cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” e que atenda a alguns critérios urbanos específicos (ocupação ilegal da terra, urbanização fora dos padrões vigentes ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica) (IBGE, 2011, p.27). O Ministério das Cidades adota o termo *assentamento precário* para áreas com características semelhantes ao IBGE, porém amplia o enfoque da subnormalidade, a partir de alguns aspectos ambientais, sociais e relativos à funcionalidade urbana (BRASIL, 2010, p.11).

⁴ Entende-se por processos sócioespaciais “aqueles que cobrem um amplo espectro que tem início com a produção social do espaço no capitalismo, passando pelas formas de sua estruturação funcional e territorial

A favela e as outras formas de moradia precária não são um efeito indesejável deste sistema capitalista industrial e do seu modo de organização da cidade e do território, mas sim uma estratégia fundamental para o planejamento e a produção das cidades. Tais formas de assentamento mantêm os custos da reprodução da força de trabalho e do consumo coletivo (necessidades de moradia, transporte, educação, consumo) rebaixados, pois viabilizam a moradia de trabalhadores que recebem salários que não permitem o acesso à habitação e aos serviços urbanos. Desta forma o Capital aproveita-se da ocupação informal como solução para o atendimento das demandas objetivas da produção e como mais uma alternativa para acumulação de riquezas. (KOWARICK, 1979).

A produção informal da cidade e da moradia não seria possível sem o sacrifício e a contribuição dos saberes construídos cotidianamente pela população favelada, mas, sobretudo, ela não se realizaria sem a atuação do Estado, quando exerce o papel de determinar o que é legal e o que é ilegal, o que pode e o que não pode ser construído na cidade (ROY, 2009).

O universo das favelas brasileiras representa mais de 20% da população nacional (IBGE, 2011) e se ampliou e se consolidou ao longo das três últimas décadas, e, apesar de ter sobrevivido a um regime de investimento baixíssimo durante este tempo, esteve submetido a um rígido modelo de planejamento regional e urbano (MONTE-MÓR, 2008). Por isso, a favela e as formas de ocupação informal não são resultado da falta de planejamento, ocorrem a partir de lacunas e contradições reproduzidas pelo modo como o poder público atua no atendimento das necessidades sociais na cidade, sobretudo a habitação.

Neste contexto, os assentamentos precários mostram-se como uma forma de ocupação da cidade encontrada pelas populações pobres, produzida com os seus próprios meios, de forma parcialmente autônoma em relação às leis ou regras estabelecidas socialmente na cidade e na qual assumem com isso todo o ônus da produção da habitação. E no caso da favela, das ocupações urbanas, dos loteamentos periféricos, assumem também a produção da infraestrutura coletiva. Isto ocorre porque o mercado de terras e de moradias não é acessível a estes cidadãos, devido à baixa remuneração que recebem e aos altos preços da terra e da habitação – resultantes da disputa entre os agentes imobiliários e da distribuição desigual dos investimentos públicos em urbanização (KOWARICK, 1979). Desta forma, estes assentamentos representam uma solução para o modo de produção econômica e do processo

(social) e chegando às formas de intervenção sobre esta estruturação, especialmente pelo poder público, por meio do planejamento e da gestão” (COSTA, 2005, p.29).

de urbanização vigentes que se apropriam destas soluções sem assumir o seu custo. Neste contexto a favela é uma solução econômica mais do que um problema a ser resolvido.

Apesar da sua importância enquanto meio barato de reprodução da força de trabalho para o Capital (o que significa uma estratégia de acumulação de riquezas) e por representar inicialmente uma liberação do Estado do pesado encargo no provimento destas necessidades básicas (os meios de consumo coletivo – habitação, terra urbanizada, transporte, educação etc.), a favela, historicamente, tornou-se uma estrutura urbana própria, a partir de “formas cotidianas de apropriação dos lugares, espaços fundamentais de conquista de autonomia baseadas em práticas e experiências da vida cotidiana, no uso do espaço” (MELO, 2009, p.19) que não funciona isolada da cidade e que interfere no funcionamento e na gestão urbanos estabelecidos e por isso não pode ser desconsiderada pelo planejamento.

1.1. Urbanização de favelas

A urbanização de assentamentos informais, como uma política pública consolidada, promovida pelo poder público municipal e financiada principalmente por recursos federais, tem sido, atualmente, a principal forma de enfrentamento pelo Estado ao problema do acesso à cidade e à moradia pela população pobre nas principais cidades do país. Os programas, estratégias e recursos internacionais exerceram notável influência na construção destas políticas difundidas pelos programas federais (CARVALHO e MARQUES, 2010).

Além disso, a retomada de investimentos federais na infraestrutura produtiva do país, pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), criado em 2007, para fazer frente ao déficit de produção de habitações para todas as faixas de renda no país, resgatou o processo de financiamento da indústria da construção civil e criou para os brasileiros, através de financiamentos de longo prazo, possibilidades para aquisição da casa própria. Os recursos deste programa habitacional têm sido aplicados, em sua maior parte, na cidade formal; no entanto, nas favelas têm sido utilizados apenas na complementação da demanda habitacional resultante das intervenções em UAP (CARDOSO, 2013).

Este modelo de política pública foi sendo construído em um processo histórico, com a produção da cidade e da favela acontecendo conjuntamente, ou seja, apesar das favelas serem fruto de uma realidade desigual e segregatória, as causas da produção da precariedade nos assentamentos informais e precários permanecem, enquanto as ações de regularização,

principalmente urbanística (através de obras de engenharia), se sobrepõem como uma das políticas públicas existentes na direção da superação da pobreza e da precariedade no acesso à cidade, condições supostamente disponíveis em outras áreas da cidade.

A atuação do poder público nos assentamentos pobres urbanos transformou-se ao longo dos anos, tendo se concentrado durante bastante tempo em sua erradicação até a década 1970, estratégia que só foi abandonada quando se mostrou incapaz de acabar com a ocupação informal e após produzir diversos efeitos colaterais negativos, como o adensamento das favelas que não eram removidas (reocupadas pela população removida que não se adaptava às precárias condições proporcionadas pelos conjuntos construídos para o seu reassentamento) e pelos altos índices de inadimplência nos contratos de financiamento que a população reassentada tinha que pagar pelas novas moradias.

Estas transformações no formato das políticas habitacionais, e sua atuação nos assentamentos precários, foram influenciadas também pelos processos de transformação econômica e produtiva no país e no mundo, além das mudanças no papel do Estado e das cidades na economia global.

No final da década de 1970, buscando compensar a falência dos programas de erradicação e a incapacidade do poder público em atender à demanda de habitações para a população assalariada no país (CARDOSO, 2007), as políticas públicas habitacionais passam a reconhecer o direito à permanência na cidade destas comunidades e a buscar atender às suas carências urbanísticas.

Promovidas inicialmente por organizações da sociedade civil, como a Igreja Católica, e com a participação de alguns profissionais, estas experiências pioneiras contavam com pouco recurso e aproveitavam a participação dos moradores na execução das intervenções. Alguns programas de financiamento habitacional foram direcionados para as favelas nas grandes cidades, como o programa do Banco Nacional de Habitação (com recursos do Banco Mundial), Lotes Urbanizados (de 1972 a 1979), mas padeciam da falta de continuidade e de investimentos reduzidos ou mal aplicados, que se mostravam desproporcionais ao tamanho do problema nas cidades brasileiras (VALLADARES, 2005).

Com o sucesso destas experiências e a retomada da pressão dos movimentos sociais no final da ditadura militar, a legislação federal reconhece este tipo de ocupação urbana das populações carentes, através da Lei nº 6.766 de 1979. Ela possibilitou a regularização da ocupação de interesse social através da promoção de urbanização específica (diferenciada do

padrão legal e técnico adotado para o resto da cidade) como forma de garantir regularização da permanência de seus moradores através do parcelamento do solo.

Alguns municípios protagonizaram a criação de normas, programas e práticas no atendimento às demandas dos assentamentos precários (DENALDI, 2003). Em Belo Horizonte, o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA, criado em 1983, determinava ao município a demarcação, regularização e consolidação das áreas classificadas pelo zoneamento municipal como Setor Especial 4 (SE-4), formado pelas ocupações espontâneas da cidade de Belo Horizonte, cadastradas em levantamento de 1983. Apesar de inovador, o programa, em sua primeira década, não apresentou resultados efetivos no universo de favelas devido à falta de recursos e de uma estrutura institucional para implementação de seus objetivos (BEDÊ, 2005).

Na década de 1990, em Belo Horizonte, é instituída a Política Municipal de Habitação (PMH), quando foram elaborados programas e linhas de ação que deram origem, dentre várias modalidades de enfrentamento dos problemas habitacionais do município, às intervenções chamadas estruturais. Este período, que é marcado por governos formados por partidos políticos progressistas (Frente Bh Popular), contou com o apoio de diversos movimentos sociais e elaborou uma série de estratégias de gestão e de produção habitacional baseadas na participação popular⁵.

Neste período foram criados vários instrumentos para o debate e a construção das políticas públicas como o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Orçamento Participativo (OP), além de se verificar um significativo aumento dos investimentos públicos no Fundo Municipal de Habitação Popular (existente desde a década de 1950). Observa-se também o início da formação de uma estrutura burocrática para operação desta política, centralizada na URBEL (criada em 1986), e do desenvolvimento de planos e projetos específicos para as favelas (OSTOS, 2004).

As ações de urbanização das favelas promovidas pelo Estado contribuem, no geral, para uma relativa melhoria na qualidade de vida nas áreas onde tal política pública atua, através da execução de redes de infraestrutura (redes de coleta de esgoto, abastecimento de água e drenagem pluvial), de estruturas de contenção em encostas, melhoria no acesso viário, recuperação ambiental de áreas de preservação permanente, construção de equipamentos urbanos e ações de desenvolvimento social e econômico.

⁵ Estabelecida pela Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação, em 1993.

Nas intervenções estruturantes, a ação estatal produz grandes transformações no território e na organização espacial da favela, mas seu resultado acaba por revelar diferenças entre as expectativas (técnicas e políticas) criadas pelo discurso do planejamento público e o que é produzido pela urbanização. Além disso, apesar de conterem procedimentos de consulta e participação popular, as expectativas dos moradores muitas vezes acabam sendo absorvidas pelos discursos dos planos e projetos, sem que estes possam participar ativamente da tomada de decisão sobre a urbanização.

Ao se analisar os documentos produzidos pelo poder público na avaliação da urbanização de favelas observa-se que eles enfatizam o avanço histórico que estas ações representam (BRASIL, 2010). Ressaltam através de números a dimensão alcançada pelas obras executadas e enfatizam os efeitos positivos da execução de melhorias realizada nos assentamentos precários (URBEL, 2011). O engajamento observado na crítica ao urbanismo destes trabalhos não reconhece os conflitos que reproduz e acaba por justificar o aumento da escala destas ações, ampliando os impactos (positivos e negativos) sobre o cotidiano das favelas e sobre a vida de seus moradores.

Os custos da urbanização de favelas geralmente são determinados a partir do que é necessário para implantar o padrão (projetual e construtivo) adotado pelo órgão público, o que pode gerar uma necessidade alta de recursos quando estes padrões não se adequam à diversidade de situações características do espaço da favela; neste contexto, a estratégia da urbanização de maior porte pode não ser desejável ou eficiente para a melhoria da realidade socioespacial da favela (BUENO, 2000).

Somente no final da década de 1990, com o aporte de recursos internacionais para o desenvolvimento de programas habitacionais, como o Habitar Brasil (HBB), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é que as ações estruturais passaram a ser implementadas efetivamente pela URBEL, em 1995, na Vila Senhor dos Passos. Além da barreira financeira, foi necessário vencer outras resistências, como a dificuldade, tanto dos técnicos quanto da população das favelas, em aceitar a viabilidade daquele modelo e suas consequências, como a promoção de um grande número de remoções ou a longa espera para o alcance dos resultados do planejamento, por se tratar de uma ação de médio e longo prazos.

A retomada dos investimentos públicos nacionais na produção habitacional, através dos programas financiados por recursos do governo federal ou com recursos internacionais, acabou por viabilizar a reprodução das intervenções em assentamentos precários por todo o

país, em programas como o FAT-PROSANEAR (com recursos do Orçamento Geral da União), o Vilas Urbanizadas (com recursos do BID) e o Projeto Multisetorial Integrado (com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Em Belo Horizonte, as intervenções estruturantes são iniciadas no âmbito de alguns programas nos assentamentos Vila Califórnia (2003), Taquaril e Vila São José (2005), e no Aglomerado da Serra (2005).

A criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS em 2005 consolidou um espaço institucional e orçamentário nas políticas públicas nacionais para as ações em urbanização de assentamentos precários⁶.

O PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, iniciado pelo governo federal em 2007 com a intenção de estimular a economia, retomar os investimentos públicos em infraestrutura social, urbana, logística e energética no país e permitir o aumento da oferta de emprego e geração de renda no país em meio a crise econômica mundial de 2008 e 2009, acabou por permitir que a URBEL continuasse os investimentos nas intervenções e ampliasse o programa Vila Viva para mais 05 grandes assentamentos na cidade (Morro das Pedras, Aglomerado Santa Lúcia, Várzea da Palma, Vila São Tomás e Aeroporto, Pedreira Prado Lopes), com a previsão de alcançar 38% do total de habitantes em vilas e favelas da cidade⁷.

O Vila Viva é tratado pelos meios de comunicação, pela propaganda oficial e por algumas instituições internacionais, como um padrão de sucesso para ações de recuperação de favelas. Observa-se um esforço concentrado, tanto em nível nacional (através do Ministério das Cidades) quanto em nível municipal, para ampliar de forma majoritária estas ações de grande porte físico e orçamentário, em detrimento de alternativas experimentadas nos últimos anos (algumas observadas na própria área estudada), como o apoio à autoconstrução ou ações de urbanização promovidas pela co-gestão, com a participação direta dos moradores na execução das obras.

Esta ampliação pode ser observada no aumento da escala física das intervenções realizadas pelo município no território dos assentamentos precários, na busca por alcançar melhores resultados, priorizando a melhoria na avaliação de indicadores de desempenho socioambiental (como número de famílias atendidas, percentuais limites de investimento por tipo de ação ou

⁶ O SNHIS foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.124 de 2005, e através dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, direciona-se à população de baixa renda, especialmente a que se encontra limitada a rendimentos de até 3 salários mínimos e que compões a quase totalidade do déficit habitacional do país.

⁷ BELO HORIZONTE. URBEL. *Vila Viva – Integração das vilas à cidade*. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8178&lang=pt_br&pg=5580&taxp=0&>. Acesso em 05/03/2014.

índice de atendimento por um ou mais serviços públicos) e na eficiência técnico-financeira destes empreendimentos estabelecidos pelos governos locais ou pelos órgãos de financiamento, além da difusão de seus resultados visíveis ao resto da cidade⁸.

Observa-se uma reduzida quantidade de estudos críticos aprofundados sobre os resultados deste modelo de urbanização nas cidades brasileiras, talvez decorrente da sua recente difusão como política pública no país. A produção acadêmica (artigos, dissertações e teses) tem discutido a UAP sob diversos aspectos, principalmente a partir de estudos de caso específicos, como experiências em determinados assentamentos ou cidades e de estudos com enfoque sobre questões teóricas ou metodológicas de determinado programa.

Existem relatórios de avaliação e estudos técnicos desenvolvidos por instituições de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e pelo Programa de Tecnologia da Habitação (HABITARE). Além disso, outra fonte de informação relevante são os manuais e cursos de capacitação municipal difundidos pelo Ministério das Cidades, além das publicações produzidas pelos órgãos internacionais que promovem este tipo de ação, como a ONU-Habitat, o Banco Mundial, o BID e a Aliança das Cidades; eles tratam principalmente da análise de resultados nas cidades onde as ações aconteceram, apresentam metodologias de implantação dos programas, difundem as melhores práticas e estratégias para o aprimoramento destas ações.

1.2. Objeto de Estudo: intervenções estruturantes.

O modelo urbanístico da intervenção estrutural, atualmente implementado pelo Programa Vila Viva em Belo Horizonte, pode ser compreendido como uma intervenção que busca ser uma ação integrada com outras políticas sociais, promovendo progressivamente profundas transformações nos núcleos habitacionais dos assentamentos afetados (URBEL, 2011)⁹.

Estas ações foram previstas pela PMH, a partir de 1993, como uma das formas de se intervir nos assentamentos existentes e surge com a intenção de reverter um histórico de ações isoladas na urbanização e na regularização das favelas da cidade executadas pelo município.

⁸ No capítulo 3, é apresentado um panorama com a evolução deste modelo e dos elementos adotados para avaliação e controle da qualidade pelo poder público.

⁹ O termo *Vila Viva* é uma expressão presente na comunicação oficial e em documentos internos da URBEL que não foi oficializado em nenhuma lei ou decreto municipal. Tem sido utilizado para identificar as ações da política de intervenção estrutural nos assentamentos existentes, prevista na Política Municipal de Habitação (criada pela Lei n° 6.508 de 1994 e aprovada pela Resolução n° II de 1994, do Conselho Municipal de Habitação).

Buscava reverter uma realidade de poucos recursos (para execução de obras e para o desenvolvimento de planos e projetos) que possibilitava apenas o atendimento de demandas localizadas. Em algumas favelas da cidade, havia a necessidade de enfrentamentos de problemas como o tratamento de fundo de vale ou a consolidação de uma encosta com comportamento frágil ao sofrer alterações antrópicas e esta carência não possibilitava a realização de ações em espaços maiores ou o enfrentamento de problemas físico-ambientais que exigissem muitas remoções e a execução de obras complexas ou de longo prazo (BEDÊ, 2005).

Devido à importância das experiências vivenciadas em Belo Horizonte e em outras cidades, como no Rio de Janeiro e São Paulo, estas ações, sobretudo a partir do aumento na disponibilidade de recursos internacionais, adquiriram algumas características semelhantes nos seus pressupostos e práticas de urbanização em favelas, tanto na sua forma de conceber a intervenção (planos e projetos) quanto na forma de executar a urbanização.

Considerando que estas ações de urbanização alcançaram uma predominância no portfólio das políticas habitacionais dos grandes municípios e que têm sido intensamente apoiadas pelos programas urbanos do Ministério das Cidades, que em Belo Horizonte manifesta-se através do modelo de intervenções estruturantes, busca-se conhecer quais os elementos que levaram a consolidação deste contexto de uma forma hegemônica, em detrimento de diversas outras formas de atuação pública para melhorias habitacionais em vilas e favelas, como as presentes na política habitacional da cidade. Esta hegemonia vem acompanhada de uma aparente mobilização na busca pela ampliação deste modelo de intervenção, marcada principalmente pelo aumento da escala física das propostas de urbanização e da priorização das ações sobre o espaço físico (em detrimento de outras ações de natureza socioeconômica ou jurídica).

Suas transformações não se realizam sem produzir a reboque uma constelação de efeitos colaterais oriundos dos impactos da urbanização sobre os assentamentos, como os observados sobre o mercado informal de terras e a dinâmica habitacional da área, sobre a desarticulação das relações espaciais existentes no tecido urbano antes dele ser reestruturado e suas consequências sobre os processos de produção da moradia e de autoconstrução (ABRAMO, 2009; FERNANDES; PEREIRA, 2010).

Apesar do aumento da atuação estatal nas favelas, hoje conhecidas como urbanização de assentamentos precários (UAP) ou *slum upgrading*¹⁰, e da ampliação de sua dimensão

¹⁰ Também conhecida como *slum recovery*.

financeira (e conseqüentemente espacial), o negligenciamento das questões relevantes para o combate destes fenômenos e a permanência dos fatores causadores da pobreza urbana indicam que tais políticas públicas não estão sendo operadas para a superação efetiva das mazelas observadas nestes assentamentos. Também conhecida como *slum recovery*, tais ações representam uma estratégia de amenização e alívio destas condições (ROY, 2009), ao mesmo tempo em que reforçam a segregação urbanística ao promover profundas alterações na dinâmica e na estrutura do espaço da favela, mantendo os processos de expropriação desta população, através da continuidade na sonegação pelo poder público de bens e serviços urbanos que continuam sem atendimento, mesmo após a urbanização.

Além disso, as condições econômicas que engendram a pobreza e a produção destas soluções informais (favelas, loteamentos informais, ocupações urbanas, cortiços) permanecem (MARICATO, 2011).

No contexto de Belo Horizonte, nota-se que à medida que avança no tempo e na importância como um campo de atuação institucional e político, a urbanização de favelas tem ocorrido intensamente na ação sobre o território, mas apesar deste incremento, algumas ações consideradas estratégicas para a superação da precariedade nas favelas, presentes nos modelos e políticas anteriores responsáveis pela construção do programa de intervenções estruturantes, até agora não se efetivaram, quais sejam:

- a regularização jurídica e fundiária das terras ocupadas;
- o atendimento às necessidades habitacionais¹¹;
- ações integradas de desenvolvimento social, através de outros órgãos e programas municipais;
- a implementação de mecanismos para controle urbano, gestão do uso do solo e solução de conflitos nas áreas urbanizadas.

1.3. Estratégia de pesquisa.

A pesquisa debruça-se assim sobre esta realidade urbana e sobre a política municipal de urbanização de assentamentos precários, tendo como área de estudo uma parte do complexo

¹¹ Observa-se, no caso estudado, que as ações habitacionais se restringiram à mitigação parcial dos impactos no assentamento das obras, através da produção de novas unidades habitacionais em número inferior ao de moradias removidas e remoções, através do pagamento de indenizações por benfeitorias que têm sido muito questionadas no meio jurídico e acadêmico.

de favelas do Aglomerado da Serra, parte da Vila Nossa Senhora de Fátima. Este complexo, especificamente a área estudada, tem recebido, há mais de 20 anos, ações de urbanização (empreendidas diretamente pelos poderes estadual e municipal, e indiretamente pelo governo federal através do financiamento das políticas habitacionais).

Considerando estes argumentos iniciais, adotamos então a seguinte hipótese de pesquisa: as ações de urbanização de assentamentos precários, implementadas na área de estudo pelo programa de intervenção estrutural, têm demonstrado a impossibilidade em concretizar os resultados proferidos pelo discurso que as embasa e justifica as suas ações, considerando o modelo institucional, político e ideológico a que estão submetidas.

Para verificação da hipótese levantada, foram desenvolvidas duas etapas: uma discussão teórica e uma investigação empírica na área de estudo.

O capítulo 2 apresenta uma discussão teórica na qual se busca compreender os elementos estruturais na formação social e econômica da sociedade urbana no país que participam na produção da pobreza e dos assentamentos informais, considerando o papel do Estado e da urbanização na produção desta realidade.

Parte-se do entendimento que a atuação do Estado, através da urbanização nas cidades brasileiras, tem um papel de duplo sentido, na medida em que é responsável por garantir as condições sociais de sobrevivência e funcionamento da cidade e pela continuidade da produção econômica e da acumulação de riquezas no modo de produção vigente. Daí a necessidade de se estudar os processos e suas contradições, através da abordagem de economia política da urbanização, visando estabelecer os limites aos quais o poder público e suas ações estão subordinados.

O urbanismo é a ferramenta utilizada pelo Estado para esta organização espacial da sociedade. Construído a partir do conhecimento técnico científico, ele busca possibilitar a construção de um sistema de relações sociais com intenção de estabelecer um modo de vida urbano, promovendo tanto o ordenamento físico (do ambiente geográfico natural e do ambiente construído) como o ordenamento social (da programação e do controle das atividades humanas). Para entender estas formas de urbanização e o urbanismo que as alimenta é preciso revelar as ideologias que os estruturam (LEFEBVRE, 1968).

O capítulo 3 se concentra no objeto de estudo: as políticas públicas nas favelas, em especial os programas e ações de urbanização. É desenvolvido um panorama da evolução dos modelos de urbanização de assentamentos precários no país e em Belo Horizonte, de modo a identificar

quais os aspectos relevantes que contribuíram para a formação das ações de intervenção estruturante e quais os pressupostos ideológicos subjacentes a cada um desses modelos de planejamento e urbanização.

Busca-se com esta abordagem conceitual desvelar as entranhas desta política, associando-a a suas verdadeiras influências político econômicas, na tentativa de questionar a suposta isenção que emana dos discursos do conhecimento técnico científico, que justifica a atuação estatal sobre o território urbano e que contribuí para continuidade e a ampliação das políticas de intervenções estruturantes, sem, no entanto, permitir o debate suficiente sobre os seus impactos sócio espaciais.

No capítulo 4 apresenta-se a etapa de investigação empírica, composta por duas partes. A primeira, uma análise das transformações produzidas pela urbanização na estrutura e na dinâmica urbana da área de estudo, através do mapeamento do território por levantamento de campo (percursos com registro em mapas e levantamento fotográfico). Esta etapa permite identificar quais foram às ações estruturantes concebidas pela proposta de urbanização que efetivamente se materializaram na realidade do assentamento e questionar criticamente qual a sua pertinência para a estrutura e a dinâmica urbana da área de estudo. A segunda apresenta a análise das entrevistas semi-estruturadas, realizadas com moradores na área de estudo e técnicos que participaram da implementação das ações de urbanização do programa Vila Viva, com o registro das opiniões sobre os impactos da urbanização e as impressões sobre seus resultados.

Nas considerações finais buscou-se a elaboração de contrapontos entre a teoria e a observação dos elementos coletados a partir da realidade (empíria), de modo a apontar conclusivamente as contradições aparentemente presentes nas diferenças entre os dados da realidade e o discurso do urbanismo. Através de sua ideologia, pretende suplantar uma ordem existente na favela que é considerada precária, subnormal, não urbanizada, “morta” (se considerarmos o jogo de palavras presente na marca do programa: Vila-Viva) segundo sua finalidade (LEFEBVRE, 1968) e os verdadeiros resultados para os pretensos sujeitos deste planejamento, os moradores.

2. POBREZA, URBANIZAÇÃO E IDEOLOGIA.

Uma delegação tão volumosa em escala e alcance social teria que acarretar o que acarretou: a fabricação de uma linguagem urbana exótica, não compatível com ordens exógenas e bastante estranhas. Um discurso aberto demais que resiste a ser dominado e desagrada a quem tenha esse propósito. Um discurso cheio de possibilidades de dar poder. Naturalmente um poder limitado à sua temática. Favelados, periferias e demais autoprodutores de moradia ou de espaço habitacional e urbano contam com sua força de trabalho como recurso principal. (SANTOS, 1983, p.97)

Ao se investigar uma política pública de combate à pobreza e às carências sociais e urbanísticas de um assentamento como as favelas, entende-se que é importante identificar quais são as razões sociais e econômicas para sua produção no contexto da sociedade atual.

As formas de ocupação informal ou espontânea, encontradas pela população pobre, são reflexo das estratégias de exploração de riquezas através da terra urbana que acabam por reproduzir a segregação e a informalidade nas cidades.

Os problemas urbanos nas cidades brasileiras são marcados por carências nos serviços públicos e coletivos e no histórico déficit de habitações, caracterizado pela recusa do mercado em viabilizar a produção de moradias numa quantidade e variedade adequadas aos diversos níveis de renda da população assalariada e pela incapacidade do Estado em promover o atendimento destas demandas, sobretudo das populações mais carentes. Este cenário é agravado pela distribuição desigual da urbanização promovida pelo poder público na tentativa de atender às demandas do mercado imobiliário e das populações com maior capacidade de organização e de reivindicação pelos serviços públicos.

A organização da sociedade urbana no país se articula principalmente pela produção e negociação do espaço urbano como uma mercadoria. O crescimento urbano neste contexto se dá através dos processos de expansão urbana, como os loteamentos e de construção de edifícios, que são comercializados através do mercado imobiliário. A dinâmica que regula os preços destes produtos está diretamente relacionada ao grau de urbanização das terras onde se localizam, caracterizado por possuírem vias de acesso, serviços sanitários, abastecimento de energia e iluminação pública ou oferta de serviços públicos como escolas e hospitais. O Estado atua como o gestor deste processo de urbanização estabelecendo, através do planejamento urbano e da fiscalização, as regras de uso e ocupação do solo e como produtor, promovendo diretamente ações de urbanização, geralmente consideradas por suas

administrações de interesse público ou em casos onde o capital privado não se interessa em atender estas demandas.

Neste contexto da urbanização capitalista, as formas de acumulação de riquezas reproduzem a segregação territorial que condiciona o acesso à cidade e à capacidade de pagar o preço definido pelo mercado para cada região, seja pela obtenção da renda da terra através da expansão urbana e da distribuição da urbanização, seja pela retenção especulativa de terrenos. Além disso, os trabalhadores, remunerados com salários abaixo dos custos necessários à sua sobrevivência neste meio urbano, são impelidos a sobreviver num contexto de informalidade e de urbanização precária. A informalidade e a precariedade urbanística são os reflexos mais evidentes desta estratégia do capitalismo na produção da cidade.

A pobreza urbana e a segregação espacial são efeitos do modo de organização socioeconômica das cidades brasileiras e configuram-se espacialmente em diversos tipos de assentamentos humanos como as favelas, os cortiços e os loteamentos, que se distribuem nas cidades, tanto em suas áreas centrais como periféricas. As favelas, classificadas, segundo o IBGE (2011), como assentamentos subnormais, são reflexos da divisão social do trabalho e também, consequência das estratégias de exploração econômica do capitalismo sobre a cidade (KOWARICK, 1979).

O crescimento econômico e a expansão do território urbano no país, apesar de se apresentarem como reflexos da modernização da sociedade, não têm sido acompanhados por um aumento da qualidade de vida e dos serviços urbanos para a população (SOUZA, 2006). À medida que as cidades têm se tornado o *locus* principal de concentração de poder e de informação e, portanto, de produção de valor e de riquezas (CASTELLS, 1999), observa-se o crescimento da precarização do trabalho e o aumento da pobreza dos assalariados e da carência nos serviços de consumo coletivo necessários à reprodução destes trabalhadores. As barreiras impostas aos trabalhadores no acesso à cidade (terra, moradia, facilidades e serviços urbanos, localização e mobilidade) são uma das causas do agravamento da pobreza urbana, sobretudo na realidade urbana e rural, das economias globalizadas no contexto do neoliberalismo, marcadas pela progressiva redução das políticas sociais, da interferência estatal e dos subsídios no caso da habitação (HARVEY, 2005).

2.1 A lógica da desordem: crescimento, pobreza e informalidade.

Lojkine (1981) demonstra que o modo de produção capitalista busca aumentar a produtividade do trabalho através da socialização das condições gerais de produção, por exemplo, através da urbanização. Neste contexto, o mercado e a especulação imobiliária têm a função de permitir a exploração do valor criado através da urbanização.

A urbanização possui um papel fundamental na estruturação deste mercado, servindo de elemento de valorização dos seus produtos, porque confere uma melhoria nos atributos funcionais de uma área, aumentando seu valor enquanto mercadoria negociável e sua utilidade enquanto bem demandado pela coletividade.

O Estado, principal agente desta urbanização, assume o ônus no provimento dos meios de consumo coletivo (habitação, infraestrutura e serviços urbanos), acabando por concentrar estes recursos nas áreas já ocupadas (ora para atender aos clamores da população local, ora para apoiar os investimentos privados no crescimento urbano). Assim, a partir da distribuição desigual no território dos investimentos públicos, o Estado transforma-se em “fator de intensa valorização diferencial da terra, aparecendo como ator importante nos processos de especulação imobiliária e segregação social” (KOWARICK, 2009, p.23).

A economia política da urbanização brasileira se realiza a partir da combinação de diversos mecanismos que atuam na produção da cidade : a superexploração dos trabalhadores (pelo rebaixamento dos salários aquém da capacidade de manter as suas necessidades básicas de reprodução), a espoliação urbana (pela transformação destes meios de consumo coletivo em mercadorias e a apropriação dos investimentos públicos em urbanização, com a finalidade de reforçar a especulação e valorização da terra urbana e da moradia) e a informalidade manifestando-se como uma alternativa encontrada, não só por trabalhadores mal remunerados, ou à margem do mercado de trabalho formal, mas também por outras classes sociais que têm dificuldade em participar do mercado imobiliário (MARICATO, 2009).

A interação entre a dinâmica urbana (produção e reprodução do espaço urbano e da cidade) e os meios de acumulação do Capital na cidade é chamada pelo sociólogo Lúcio Kowarick de espoliação urbana:

[...] é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p.59).

O conceito da espoliação urbana revela que as contradições e os problemas socioespaciais das cidades brasileiras são reflexos não apenas da busca pela redução dos custos de produção e de reprodução da força de trabalho pelo Capital (como o nível de remuneração dos trabalhadores ou os investimentos públicos e privados em infraestrutura), mas também pela implementação de estratégias que garantam o enriquecimento no crescimento da cidade, a partir do processo desordenado de expansão urbana e de urbanização.

Utilizando a expressão a “lógica da desordem”, Kowarick (1979) apresenta de que maneira a especulação e a localização das classes trabalhadoras andam juntas no processo de expansão urbana das cidades brasileiras, a partir da década de 1970. Este processo é caracterizado pelo crescimento urbano destas cidades, através do capital imobiliário que adotou estratégias determinantes para a expansão urbana e para a reprodução da segregação territorial: a ocupação de áreas periféricas caracterizadas pela carência de urbanização, pela distância dos postos de trabalho e pela inexistência de serviços urbanos e a retenção especulativa de terrenos nestas áreas para venda posterior após a sua valorização advinda da urbanização e da consolidação destes novos bairros.

Neste contexto, a distribuição desigual dos ônus e benefícios da urbanização, assim como as soluções informais encontradas pelos trabalhadores para sua sobrevivência na cidade, não são uma consequência indesejada do processo de crescimento econômico e urbano, mas uma estratégia indispensável para garantir a acumulação de capital a partir da cidade.

A moradia, por ser uma necessidade objetiva dentre os meios de consumo coletivo na dinâmica urbana, tem um papel fundamental na materialização deste cenário especulativo e desigual. O crescimento econômico, que demanda o aumento do número de trabalhadores, pressiona a demanda de habitações e tem como principal consequência a valorização da terra urbana. Esta valorização se intensifica principalmente nas áreas centrais densamente ocupadas e com uma menor oferta de habitações. Neste cenário, a moradia passa então a ser viabilizada pelas relações econômicas do mercado imobiliário, ou seja, deixa de ser um direito (uma condição subjetiva¹² para a produção, um meio de consumo coletivo) e torna-se mercadoria (um meio de acumulação de riquezas pelo mercado).

¹² Segundo a economia política, no modo de produção capitalista, as condições objetivas para o trabalho são aquelas necessárias para garantir sua participação na produção e subjetivas as condições demandadas pelo trabalhador enquanto indivíduo, que apesar de serem fundamentais para a sobrevivência mental e física do homem, não são diretamente necessárias para a acumulação do capital (LOJKINE, 1981).

O aumento do preço da terra na expansão da cidade torna antieconômica a produção de moradias pelo mercado privado (por reduzir indiretamente a margem de lucros nos empreendimentos imobiliários), e cria dificuldades para o Estado atender esta demanda indispensável para a garantia da reprodução da força de trabalho, sobretudo para as classes trabalhadoras com baixa remuneração (BONDUKI, 1998).

É importante ressaltar que este processo de expansão urbana pelo mercado compromete a possibilidade do poder público realizar a urbanização, visto que toda a terra (a exceção dos espaços de uso comum reservados como o arruamento e as áreas livres públicas - ELUP) é ocupada pela propriedade privada (lotes e edificações), impossibilitando e encarecendo a execução de importantes estruturas urbanas coletivas, como as áreas verdes, áreas para instalação de equipamentos e para execução de redes de grande porte para saneamento básico. Isto resulta em um processo constante de urbanização incompleta, no qual o Estado executa somente o que é possível a partir de suas prioridades e perspectivas materiais e políticas e acaba gerando uma estrutura urbana ineficiente, que sofre de problemas ambientais e urbanos permanentes e que é marcada por um processo que nunca cessa, onde a urbanização busca intervir em uma infraestrutura incompleta, em permanente expansão e constantemente sobrecarregada (MARICATO, 1979).

A conformação de bairros e regiões com uma estrutura urbana incompleta contribuiu para a criação de zonas mais propícias às ocupações informais. No geral, as áreas não afetadas pela urbanização acabaram configurando-se como territórios com menor valor comercial, pouco controlados por seus proprietários e acabaram sendo utilizadas através de ocupações ou pela comercialização clandestina (realizada por quem não tem a posse da área) ou irregular (sem que as exigências e a regularização do parcelamento junto ao município fossem atendidas).

A periferia como fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho é consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira das últimas décadas. Possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração de trabalho, e de outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida a classe trabalhadora (KOWARICK, 1979, p.41).

Além de ocupar estas zonas de urbanização incompleta, os bairros pobres, como os loteamentos e as favelas, também ocupam áreas ambientais ou reservadas para obras públicas pelo parcelamento do solo por permanecerem abandonadas pelo poder público por longos anos (como faixas de servidão de redes públicas, áreas para o alargamento de vias e áreas de preservação permanente como encostas, fundos de vale ou margens de rios). É importante notar que, no geral, são áreas que permanecem desocupadas, seja porque o mercado formal

não se interessa em explorar ou por apresentarem um custo não adequado para as expectativas econômicas de exploração imobiliária.

Neste processo de crescimento urbano marcado pela constante desigualdade e defasagem nos padrões de urbanização, o Estado mostra-se incapaz de programar formas mais racionais de ocupação do solo, apesar da disponibilidade de vários instrumentos jurídicos e urbanísticos concebidos para enfrentar tal desafio.

A desordem no processo de expansão urbana contribui para aumentar o poder do Estado, quando ele se torna o principal ator responsável pela urbanização e pelo atendimento das necessidades coletivas, o que faz com que os investimentos públicos tornem-se um elemento de reforço no processo da valorização e da especulação do mercado imobiliário e da construção civil (BRANT; KOWARICK, 1979).

A distribuição dos investimentos públicos na urbanização na cidade de Belo Horizonte pela última década, demonstrada na Tabela 01, revela a concentração de recursos em determinadas funções urbanas em detrimento de outras relacionadas diretamente à dinâmica habitacional.

Tabela Exercício	Urbanismo	Saneamento	Transporte	Gestão Ambiental	Habitação	Saúde
2003	158.387,92	147.615,23	490,98	71.399,90	42.117,00 (2,81%) ¹³	235.913,90
2005	126.856,90	178.454,30	45.123,76	42.924,66	48.052,93 (2,65%)	298.288,66
2007	190.412,16	213.968,04	40.230,42	57.038,59	67.031,83 (2,85%)	394.139,89
2010	207.715,72	342.702,73	52.782,77	103.114,08	81.528,60 (2,53%)	452.815,91
2013	311.334,77	373.621,31	211.280,36	101.229,81	182.916,05 (3,81%)	846.954,76
Crescimento (%)	89,16	109,98	9.411,19	71,95	199,57	160,50

Tabela 1 Recursos Ordinários do Tesouro Municipal por ano fiscal – 2003 a 2013 (unidade: mil reais)¹⁴.
Fonte: Despesas por origem de recursos ordinários, PBH.

Observa-se que há uma evolução com as despesas ordinárias realizadas com o item habitação, porém sua participação no orçamento geral do município apresenta uma ampliação mínima incompatível com o crescimento da demanda habitacional na Região Metropolitana de Belo

¹³ Percentual do item correspondente ao total de despesas ordinárias no exercício anual.

¹⁴ Foram considerados os valores totais dos recursos ordinários, sem considerar os recursos vinculados oriundos de outras fontes de receita que não o Tesouro Municipal. Disponível em: <www.pbh.gov.br/transparência>. Acesso em: 15/03/2014.

Horizonte (RMBH), que durante o período de 2000 a 2010 apresentou uma evolução de 44,30%, visto que o município participa com quase a metade (47,76%) do total de domicílios da RMBH (FJP, 2013).

Este quadro fez com que a maior parte da população brasileira, excluída do mercado privado e das políticas públicas, encontrasse suas próprias formas de ocupar a cidade. Apesar da existência de um rico aparato de leis e planos urbanísticos, não se observa a sua utilização para modificação deste quadro, não havendo iniciativas que promovam soluções habitacionais que vão além das praticadas (produção privada da moradia, enfrentamento quantitativo do déficit habitacional e permanente agressão ambiental como forma de ampliar a oferta de terras para ocupação).

Segundo Maricato (2009), o processo de urbanização e de concentração populacional nas cidades do país, sobretudo nas regiões metropolitanas (atualmente 84% da população brasileira mora nas cidades), resultou em avanços nos indicadores sociais urbanos, como a redução da mortalidade infantil e a ampliação do acesso à educação básica, embora coexista com outros indicadores críticos como o saneamento ambiental. Esse processo de urbanização intensa veio acompanhado de características bastante negativas como a ocupação inadequada do solo e o aumento exponencial das favelas, que apresentaram um crescimento populacional geral de 3,18% em 2000 para 6,00% em 2010 (IBGE, 2011).

Para Ananya Roy (2009), estas formas de produção do espaço estão presentes em todas as cidades dos países periféricos, chamados pela autora de *global south*, e possuem algumas características-chaves do urbanismo, como uma “territorialidade e flexibilidade extralegal do Estado”, pois ela ocorre no âmbito do Estado (que determina o que é legal ou ilegal) e em certas vezes é alvo de atuação direta do Estado; “modos de uma regulação social e discursiva”, através da sua reprodução a despeito da violação de planos e normas públicas, mas que muitas vezes é estruturada por diversas formas de discursos legitimatórios de regulação social ou extralegal; e por último “a produção de um valor espacial diferenciado”, muito mais do que um setor econômico informal, ela produz uma forma de valor espacial (diferencial) a partir da assimetria entre a geografia do que é “informal” e “formal”, facilitando assim a lógica urbana de destruição criativa, tornando-se altamente eficaz no ‘reparo espacial’ da produção de valor e de lucros no espaço urbano. “Neste sentido, a informalidade não é uma relíquia pré-capitalista ou um ícone de economias 'atrasadas'. Na verdade, é um modo capitalista de produção, por excelência”. (ROY, 2009, p.826).

Leis e planos não têm garantido o ordenamento territorial e acabam tornando-se instrumentos ideológicos de controle e dominação da dinâmica da ocupação urbana, exercendo um papel distinto na produção da cidade: garante e regula a produção do mercado formal através do zoneamento e da regulação de parâmetros urbanísticos e, sob o pretexto da legalidade, busca controlar e reprimir as formas alternativas (informais ou ilegais) empreendidas pela população excluída.

A produção do ambiente construído e, em especial o ambiente urbano, escancara a simbiose entre modernização e atraso. Padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é a regra. Como lembram Schwarz e Arantes, inspirados em Brecht, “a exceção é a regra e a regra é a exceção” numa sociedade em que a maioria não alcança a condição de cidadania (SCHWARZ, 1990; ARANTES, 1992 apud MARICATO, 2009, p.278).

A produção da habitação é o elemento chave na ocupação da cidade e na sua urbanização. O mercado imobiliário define a oferta, a distribuição e o formato do atendimento às demandas de se localizar (habitar e trabalhar) na cidade e para garantir suas necessidades de acumulação de riquezas, uma condição de constante especulação na busca de manter a valorização do seu produto. Aqueles que não conseguem meios financeiros de participar deste processo acabam por sofrer uma conseqüente segregação.

A produção da moradia pelo mercado privado é um meio de realização do capital, ou seja, “o seu interesse tende a produzir uma mercadoria socialmente adequada quanto ao seu padrão de habitabilidade para as faixas de renda mais elevadas” (KOWARICK, 1979, p.56), possibilitando uma maior acumulação de riquezas pelo mercado imobiliário. Com isso, a produção de habitações direciona-se a um público com maior renda, mantendo a população com baixos salários sem acesso a este bem.

Por diversos fatores, a produção de habitação pelo poder público (chamada de habitação social) também não é alcançada pela população. Os custos para aquisição, mesmo quando o governo participa com parte deles (subsídios) e as regras de financiamento tornam-se impeditivos e acabam por expulsar estes moradores para outras formas de moradia, como o aluguel ou a ocupação de favelas. A política econômica e de remuneração do país (composição do salário mínimo, tributação da cesta básica, oferta pública de serviços essenciais) não considera alguns custos indiretamente associados ao problema da habitação,

comprometendo a renda do mutuário apenas com o pagamento do custo de produção da moradia¹⁵.

A literatura publicada sobre as políticas habitacionais brasileiras alicerça as afirmações nas quais os mecanismos públicos e privados estabelecidos para o enfrentamento numérico da questão da moradia vêm historicamente se ancorando e simultaneamente fortalecendo: (1) a pré-determinação do modo de morar dos trabalhadores, apoiada na racionalização do espaço mínimo; (2) a mercantilização da casa própria, associada à produtividade lucrativa da indústria da construção; (3) a expansão do tecido urbano por meio da periferação, assentada em estruturas urbanas pré-determinadas e nos interesses da especulação imobiliária; (4) a negação aos trabalhadores de baixa renda do acesso à terra, aos serviços urbanos, aos espaços públicos e ao crédito, pensados além do assistencialismo ou da doação de produtos; e (5) a exclusão dos cidadãos dos processos de decisão referentes ao espaço urbano (MORADO NASCIMENTO; TOSTES, 2009, p. 22).

A insistência do governo brasileiro no enfrentamento quantitativo deste problema urbano, buscando o permanente aumento da quantidade de moradias produzidas e insistindo em reservar parte desta produção para as demais faixas de renda, tem se mostrado um remédio mais perigoso do que a doença (MORADO NASCIMENTO, 2009).

Até a década de 1980, a produção de moradias foi viabilizada através de um programa maciço de financiamento do capital imobiliário e das indústrias da construção civil, implementado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964. Apesar de ter iniciado com a prioridade da produção de unidades com valores compatíveis para as faixas de renda que compunham a maioria do déficit, esta política não teve sucesso e acabou abandonando o enfrentamento da base do déficit¹⁶. Extinto em 1986, somente a partir de 2004, o governo federal retomou o financiamento habitacional efetivamente através do programa Crédito Solidário e em 2007, com o início do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁷, que deu início ao programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). O MCMV foi criado para combater quantitativamente o déficit de moradias; até 2013 o programa produziu mais de 1,5

¹⁵ O valor de uma moradia é composto por custos diretos - preço do terreno, custos de construção dos imóveis, e os indiretos - os juros cobrados através das parcelas do financiamento habitacional. Mas o custo para viver onde se localiza a moradia como transporte, lazer, alimentação, disponibilidade de serviços coletivos (hospitais, escolas, lazer) também influencia na capacidade de manter o pagamento do financiamento público, ainda mais se a produção habitacional se concentrar em áreas remotas, sem capacidade de atender às demandas cotidianas características das áreas ocupadas pelo uso habitacional.

¹⁶ Vários fatores foram determinantes para tal situação: a falta de controle do mercado de terras nas cidades, o alto custo para sobrevivência cotidiana dos conjuntos produzidos em áreas distantes e sem infraestrutura ou serviços urbanos, além das dificuldades para o pagamento do financiamento da habitação pela população com menor renda (DENALDI, 2003).

¹⁷ O PAC foi criado com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento nacional através de investimentos nos setores de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Para atender especialmente as demandas de habitação, foram criados o PAC Urbanização de Favelas e o programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2012).

milhão de habitações. No entanto, estudos apontam diversos problemas na concepção do programa, assemelhando-se aos impasses vivenciados pelo BNH, sobretudo a ausência no combate aos elementos urbanos e sociais que comprometem o direito à cidade no país.

A análise dos pressupostos e das decorrências dos parâmetros utilizados tanto na definição dos espaços das habitações como dos espaços externos resultantes e de seus impactos na conformação das cidades, permite considerar que as contribuições do programa são muito pequenas quando não inexistentes. O programa não propõe avanços, nem incorpora avanços já consolidados na abordagem dos espaços e no entendimento do que seja o direito à cidade.[...].

O espaço não é ocupado ao acaso, e a transformação das dinâmicas que definem os padrões qualitativos e quantitativos desta ocupação é fundamental para o enfrentamento da questão habitacional brasileira, indissociada dos padrões gerais de nossa urbanização. Desta maneira, habitação e urbanização se conformam mutuamente, refletindo e definindo condições mais amplas de nossa economia, de nossa sociedade e da inserção do país no sistema mundial.

O PMCMV não apresenta explicitamente possibilidades de transformação de muitos dos problemas de nossas cidades, reproduzindo a consideração isolada dos aspectos que condicionam a qualidade do habitat urbano. Ao reduzir o morar às unidades habitacionais, sem menção às questões que definem a localização e suas relações com o espaço e a vida mais ampla das cidades, o Estado brasileiro acaba por colaborar na reprodução de vários dos problemas de nossa urbanização, perdendo uma grande oportunidade de transformar os padrões perversos característicos dos espaços de nossas cidades (MORADO; TOSTES, 2011, p.03).

Apesar da retomada de investimentos públicos na produção habitacional, o atendimento à faixa que representa a maior parte do déficit ainda não é prioridade, sobretudo por conta do modelo que privilegia a produção privada da moradia. Mais de 80% do déficit habitacional do país se apresenta em famílias com rendimentos de até cinco salários mínimos, mais de 90% deste universo é composto por famílias com até 3 salários mínimos (FJP, 2013).

BOLAFFI (1979) argumenta que a habitação é encarada a partir de um falso problema. Ao considerá-la isoladamente, sem todos os elementos que compõem as necessidades sociais e humanas do habitar, e que a habilitam como um direito, a moradia torna-se apenas mais um dos elementos urbanos que contribuem para o processo de acumulação de riquezas. É preciso que sejam considerados os outros custos sociais da reprodução da força de trabalho como alimentação, saneamento, cultura, transportes.

Sendo assim, uma grande parte da produção da habitação é conduzida à margem deste mercado, através da autoconstrução. Ela é resultado da ação prática dos próprios habitantes ao empreenderem todas as ações para a produção da moradia, ao conceberem e gerenciarem

diretamente a construção da casa, a despeito das normas urbanísticas ou do conhecimento técnico de engenharia e arquitetura (BONDUKI, 1998)¹⁸.

Apesar da autoconstrução estar presente na maioria das moradias urbanas, ela não é um sinônimo de moradia precária, construir a própria casa representa estratégia predominante para a provisão habitacional nas cidades brasileiras (MORADO NASCIMENTO, 2011).

O contexto amplo e generalizado de informalidade na ocupação das cidades brasileiras ocorre tanto nas favelas quanto em bairros considerados formais. A autoconstrução é um aspecto importante desta condição informal e não se manifesta da mesma maneira nas diversas formas de produção do espaço da informalidade. Nas famílias com condição econômica mais baixa esta prática é marcada principalmente por um rebaixamento dos padrões de habitabilidade da moradia e da estrutura urbana local onde se localizam (KOWARICK, 2009a).

A moradia produzida pela autoconstrução apresenta algumas características enquanto solução informal: (I) a ocupação de uma parcela de terra na cidade (comprada ou ocupada à revelia da situação jurídica da propriedade); (II) a participação direta do morador no gerenciamento da construção e em muitos casos, o trabalho da construção é conduzido pelo próprio morador; (III) ausência de participação de profissionais técnicos de engenharia ou arquitetura; (IV) não aprovação das construções e descumprimento das normas e códigos urbanísticos e ambientais; e (V) a constante atividade de ampliação e reforma das edificações, seja para ampliar a capacidade da moradia para receber outros familiares ou para permitir a geração de renda a partir da locação ou venda de espaços. Esta última característica reforça outro componente do problema habitacional que é a coabitação.

Assim, a autoconstrução, enquanto uma alquimia que serve para reproduzir a força de trabalho a baixos custos para o capital constitui-se num elemento que acirra ainda mais a dilapidação daqueles que só têm energia física para oferecer a um sistema econômico que *de per se* já apresenta características marcadamente selvagens. Por outro lado, este longo processo redundante, no mais das vezes, numa moradia que, além de ser desprovida de infraestrutura básica e de se situar em áreas distantes dos locais de emprego, apresenta padrões bastante baixos de habitabilidade (KOWARICK, 1979, p.62).

A realidade da produção informal se manifesta nas construções e em bairros ocupados por classes economicamente mais favorecidas. Mesmo que possuam os meios para a aquisição de materiais e a contratação de mão de obra na construção da moradia, na informalidade a

¹⁸ Há uma variação na terminologia utilizada para identificar os processos de produção a partir da informalidade segundo suas diferenças na contratação ou não de mão-de-obra (ainda que informalmente) – *autoprodução* ou *autoconstrução* (BONDUKI, 2006), e segundo o respeito ou não às normas de construção – *produção autônoma* ou *produção heterônoma* (KAPP, et al.,2009) .

produção do espaço sofre da ausência de vários elementos urbanos fundamentais, como deficiências na infraestrutura urbana de drenagem pluvial, calçamento, arborização, iluminação pública e irregularidades no parcelamento do solo, como a ausência de áreas verdes, praças ou a reserva de áreas para implantação de equipamentos públicos.

Apesar da informalidade representar um fator de degradação ambiental e urbana por toda a cidade, nos assentamentos precários seus aspectos são tratados pelas políticas públicas de forma distinta que as consideram como um território com deficiências que precisam ser enfrentadas através de uma ação planejada. Enquanto isso, no resto da cidade, por mais que apresentem problemas semelhantes, como a precariedade habitacional e urbanística ou a ocupação de áreas *non aedificandi*, estes aspectos vão sendo tolerados pelo poder público e coexistem com os processos de expansão, adensamento e especulação urbana.

Algumas estratégias de planejamento, como os Planos de Regularização Urbanística, os Planos Municipais de Regularização Fundiária e ações de regularização de parcelamento em áreas pobres pelo município, são produzidas pelo poder público na tentativa de reverter esta irregularidade na ocupação urbana. No entanto, estas estratégias não conseguem reverter o passivo acumulado nem impedir a reprodução ampliada destas formas de produção da cidade.

2.2 A ilusão urbanística: favela e urbanização.

Os argumentos aqui apresentados pretendem demonstrar que a favela não é uma exceção ou um desvio na construção da cidade. Estes assentamentos estão ligados ao processo de estruturação da sociedade e em muitas cidades, como em Belo Horizonte, são a forma principal de moradia de um contingente majoritário da população pobre que ocupa seu território desde antes de sua fundação (SILVA, 2013).

Apesar de tanto os bairros considerados regulares quanto às favelas estarem inseridos em um mesmo modo econômico de produção, o espaço na favela apresenta uma condição particular e diferente da cidade chamada formal: é marcado por um saber específico elaborado *in loco*, em resposta às conjunturas características da informalidade. A autoconstrução responsável pela produção do espaço na favela possui características específicas que a definem como assentamento e que, portanto, quando afetado pela urbanização reage de formas diversas aos demais espaços da cidade (SANTOS, 1981).

Uma delas é que a produção da moradia se dá em associação com a produção da infraestrutura urbana. A ocupação do território (o parcelamento, a abertura de caminhos internos, a conexão destes caminhos com os bairros vizinhos, as edificações – materiais e técnicas de construção, formas arquitetônicas) e a dinâmica em que vão sendo construídas as moradias seguem um processo marcado pela tomada de decisão pelos próprios moradores, segundo uma lógica cotidiana regida pelas suas necessidades individuais e pela sua capacidade de investir meios (materiais e humanos) na construção do lugar, casa (privado) ou rua (coletivo).

A dinâmica de formação da favela seguiu uma lógica particular, “criando práticas e um *habitus* específico, que permitiu transformar a produção espacial de forma criativa e adaptada à nova realidade” (OLIVEIRA, 2011, p.322). Esta lógica é marcada pela ação tática cotidiana como forma de resistir à segregação e à precariedade.

A desconexão com o poder público (entendido aqui como o administrado pelo Estado) é profunda, tanto em relação à parcela individual da casa, do lote, da família, quanto à parcela de uso coletivo, como a rua e o beco (construídos e administrados pela população), ou seja, por aqueles que urbanizam. Este espaço pode ser visto como resultado de um processo contra-hegemônico de urbanização, ou seja, realizado a par das regras estabelecidas pelo poder público, negociado e reproduzido ao longo dos anos e do crescimento destas comunidades através de códigos particulares, atualizados pela mediação cotidiana entre as necessidades individuais e coletivas (OLIVEIRA, 2011).

A lógica particular da produção do espaço na favela, presente nas práticas espaciais, é marcada por atributos como a flexibilidade, adaptabilidade, criatividade e que acaba escapando de um espaço controlado por encontrar formas de urbanização diferentes das estabelecidas pelas normas urbanísticas. A favela é uma ocupação diferente da cidade formal que produz uma materialidade específica no espaço, através da experiência prática cotidiana, condicionada pela sobrevivência às condições precárias, pela resistência em permanecer na terra ocupada e pelo trabalho contínuo na construção da residência e das melhorias e serviços locais básicos. É um espaço que permite o acesso (localização) e a conexão (apropriação) à cidade, mas que mantém um distanciamento simbólico mantido por uma inserção hierarquizada de estigma, segregação, preconceito e estranhamento (ROY, 2009).

A autoconstrução dos espaços e edificações na favela apresenta certo potencial de autonomia e de liberdade na produção informal do espaço, na decisão e na ação sobre o *espaço da moradia* e o *espaço urbano micro local*. Entretanto, não deve ser romantizada, senão acabará

por esconder as condições que a engendram (KAPP, 2008) e que são menos predominantes na cidade formal. Isto não significa entendê-lo como sendo um espaço desprovido de contradições, conflitos e disputas internas. Segundo Oliveira (2011, p.323), “este espaço refletirá a hierarquização socioeconômica que se expressa na cidade como um todo”.

A precariedade existente no espaço da favela está muito mais associada à histórica ausência de atuação do poder público no crescimento urbano do que ao seu modo de produção do espaço. A autoconstrução, ao mesmo tempo em que viabiliza o acesso e a sobrevivência da população pobre na cidade e se realiza pela prática cotidiana, garantindo o crescimento da favela a par das normas públicas, não representa uma independência ou oposição ao Estado, que é requisitado e faz-se presente nos assentamentos precários pelas políticas públicas sociais, pela polícia, pela execução de obras ou mesmo pela busca de capital político durante as eleições.

No geral, as abordagens que reconhecem o espaço da favela com um arranjo socioespacial próprio, distinto da cidade formal, o fazem a partir de uma perspectiva que o percebe como precário, negativo, incompleto. Uma visão do lugar da favela a partir da perspectiva da ausência, do que falta, do que não é. Se considerarmos a revisão crítica apresentada, podemos associar este enfoque sobre a favela a uma visão de mundo onde a cidade é vista como um espaço concebido para conter os elementos desejáveis para a produção (o espaço produto, como valor de troca - fábricas, ruas, portos, campo, comércio) e onde a prática cotidiana está subordinada às relações necessárias à manutenção das condições sociais de produção (o espaço processo, como valor de uso - consumo, deslocamento, trabalho, moradia, lazer).

Por isso, ao sobrepor esta visão aos assentamentos precários, acaba-se por considerá-los como não urbanizados ou possuidores de urbanização incompleta. A compreensão da favela como um espaço a ser urbanizado permeia as ideologias que fundamentam as ações públicas. Até mesmo durante o longo período de ação estatal marcado pela busca da erradicação das favelas pelo Estado, este argumento era utilizado como uma forma de negar o reconhecimento daquela forma de assentamento e para buscar sua remoção completa da cidade¹⁹.

Como visto, as causas da precariedade e da pobreza nos assentamentos urbanos estão muito além de suas causas espaciais, bem como a sua superação. Além disso, a ação pública sobre a

¹⁹ Em Belo Horizonte, os processos de remoção de população favelada aconteceram à medida que a cidade se instalava nas áreas disponíveis do plano de fundação da cidade desde 1895 e foi ocorrendo junto com a ocupação de áreas periféricas pelos trabalhadores, num processo de permissividade por parte do poder público (SILVA, 2013).

cidade, através do planejamento e da urbanização, mostram-se parte do problema. Agir para tornar urbano um lugar representa uma ilusão perante sua justificativa de atender as necessidades de uma determinada população ou comunidade, pois muitas vezes o que é produzido pela urbanização não prioriza o atendimento das necessidades e expectativas coletivas. Torna-se necessário, portanto compreender como o urbanismo e suas práticas atuam no sentido de empreender a urbanização.

Henri Lefebvre define urbanismo como sendo um pensamento operativo, instrumental, mas não filosófico, sobre o urbano - uma forma de espaço mental concebido distante do real, do cotidiano; e urbanização, o processo que participa na formação do espaço social, produto social do modo de produção dominante, operado pelo Estado como meio de “enquadramento no mundo administrado” (2006, §.15º) dos espaços da cidade.

Lefebvre (1999) aponta que há uma impossibilidade teórica e uma grande ilusão no caráter unitário do urbanismo, como sendo “a atividade que traça a ordenação dos estabelecimentos humanos no território com traços de pedra, cimento ou de metal”. Este pensamento tenta dominar e submeter o processo de urbanização e da prática urbana à sua ordem. Essa ilusão, corporificada numa aparência de técnica e conhecimento, arte e ciência, manifesta-se na ausência de um método apropriado capaz de “dominar o duplo processo, altamente complexo e conflitante: industrialização-urbanização” (LEFEBVRE, 1999, p.139).

Este processo transforma as relações sociais, produz espaço e consome espaço de forma que o modo de produção seja viabilizado e continuado, de modo que as condições de acumulação de capital e de reprodução da força de trabalho sejam garantidas.

O fenômeno urbano é entendido por Lefebvre (1999) como resultado de um processo histórico empreendido pelo modo de produção capitalista, que busca a transformação da cidade e da prática cotidiana, marcado pelo seu valor de uso (a cidade como espaço em processo, campo de relações sociais) em um estágio chamado de urbano no qual predominam o valor de troca dos espaços e dos usos, refletindo um processo de urbanização e de captura do espaço pelo Capital. O constante processo de urbanização (I) reproduz homogeneamente a expansão do tecido urbano, (II) organiza as funções urbanas através de uma distinção hierárquica e (III) fragmenta a vida cotidiana e a consciência social, com a redução da prática urbana a modos de vida que passam a ser programados e controlados espacialmente (LEFEBVRE, 1968).

O planejamento urbano articula os ideais teóricos estabelecidos pelo urbanismo para o progresso da sociedade urbana. Seu compromisso em enfrentar a subnormalidade, apesar de buscar a compreensão dos problemas destes espaços, não representa uma possibilidade de transformação, pois seus produtos (planos e projetos) são representações do espaço e de uma vida social a ser “organizada”, urbanizada. O planejamento urbano “não sabe de onde tais representações provêm, nem o que elas implicam, ou seja, as lógicas e estratégias a que servem” (LEFEBVRE, 1999. p.141).

O conhecimento científico e técnico que valida e viabiliza esta ação ideológica (buscando imprimir uma determinada interpretação da realidade), concretiza-se no planejamento público e constitui a ideologia urbanística que organiza o espaço social a partir da compreensão do território como uma soma de lugares e de objetos e que suplanta a práxis urbana cotidiana, dimensão na qual a favela foi sendo construída.

Na favela, a práxis urbana acaba sendo o campo central da produção do espaço, na sua concepção, vivência e percepção. Ou seja, este espaço se manifesta e possui valor mais nas ações e trocas de informação e de laços sociais do que na forma e na estética do seu ambiente construído. Ao contrário da cidade formal, onde o valor de um espaço está submetido ao seu grau de regularidade (adequação) com normas e valores do contexto social (comum, coletivo, simbólico) e político (urbanístico) onde se localiza, no espaço informal a referência está no uso, na ocupação do espaço e as normas são transformadas à medida que as necessidades e conflitos cotidianos emergem (LOPES; PULHEZ, 2008).

Neste processo de destruição (prática e teórica / ideológica) da cidade enquanto obra criada cotidianamente pelos seus habitantes, a urbanização passa a ter um reflexo desurbanizante, embora dentro de uma ordem urbana própria, mesmo sendo feitas por urbanistas de boa vontade (os arquitetos, escritores, engenheiros) ou por administradores ligados ao setor público e até mesmo pelos promotores de vendas, todos reproduzindo um urbanismo sem reflexão (LEFEBVRE, 1999), adaptando e capacitando os espaços físicos às funções específicas, designadas pelos seus desenhos técnicos, de forma a garantir o seu funcionamento, a sua eficiência, e, portanto, o seu valor de troca.

Os conceitos colocados por Lefebvre (1999) demonstram que a produção do espaço urbano se dá através da predominância de uma lógica que oculta às relações reais, os conflitos, através da urbanização.

O urbanismo (enquanto um pensamento instrumental do urbano) e suas ciências parcelares (através dos conhecimentos compartimentados como a engenharia, a arquitetura, a demografia) possuem um método de produzir uma análise a partir de uma representação da realidade. Ela busca representar a pretensa totalidade da cidade (pretensa por considerá-la homogênea) a partir do registro do universo espacial segundo um determinado foco, visando à identificação ou o diagnóstico de problemas para, em seguida, elaborar respostas (soluções, ações curativas) para estes problemas (LEFEBVRE, 1999).

Esta análise é sintetizada a partir de um desenho que se baseia genericamente sobre a estrutura espacial (física, territorial, arquitetônica) desconsiderando as relações sociais existentes no espaço (internas, subjetivas, ocultas ao olhar do espaço físico). Esta estratégia se torna um exercício de concepção de um novo espaço.

Por ter como base uma representação do real e por propor uma ação sobre este real, concebida a partir de uma imagem dele, a ação do urbanismo torna-se uma ilusão urbanística. Ela manifesta-se como uma ilusão de classe (pois é concebida e reproduzida por determinados grupos sociais – os técnicos, os pensadores, os políticos e governantes – executivos), uma ilusão filosófica (que acredita encerrar todo o mundo num sistema como o planejamento público) e uma ilusão estatista (que estabelece para o Estado este projeto colossal de administrar as pessoas e as coisas) (LEFEBVRE, 1999).

A ilusão operada pela urbanização e pela atuação do Estado no processo de tornar a cidade urbana não se realiza apenas na impossibilidade desta racionalidade se materializar, mas também porque ela profere em seguida que irá substituir e/ou suplantar a prática (e a política) urbana. Ou seja, o espaço urbanizado, prescinde da discussão ou do debate porque todas as ações e processos que nele ocorrem já foram previstos e estabelecidos.

Para o urbanista, essa prática é, precisamente um *campo cego*. Ele vive nele, nele se encontra, mas não o vê, e menos ainda o compreende como tal. Ele substitui tranquilamente, a *práxis* por suas representações do espaço, da vida social, dos grupos das suas relações (LEFEBVRE, 1999, p.141).

Esta racionalidade urbanística crê na pretensa neutralidade do conhecimento técnico-científico, entendendo que suas propostas, seus planos e desenhos são resultados de um processo isento e livre de lógicas particulares, pela sua pretensa intenção universal ou pública por tratar-se de uma ação promovida pelo Estado. É considerada por Lefebvre uma reflexão urbanística, pois ao contrário do pensamento filosófico que busca a verdade a partir dos elementos teóricos definidos precisamente afastando-os da realidade e de sua subjetividade, o

urbanismo tem como origem e objetivo esta realidade que a filosofia considera como imprecisa, inconstante, relativa (LEFEBVRE, 1999).

A reflexão urbanística não é capaz de enxergar que viabiliza a operação de uma ordem social que reproduz as limitações do urbano enquanto realidade social que ela mesma busca transformar. A informalidade é um exemplo disto, pois se reproduz a partir de um determinado planejamento urbano e não da sua ausência (ela não é um efeito indesejado dele, é fruto de sua intenção, de sua ideologia).

A razão que permite a construção deste conhecimento segue um modelo de análise criteriosa dos elementos da realidade segundo uma estrutura, uma finalidade (uma função, uma operação produtiva ou uma organização econômica) e vem imbuída de uma suposta capacidade ou sabedoria que pretende incitar uma vontade geral, um objetivo comum a ser alcançado por todos, através da direção do Estado, aquele que tem a prerrogativa e a potência de corporificar o público. “A finalidade é objeto de decisão. Uma estratégia, justificada (mais ou menos) por uma ideologia” (LEFEBVRE, 1968, p.26).

Como por ordem nessa confusão caótica? É assim que o racionalismo de organização coloca o seu problema. Essa desordem não é normal. Como instituí-la a título de norma e de normalidade? (...) O médico da sociedade moderna, se vê como um médico do espaço social doente. A finalidade? O remédio? É a coerência. O racionalismo vai instaurar ou restaurar a coerência na realidade caótica que ele observa e que se oferece à sua ação (LEFEBVRE, 1968, p.27).

Lefebvre (1968) aponta que este processo coordenado entre economia e política do espaço converge assim para a eliminação de todas as diferenças, de todas as identidades, de todas as particularidades.

O urbanismo não é uma ação objetiva, mas sim um discurso que reverbera uma ideologia, visando produzir resultados que muitas vezes não se reproduzem no espaço físico. A urbanização, o processo social empreendido a partir do discurso do urbanismo, é também um processo político, pois para alterar o espaço material e produzir uma nova configuração do mesmo será necessária a transformação das relações sociais que existem antes da intervenção.

Pode-se identificar, a partir da discussão crítica sobre a produção do espaço urbano, o papel do Estado, do urbanismo e da urbanização na sociedade brasileira, uma segunda contradição na urbanização de assentamentos precários, a primeira é resultado das condições de produção da favela na cidade, como um espaço que apesar de ser considerado pelo planejamento como um acidente de percurso é resultado direto de sua operação. A ideologia que alimenta os

modelos de planejamento da UAP tenta superar alguns conflitos existentes empreendendo melhorias materiais ao mesmo tempo em que mantêm as suas origens, como a pobreza e a segregação.

Como visto, o conhecimento técnico-científico e a ação estatal, por mais que invistam na concepção de soluções e métodos para a transformação do espaço são elementos desta contradição, pois buscam o desenvolvimento destes assentamentos através da reprodução do urbano, condição contrastante com o que é o espaço da favela como prática.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS NA FAVELA.

Proliferando em torno dos bairros residenciais mais populosos da Cidade, as favelas, aos poucos, foram transformando-se em núcleos marginais da sociedade, vivendo exclusivamente na base da mais completa ilegalidade [...]. Vegetando na promiscuidade, essas populações formam um mundo à parte, sem direitos, mas sem obrigações. À utópica aspiração de urbanizar as favelas opõem-se os mais elementares princípios da lógica administrativa. O ideal não é estimular a favela, mas eliminá-la (JORNAL DO BRASIL, 1969 apud VALLADARES, 1979, p.33).

O objetivo maior do programa de urbanização integrada e estruturante – Vila Viva – é justamente o de transformar para melhor as condições de vida dos moradores dos aglomerados. Ele não fica restrito a intervenções pontuais e suas ações têm interface com outras políticas públicas indispensáveis para ampliar o patamar de cidadania. O programa também dispõe de eixos de trabalho de acompanhamento social das famílias afetadas pelas obras, promoção do desenvolvimento comunitário e geração de renda, além das atividades voltadas para a educação sanitária e ambiental (URBEL, 2014, p.42).

A comparação entre as duas citações, com 45 anos de diferença, permite que se observe como o ideário sobre o lugar da favela e as políticas públicas em relação aos assentamentos pobres transformou-se completamente. A história das políticas urbanas e dos modelos que alimentavam as práticas públicas na favela demonstra as contradições presentes na urbanização de assentamentos precários.

Observa-se que, no modelo consolidado atualmente nas políticas habitacionais de Belo Horizonte e em nível nacional, através dos programas de urbanização de assentamentos precários (UAP) financiados pelo governo federal, estas contradições emergem da sua principal característica que é a promoção de transformações no espaço da favela com a intenção de conferir características semelhantes à cidade formal. Apesar de algumas tentativas em encontrar formas alternativas ao que é produzido no resto da cidade, a ação estatal nos assentamentos precários reproduz a técnica e a prática de uma urbanização concebida fora do espaço da favela.

Este objetivo não tem se realizado, principalmente por reproduzir todos os problemas oriundos dos elementos que participam na produção do espaço nestas intervenções: o padrão desenvolvido a partir da cidade formal, as limitações da atuação do poder público na cidade, as contradições da urbanização enquanto processo social operado pelo Estado e os conflitos socioespaciais presentes na própria favela.

A história da formação dos pressupostos presentes no modelo de intervenções estruturantes demonstra que o Estado ainda reproduz antigas práticas que afetam negativamente a estrutura e a dinâmica urbana das favelas, mesmo após 30 anos do reconhecimento das ocupações informais como parte da cidade e do direito de seus habitantes à integração com a cidade.

Em Belo Horizonte, a Vila São José é um exemplo de erradicação total para a construção de um complexo viário (o prolongamento da Avenida Pedro II). Além disso, as intervenções estruturais realizadas pela URBEL têm sido caracterizadas pela desocupação completa de extensas áreas nos assentamentos, sob a justificativa da recuperação ambiental e da desocupação de *non aedificandi*, como nos Aglomerados da Serra, Morro das Pedras e Taquaril²⁰.

Estes empreendimentos reassentam parte das famílias removidas ao longo do espaço reurbanizado, demonstrando uma tentativa de superação da prática de reassentar em locais distantes, no entanto, além deste atendimento ter alcançado parte da população afetada, ele não é mais exercido pelo órgão municipal, por conta de novas exigências do Ministério das Cidades e do órgão financiador da política de UAP, a Caixa Econômica²¹.

A inflexão observada nesta estratégia da erradicação aconteceu por conta da luta pelo reconhecimento do direito da favela em permanecer na cidade como parte do seu tecido urbano e pela preservação de suas características urbanas e ambientais, apesar de diferentes do resto da cidade, questão reivindicada por anos pelos movimentos sociais. Esta prioridade ao direito de permanecer na cidade predomina durante quase uma década (de 1980 a 1990), quando então passa a ocorrer uma mudança de atitude de diversos governos municipais que buscam a promoção da melhoria nas condições de vida destes assentamentos através da urbanização e da produção de moradias, ao invés de somente de promover a regularização jurídica da posse.

Em paralelo, a partir de propostas e de investimentos internacionais, algumas experiências peculiares que reforçaram a iniciativa de reconhecimento e consolidação da favela e avançaram no entendimento que as melhorias e intervenções, principalmente no ambiente

²⁰ As operações urbanas consorciadas realizadas em São Paulo, como a Faria Lima e a Água Espreada, também indicam a permanência deste modelo de erradicação total de favelas em nome da modernização da cidade (FIX, 2001).

²¹ A partir de 2011, a produção de novas habitações para o reassentamento de famílias desalojadas pelas obras de UAP passou a ter que ser atendido pelo programa MCMV (informação verbal obtida na entrevista n° 20 com funcionário da URBEL), ou seja, nos conjuntos que venham a ser produzidos pela PBH na cidade. Esta diretriz acabou impedindo o reassentamento nas próprias vilas em processo de urbanização, pois exige que as novas moradias estejam localizadas em áreas com regularidade fundiária, condição que a maioria das favelas em Belo Horizonte não apresenta.

construído, devem ser levadas a cabo em sua totalidade (ou seja, dando conta do máximo de problemas da favela, inclusive suas necessidades sociais e econômicas), aconteceram no país. São as primeiras experiências de intervenções que afetam a totalidade do assentamento, promovendo mudanças estruturais no seu contexto urbano, segundo um modelo de atuação pública integrada, em que vários órgãos e setores atuam simultaneamente.

Os reflexos da reestruturação macroeconômica (globalização), o novo papel que as cidades ganharam no contexto mundial (planejamento estratégico) e a criação do Ministério das Cidades acabaram contribuindo para o aumento destas experiências e para a mudança no planejamento destas políticas.

Neste contexto, a presença das agências internacionais de desenvolvimento constituiu elemento determinante para a configuração institucional e para o direcionamento dos modelos de planejamento e de urbanização de assentamentos precários numa outra direção da que vinha sendo tomada pelas práticas de planejamento e urbanização nas administrações locais. Estas instituições, como o órgão das Nações Unidas para os assentamentos humanos (ONU-HABITAT) e as instituições financeiras que apoiam seus programas e projetos, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, forneceram durante mais de 20 anos volumes de recursos muito superiores ao que os governos nacionais dos países em desenvolvimento podiam dispor dos seus orçamentos.

Algumas características, que não estavam presentes nas primeiras décadas (até o início de 1990), foram sendo incorporadas pelas políticas municipais e nacionais, ao longo deste processo: a *intersectorialidade* na atuação entre os agentes públicos envolvidos, a busca pela *sustentabilidade* urbana, ambiental e social nos projetos implementados e a preocupação em garantir a *viabilidade técnico-financeira* dos empreendimentos.

Em Belo Horizonte este contexto acabou causando a interrupção de diversas práticas e estratégias experimentadas até então nas ações de urbanização de favelas e na produção de habitação de interesse social, como a participação dos moradores na gestão dos recursos e dos empreendimentos de urbanização (autogestão e a cogestão), as diversidade de escalas, escopos e temporalidade para execução da urbanização como as melhorias habitacionais, os processos de apoio aos autoconstrutores através da assessoria técnica e auxílio para aquisição de materiais na construção, pelos moradores, da moradia e da infraestrutura (como observado na experiências empreendidas a partir do surgimento da PMH, em 1993).

Outra consequência das ações de UAP, observada na área estudada, é a consolidação de um quadro de urbanização incompleta, que mesmo após anos de investimentos, a urbanização estruturante não consegue alcançar a sua própria expectativa de melhoria do ambiente construído, mantendo a convivência de setores com padrões urbanísticos amplamente reestruturados e outros com profundas deficiências na estrutura ambiental, urbana e habitacional.

As transformações nas políticas públicas e urbanas do país, ao longo deste processo, demonstram inúmeras formas de como o Estado *tratou* a favela enquanto problema e como as políticas urbanas e habitacionais, para a cidade como um todo, participaram destas mudanças.

Os processos políticos e ideológicos, mobilizados pelos modelos de ação estatal reunidos no panorama das políticas públicas na favela, participaram na formação do modelo de intervenções estruturantes e também sofreram influências externas oriundas dos programas de desenvolvimento difundidos por organizações multilaterais de financiamento.

Alguns elementos são relevantes para a construção deste panorama sobre as políticas públicas, pois contribuem para a formação das favelas e sua tipicidade enquanto espaço resultante da pobreza e da segregação urbana. Por isto são identificados como cada modelo atuou em relação à gestão urbana, à produção habitacional e como foi o diálogo entre a urbanização e a ocupação espontânea (ou seja, como levaram em conta as características de informalidade e de autoconstrução que determinam a produção do espaço na favela).

O recorte estudado localiza-se entre a década de 1960, momento marcado pelas primeiras ações de erradicação de favelas associadas à construção de bairros formados por conjuntos habitacionais, até o estágio atual da Política Nacional de Habitação, implementada pelo Ministério das Cidades, criado em 2003, e financiada pelos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento.

A análise da evolução destas políticas públicas variou segundo alguns fatores que refletem posições estratégicas tomadas pelo poder público no planejamento da cidade e que foram determinantes na construção das ações de urbanização de favelas:

- a forma como estes assentamentos se apresentavam como campo de atuação do planejamento público, da gestão urbana e da produção habitacional;
- a produção do conhecimento técnico sobre a favela, resultando em programas, processos e métodos de levantamento, diagnóstico e proposição sobre o território;

- a configuração do aparato institucional e burocrático do poder público, sobretudo na esfera municipal, que condicionou a experimentação e o crescimento das ações de urbanização;
- e a disponibilidade e o formato dos recursos para financiamento destas políticas públicas que estabeleciam limites e regras para a ação estatal e acabavam subordinando o atendimento das necessidades locais a estes critérios.

Além destes fatores priorizou-se também a investigação de alguns aspectos gerais, diretamente ligados aos processos socioespaciais da cidade e indiretamente aos processos políticos e econômicos da sociedade e do Estado em cada período e que também influenciaram na construção dos discursos e práticas urbanísticas em foco:

- o contexto político e institucional característico de cada período;
- a estratégia predominante na gestão da cidade - o uso e a ocupação do solo, o controle e a participação do Estado no mercado imobiliário - pois se relacionam diretamente com a produção dos assentamentos precários e refletem as ações do Estado sobre os processos de produção do espaço na cidade;
- as estratégias e planos de produção da moradia, principalmente para a população de baixa renda, um dos aspectos causadores da segregação e da informalidade e responsável pela origem das favelas;
- a sobrevivência das áreas informais, especialmente as favelas, através de suas soluções próprias na produção do espaço e também as ações empreendidas pelo Estado e pelo mercado sobre estas áreas da cidade;
- e os elementos do planejamento relevantes que permitem a caracterização das diferenças entre as políticas voltadas para as favelas, como a concepção de habitação social adotada em cada programa, suas prioridades e linhas de ação, o perfil da população beneficiada, as formas de operação e avaliação destes programas, as fontes dos recursos para financiamento das ações e a política de subsídios disponíveis para os moradores.

O modelo de UAP hoje consolidado, que se manifesta em Belo Horizonte principalmente pelas intervenções estruturantes, incorporou parte dos conceitos experimentados anteriormente e se apresenta como uma convergência em torno da idéia que a melhor forma de promover o desenvolvimento urbano e social das favelas é conferir-lhe as características e facilidades do resto da cidade.

Após sofrerem influências externas aos governos que as implementaram, as políticas habitacionais voltadas para as favelas acabaram se reproduzindo dentro de um mesmo discurso. O plano de ação *Cities Without Slums*, empreendido pela Aliança das Cidades (iniciada em 1999), estratégia conjunta entre o Banco Mundial e o Departamento da ONU para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), revela os pressupostos gerais que têm influenciado as ações de UAP pelo país. Considerando os processos simultâneos que são necessários para uma boa experiência de urbanização de favelas, este discurso afirma:

- o morador se torna um cidadão;
- o barraco se torna uma casa e,
- a favela se torna um bairro (ALIANÇA DAS CIDADES, 2008, p.09).

Estas ações priorizam a urbanização na promoção de infraestrutura e serviços urbanos básicos e também na realização de ações ambientais (recuperação de áreas relevantes, educação ambiental e sanitária) e de ações sociais (estímulo à organização comunitária, assistência social para grupos de risco, programas de capacitação e geração de rendas), buscando a prática da intervenção no assentamento de forma multissetorial, ou seja, a integração entre os envolvidos na urbanização: objetivos, órgãos e equipes responsáveis²².

Atualmente, a urbanização de assentamentos precários é difundida principalmente pelo governo federal, através das ações do Ministério das Cidades, utilizando recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e que a partir de 2007, passaram a ser parcialmente associadas à produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)²³.

As ações de UAP realizadas em Belo Horizonte têm buscado implementar intervenções seguindo diretrizes que atendem, em sua maioria, ao modelo consolidado historicamente e a partir destas inúmeras influências, reproduzindo elementos de um discurso que se mostra de

²² A multissetorialidade ou intersetorialidade tem sido uma forma de atuação pública, implementada a partir das reformas do Estado brasileiro na década de 1990, com a intenção de promover uma horizontalidade nas suas ações e de superar práticas fragmentárias ou sobrepostas no atendimento à população. Um exemplo de aplicação da intersetorialidade no país é o SUS - Sistema Único de Saúde, uma estrutura nacional de atendimento onde as competências, as ações e os recursos das políticas de saúde pública são distribuídos entre os diversos níveis de governo (MONNERAT; SOUZA, 2009).

²³ O PAC é um programa de investimentos públicos federais em infraestrutura, iniciado em 2007, voltado para a execução de grandes obras para acelerar o desenvolvimento sustentável no país. Buscava a retomada dos investimentos públicos em setores estratégicos e a geração de emprego e renda. Serviu como ferramenta de enfrentamento da crise financeira mundial entre 2008 e 2009. Sua operação se dá através de captação de recursos não onerosos (mas com a exigência de execução de contrapartidas) pelos entes federativos (municípios e estados) através da habilitação de propostas e projetos junto à Caixa Econômica Federal - CEF e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (BRASIL, 2012).

maneira genérica, sem revelar quais são os limites e possibilidades da ação estatal em realizar estas expectativas, tais como:

- planejamento e gestão integrados das ações;
- participação dos moradores no processo de planejamento e execução das intervenções;
- provisão de infraestrutura urbana;
- provisão de equipamentos e serviços urbanos;
- produção de moradias e promoção de melhorias nas habitações existentes;
- regularização da posse da terra;
- recuperação ambiental;
- ações para geração de trabalho e renda.

Como será demonstrado, além das questões de natureza teórica apontadas anteriormente, as políticas relacionadas aos assentamentos precários, sobretudo o modelo das intervenções estruturantes, apresentam uma série de contradições observadas ao longo de sua evolução enquanto política pública, por conta de suas características políticas, institucionais e financeiras.

O panorama dos períodos analisados será apresentado seguindo a seguinte metodologia: descrição do contexto e dos principais elementos identificados, síntese dos aspectos mais relevantes para a formação do modelo investigado através de um quadro e análise crítica do período estudado para as políticas públicas e para a favela.

3.1. Período até 1960: a habitação emerge como uma necessidade na sociedade brasileira.

As políticas públicas sobre as favelas na década de 1960 concentraram-se unicamente na tentativa da erradicação e do controle das favelas e cortiços, através de um urbanismo higienista, ideologia dominante no início daquele século, marcada pelo estigma da marginalidade – a noção de que aquele espaço, por suas condições precárias, tratava-se de uma doença social que estimulava atitudes e hábitos negativos para a sociedade, como o banditismo, a prostituição e o abuso de drogas (PEARLMAN, 1977). O aparato legal estabelecia nos códigos urbanísticos municipais a proibição destas formas de moradia e

determinava aos governos a eliminação destes assentamentos para áreas com condições mais adequadas aos padrões socialmente valorizados, utilizando inclusive o uso da força policial. O texto do urbanista francês Alfred Agache no primeiro plano urbanístico da cidade do Rio de Janeiro ilustra a visão dominante na primeira metade do século XX e suas intenções de extermínio dessas formas de morar:

A medida que as villas-jardins operárias serão edificadas, será conveniente reservar umas habitações higiênicas e praticas para a transferência dos habitantes da favella, primeira etapa de uma educação que os há de preparar a uma vida mais confortável e normal.²⁴

Principalmente entre as décadas de 1940 a 1960, favelas inteiras eram desocupadas à noite, sem nenhum aviso ou participação dos moradores, por vezes com o uso de força policial (utilizando-se de táticas trágicas como a produção de incêndios ou o assassinato de lideranças locais), com as famílias sendo colocadas em caminhões com todos os seus pertences, sendo encaminhadas para áreas recém loteadas (sem infraestrutura e serviços urbanos básicos) ou simplesmente expulsas. Em alguns casos, como o dos imigrantes, através do pagamento de passagens rodoviárias para que retornassem às suas cidades de origem (BURGOS, 2006).

O mercado não se interessava em produzir moradias para atender esta demanda das classes trabalhadoras mais pobres, sobretudo pelo custo em dispor de terras baratas que permitissem a manutenção das taxas de lucro, mesmo com a venda de unidades a baixo custo.

A produção habitacional ficava, à época, restrita às carteiras hipotecárias dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) que reproduziam um tipo de habitação social mínima, ou seja, a promoção de conjuntos, localizados cada vez mais longe das áreas centrais devido à escalada dos preços das terras bem localizadas, e produzindo moradias idênticas com menor custo possível. Seu atendimento, no entanto, não atingia à população favelada ou aos moradores de cortiços e bairros precários, ficando restritas aos operários da indústria (DENALDI, 2003).

Somente com a criação da Fundação Casa Popular, em 1946, que surge o primeiro órgão a nível nacional responsável pela construção de moradia para as classes de baixa renda. Este órgão dependia de recursos do governo federal e contava apenas com o imposto arrecadado na transmissão de imóveis, o que impediu cumprir sua missão devido à inconstância desta fonte

²¹ AGACHE, D. A. *Cidade do Rio de Janeiro: Extensão- Remodelação-Embellazamento*. Paris: Foyer Brésilien, 1930, p.190. Disponível em: <<http://planourbano.rio.rj.gov.br>>. Acesso em: 15/07/2013.

de financiamento, às ingerências políticas dos governos municipal e estadual (responsáveis pela arrecadação do imposto) e à distribuição desigual dos investimentos, por conta do clientelismo político (AZEVEDO, 1988).

Este período de urbanização do país é marcado pela industrialização de sua economia e pela construção do protagonismo das cidades como lócus privilegiado do capital na sociedade brasileira. Por um complexo processo de luta de classes e de priorização pelo Estado no atendimento aos interesses privados da indústria e dos grupos sociais privilegiados, as cidades vão se ampliando através do mercado privado, que reproduz, em áreas cada vez mais distantes dos centros urbanos, o parcelamento da terra. Este crescimento cria uma demanda por novos bairros e por novos espaços para produzir (fábricas, depósitos, comércio) e para habitar (BONDUKI, 1998).

Em Belo Horizonte, a ocupação dos setores suburbanos localizados fora do perímetro de fundação da cidade descrito no Plano Urbanístico²⁵ de 1895, se deu através das forças e das decisões dos donos de terras e empreendedores de loteamentos, que promovem a expansão para zonas suburbanas. Esta expansão ocorreu sem uma ação coordenada do poder público para a urbanização e sem a construção de estruturas públicas para o atendimento das necessidades coletivas e sociais desta população.

A produção da cidade e da habitação como uma mercadoria era uma regra e se manifestava através da dinâmica onde o futuro morador comprava a terra, em geral, diretamente com os promotores do parcelamento dos lotes, muitas vezes pagando o preço do terreno de forma parcelada e informal diretamente ao loteador. A construção da casa ia sendo executada pelo dono do lote, progressivamente. Uma grande parcela de habitantes urbanos, tais como os trabalhadores informais, a população assalariada pobre (expulsos dos seus locais de moradia original por conta do adensamento e da modernização do centro urbano) e os imigrantes que chegavam do interior rural (expulsos pelas transformações do modelo produtivo agrário e incentivados pela demanda de mão de obra da indústria em franco crescimento) ficou fora deste processo.

Algumas iniciativas isoladas foram criadas no âmbito local das cidades, como a Fundação Leão XIII (1946) no Rio de Janeiro, vinculada à Igreja Católica, ou o Departamento de

²⁵ O Plano Urbanístico da cidade de Belo Horizonte foi criado para implantar a nova capital do estado de Minas Gerais em substituição à cidade de origem colonial de Ouro Preto. Foi implantado sobre o vilarejo existente chamado Curral d'El-Rey e elaborado segundo os princípios do urbanismo progressista pelo engenheiro Aarão Reis, previa a construção de uma cidade para 200 mil habitantes (BARRETO, 1995).

Habitação e Bairros Populares (DHPB), órgão municipal criado em 1955, em Belo Horizonte. Seus discursos representavam um sinal de mudança na visão da erradicação, seja através do desenvolvimento destas comunidades com a promoção de melhorias, como a instalação de pontos de abastecimento de água, redes de eletrificação ou através da construção de algumas moradias, ações que acabavam contribuindo para a permanência daquela população (SILVA, 2013).

Estas experiências também tinham a intenção de estabelecer uma aproximação do governo com estes assentamentos e sua população, na tentativa de exercer o controle sobre os movimentos sociais de moradores, que eram vistos como grupos de risco, subversivos à ordem política dominante. Associações de moradores foram criadas neste período da década de 1950, por exemplo, no Rio de Janeiro, a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal (BURGOS, 2006) e posteriormente (início da década de 70) em Belo Horizonte, a União dos Trabalhadores de Periferia (GUIMARÃES apud MELO, 2009).

A locação foi uma importante forma de acesso a moradias pelos assalariados do país. Em 1942, é editada pelo governo de Getúlio Vargas, a Lei do Inquilinato, congelando o preço dos aluguéis, visando controlar o aumento dos preços que se apresentava como uma resposta do mercado ao aumento da demanda, associado à ausência de ofertas de novas habitações. No entanto, ela acabou tendo um efeito inverso, desestimulando a construção de habitações para esta modalidade, estimulando a venda e difusão da habitação como propriedade privada. Com isso os preços do aluguel subiram excessivamente, dificultando ainda mais o acesso desta população ao mercado formal (BONDUKI, 1998).

O aluguel representava a única alternativa neste contexto, mas que acabou sendo comprometida pela atuação estatal e pelos efeitos da especulação imobiliária neste cenário de baixa oferta de moradias a preços acessíveis. Bolaffi (1981, p.181) aponta a importância do aluguel como forma de provimento habitacional para as demandas de interesse social, “essa solução não só tornaria a habitação acessível a um número muito maior de pessoas, como teria assegurado ao poder público um controle muito mais eficiente e racional do uso do solo urbano”, solução adotada na Inglaterra e outros países europeus. Tal estratégia permitiria a atuação direta do Estado sobre a especulação imobiliária, através da formação de um banco de terras, possibilitando a oferta de unidades bem localizadas para população de baixa renda e influenciando na formação dos preços dos produtos imobiliários do mercado privado.

Até a década de 1960, o quadro habitacional e os processos de urbanização das áreas ocupadas pela população pobre das grandes cidades, se caracterizavam pelos seguintes aspectos:

- a compra parcelada de lotes em áreas cada vez mais longe nas regiões metropolitanas (geralmente sem nenhuma infraestrutura ou serviços urbanos e em loteamentos clandestinos e irregulares);
- o aluguel de unidades em imóveis antigos e precários (cortiços, cafuas, barracões, cabeças de porco) em regiões centrais (principalmente São Paulo, que só viveu o inchaço das favelas mais tardiamente do que em relação a outras cidades, como o Rio de Janeiro ou Belo Horizonte);
- e a ocupação informal de áreas disponíveis em áreas centrais ou próximas a alguma centralidade regional ou rede de serviço urbano (como linha férrea, rodovias e zonas industriais), geralmente de propriedade pública (o que representava um risco menor ou mais lento de expulsão).

Muitas destas áreas também apresentavam dificuldades à ocupação humana como encostas íngremes e fundos de vale, áreas de aterros ou proximidade a zonas insalubres, como indústrias e faixas de servidão de estradas ou ferrovias.

Quadro 1- Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período até 1960.

Gestão da cidade	Soluções habitacionais	Ações na favela	Recursos disponíveis
- Ocupação das zonas suburbanas. - Planejamento restrito a “cidade oficial”.	- IAPI - Fundação Casa Popular. - Ocupação de favelas existentes e de áreas disponíveis. - Aluguel.	- Erradicação do “espaço marginal”. - Departamento de Bairros Populares. - Ações isoladas da Igreja Católica.	- Federal. - Municipal.

Neste período a ideologia da erradicação apenas reproduzia o castigo da remoção sobre a população urbana pobre, sem prover formas alternativas de moradia, criando fluxos migratórios de grandes contingentes que foram localizar-se nas áreas mais afastadas do centro das cidades ou que reforçaram o adensamento das favelas que se encontravam a salvo destas ações públicas. Estas favelas, apesar das condições urbanísticas e ambientais precárias,

representavam uma solução muito importante por estarem perto dos locais de trabalho, das facilidades urbanas da cidade e por terem um custo muito menor do que aquelas outras saídas para a população pobre (VALLADARRES, 2005).

Além disso, a ausência do poder público na gestão do crescimento urbano e a produção da cidade restrita ao mercado privado reforçou a demanda por espaços de moradia para uma população que também irá ocupar as favelas. Estas condições fazem com que estes assentamentos presentes na estrutura das cidades brasileiras desde o século XIX se transformem em um grave problema socioespacial, que acabaria tendo que ser enfrentado pelo Estado (MARICATO, 1979).

3.2. Período de 1960 e 1980: O sonho da casa própria e a ilusão do enfrentamento quantitativo do déficit habitacional.

O crescimento econômico e industrial do país, iniciado na década de 1960, permitiu ao Estado encontrar uma alternativa para o problema da habitação: encarregar o mercado dessa demanda social, através da produção da moradia subsidiada, ou seja, um bem a ser adquirido com a participação do Estado através do financiamento público da produção e da aquisição (consumo). Sendo tratado como um investimento necessário ao bom funcionamento das cidades e da produção, o provimento habitacional passou a ser viabilizado por um banco público de investimentos que financiaria a indústria da construção civil para que ela produzisse todas as moradias necessárias ao país.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado em 1964, com a função de financiar a indústria da construção civil (responsável pela alta geração de empregos no país) e disponibilizar o financiamento para aquisição da moradia pelas famílias trabalhadoras, criando, assim, um circuito aparentemente fechado, onde a oferta estaria garantida através do financiamento da produção e a demanda seria atendida através do financiamento público para a compra da casa própria. Caberia também ao Banco, a regulação da oferta e da demanda, ajustando os tipos e faixas de preço da habitação e os subsídios e volumes de financiamento às necessidades de cada faixa de renda do perfil dos consumidores.

A primeira década de atuação do BNH foi fortemente influenciada pelas políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que implementava estratégias de financiamento de produção habitacional na América Latina, visando a

aceleração do desenvolvimento econômico capitalista da região e afastando com isso as ameaças de revolução social e do comunismo em pleno cenário da Guerra Fria. Nestes países, o BID financiava a construção de unidades prontas, através de instituições locais de habitação, que eram transferidas de forma onerosa aos beneficiários. Esta estratégia foi chamada de *demand-oriented* e buscava o combate ao déficit habitacional através da distribuição dos investimentos orientada para determinadas faixas que apresentavam baixa oferta ou pouco interesse pelo setor privado responsável pela produção das moradias (JUNIOR, 2006)²⁶.

Durante o período de atuação do BNH, a erradicação de favelas permanecia na pauta das políticas públicas sobre os assentamentos precários em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal). Em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, as Coordenações de Habitação (CHISAM e CHISBEL), criadas em 1968 e atuantes até 1983, eram órgãos estaduais responsáveis pela promoção de remoções, utilizando-se da indenização compulsória. No Rio, foram removidas cerca de 80 favelas (a maioria localizada em áreas centrais de interesse da expansão imobiliária), um universo de mais de 130 mil moradores removidos (BURGOS, 2006); em Belo Horizonte mais de 44 mil pessoas na área central da cidade foram desalojadas (SILVA, 2013).

Esta estratégia contou com recursos internacionais (USAID). Tal ação, dentro do projeto financeiro do BNH, era vista com uma eficiente forma de autofinanciamento de sua produção, uma vez que os favelados poderiam tornar-se um grupo potencial de consumidores e estas ações permitiriam a inserção destes habitantes no sistema de financiamento habitacional. A erradicação de favelas também viabilizava a oferta de terras nas áreas centrais. Em Belo Horizonte diversos assentamentos, com décadas de existência, foram removidos em meio à mancha urbana, liberando para o mercado imobiliário seu adensamento, aproveitando a disponibilidade de recursos públicos e facilitando a execução de obras públicas, como canalização de córregos, aterro de áreas alagadas, abertura de vias etc. (SILVA, 2013)²⁷.

²⁶ Além destes recursos internacionais, o BNH era o responsável pelo gerenciamento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) composto pelos recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço composto por 8% do salário formal) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, composto pelos recursos correntes de operações financeiras da poupança e de crédito pelos bancos privados (BRASIL, 2009).

²⁷ USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional destinada a contribuir com o financiamento da habitação popular através de convênio com o estado da Guanabara (Companhia de Habitação do Estado da Guanabara / COHAB-GH). Além deste convênio, o governo americano também forneceu recursos através do programa Aliança para o Progresso (1961-1969). (VALLADARES, 2005).

Importante notar que, neste contexto de predomínio da estratégia de produção de novas moradias para o problema da favela, os impactos da pesquisa da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), se faziam sentir em administrações locais (VALLADARES, 2005). Realizada entre 1957 e 1959 em cidades como Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, esta pesquisa tratava sobre a situação habitacional da população pobre urbana no país.

No Rio de Janeiro, Serviço de Recuperação de Favelas e Habitações Similares (SERFHS), extinto em 1962, atuava na organização comunitária de sua população como forma de facilitar o acesso e a atuação do poder público nas favelas, além de contribuir para o fortalecimento do poder local de reivindicação destas comunidades junto ao Estado. Sobretudo, pela atuação do secretário para serviços sociais da Guanabara, José Arthur Rios, este órgão era “portador de uma visão singular para a época, o SERFHS rejeitou a imagem dos favelados, como objetos de caridade ou de desprezo, e tratou-os como indivíduos racionais” (PORTES, 1977, p.140). Sua extinção foi resultado da pressão de outros setores, sobretudo do governo estadual e federal para a prioridade na produção habitacional via mercado.

Neste período, para contribuir na implementação de projetos financiados pela política federal de habitação, foram criadas as companhias estaduais de habitação (COHAB). A COHAB de Minas Gerais é criada em 1965.

Outra forma de atendimento à população removida das áreas centrais era o reassentamento em grandes conjuntos habitacionais²⁸.

A experiência desenvolvida no Rio de Janeiro foi a mais representativa deste processo. Foram produzidos bairros para o reassentamento de mais de 63 favelas removidas das áreas centrais da cidade para a periferia, durante o governo de Carlos Lacerda (1960-1965), como os conjuntos Vila Kennedy, Vila Esperança e Vila Aliança, e o bairro de Cidade de Deus, um universo de mais de 30 mil habitações.

Em Belo Horizonte, o reassentamento desta população afetada se deu nas zonas suburbanas e nos municípios vizinhos, através da aquisição de terrenos pelos moradores removidos utilizando-se das indenizações recebidas. Além disso, também se observa uma grande mobilidade da população removida para as inúmeras favelas que permaneciam como o

²⁸ Os reassentamentos podem ocorrer da seguinte forma: a reocupação do local de origem da moradia com a construção de uma nova habitação; realocação da família removida em uma área remanescente dentro do assentamento e a remoção da família para outro local fora da comunidade (CARDOSO, 2007).

Aglomerado da Serra, o Morro das Pedras, a Pedreira Prado Lopes e as vilas extintas dos Marmiteiros, Querosene, Favela do Pombal e do Gogó da Ema (SILVA, 2013).

Estas ações iriam se interromper em 1975, sobretudo devido ao seu alto custo político pelas reações ao “remocionismo” empreendido durante estas duas décadas e pelos efeitos colaterais negativos que produziram na dinâmica urbana. O reassentamento em locais distantes, totalmente alheios às relações urbanas que aqueles moradores possuíam, teve como consequência o abandono em larga escala dos imóveis construídos, a revenda dos mesmos de forma irregular e o retorno desta população para as áreas mais centrais, resultando num aumento da população para as favelas que permaneceram na cidade e também a criação de novas comunidades (VALLADARES, 1979a)²⁹.

Ainda na década de 1960 aconteceram algumas experiências que revelam uma abordagem alternativa à erradicação total das favelas, experimentando efetivamente a possibilidade de desenvolvimento local destes assentamentos como saída para minimizar a sua condição precária. No Rio de Janeiro, em 1968, a CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades), utilizando a mesma fonte de recursos externos (USAID), fazendo parte do programa de governo estadual, tinha a intenção de “prover as medidas necessárias à execução do planejamento da urbanização bem como a integração dos aglomerados subnormais na comunidade normal adjacente” (CODESCO apud BLANK, 1981). O escritório de arquitetura QUADRA, formado por arquitetos como Carlos Nelson Ferreira dos Santos e Gilda Blank, experimentou uma prática de planejamento e execução concebida junto com a comunidade em todas as suas decisões e etapas. Os profissionais técnicos exerciam o papel da assessoria técnica ao movimento social ao longo do processo (BLANK, 1981).

Segundo Santos (1981) estas ações alternativas podiam ser vistas como uma manobra política, onde o governo da época pôde manter seus compromissos políticos com os eleitores favelados, ao mesmo tempo em que atendia aos desígnios da política federal de remoções, operadas pelas coordenações de habitação de interesse social como a CHISAM no Rio de Janeiro e a CHISBEL, em Belo Horizonte.

Em Belo Horizonte observa-se que as ações para promoção de melhorias nas favelas foram empreendidas através da luta cotidiana de seus moradores, com a ajuda de alguns membros da

²⁹ Hoje, no Rio de Janeiro, estes bairros estão recebendo unidades de polícia pacificadora (UPP) do governo estadual, por conta da histórica violência e domínio armado do tráfico de drogas na região e se apresentam como assentamentos precários com graves problemas urbanísticos, ambientais e sociais. Além dos dois conjuntos citados, o bairro conhecido como Cidade de Deus também foi produzido neste contexto, na década de 1970.

Igreja Católica e através dos movimentos de moradores em reação aos processos de despejos e remoções (OLIVEIRA, 2010).

Devido ao reduzido interesse do mercado privado na produção para as faixas de menor renda e ao alto índice de inadimplência por parte pelos mutuários, o BNH, no início da década de 1970, abandonou o enfrentamento da base da demanda do déficit habitacional através da produção de moradias, consolidando o insucesso desta política quantitativa de produção habitacional. Passou então a buscar o atendimento das necessidades desta população pobre através de estratégias alternativas e não mais prioritárias no contexto das políticas habitacionais. A partir desta fase, os assentamentos informais como as favelas passaram a ser um local de investimento de recursos públicos.

Esta nova direção foi influenciada por uma nova abordagem dos espaços informais de moradia dos pobres nas grandes cidades, que começou a ser difundida dentro dos órgãos internacionais de desenvolvimento. Licia Valladares (2005) aponta as discussões de John Turner e de Willian Mangin, que defendiam as favelas como uma forma eficaz de enfrentamento do déficit de moradias nas cidades, produzida com os recursos dos próprios moradores e que deveriam ser consideradas pelas políticas públicas, ao contrário da visão predominante da época de desfavelamento. As pesquisas sociológicas da época contribuíram para que as representações tradicionais sobre a favela fossem confrontadas, alterando a visão destes bairros como problemas, restrita exclusivamente à perspectiva habitacional, demonstrando que os investimentos realizados por seus habitantes contribuíam para a economia nacional. Neste contexto, a favela passava a ser vista não mais como um problema, mas sim como solução, resultando no surgimento de uma lógica que passou a defender a permanência da favela na cidade.

Turner, que era consultor das Nações Unidas e tinha visitado inúmeros países do Terceiro Mundo (México, Peru, Uruguai, Argentina, Brasil), considerava que a favela poderia servir como um estágio intermediário que permitiria a população pobre se fortalecer economicamente na cidade para então buscar, com o incentivo dos recursos públicos para habitação, uma condição melhor do que as favelas. Nesta visão os “bairros marginais” representavam uma importante ferramenta de dinamização da economia, sendo capazes de gerar riquezas até mesmo nas zonas de acúmulo de pobreza; além disso, estas soluções marginais aliviavam o ônus do Estado em um período de urbanização acelerada (VALLADARES, 2005). Turner (1988) também insistia no caráter político da liberdade,

presente no hábito de construir sua própria casa e na auto-organização presente nestas comunidades marginais.

Diante da impossibilidade de promover o enfrentamento desta demanda social via mercado, o BNH passa a considerar as soluções parciais, aproveitando-se das forças produtivas informais presentes nas ocupações:

Uma porção crescente – frequentemente acima de um terço – da população urbana mora em assentamentos de invasores que, embora superpovoados, sem higiene e carentes de serviços básicos, oferecem acomodação a preços que podem ser custeados. O mutirão é fundamental neste tipo de construção e, sob certas condições, permite um melhoramento posterior.

Uma habitação melhor em termos de espaço e de padrões de construção é geralmente uma prioridade secundária para estas famílias urbanas pobres face a melhor emprego, educação, abastecimento de água, saúde, etc (BNH, 1978, p.06).

Apesar de abandonarem o paradigma da remoção e do reassentamento em áreas distantes, a intenção destes programas ainda estava subordinada à concepção da moradia como propriedade privada, pois buscava inserir o morador, como mutuário, num sistema oneroso para obtenção da moradia. Esta abordagem, chamada de *sites and services* pelo Banco Mundial, buscava aumentar a abrangência quantitativa dos recursos investidos em detrimento da qualidade da habitação, na tentativa mudar a população que estava efetivamente sendo beneficiada pelos programas de produção maciça de moradias, a classe média; e ainda repassar o custeio de parte da moradia para os moradores, através do aproveitamento do trabalho não remunerado pela autoconstrução (DENALDI, 2003).

Os programas federais financiados pelo BNH como o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), em 1973 e o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB) iniciado em 1975, representam esta mudança. O PLANHAP viabilizava a aquisição antecipada, pelos governos estaduais ou municipais, de terrenos apropriados para a implantação de projetos habitacionais. Consistia na urbanização destas áreas para que a comercialização fosse viabilizada pelo PROFILURB (financiado com recursos do Banco Mundial), que além de urbanizar a área parcelada, fornecia recursos para a construção de moradias. O loteamento da terra era executado e comercializado pelo poder público, mas a construção da moradia era viabilizada através de duas alternativas: ou o poder público produzia um embrião ou fornecia recursos para a compra do material para que a construção da casa fosse executada pelos próprios moradores.

Durante este programa, o Banco Mundial desenvolveu um pressuposto que acabou sendo incorporado aos programas de financiamento habitacional posteriores. Após observar vários casos em que os governos locais não cumpriam suas responsabilidades no programa, mesmo após o repasse de toda a verba solicitada, o banco criou um sistema de contrapartida, ou seja, parte do custo total do empreendimento deveria ser assumida diretamente pelo governo local. (BNH, 1978).

Outro programa relevante foi o Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR), em 1979 que financiava a substituição de moradias precárias existentes em favelas e bairros pobres por construções em alvenaria, além da execução de infraestrutura urbana em áreas precárias. Era executado por empresas contratadas e que construíam embriões de 25 metros quadrados (BUENO apud DENALDI, 2003).

A construção de embriões era uma estratégia que executava apenas uma parte da moradia prevista para uma família, para que depois ela mesma, através da autoconstrução (geralmente com o apoio financeiro para a compra de materiais), construísse o restante da construção. Eram espaços de reduzida área, com um ou dois cômodos e eram vistos como um primeiro estágio da moradia, com “condições sanitárias desejáveis” (as instalações sanitárias eram executadas nesta etapa).

Vemos nestas ações algumas novidades importantes, incentivadas principalmente pelo modelo de financiamento internacional de *sites and services*: a promoção de melhorias no contexto urbanístico de áreas informais e a incorporação da possibilidade de construção pelo morador. Estas ações públicas, que buscavam a incorporação do potencial da autoconstrução como alternativa para a produção da moradia, foram difundidas por muitos anos pela política habitacional³⁰.

Ao promover investimentos em áreas urbanisticamente precárias e irregulares como favelas, o programa Pró-Morar demonstra uma mudança de foco nas ações das políticas habitacionais, até então subordinadas ao ideal da casa própria, que atuavam apenas em áreas de ocupação formal, ou seja, onde a posse da terra era regular ou que a regularização destas fosse parte do programa financiado.

³⁰ O debate entre Sérgio Ferro e Francisco de Oliveira sobre as possibilidades da autoconstrução e sua incorporação nas políticas públicas é importante para o entendimento deste período e para reflexão sobre porque esta prática não é mais adotada nas políticas habitacionais (FERRO, 2006; OLIVEIRA, 2006)

Até a década de 1970, os problemas dos assentamentos informais continuavam sendo tratados apenas sob o prisma da produção de novas moradias, enfoque reforçado, em sua maioria, pela atuação do BNH e pela difusão por todo o país da ideologia da casa própria que representava, e representa até hoje, a ascensão social de toda a família, a conquista da segurança patrimonial e a liberação dos valores extorsivos do aluguel.

Quadro 2- Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período de 1960 a 1980

Gestão da cidade	Soluções habitacionais	Ações na favela	Recursos disponíveis
- Planejamento territorial funcionalista	- Financiamento da produção privada - BNH - <i>demand-oriented</i> - <i>sites and services</i> - <i>settlement upgrading projects</i>	- Erradicação (Coordenações de Habitação). - Reassentamento em grande escala na periferia. - Primeiras ações alternativas(CODESCO) - PLANHAB e PROFILURB - Pró-Morar	- SFH (FGTS e SBPE) - Internacionais (USAID, CEPAL) - ONU (Banco Mundial e BID)

A injeção maciça de recursos públicos, com baixas taxas de juros para a produção de moradias pelo mercado privado, sem a correspondente gestão pelo poder público (em todos os níveis de governo) dos efeitos da valorização imobiliária e da retenção especulativa de terrenos, serviu para aumentar as dificuldades da população ao acesso do mercado formal de habitação, ampliando a pressão nas ocupações informais como as favelas.

As estratégias de *sites and services*, por toda a América Latina, mostraram-se ineficientes devido às deficiências na gestão urbana, que mantinham os custos da terra elevados até mesmo para o poder público empreender o parcelamento e a ocupação do solo (JUNIOR, 2006). As mesmas dificuldades apresentadas pelos mutuários que foram ocupar os grandes conjuntos implantados na periferia se repetiram nesta linha de atuação, por conta do seu formato altamente oneroso, resultado da necessidade do beneficiado ter de pagar o financiamento habitacional para a aquisição de um lote urbanizado ou para ter acesso aos recursos para a construção da moradia (DENALDI, 2003).

Com o fim do BNH (1986), após 22 anos de investimento, a política habitacional do país não alcançou seus objetivos tendo produzido mais de 4,5 milhões de unidades financiadas. Entretanto, apenas 33% delas direcionadas para a população com renda entre zero e três salários mínimos. Os programas alternativos, voltados para os assentamentos informais,

representaram apenas 5,9% deste universo (CHERKEZIAN; BOLAFFI apud DENALDI, 2003).

Durante este período o crescimento das cidades, da periferação e das favelas se deu exponencialmente, elevando o problema da segregação espacial, da carência de moradias e de serviços urbanos para as classes assalariadas a uma escala espacial ainda maior que, combinado com o modelo de industrialização consolidado durante este período, configurariam o contexto socioespacial das regiões metropolitanas (MONTE-MOR, 2008).

Os programas alternativos como o PROFILURB e o PROMORAR iniciam a execução de melhorias nas favelas, introduzindo efetivamente, pela primeira vez, políticas públicas que possibilitam a permanência dos moradores em seu local de origem; mas não podem ser considerados como um avanço para o acesso à cidade, pois não previam a regularização da posse da terra ou o acesso a outros serviços públicos. Além disso, os moradores ainda tinham que assumir a construção da casa, embora isto não significasse uma autonomia na produção do espaço, pois o parcelamento da terra e a forma de ampliação, no caso do PLANHAB, estavam definidos previamente e deviam ser seguidos (DE SOUZA, 2013).

Ainda submetidos à lógica da casa própria, ou seja, os custos da solução financiada por eles deveriam ser assumidos pelos moradores de forma onerosa através de um financiamento, os planos de *sites and services* representavam uma inflexão ao promover a urbanização em assentamentos existentes, abandonando a erradicação das favelas. Eles refletem a tentativa de concentrar os recursos disponíveis em ações que efetivamente alcançariam a população interessada, como a recuperação da infraestrutura instalada e o provimento de serviços urbanos, evitando o desvio observado na estratégia de *demand-oriented*, que acabou resultando na destinação, pelo mercado, das moradias produzidas para setores da população com maior renda.

O abandono dos programas de *demand-oriented* ao fim da década de 1970, por conta das dificuldades enfrentadas e da pouca efetividade social dos recursos aplicados, representou uma grande mudança na visão do Banco Mundial no enfrentamento dos problemas habitacionais nos países assistidos por ele, pois resultou no investimento em experiências diferentes do que vinha sendo praticado: a reprodução da cidade formal (novas moradias, conjuntos habitacionais, bairros urbanizados) como saída para o problema dos assentamentos precários.

O processo de aprimoramento dos objetivos dos programas financiados pelo Banco Mundial revela uma racionalidade que seria ampliada e consolidada na década seguinte através das ações de *settlement upgrading projects*³¹.

Em publicação de 1978, o Banco Mundial reconhece a impossibilidade de produzir habitações para atender as demandas que se apresentavam:

Ajustar este crescimento [urbano nos países desenvolvidos] por meio de habitações convencionais permanentes, mesmo com padrões de custo “mínimo”, excederia de muito os recursos disponíveis. Geralmente a oferta de tais habitações é apenas uma fração do aumento do número de famílias urbanas (BNH, 1978, p.05).

Além disso, observa-se uma representação idealizada do problema destes assentamentos, o que acabou por generalizar suas necessidades segundo uma lógica particular, por exemplo, em relação à moradia.

Alguns fatores foram responsáveis pelo baixo resultado deste programa no provimento de novas áreas urbanizadas: “a recuperação de custo era baixa, a inadimplência dos beneficiários era alta e os déficits financeiros das agências responsáveis pelas políticas habitacionais exigiam constante injeção de recursos externos para a manutenção do programa” (JUNIOR, 2006, p.30).

A ideologia que permeava estes programas financiados pelo Banco Mundial, em ambas as estratégias (*demand-oriented e sites and services*), comparava o desenvolvimento urbano a um processo produtivo e seu objetivo básico era “melhorar as condições de vida e produtividade do pobre da cidade” (BNH, 1978, p.15)³².

Esta lógica passou a considerar como improdutivas determinadas ações ou diretrizes previstas pelos programas que se mostravam difíceis de serem efetivadas, ou seja, não deveriam se assumidas diretamente pelo Banco, de modo a não comprometer a aplicação dos recursos destinados. Geralmente estes elementos da urbanização ou da produção habitacional eram relegados aos governos locais, por terem mais tempo para tentar vencer estas dificuldades e

³¹ As ações de melhorias dos assentamentos existentes tomariam lugar central nas políticas de financiamento internacionais e também nas ações dos governos locais, como forma de compensar os impactos no desenvolvimento social dos países subdesenvolvidos, causados pelos planos de estabilização macroeconômica adotados na América Latina ao longo da década de 1980, que tinham a função de combater o baixo crescimento econômico e as altas taxas de inflação (VAINER, 2002).

³² Esta referência editada pelo BNH é a tradução de um documento original do Banco Mundial, de 1974, com o título: *Sites and services projects; a World Bank paper*.

também como forma de comprometê-los no processo de desenvolvimento apoiado pelo Banco.

No programa Lotes Urbanizados, por exemplo, prover o acesso à terra (terreno urbanizado) era considerado como uma fase improdutivo que onerava a instituição financiadora. Outra evidência da aplicação desta lógica financeira era a avaliação do Banco: somente quando o habitante passava a construir sua casa é que o programa entrava em uma fase considerada produtiva, ou seja, de efetivação dos resultados esperados pelos recursos aplicados, que era prover a moradia.

Alguns elementos que se tornaram importantes em ações futuras foram antecipados pelo PROFILURB. Por exemplo, o planejamento das políticas sociais, indo além das ações urbanísticas como: o crédito para atividades produtivas locais (indústria, artesanato), o crédito individual e a assistência técnica (tanto à administração pública envolvida quanto aos moradores nos processos de mutirão e de autoconstrução das unidades) (BNH, 1978). Atualmente, estas ações são consideradas fundamentais para a sustentabilidade de um programa de desenvolvimento social e urbano.

A estratégia de redução permanente de investimentos, considerados improdutivo na execução dos programas, tinha a intenção de produzir um efeito pedagógico na administração local de forma que, através das obrigações exigidas pelas contrapartidas, esta tivesse condições de reproduzir por seus próprios meios o modelo financiado e de contribuir diretamente com o bom andamento do processo (JUNIOR, 2006).

A preocupação com a sustentabilidade financeira dos empreendimentos já começava a ser detalhada, tais como: a importância dada à aceitação pela comunidade do programa implementado, a limitação de gastos considerados não prioritários pelo programa como a limitação de 2% do total de recursos para despesas com hipotecas ou alugueis e a obrigação por parte autoridade pública local em assumir outros custos não cobertos pelo programa.

A discussão com os grupos interessados da população-meta, durante os estágios intermediários da preparação do projeto, não apenas ajuda a melhorar a planta como estabelece, ainda, um vínculo para a participação do grupo em estágios posteriores do desenvolvimento do projeto, se planejado como um método de envolvimento mútuo ao invés de simples planos de orientação. (BNH, 1978, p.44)

Ao se estudar o modelo de planejamento onde estes critérios foram aplicados, observa-se que foram concebidos segundo uma razão alheia às necessidades dos contextos locais onde o

banco pretendia investir, buscando viabilizar uma eficiência técnica financeira que ia sendo concebida fora do contexto e das necessidades locais que aspirava atender. O programa PROFILURB mostra-se como um importante exemplo destas transformações nas políticas públicas habitacionais, fundamentais para a construção do modelo de urbanização de favelas no período seguinte.

Os municípios e os assentamentos precários que pretendiam se apropriar destes investimentos passaram a incorporar em suas políticas públicas a lógica estabelecida pelos órgãos de financiamento, sobretudo pela falta de recursos próprios para viabilizar estas ações.

3.3. Período de 1980 a 1993: Reconhecimento do lugar da favela nas políticas habitacionais.

Após o fim do BNH, a Caixa Econômica Federal passa a ser responsável pela gestão dos recursos do FGTS e a estrutura do governo federal, responsável pelas políticas urbanas e habitacionais, passa por diversas mudanças (BRASIL, 2009). O modelo institucional adotado durante este período no país privilegia a iniciativa dos estados e municípios, permitindo uma maior autonomia para os governos locais, que deixam de ser apenas os órgãos executores das políticas urbanas e habitacionais.

A pouca disponibilidade de recursos federais, decorrente da crise da dívida internacional, comprometeu as possibilidades do financiamento público, levando à suspensão de diversos programas habitacionais em curso e deixou os governos locais sem meios de avançar na realização de suas políticas urbanas.

A década de 1980 apresenta-se como um importante período de experimentação de ações públicas, notadamente através das administrações municipais, e, em alguns casos, dos governos estaduais, voltadas para os assentamentos precários, o que contribuiu para que as diretrizes gerais da política habitacional acabassem incorporando as ações de melhorias habitacionais e de infraestrutura das favelas como uma meta a ser alcançada (DENALDI, 2003).

Os avanços na pesquisa acadêmica, reflexo da participação de profissionais e acadêmicos nas experiências pioneiras da década anterior, influenciaram para que os assentamentos precários passassem a ser encarados como um objeto específico da pesquisa científica, sobretudo das ciências sociais (VALLADARES, 2005). Além disso, os processos macroeconômicos

internacionais em curso (as medidas de ajuste e de recuperação econômica e produtiva das economias do terceiro mundo) e as transformações no cenário político nacional (a retomada da democracia e dos movimentos de luta pela reforma urbana) foram determinantes para o que se processou neste período.

Neste contexto, o protagonismo dos municípios, reforçado pela atuação de novos atores da sociedade civil, como os movimentos sociais pela reforma urbana, os setores progressistas da Igreja Católica e algumas entidades não governamentais, contribuíram para que experiências efetivas de urbanização de favelas se realizassem no âmbito municipal. Estas ações possibilitaram o acúmulo de um conhecimento por parte de profissionais técnicos das áreas de engenharia, arquitetura, urbanismo e assistência social, além do desenvolvimento de práticas de planejamento, de participação comunitária, de projeto, e de execução de obras até então nunca antes experimentadas.

As primeiras eleições diretas para a chefia dos governos estaduais (1982) e municipais (1985) foram fundamentais para que as políticas públicas habitacionais, relacionadas aos assentamentos precários, recebessem o impulso necessário para a construção de um processo que não seria mais interrompido até os dias atuais (FERNANDES, 2008). O aprimoramento do arcabouço legal disponível sobre a política urbana também contribuiu para este avanço.

O conceito de interesse social, definido inicialmente pela Lei Federal nº 4.132 de 1962 (art. 2º, incisos I a VIII), foi importante para o reconhecimento das favelas nas políticas públicas. Isto seria utilizado como referência para a defesa da função social da propriedade do solo urbano, no sentido de obter o equilíbrio entre o aproveitamento econômico da terra e as necessidades de habitação, trabalho e consumo das cidades.

A aprovação da Lei Federal nº 6.766 de 1979, também representou mudanças no contexto local. Ao disciplinar o parcelamento do solo para fins urbanos, estabelecia critérios para a expansão urbana e possibilitou o enfrentamento do problema urbano representado pelos assentamentos precários sob dois aspectos:

- prevendo a regularização destas áreas consideradas até então irregulares e ilegais pela legislação;
- e reconhecendo o estabelecimento de critérios urbanísticos específicos que respeitassem a tipicidade da ocupação nestes assentamentos.

A urbanização específica, conceito previsto nos artigos 3º e 4º da lei, garantia o tratamento da favela como parte do tecido urbano e reconhecia a competência municipal para a definição de parâmetros específicos na regularização deste tipo de ocupação, o que permitiu que as legislações urbanísticas, estaduais e municipais, estabelecessem parâmetros diferenciados para a produção de edificações e conjuntos habitacionais de interesse social.

Em relação às favelas, Denaldi (2003, p.18) apresenta alguns avanços importantes no discurso deste período, que vinham sendo propostos há longo tempo por movimentos de moradia e por partidos de esquerda e foram determinantes para o que ocorreria em seguida na atuação pública no país:

- o reconhecimento da necessidade de financiamento integral (sem ônus para o morador) para a produção de habitações de interesse social, em virtude da falta de interesse da indústria imobiliária em produzir empreendimentos para este perfil de mercado.
- a necessidade de priorização do financiamento público habitacional para a faixa mais baixa (0 a 3 salários mínimos), devido à pouca capacidade de endividamento e de adimplência das famílias com menor renda;
- a importância da participação popular nos processos de urbanização de favelas, sobretudo pela dificuldade que as características da ocupação espontânea (alta densidade territorial e construtiva) apresentavam para a execução de obras e melhorias nos assentamentos;
- o reconhecimento das entidades multilaterais como promotoras do desenvolvimento em favelas como compensação pela falta de recursos públicos nacionais disponíveis para estes investimentos.
- a descentralização da política habitacional, vinculando-a a uma maior abrangência da questão urbana e sua importância estrutural para as cidades;
- e a mudança nas prioridades do governo federal, que passa a dedicar-se mais intensamente ao planejamento urbano metropolitano.

Este contexto favorável possibilitou a reversão da lógica da remoção e a permanência das favelas através de ações de natureza jurídica, possibilitando aos governos estaduais e municipais viabilizar diversas experiências na busca do reconhecimento da tipicidade da ocupação das favelas e na proposição de alternativas para a sua consolidação.

Em Minas Gerais, o governo estadual realizou o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), entre 1979 a 1983, que buscava a promoção de melhorias das

condições urbanas e habitacionais de favelas com a participação dos moradores. Transferido posteriormente para o município de Belo Horizonte, contribuiu para a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), iniciado em 1983, que propunha ações nos assentamentos através da demarcação das áreas de favelas pelo zoneamento Setor Especial 4 (SE-4), a regularização do parcelamento do solo com vistas à titulação dos seus moradores e a consolidação das comunidades através da promoção de melhorias físicas.

No Rio de Janeiro, o governo estadual realizou programa semelhante, o Programa de Favelas da CEDAE (PROFACE), entre 1983 e 1985, durante o governo de Leonel Brizola, executando sistemas de água e coleta de esgotos em cerca de 60 comunidades na capital do estado. Durante este período é notável o avanço na oferta de serviços públicos por concessionárias, como a Light (Programa de Eletrificação de Interesse Social), destinado à eletrificação e a iluminação de favelas (BURGOS, 2006)³³.

As experiências das prefeituras de Diadema (1983) e do Recife, através da implementação do zoneamento ZEIS (zonas de especial interesse social, 1983) e do programa PREZEIS (Programa Municipal de Regularização de ZEIS, 1987) também foram importantes para a consolidação deste quadro de ação pública na favela tendo os municípios como protagonistas.

A avaliação positiva de iniciativas anteriores na promoção de melhorias em assentamentos informais, como as estratégias de *sites and services*, serviu para confirmar a percepção de instituições internacionais, como o Banco Mundial, sobre a necessidade de aportar recursos internacionais para financiamento de soluções alternativas à produção de novas moradias.

Tais soluções possibilitavam um alívio ao mercado imobiliário, que poderia se dedicar ao atendimento das demandas habitacionais de famílias com maior renda (*demand-oriented alternative*). Além de representar uma alternativa de ação para governos locais perante o fracasso na solução dos problemas habitacionais urbanos, incorporaram a noção que o problema habitacional não poderia ser mais considerado apenas a partir da insuficiência de habitações, mas que estava interligado também com as carências urbanísticas e sociais destes assentamentos (JUNIOR, 2006)³⁴.

³³ Andrade (2008) aponta experiências semelhantes na cidade de São Paulo (1979) com o fornecimento, pelas concessionárias públicas, de água e luz para favelas limdeiras a vias públicas e vielas com mais de 4 metros de largura.

³⁴ O Banco Mundial passa a disponibilizar recursos para o subsídio na compra de habitações ou lotes urbanizados oferecidos pelo mercado para faixas de renda que representavam menor risco de inadimplência, combatendo assim os problemas do primeiro modelo (*demand-oriented*) (MAYO apud JUNIOR, 2006).

A carência de recursos públicos durante este período foi compensada pelos os recursos oriundos das agências internacionais de desenvolvimento. Estes investimentos buscavam financiar políticas sociais e decorriam de uma estratégia operada, sobretudo pelas instituições financeiras mundiais, para o alívio da crise econômica dos países em desenvolvimento, permitindo a continuidade de algumas políticas locais e preservando recursos nacionais para o pagamento de suas dívidas externas. Desta forma, estes investimentos buscavam a manutenção do desenvolvimento econômico nacional e serviam para aliviar os impactos sociais negativos das medidas recessivas de ajuste fiscal, além de permitir implementação de uma agenda global que desse uma “alma” ou um caráter humano ao dramático processo de transformação global implementado pelo capital internacional³⁵.

Esta agenda foi difundida pelos programas de financiamento das agências multilaterais de desenvolvimento e acabou incorporada pelos governos destes países às políticas locais. Ela se estruturava dentro das seguintes prioridades (MESTRUM apud JUNIOR, 2006):

- a redução de gastos públicos e o saneamento da dívida externa nacional, acompanhados pelo desmantelamento dos mecanismos de proteção social remanescentes;
- a priorização do combate à pobreza, sobretudo por causa do seu efeito negativo sobre o desenvolvimento econômico e pela sua capacidade de atuar de modo transversal, produzindo benefícios numa escala ampliada, mundial, da “humanidade”;
- a recuperação das economias para torná-las plenamente funcionais, principalmente, tendo as cidades como unidade deste desenvolvimento;
- a legitimação das agências internacionais multilaterais de desenvolvimento como organismos autônomos e plenamente funcionais, com propostas centradas, sobretudo no combate e redução da pobreza, no apoio à recuperação das cidades (em substituição ao fracasso dos projetos nacionais de desenvolvimento);
- o incentivo ao protagonismo das cidades e dos governos locais, em substituição aos projetos nacionais de desenvolvimento, configurando o fracasso do Estado nacional como “motor do desenvolvimento”.

A partir da falência dos Estados baseados no “padrão tecnocrático-centralizado-autoritário” (VAINER, 2002, p.75), o planejamento estratégico foi fundamental para a construção do modelo administrativo e institucional da globalização, profundamente influenciado pelo

³⁵ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

planejamento empresarial e pela tradição intelectual do planejamento público baseada na análise de políticas (FRIEDMANN, 1991). Suas estratégias importam em utilizar os governos locais para a construção de um cenário onde as cidades são ao mesmo tempo: pátria (em substitutivo aos governos nacionais e com a qual todos devem se identificar, se submeter), empresa (subordinadas a requisitos de performance e de desempenho em detrimento a suas questões políticas locais, resumindo-se a uma unidade de negócios) e mercadoria (como tal está a venda num mercado global junto com outras cidades) (BORJA; CASTELLS, 1997).

Este processo será fundamental para a construção do modelo ideológico presente na urbanização de assentamentos precários, pois a captação dos recursos internacionais fez com que os governos locais adequassem seus programas aos objetivos e regras estabelecidos por estas entidades, visto que se apresentavam como a única fonte de financiamento disponível para o investimento público.

Embora tenham resultado em uma melhoria nas condições de vida dos habitantes e na atuação em áreas nunca antes alcançadas por políticas públicas nestes países (otimização nos serviços públicos, oferta de infraestrutura, acesso a equipamentos e bens avançados) é importante ressaltar que esta reestruturação global da economia produziu efeitos perversos para os países periféricos, que só seriam recuperados ao longo da primeira década do século XXI (SANTOS, 1998):

- precarização do trabalho;
- aumento da concentração de renda;
- desemprego estrutural;
- aumento da desigualdade social;
- e expansão urbana generalizada das áreas pobres e da periferia.

Em Belo Horizonte, este processo foi responsável pela expansão territorial da região metropolitana, pela verticalização das áreas centrais e pelo adensamento das últimas áreas livres disponíveis dentro do município, resultando numa crise habitacional sem precedentes que incrementou a criação de favelas nos municípios vizinhos, como o crescimento registrado pelo IBGE de 13,25% da população nos assentamentos subnormais na RMBH, de 1981 a 1991 (COSTA; MENDONÇA, 2010).

As experiências de urbanização de favelas realizadas no país durante a década de 1980 também influenciam as estratégias e diretrizes elaboradas pelo Banco Mundial, resultando no

modelo chamado *Neighborhood Upgrading Program* (NUP). Este modelo substituiu as chamadas soluções integrais (terra, cidade e moradia) por soluções parciais, combinando a urbanização de favelas com políticas sociais, abandonando o financiamento da produção de moradias em larga escala, seguindo “a linha de políticas setoriais focadas em grupos considerados vulneráveis” (JUNIOR, 2006, p.38).

O conjunto de práticas acumuladas ao longo da década de 1980, a partir dos programas de NUP, permitiu o surgimento de um padrão que foi difundido pelas agências internacionais de desenvolvimento. A reprodução deste modelo no país, durante a década de 1990 acabou consolidando uma “escola brasileira” de urbanização de assentamentos precários (CARDOSO, 2008). Algumas práticas adiantavam-se na aplicação de princípios que seriam incorporados mais adiante na legislação do país, como os que se seguem: (DENALDI, 2003):

- o reconhecimento legal da existência daqueles assentamentos e a sua consolidação como forma de garantir a posse da terra;
- o estabelecimento de uma regulamentação urbanística, através de parâmetros urbanísticos diferenciados e da adoção de novos instrumentos jurídico-urbanísticos, como as Áreas ou Zonas de Especial Interesse Social (AEIS ou ZEIS), o usucapião coletivo e a CDRU (concessão do direito real de uso)³⁶;
- a busca pela melhoria gradativa das condições de vida e de moradia nas favelas, com foco na execução de obras de saneamento;
- e a institucionalização da participação popular e da democratização da gestão pública.

As experiências dos programas PRODECOM e PROFAVELA são importantes para compreender a formação do modelo de intervenções estruturantes em Belo Horizonte e podem ser consideradas como o primeiro estágio das ações de urbanização de favelas na cidade.

Estes programas são as primeiras experiências efetivas de intervenção em favelas, com a intenção de consolidar estes assentamentos utilizando a urbanização e de garantir sua permanência na cidade pelas ações de regularização fundiária. Foram, progressivamente, contribuindo para a consolidação de um modelo de política habitacional que seria

³⁶ O usucapião está previsto na legislação federal desde 1916 pelo Código Civil, mas sempre esteve associado à busca pela posse individual. A posse através do usucapião coletivo urbano foi implementada pelo Estatuto das Cidades e tem sido usado há muito como estratégia jurídica para a regularização de áreas privadas ocupadas por favelas. A CDRU, prevista por lei federal desde 1967 (Decreto Lei nº 271 de 1967) é utilizada para a titulação em áreas públicas.

materializado posteriormente pela PMH, em 1993, quando pela primeira vez surge a linha de ação das intervenções estruturantes em assentamentos existentes.

O Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), executado de 1979 a 1983, implementado pela Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETAS), contava com recursos do governo alemão (convênio com a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ). Suas ações, através do planejamento da urbanização, pretendiam orientar os outros setores do governo estadual para executar suas políticas setoriais e incorporavam a necessidade da participação ativa da comunidade como estratégia fundamental para superar as dificuldades materiais e institucionais enfrentadas. O objetivo do programa era promover intervenções integrais, ou seja, urbanizar, viabilizar o acesso à titulação da terra, prover equipamentos públicos e fortalecer a mobilização local (MINAS GERAIS, 1987)³⁷.

Segundo informações verbais obtidas com moradores do Aglomerado da Serra, na área de estudo algumas vias veiculares foram abertas por este programa, com intensa atuação das associações de moradores na mobilização popular para a execução das obras. Também foram executadas ações de pavimentação e instalação de pontos de fornecimento de água potável (chafarizes), em vários pontos do aglomerado. Apesar de constituírem ações isoladas perante as carências urbanísticas dos assentamentos em que atuaram, as ações do PRODECOM podem ser entendidas como sendo um primeiro passo, possível mesmo com poucos recursos, um planejamento ainda instrumental e com muita ajuda dos moradores (OSTOS, 2004).

Nesta experiência podem ser observadas ferramentas de planejamento que tornar-se-iam correntes nas ações de urbanização de assentamentos precários, como a programação de etapas técnicas e sociais necessárias no planejamento da intervenção a ser executada (observada na metodologia de planejamento da intervenção - Figura 1), a coleta junto aos moradores das suas reivindicações e prioridades, a aprovação das propostas técnicas pelos moradores, o planejamento e detalhamento técnico da execução e a contratação de empresas

³⁷ A execução do programa ficou a cargo da SETAS, no entanto, a coordenação institucional e política ficou a cargo da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Governo (SEPLAN). (ASSIS et al., 1986 e OSTOS, 2004). O programa *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*, concentrava-se em financiar parte (50%) dos custos para elaboração de projetos para intervenção nas comunidades e nas ações para implantação de infraestrutura. A organização não governamental italiana, *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (AVSI)* participou do programa, atuando no reconhecimento e a legalização da posse das terras em favelas através da regularização do parcelamento do solo. Posteriormente, em 1995, sobretudo pelo resultado positivo desta primeira etapa, esta agência iria renovar seus investimentos para realização do Programa Alvorada, dando continuidade na urbanização na Vila Senhor dos Passos (WORD BANK, 2003).

para a execução de obras onde os moradores não tinham a capacidade técnica ou logística para executá-las.

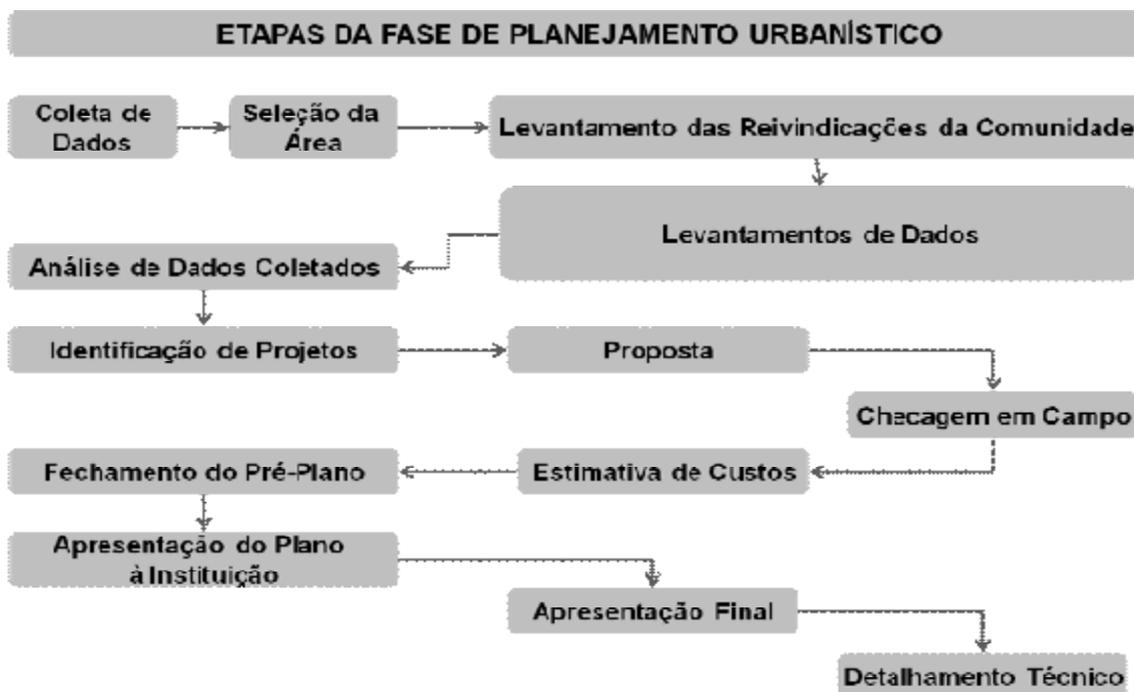


Figura 1 - Etapas da fase de planejamento urbanístico - PRODECOM (MINAS GERAIS, 1987, p. 42).

A metodologia sofisticada de trabalho experimentada no PRODECOM antecipa etapas que seriam incorporadas posteriormente na urbanização de favelas e é caracterizada pela predominância dos profissionais técnicos na concepção e condução do processo de intervenção sobre o argumento da população local. Nota-se que o processo estabelecido pelas etapas de planejamento prioriza a visão do técnico, responsável pelas etapas de coleta de dados, diagnóstico e de concepção do plano de intervenção, restringindo a participação popular a um papel consultivo e aprovativo, vivenciado nas etapas inicial de levantamento das reivindicações e de apresentação final do plano³⁸.

O PROFAVELA acontece em 1983 inserido na estratégia dominante da época de buscar a regularização jurídico-urbanística das favelas na cidade e é herdeiro direto das ações do PRODECOM³⁹.

³⁸ Esta etapa contemplava ainda as atividades de identificação de projetos viáveis, desenvolvimento das propostas, checagem em campo, estimativa de custos, fechamento do pré-plano, todas realizadas pelo corpo técnico sem a participação dos moradores (MINAS GERAIS, 1987)

³⁹ Ostos (2004) revela que após ser diluído entre vários setores do governo estadual, o PRODECOM foi transferido para o município de Belo Horizonte, contribuindo para a construção do PROFAVELA, tanto nos aspectos metodológicos quanto técnicos, inclusive com a participação de profissionais envolvidos no programa anterior.

Representou a criação de um aparato legal para a inserção das favelas no tecido urbano de Belo Horizonte e no sistema de gestão do solo do planejamento urbano vigente. Realiza as primeiras ações de regularização da ocupação informal com a titulação dos habitantes somente em terras públicas, devido à maior facilidade nos procedimentos jurídicos destas áreas.

Criado pela Lei Municipal nº3.532 de 1983, o PROFAVELA aplicava-se às áreas de “favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes, existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do 1º semestre de 1981” (art.1º), classificadas pelo zoneamento como SE-4 (Setor Especial 4)⁴⁰ que era composto por estas áreas e que determinava a preservação das características da tipicidade de ocupação espontânea, prevendo uma série de medidas para a regularização das favelas. O programa também estabelecia outras providências importantes para viabilizar a operação institucional e técnica da regularização dos assentamentos⁴¹:

- a criação de decreto específico que estabelecesse as normas para a ocupação destas áreas;
- o estudo das possibilidades de parcelamento do solo;
- a proposição de soluções para a regularização do domínio da terra;
- a implantação de melhorias urbanas, visando à consolidação das áreas de forma a se integrem na estrutura urbanística da cidade;
- e a participação dos moradores, que “deverão participar das decisões que lhes dizem respeito, por serem eles os promotores da tipicidade da ocupação” (BELO HORIZONTE, 1985, p.25).

Inicialmente, sua implantação ficou a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e da Secretaria Municipal de Ação Comunitária (encarregada da coordenação do programa) e envolvia ainda a Secretaria Municipal de Obras Civas.

A regulamentação do programa foi estabelecida pelo Decreto nº 4.762 de 1984, que determinava a criação de uma estrutura organizacional e operacional para execução do programa. Somente em 1986 isto foi viabilizado com a criação da URBEL, oriunda de uma

⁴⁰ Os Setores Especiais estavam previstos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do município desde 1976 (Lei Municipal nº2.662 de 1976)

⁴¹ Segundo Santos (2006, p.140), “a elaboração do projeto de lei do PROFAVELA ocorreu após ampla mobilização dos movimentos organizados, com a participação da União dos Trabalhadores – UTP (legalmente constituída como uma das entidades gerais do movimento popular), da Pastoral das Favelas e da recém criada Associação de Moradores de Favelas de Belo Horizonte – FAMOBH).

empresa de mineração e de incorporação imobiliária (FERROBEL), que tornar-se-ia então, até os dias de hoje, o órgão central da execução das políticas habitacionais no município. Foi criado ainda o Fundo de Urbanização de Áreas Faveladas (participante do Fundo de Habitação Popular) com a finalidade de captar recursos externos ao orçamento municipal⁴².

A legislação que compunha o programa estabelecia procedimentos detalhados para a regularização do parcelamento do solo e da titulação da propriedade aos ocupantes nestas áreas, através da figura da urbanização específica, além da coordenação de medidas para a “melhoria das condições de vida da população ocupante e melhor integração na vida e nos benefícios da cidade” (Decreto nº 4.762 de 1984, art.2º). Estes diversos dispositivos passaram a fazer parte da rotina institucional dos processos de regularização urbanística e fundiária em favelas na cidade⁴³.

Algumas proposições estabelecidas pela legislação no âmbito do PROFAVELA mostravam coerência com as especificidades do uso e ocupação do solo nas favelas, como: a possibilidade de ocupação de áreas *non aedificandi* ou com declividades elevadas, desde que adotadas medidas específicas para tal ocupação, e a possibilidade de regularização de imóveis com uso misto.

Mesmo apresentando, em suas diretrizes para titulação, uma ênfase na propriedade individual, era admitida a propriedade coletiva do solo (cohabitantes ou coproprietários). Em situações onde era necessária a desocupação para atender critérios de regularização do parcelamento (criação de ruas, áreas livres, etc) era prevista a indenização para fins de benfeitorias. Esta abordagem não reconhecia a ocupação como um direito à propriedade da terra, ou seja, as indenizações assumiam um caráter precário, isto é, indenizando apenas as benfeitorias existentes no terreno e não remunerando o valor correspondente ao solo de posse do morador removido.

O programa PROFAVELA veio sendo incrementado desde então por diversas revisões na legislação. Apresenta algumas mudanças importantes em seus objetivos e estratégias

⁴² Esta estratégia de captação de recursos para a habitação na legislação municipal está presente desde 1955, com a Taxa de Habitação Popular estabelecida em 1955, criado junto com o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (Lei Municipal nº 517 de 1955). A princípio este fundo para urbanização não foi implementado e apenas em 1993 com a nova regulamentação do FMHP os recursos para estas ações passam a ser disponibilizados.

⁴³ Levantamento topográfico, delimitação do perímetro de todas as áreas inseridas no SE-4, demarcação do sistema viário, aprovação do projeto de parcelamento do solo (acompanhada das normas de uso e ocupação do solo que orientariam o desenvolvimento urbano da área), promoção e acompanhamento da regularização fundiária pelo poder público.

operacionais, principalmente em relação às demandas relativas ao planejamento da urbanização dos assentamentos.

Quadro 3- Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período de 1980 a 1993.

Gestão da cidade	Soluções habitacionais	Ações na favela	Recursos disponíveis
<ul style="list-style-type: none"> - Expansão metropolitana. - Lei 6.766/1979 (parc. do solo). - Função social da cidade (CF. 1988). - Planos diretores municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fim de algumas CEHABS. - Ações federais isoladas. - Protagonismo municipal. - Neighborhood Upgrading Program 	<ul style="list-style-type: none"> - Regularização jurídica em áreas públicas - PRODECOM (MG). - PREZEIS (Recife). - PROFAVELA (Belo Horizonte) - Secretarias des. social (coordenação das ações) 	<ul style="list-style-type: none"> - Internacionais - ONU-Habitat (Banco Mundial e BID) - AVSI (Itália). - GTZ (Alemanha).

Apesar de terem alcançado a titulação de alguns assentamentos e a execução das obras de infraestrutura, além da produção de novos conjuntos habitacionais, estes programas, devido às limitações financeiras e institucionais, acabaram por consolidar situações inadequadas para a moradia e a integração das favelas à cidade e podem ser caracterizados como uma urbanização resultante da soma de intervenções pontuais (BEDÊ, 2005).

Como vimos, tratou-se de um processo de aprender fazendo, de construção de um saber técnico, elemento fundamental para que a prática fosse aprimorada na década seguinte. A execução de obras num território construído e habitado, no âmbito de um programa oficial que não mais se restringe a uma ou duas favelas, e envolvendo toda a complexidade jurídica, social, urbanística e ambiental conhecida, resultou num acúmulo de experiência que, sem dúvida, contribuiu para a construção institucional das políticas de urbanização e para o desenvolvimento de parâmetros técnicos de intervenção (DENALDI, 2003, p.100).

O avanço observado nas práticas do poder público em relação aos assentamentos precários veio acompanhado de uma realidade contraditória que caminhou na direção da urbanização de favelas sem superar inúmeros problemas institucionais, políticos e econômicos. Além disso, o protagonismo municipal, característica fundamental deste período, ocorre em meio a um trágico quadro orçamentário que comprometeu muito as possibilidades de realização destas políticas (CARDOSO, 2007).

Bedê (2005, p.154) considera que este período inicial das políticas sobre vilas e favelas em Belo Horizonte é marcado pela “transição entre formas distintas de governar, em que velhas práticas convivem com a construção de novas propostas”. Somente 20 anos depois seriam incorporados instrumentos jurídicos mais eficientes para garantir o cumprimento da função social da propriedade da terra urbana na regularização fundiária em áreas particulares.

Ao longo da década de 80 a atuação dos governos municipais nesse sentido alternou-se entre dois tipos de postura. O primeiro, de caráter populista, caracterizou-se pela produção de grandes assentamentos habitacionais em áreas públicas localizadas na periferia da cidade, dotados de infra-estrutura incompleta e totalmente irregulares. A distribuição de lotes nesses “conjuntos habitacionais” se deu de forma clientelista e sua ocupação resultou num processo de “favelização” gradativa. O segundo tipo de postura era de omissão total, fundamentada no discurso de que a atuação do poder público na produção habitacional de interesse social pode resultar na atração de população do interior do estado (BEDÊ, 2005, p. 40).

O exemplo do PRODECOM representa um avanço técnico significativo na elaboração de uma metodologia de trabalho neste tipo de assentamento, apresentando-se como uma alternativa de atuação paralela às práticas de desfavelamento, em curso naquele mesmo governo até 1983 (CHISBEL). No entanto, não significava uma estratégia definitiva para a consolidação das favelas, mas sim apenas na “melhoria do padrão de consumo urbano”, com inúmeras condições que comprometiam o alcance deste objetivo: o “poder público não conseguia garantir a continuidade das intervenções nem o direito de propriedade, o que ficava em aberto para ser decidido de acordo com a racionalidade do próximo governante de turno” (OSTOS, 2004, p.60). Além disso, a inclusão da participação popular pode ser entendida como uma estratégia, já aventada na década passada pelos programas do Banco Mundial, de compensar, através da utilização da sua força de trabalho, a falta de recursos para a realização dos seus objetivos, reforçando ainda mais a exploração sobre esta população.

O programa [PRODECOM] tem como prioridade máxima a satisfação de necessidades básicas da comunidade, utilizando substancialmente seus próprios recursos (a força de trabalho que brota da adesão livre da comunidade em relação a objetivos, consensual e comunitariamente, fixados): visa induzir a mobilização do esforço e da capacidade criativa das comunidades, adormecidas por falta de estímulos que as atinem; visa, simultaneamente a prover necessidades básicas, a propiciar a formação e consolidação de uma cultura e de uma prática comunitária, aplicando recursos técnicos e financeiros e recebendo, em contrapartida, recursos humanos da própria comunidade (ASSIS et al., 1987, p.264).

Segundo Ostos (2004), o programa avança por considerar a permanência do morador na favela, porém a inexistência dos mecanismos para a regularização da propriedade serve de

“bengala” na luta pela busca de outras possibilidades de acesso à terra e reforça o preconceito sobre as classes populares urbanas, através da valorização de antigas formas de representação no trato de seus saberes. Além disso, a autora questiona até que ponto esta valorização dos saberes e da atuação da comunidade poderia representar um crescimento na participação efetiva destes na gestão da política pública.

A questão é saber o que se entende por “mínimo de conforto”: projetos que se adaptem às características morfológicas de vilas e favelas maximizam o conforto, pois minimizam a expulsão crescente dessas populações para outras áreas distantes (...). Obras projetadas, reduzindo custos infra-estruturais e estéticos, significam minimizar o conforto, pois o direito à cidade não pode ser reduzido ao desenvolvimento de parâmetros mínimos, que vão ao encontro de uma lógica econômica imposta. Ficam as perguntas: se as atividades, ditas participativas propiciavam alternativas e debates a respeito do que significava o “mínimo de conforto” e se havia entendimento do que estava sendo deliberado (OSTOS, 2004, p.63).

O PROFAVELA avança no processo de reconhecimento das favelas pelo Estado, sobretudo na criação de um aparato legal e burocrático para esta missão. No entanto, suas estratégias acabaram por reforçar o paradigma da propriedade privada como objetivo prioritário na ação pública, ao privilegiar a regularização da propriedade individual (titulação do morador) sem considerar, na maioria dos casos, a regularização das condições físicas (urbanísticas) daqueles assentamentos. Isto fica evidente no meticuloso desenho institucional e nos procedimentos relativos à regularização fundiária estabelecidos para as áreas atingidas pelas ações do programa. As ações empreendidas para melhoria também se restringiam a uma ampliação aos serviços urbanos, dentro do que era possível pelos recursos disponíveis, sem poder alterar a ocupação existente.

Quando a gente começou, [...] antes de entrar o governo do Patrus. [...] a gente praticamente só fazia melhoria habitacional em favelas, não tinha produção de habitação. Então era favela pra botar esgoto, urbanizar beco, manter a tipologia urbanística que estava lá e sanear. Não me lembro de ter alguma intervenção nessa época que demandasse remoção, não me lembro, pode ser que tenha tido uma ou outra mas a linha era... Consolidar do jeito que tá e além disso, tinha a questão de regularização, vou chamar até de jurídica. Nem chamo de urbanística, que era regularização da posse da terra. Qual que era a nossa maior crítica nessa época: era a de você consolidar situações, vamos dizer assim indesejadas no ponto de vista urbanística. Eu me lembro da gente regularizar situação de favelas aqui que a família não tinha esgoto na porta da casa dela, não tinha acesso a água. Tinha terreno, lote, o lotezinho dela lá. E mesmo com saneamento, você mantinha aquelas as vias de acesso sem condição de acessibilidade maior, sem a possibilidade de entrar um caminhãozinho de lixo, sem a possibilidade de entrar uma ambulância, porque você consolidava a situação de fato [...]. Se você pegar a

lei do PROFAVELA, lá tem uma palavrinha que fala assim: tipicidade da ocupação [...]. (Informação verbal)⁴⁴

Algumas destas experiências de regularização acabaram consolidando situações inadequadas ambiental e urbanisticamente e apresentam, até hoje, empecilhos jurídicos para a conclusão da titulação destas terras aos seus ocupantes, seja por titular áreas sem condições urbanísticas mínimas, seja por regularizar áreas com problemas para a ocupação humana (aterros, lixões ou áreas com alto risco geológico e geotécnico).

Outro caso marcante que não foi alvo da regularização, mas é um exemplo da prioridade dada pelo governo na partilha e ocupação da terra a despeito das condições urbanísticas, é o complexo do Taquaril. Ocupado por 1.883 famílias através de um processo de doação de terras públicas pela prefeitura, em 1987, através de um parcelamento do solo e de terraplenagem para abertura de ruas, mas que resultou em um assentamento com diversos problemas urbanísticos: ocupação de áreas de risco com altas declividades ou nas margens de córregos, um sistema viário com pouca capacidade e altas declividades e a ausência de áreas livres ou para a implantação de equipamentos públicos. Estes resultados acabam criando uma posição dentro do corpo técnico da URBEL que irá contribuir para a concepção da intervenção estrutural, na década de 1990, como alternativa para estas ações isoladas.

O pagamento de benfeitorias para as famílias removidas, tanto no PRODECOM quanto no PROFAVELA, apesar de ser considerado um avanço em relação aos processos de despejo realizados pela CHISBEL, não correspondia a uma indenização justa, pois não reconhecia o direito à propriedade da terra pelos moradores, mesmo em situações de posse mansa e por vários anos. Tal prática dava início a uma cassação de direitos que viria a ser um princípio adotado pelas administrações vindouras. O maior peso no valor da terra é resultante não do que está edificado sobre ela, mas dos seus atributos urbanos como a localização, as condições do entorno ou as facilidades existente no local (FERNANDES; PEREIRA, 2010).

A participação popular observada neste período seguia a abordagem do PRODECOM, que determinava a inclusão dos moradores nos processos de levantamento de problemas e necessidades, do desenvolvimento das soluções (projetos) e principalmente na execução da obra, através da participação em mutirões. Ela se dava muito mais no sentido do Estado se apropriar da participação como mais uma fonte de recursos que complementasse o processo de intervenção, visto a falta de recursos financeiros e humanos do poder público, e no sentido

⁴⁴ Entrevista n° 19, realizada com profissional que trabalhou na URBEL nas ações do programa.

de garantir a sua aceitação pelos moradores do que o reconhecimento desta população em participar da construção política pública e de suas ações, que somente seria vivenciado em Belo Horizonte, no período seguinte pela Política Municipal de Habitação.

3.4. Período de 1993 a 2003: formação do modelo de urbanização de favelas.

A década de 1990 apresenta grandes mudanças nas políticas e programas habitacionais do país, além de importantes transformações político institucionais no papel dos governos municipais na gestão urbana das cidades. Uma nova configuração política e fiscal na estrutura federativa do governo brasileiro abriu a perspectiva dos municípios como os novos protagonistas na concepção e implementação das políticas públicas. A eleição de administrações progressistas em algumas grandes cidades (São Paulo, Recife, Porto Alegre, Diadema, Belo Horizonte) a partir de 1988, permite a experimentação de formas de gestão pública partilhadas com os movimentos sociais e operadas através de vários mecanismos de participação popular.

No entanto, ao fim da década de 1980, o país mantinha ainda um quadro de centralização das políticas habitacionais no governo federal e apresentava uma estagnação nos investimentos nesta área. Estes recursos estavam submetidos a uma lógica clientelista entre a União e os estados e municípios agraciados por estas ações. “Neste período, o Estado implementou um conjunto de ações pontuais, de caráter assistencial, ao invés de promover uma reestruturação mais ampla das políticas sociais”. (DENALDI, 2003, p.18).

Um complexo processo de transformação econômica e produtiva mundial produziu reflexos sobre os países periféricos como o Brasil, causando mudanças estruturais na macroeconomia do país e, conseqüentemente, na capacidade de investimentos públicos em todos os níveis de governo. Este cenário foi fundamental para a configuração das políticas habitacionais no país e em Belo Horizonte.

Alguns programas propunham-se a atuar na urbanização de favelas, mas sofreram uma interrupção por conta do Plano de Estabilização Econômica (conhecido como Plano Real), implementado em 1995. Este plano já era um reflexo deste novo contexto macroeconômico do país. Na tentativa de compensar estes efeitos recessivos do ajuste econômico nacional,

diversos programas de financiamento internacional passaram a ser disponibilizados pelos órgãos internacionais⁴⁵.

A partir da década de 1990, algumas mudanças representaram um avanço importante em direção às demandas nacionais de investimentos públicos nas políticas habitacionais: o resgate da integração entre saneamento, habitação e transportes e a criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU-PR). Neste período o discurso oficial passa a considerar o déficit habitacional de acordo com uma nova metodologia, desenvolvida em 1995, pela Fundação João Pinheiro, ampliando o tratamento do problema habitacional em suas políticas para além do enfrentamento quantitativo, como os aspectos da inadequação das moradias existentes ou a ocupação excessiva da habitação (BRASIL, 2009)⁴⁶.

Cabe notar a presença de novos protagonistas no arranjo institucional da gestão dos recursos de financiamento habitacional no país: a Caixa Econômica, como gestora dos recursos do FGTS (tarefa incorporada a partir do fim do BNH) e o BNDES, como difusor dos recursos internacionais obtidos pelos convênios estabelecidos entre os governos municipais e o BID. Através da interveniência destas instituições bancárias, os recursos internacionais passaram a ser negociados diretamente com os governos locais. (CARDOSO, 2008)

Diversas modalidades de intervenção (programas de urbanização de favelas, saneamento, melhoria habitacional e eliminação de situações de risco) foram criadas para operacionalizar esta nova abordagem baseada na produção da moradia em associação com a regularização fundiária e a execução de infraestrutura urbana, “o que justificou e reforçou a priorização de investimentos, principalmente pelo Orçamento Geral da União (OGU) na urbanização de favelas” (DENALDI, 2003, p.23), tornando-se uma ação não mais tratada como paliativa, mas sim como prioritária. Nesta época começaram a ser aplicados os recursos em desenvolvimento urbano internacional disponibilizados pelo BID para famílias sem acesso à moradia

⁴⁵ O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais (1987), em parceria com municípios, teve curta duração e financiou 550 mil unidades (AZEVEDO apud DENALDI, 2003). Na década de 1990, alguns planos emergenciais foram implementados, sem integração com áreas importantes como de saneamento e de desenvolvimento urbano, como o Plano de Ação Imediata para a Habitação (com as linhas Moradias Populares, Lotes Urbanizados e Cesta Básica e o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular). O Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas foi o único voltado para os assentamentos precários (DENALDI, 2003). Em 1994, o programa Morar Pequenas Comunidades atua no financiamento da produção de moradias e a urbanização de favelas (SOUZA apud DENALDI, 2003).

⁴⁶ Este estudo fez parte das primeiras atividades desenvolvidas a partir do convênio entre o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID que se consolidaria no programa Habitar Brasil – HBB (ANDRADE, 2008).

(enfrentamento quantitativo) através dos programas Habitar Brasil (HBB), Pró-moradia e Pró-saneamento.

Estes programas financiados pelo BID, financiamento internacional em parceria com os governos estaduais e voltados inicialmente para a recuperação ambiental, dão início às ações de maior porte na recuperação de favelas. São eles: o programa de recuperação do Rio Tietê e da Represa de Guarapiranga (São Paulo), a partir de 1992, e a despoluição da Baía de Guanabara (Rio de Janeiro), iniciado em 1994, que contou também com recursos da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) (DENALDI, 2003).

O programa HBB-BID foi concebido em parceria com o governo federal e era voltado à superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas, por meio da execução de projetos integrados, associado à capacitação técnica e administrativa dos municípios. O programa foi implementado entre 1999 e 2005.

As inovações operadas pelo HBB-BID buscavam uma metodologia que se destacasse em relação aos modelos experimentados até então: apoio técnico e financeiro para desenvolvimento institucional das prefeituras, execução de projetos integrados de urbanização e valorização do componente social – a participação ativa da comunidade local, desde o planejamento da proposta até a conclusão das obras, inclusive com as ações pós-ocupação com a duração de um ano após a conclusão das obras para a realização de projetos de apoio social (estímulo à organização comunitária, capacitação profissional, geração de trabalho e renda e de educação sanitária e ambiental) (BRASIL, 2006).

Ao longo da década de 1990, nota-se um esforço sistemático da ONU-Habitat e de suas agências de desenvolvimento para o alinhamento das políticas nacionais a uma agenda global para o desenvolvimento humano, a partir dos programas para os assentamentos humanos. As políticas do Banco Mundial, adotadas na promoção desta agenda, passaram a investir no financiamento de programas de *slum upgrading* (JUNIOR, 2006).

Os programas de *slum-upgrading* visavam: melhorar a produtividade da economia urbana, buscando reduzir as deficiências e investir em melhorar as condições de funcionamento da cidade; aliviar a pobreza, aumentando a oferta de trabalho (através das obras públicas e dos programas sociais) e o acesso à infraestrutura básica e serviços sociais; reverter o processo de deterioração do meio ambiente, com ações de baixo custo e estudar a questão urbana associada aos assentamentos pobres (MESTRUN apud JUNIOR, 2006).

Esta agenda veio sendo construída através das Conferências da ONU para os assentamentos humanos. A primeira, realizada em Vancouver em 1976, registra pela primeira vez as preocupações com o crescimento da urbanização, apontando a necessidade do planejamento para evitar o processo caótico e contínuo que estava ocorrendo. Apesar de reconhecer a necessidade do envolvimento da população no processo de desenvolvimento local, ela reproduzia um contexto desenvolvimentista e que privilegiava o forte controle estatal como suposta garantia para a distribuição justa dos ganhos com a urbanização (ANTONUCCI, 2009).

Os encontros internacionais entre países membros da ONU foram fundamentais para a construção dos pressupostos que alimentaram a construção dos programas de urbanização do Banco Mundial e do BID. Na Declaração de Istambul (1996), a questão dos assentamentos precários é tratada frontalmente, incorpora os reflexos positivos das ações alternativas em assentamentos precários, compartilhados na Conferência Mundial do Habitat II, e estabelece a meta de combater as dificuldades de acesso à moradia e com padrões humanos adequados⁴⁷.

A Agenda Habitat, elaborada posteriormente ao encontro em Istambul, estabelece seus princípios para o alcance deste objetivo, como: erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, cidadania e participação, financiamento de habitações e assentamentos humanos; cooperação internacional; avaliação dos progressos. Para as ações sobre a produção de moradia adequada, esta agenda renova os pontos anteriormente considerados estratégicos para as políticas habitacionais, como a gestão pública da oferta de moradias na sociedade e a disponibilidade de ferramentas de financiamento, além do subsídio à habitação.

Em 1999, é criado o programa *Cities Alinances*, ou Aliança das Cidades, como um projeto de parcerias entre governos e entidades para a redução da pobreza urbana e da promoção do papel das cidades no desenvolvimento sustentável, a partir da operação de fundos do Banco Mundial para financiamento para viabilizar a Meta Onze dos ODM: a ação *cities without slums*. Esta ação passa a ser promovida pelos programas da Aliança das Cidades e trabalha com um plano de ação para atingir 100 milhões de habitantes de favela até 2020⁴⁸.

⁴⁷ Algumas experiências das administrações municipais petistas são premiadas na Conferência como práticas bem sucedidas, como a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre e os programas de Belo Horizonte: Alvorada e Programa Estrutural em Áreas de Risco (URBEL, 1996).

⁴⁸Objetivos do programa Cities Alliances. Disponível em: < <http://www.citiesalliance.org/node/3750>>. Acesso em: 15/03/2014.

A Aliança das Cidades buscava a construção de uma estratégia favorável para mudar a escala de urbanização de favelas no país (IBAM, 2002). Suas diretrizes previam a incorporação de inúmeros objetivos nas ações de *slum upgrading* ⁴⁹:

- Instalação ou melhoria de infra-estrutura básica, por exemplo, redes de abastecimento de água potável, coleta de esgotos e resíduos, reabilitação da circulação viária, drenagem de águas pluviais e prevenção de inundações, eletricidade, iluminação de segurança e telefones públicos;
- remoção ou mitigação dos riscos ambientais
- fornecimento de incentivos para a gestão e manutenção da comunidade
- construção ou reabilitação de equipamentos comunitários, como creches, postos de saúde, espaços livres de uso comunitário;
- regularização da segurança da posse;
- melhoramento da moradia;
- realocação do menor número possível de moradores deslocados por conta das melhorias implementadas no assentamento;
- melhoria do acesso aos cuidados de saúde e educação, bem como programas de apoio social para tratar de questões de segurança, a violência, o abuso de substâncias, etc;
- melhoria das oportunidades de geração de renda por meio de treinamento e micro-crédito;
- formação do capital social e do quadro institucional para sustentar tais melhorias (WORLD BANK, 1999, p.02.).

Em 2000, a *Declaração do Milênio* estabelece um panorama de metas para a ONU no século XXI, incorporando definitivamente a questão da educação ambiental e da sustentabilidade, a urgência da erradicação dos extremos da pobreza, da fome e da falta de saúde pública no mundo. Ela estabeleceu oito Objetivos do Milênio (ODM), influenciada pelas discussões ambientais promovidas em outro encontro internacional de 1992 (Eco-92, realizada no Rio de Janeiro), registrando a meta de erradicar estes graves fenômenos até o ano de 2015.

A Meta Sete destes objetivos aborda a questão da sustentabilidade ambiental e trata dos assentamentos precários, constatando a previsão que a meta de aumentar o acesso à água potável para 50% seria alcançada, mas a melhoria das condições em favelas e bairros pobres estaria progredindo lentamente. Estes princípios seriam incorporados aos programas de financiamento das agências internacionais nos anos seguintes⁵⁰.

Através da comparação entre os vários discursos e pressupostos difundidos por estes programas observa-se, para as políticas habitacionais no país, a construção de uma convergência entre a agenda internacional e o discurso do governo federal, que passa a

⁴⁹ Em 2002, a Aliança das Cidades inicia o projeto “*Building an Enabling Strategy for Moving to Scale in Brazil*”, conduzido pelo Banco Mundial com a cooperação do Instituto de Pesquisa Aplicadas (IPEA).

⁵⁰ *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000)*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU-ONU). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 15/03/2014.

financiar, junto com os recursos internacionais disponíveis ao fim da década de 1990, amplos programas de UAP, como os programas Habitar Brasil (HBB) e Vilas Urbanizadas do BID, os Projetos Multissetoriais Integrados (PMI) do BNDES, PAT-PROSANEAR e Saneamento para Todos, com recursos do OGU. É importante notar que a retomada dos investimentos públicos só foi possível a partir do alívio das medidas de ajuste fiscal no país.

Os programas nacionais passam a privilegiar os elementos desta agenda, contribuindo para a construção de um “padrão nacional” que acabou se sobrepondo às práticas e políticas locais. Inseridas na definição da Política Nacional de Habitação e das ações habitacionais para a população de interesse social com renda inferior a três salários mínimos, as ações de UAP se associam a estes discursos e passam a ser reproduzidas por todo o país, marcando o encontro deste modelo internacional com o modelo nacional.

Belo Horizonte participa da primeira fase do programa HBB-BID apenas no subprograma Desenvolvimento Institucional (DI), captando recursos para a realização de estudos técnicos, com a intenção de compensar o déficit de informações sobre a situação do universo de vilas e favelas e sobre as condições de ocupação de encostas (problema ambiental urbano que vinha assolando toda a cidade a cada ano de chuva intensa) e na complementação das ações em curso do Programa Alvorada, financiado pelo governo italiano (ANDRADE, 2008) e primeira experiência de intervenção estruturante na cidade⁵¹. Na mesma época, no Rio de Janeiro, o HBB financia o Programa de Urbanização e Assentamentos Populares (PROAP)⁵² (JUNIOR, 2006).

Durante este período, em Belo Horizonte, as políticas habitacionais e relativas aos assentamentos precários são profundamente alteradas pela Política Municipal de Habitação (PMH), incorporando ao PROFAVELA, em 1993, uma concepção inovadora marcada pela diversidade de soluções no atendimento às demandas habitacionais, na estruturação política e institucional das forças atuantes no governo e na previsão de canais de participação popular.

Esta experiência é um exemplo do processo de autonomização das políticas habitacionais que ocorre no início da década de 1990 nos municípios brasileiros e serviu de referência para as

⁵¹ Foram desenvolvidos os produtos: Diagnóstico da Situação de Risco Geológico das Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais Populares de Belo Horizonte, iniciado em 1994 sob coordenação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, a nova metodologia de avaliação do déficit habitacional no país, elaborada pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (CEI/FJP) em 1995, e o Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Especial Interesse Social em 2000 (ANDRADE, 2008; URBEL, 2000).

⁵² Neste período o PROAP era composto pelos seguintes subprogramas: Favela-Bairro e Regularização de Loteamentos

experiências de administrações municipais de caráter progressista, influenciadas pela Constituição Federal de 1988, como as administrações eleitas nas cidades de Diadema (SP), Recife (PE), São Paulo (SP), Belém (PA) e Porto Alegre (RS) (SANTOS, 2005).

Segundo Bedê (2005), durante a primeira fase da PMH (1993 a 1996), os investimentos públicos diretos na estrutura responsável pela gestão das políticas municipais apresentaram um aumento significativo, com investimentos ordinários do tesouro municipal. Em Belo Horizonte, isto representava, de certa forma, uma efetiva inversão de prioridades, ao adotar o financiamento direto das políticas habitacionais com recursos próprios, ao invés de buscar recursos extraordinários através dos programas federais ou internacionais.

A partir deste momento, a política habitacional da cidade é influenciada pelos processos de discussão pública do orçamento municipal, permitindo a construção de uma diversidade de propostas e estratégias para sua implementação, revelando uma rica percepção, pelos técnicos e políticos do governo, sobre os problemas habitacionais do município, além de refletir a diversidade de correlação de forças dos movimentos sociais organizados que apoiaram a eleição daquela administração (Frente BH Popular) (BEDÊ, 2005).

Esta política habitacional avança para a construção de um modelo até então único no país, inovando a prática pública com a inserção da autogestão e da cogestão na implementação das políticas habitacionais, reconhecendo os movimentos de luta por moradia que se encontravam organizados em entidades e definindo a prioridade no atendimento das políticas públicas para a faixa de renda de 0 a 5 salários mínimos.

A figura da urbanização de vilas e favelas aparece pela primeira vez na legislação do município e torna-se uma das aplicações dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP). Além disso, também foram previstas outras ações para a aplicação dos recursos na produção habitacional: a construção ou recuperação de unidades habitacionais, urbanização de lotes, aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social, melhoria das condições de moradia de habitações coletivas, regularização fundiária e serviços de assistência técnica e jurídica.

A participação popular é inserida na concepção e gestão da política habitacional através do Conselho Municipal de Habitação (CMH), que passa a ser responsável pela gestão do FMHP⁵³.

O aparato legal e os investimentos realizados na organização da URBEL e do CMH possibilitaram o surgimento de uma estrutura administrativa para a operação das políticas públicas habitacionais, com instâncias responsáveis pela concepção, financiamento e execução da política municipal de habitação (Figura 2).



Figura 2 – Fluxo de execução das políticas habitacionais do município.
(Fonte: URBEL, 1996. Elaboração própria)

Bedê (2005) afirma que esta diversidade no modelo aprovado em 1993 foi, em grande parte, resultado da influência da participação nos quadros da administração pública de técnicos e consultores de outros estados, que trouxeram o conhecimento político e institucional de experiências vivenciadas em outras cidades.

Juntamente com a construção do que foi chamado pelo governo de Sistema Municipal de Habitação, em 1993 é criado o Orçamento Participativo (OP), na tentativa de democratizar a relação entre o estado e a sociedade civil. Esta forma de governança buscava superar as práticas burocráticas e legitimatórias e representou uma tentativa de privilegiar a participação popular na definição das prioridades orçamentárias da administração municipal (SOUZA, 2006). Na mesma época, o OP foi implementado em cidades como Porto Alegre (RS), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe) e Recife (PE).

⁵³ Até a criação do CMH, o Fundo tinha sua gestão e composição restritas ao governo municipal desde sua criação em 1955.

Isto permitiu a concepção de uma política pública diversificada e com vários níveis de poder e de execução, ou seja, campos de atuação prática. Além disso, os ideais dos movimentos populares nacionais pela reforma urbana, como o acesso à terra, o direito à moradia digna, a busca por processos democráticos para a formulação e a implementação das políticas, a busca pela melhoria da qualidade da habitação, a geração de renda e emprego, associadas à execução e à articulação da política habitacional com a política urbana e com outras políticas setoriais foram incorporados nas diretrizes gerais da PMH (art. 2º, Res. nº II do CMH, de 1993).

Na figura 3, reproduzimos o quadro de Bedê (2005) para ilustrar o complexo universo de instâncias e canais de participação popular presentes neste momento inicial da PMH.

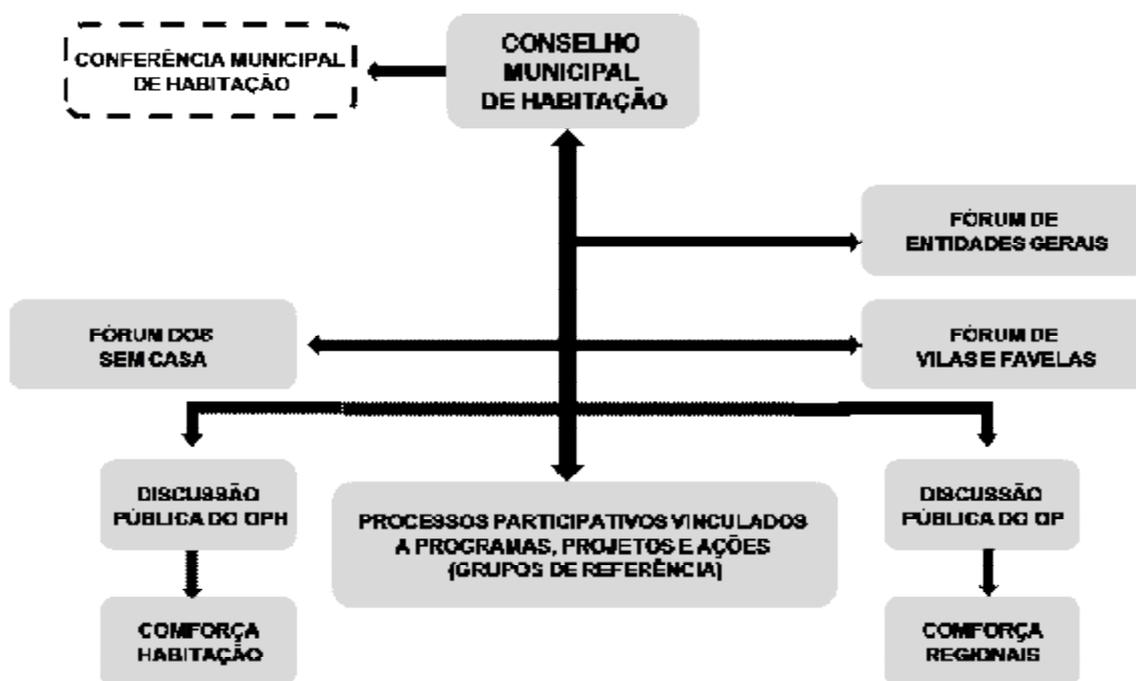


Figura 3 – Instrumentos de Democratização da Gestão da Política Municipal de Habitação.
(Fonte: BEDÊ, 2005, p.146. Reprodução)

Através das inúmeras obras pontuais iniciadas pelo OP e da elaboração de alguns planos de intervenção para vilas, as demandas mais urgentes da sociedade foram atendidas pela administração pública, sobretudo as situações de risco ambiental que assolavam há anos vários assentamentos da cidade. Esta estratégia serviu para compensar a falta de recursos

humanos e institucionais, marca dos primeiros anos de atuação da URBEL e um fator impeditivo para a implementação das intervenções estruturantes⁵⁴.

As linhas de atuação da PMH direcionavam-se para os novos assentamentos e para os assentamentos existentes. No atendimento a novos assentamentos foram estabelecidas duas alternativas: a produção de lotes urbanizados, demonstrando a repetição do modelo de *sites and services* e a produção de novos conjuntos habitacionais, que contemplava tanto a produção de conjuntos habitacionais em grandes áreas ou glebas a serem parceladas quanto a alternativa de produção da unidade isolada, aproveitando lotes já urbanizados na cidade

Além disso, outras linhas de atuação foram previstas para contribuir na produção habitacional como o Apoio e Assessoramento Técnico às Iniciativas Populares e o Programa de Apoio ao Autoconstrutor, tanto para a produção de unidades isoladas para famílias acampadas quanto para a produção de conjuntos habitacionais através do mutirão. Estas estratégias buscavam aproveitar os recursos e a autonomia desta população, através da autoconstrução⁵⁵.

Para os assentamentos existentes foram previstas duas escalas de atuação: uma de intervenção estrutural (I.E.) e outra de intervenção parcial. A previsão destas escalas demonstra uma tentativa no enfrentamento dos problemas ocorridos em programas anteriores, marcados pela execução de ações isoladas e pela ausência de um planejamento que considerasse assentamento como um todo.

O Programa de Intervenção Estrutural promove transformações profundas num determinado núcleo habitacional, consistindo na implantação do sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação (Res. II do CMH, art. 4º §1º).

O Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes, abrange três tipos de intervenções: I – Intervenção Parcial: consiste em promover as mesmas intervenções constantes da estrutural com exceção do reparcelamento do solo e da regularização fundiária; II – Intervenção Pontual: consiste na solução de problemas críticos pontuais existentes nos núcleos, através de pequenas obras ou serviços, tais como o tratamento de ravina, pavimentação de becos, complementação de rede de esgoto e consolidação geotécnica; III – Intervenção em Áreas Remanescentes: consiste no planejamento e promoção no tratamento de áreas de risco das

⁵⁴ Informação verbal. Entrevista n° 21, com profissional que trabalhou na URBEL àquela época.

⁵⁵ Em Belo Horizonte este programa executou a construção de residências em acampamentos existentes nos bairros Novo Aarão Reis, Mariquinhas e Floramar e iniciou também a construção do conjunto Lagoa (URBEL, 1996), todas as áreas urbanizadas pela URBEL. O programa acabou sendo interrompido devido às dificuldades legais para contratação desta mão de obra (não qualificada) com recursos públicos (Informação verbal, Entrevista n° 21, realizada com profissional da URBEL).

quais foram removidas famílias, por absoluta incompatibilidade com o uso habitacional, dando-lhes outra destinação que assegure sua recuperação ambiental e impedimento de nova ocupação por moradias (Res. II do CMH, art. 4º §2º).

As intervenções estruturais já nascem como uma linha de ação que necessitaria recursos extraordinários para sua realização devido ao seu porte e pelo comprometimento dos recursos no atendimento às demandas imediatas, conquistadas pela população através do OP.

Mesmo não tendo sido implementada no primeiro momento da PMH (1993-1996), a estratégia de intervenções estruturais deu início a um processo de experimentação de práticas e raciocínios de planejamento, pelo corpo técnico envolvido (servidores e consultores externos contratados), que se apresentava como novo, tanto para o conhecimento técnico disponível quanto para o contexto institucional que ainda apresentava “os comportamentos típicos da velha cultura política de gestão urbana no Brasil” (BEDÊ, 2005, p.148). Em 1994, tem início o Programa Alvorada, na Vila Senhor dos Passos, com a intenção de possibilitar a construção de um modelo metodológico para esta escala de intervenções, prevendo ações de recuperação ambiental, sociais, de reassentamento, participação popular e regularização fundiária. Executa suas ações até o ano de 1997 e tem continuidade mediante os recursos do programa PRO-MORADIA e HBB-BID⁵⁶.

O Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), estabelecido em 1993, foi o primeiro instrumento a incorporar a metodologia de I.E., pois elaborou estratégias de curto, médio e longo prazo e passou a conceber, de maneira progressiva, alternativas para a superação definitiva de problemas, causados por situações de risco geológico e geotécnico, que ocorriam nas áreas de ZEIS da cidade. Coordenado pela URBEL e operacionalizado pelas Administrações Regionais do município, era composto por três planos de ação: Programa de Atendimento Emergencial (PAE), Plano de Mobilização Social (PMS) e Plano de Obras (PO) (URBEL, 1996)⁵⁷.

As estratégias de participação e governança demonstraram um avanço em relação ao modelo de “reconhecimento” dos sujeitos (os moradores) nos fóruns, grupos e conselhos existentes nesta forma de governo, pois valorizavam os movimentos organizados em cooperativas ou associações, aumentando assim a objetividade das decisões nas instâncias de participação popular e a sintonia com os esforços próprios em execução pelos beneficiados pela política.

⁵⁶ O Programa Alvorada e outras experiências de intervenção estruturante serão discutidos na seção 3.6 deste capítulo.

⁵⁷ Este programa baseava-se nas diretrizes elaboradas pelo Diagnóstico da Situação de Risco Geológico das Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais Populares de Belo Horizonte, de 1994, financiado pelo BID.

Bueno e Pupo (2012) apontam que as primeiras experiências de governo compartilhado no país sofriam com a falta de objetividade, devido à indefinição de grupos específicos de moradores que pudessem participar de uma discussão determinada, que contribuísse e aprovasse com algum investimento, projeto ou obra. Do contrário, a ênfase da estratégia de participação popular na forma institucionalizada (cooperativas e associações, sindicatos) incorria no risco de comprometer o conteúdo das decisões das instâncias participativas, pois dependiam da capacidade de discussão e de debate entre os moradores e beneficiados por estas políticas. Em outros casos, as políticas de governo participativo fracassaram porque não receberam o volume de recursos para mobilizar transformações aspiradas pelos movimentos localizados.

A PMH determinava a promoção de canais de participação popular em todos os níveis da atuação pública, tanto na concepção e definição de prioridades, quanto na fase de implementação dos programas e elaboração e execução dos projetos.

O primeiro desafio posto foi governar sem discriminar a multiplicidade de demandas no espaço da cidade e garantir o debate amplo e sincero no assembleísmo desprovido de autonomia na construção democrática (URBEL, 1996, p.13).

As três formas de gestão previstas na PMH foram experimentadas neste período. A gestão pública ocupou-se da execução de ações contra o risco ambiental e da produção dos conjuntos habitacionais com maior dimensão; a cogestão ficou responsável pela execução das obras por mutirão remunerado, com a assessoria técnica do município, através da autoconstrução da moradia e utilizando materiais de construção fornecidos pelo governo; e a autogestão assumiu a realização de muitas melhorias: instalação de redes de abastecimento de água, pavimentação, além de outras realizações que o trabalho coletivo (pelo mutirão) ou individual (pela autoconstrução da moradia através do fornecimento de materiais de construção para melhorias da habitação) produziu⁵⁸.

A autogestão foi intensamente utilizada nos períodos seguintes da PMH, principalmente até 2003, para a produção habitacional diretamente pelas entidades e cooperativas de habitação

⁵⁸ A co-gestão também atuou no gerenciamento e na fiscalização de empreendimentos realizados por empresas privadas contratadas diretamente pelas organizações populares ou por licitação pública. As associações de moradores eram o principal elemento de ligação entre o poder público (fornecedor de recursos materiais e técnicos) e os moradores.

que captavam recursos do governo federal, gerenciados pela Caixa Econômica, principalmente pelo programa Crédito Solidário (PCS)⁵⁹.

As diretrizes para regularização fundiária condicionavam a regularização do domínio no imóvel à regularização urbanística, buscando evitar os erros dos programas anteriores que consolidavam situações urbanísticas inadequadas.

Os procedimentos para reassentamento buscavam garantir recursos para realização das obras, pois, como visto nas experiências anteriores do PRODECOM e do PROFAVELA, representavam uma grande dificuldade na execução de melhorias urbanísticas devido a necessidade de remover edificações dentro da favela, uma consequência quase que permanente nas ações de urbanização. Em 1996, foi implementado o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas (PROAS), estabelecendo procedimentos para garantir que os reassentamentos ocorressem com o mínimo de condições de habitabilidade, evitando assim o retorno destas famílias a condições precárias⁶⁰.

O programa Bolsa-Moradia, criado em 2003, passou a viabilizar a moradia temporária dos moradores afetados por obras ou em situação precária (ocupantes de áreas de risco eminente ou moradores de rua) através do pagamento de aluguel, que se estende até a conclusão das obras e o retorno ao local de origem ou até a entrega de uma unidade habitacional nova⁶¹.

O Plano Global Específico (PGE) passou a ser desenvolvido pela URBEL a partir de 1998 e se apresentava “como um instrumento de planejamento com o objetivo de auxiliar o poder público e a comunidade na tomada de decisões de como, quando e onde investir” (BRANDENBERGER, 2002, p.157). Ferramenta construída progressivamente, à medida que o corpo técnico da URBEL, em resposta às urgentes demandas de intervenções em vilas pelos recursos do OP, percebia a necessidade de planejar previamente as diretrizes de intervenção para cada favela, sobretudo as de maior porte ou as que apresentavam problemas ambientais e urbanísticos mais graves; assim a metodologia do PGE foi sendo consolidada na intenção de

⁵⁹ Esta experiência foi responsável pela produção de 30% das unidades produzidas pela PMH no período de 1996 a 2006 (BOIS, 2013).

⁶⁰ Atualmente, segundo a legislação que regulamenta o PROAS, o programa participa da aquisição de unidades no valor de até R\$ 45.000,00.

⁶¹ O programa foi criado pela Lei nº 8.566 de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 11.375 de 2003. O valor para o pagamento do aluguel é fixado por decreto municipal (geralmente atualizado a cada dois anos), o benefício é pago através do reembolso do valor pago pelo beneficiário.

apoiar as intervenções em assentamentos existentes e principalmente, as ações de intervenção estrutural⁶².

O plano realizava um estudo aprofundado da realidade e dos problemas de cada comunidade e fez isso com a participação da comunidade, através da formação de grupos de referência, formados por moradores e lideranças que acompanhavam parcialmente o processo de discussão e aprovação das propostas de intervenção e que tinham a função de mobilizar as discussões locais e difundir as informações em elaboração. Surgiu como uma ferramenta de planejamento que fosse capaz de propor para o assentamento as ações necessárias para a construção de uma estrutura urbana em larga escala e em longo prazo. O PGE servia para estabelecer uma agenda comum na comunidade, gerando uma previsão do atendimento das suas necessidades, segundo a priorização das ações através de uma hierarquia.

Esta ferramenta de planejamento teve a função de facilitar a contratação de recursos extraordinários (nacionais ou internacionais), pois, em sua etapa final, define as ações e obras segundo uma ordem de prioridades e acompanhadas de um levantamento de custos preliminares. A URBEL buscou desenvolver os planos em cada assentamento de seu universo de atuação, priorizando o atendimento às comunidades que tivessem conquistado recursos para o plano através do OP e buscando recursos para atendimento aos grandes aglomerados da cidade (BRANDENBERGER, 2002).

Apesar de representarem um volume reduzido de recursos em relação à demanda da cidade, até 2003, os programas federais permitiram a promoção de ações de urbanização e de produção habitacional, utilizando recursos do Orçamento Geral da União – OGU em diversos assentamentos, como o Pró-Moradia (intervenções no Conjunto Taquaril na Vila Pedreira Prado Lopes), Programa de Ação Social e Saneamento – PASS (melhorias na Vila São Vicente), Programa de Infra-estrutura – Pró-Infra (ações na Vila Santa Rita de Cássia e construção do Conjunto Vista Alegre), Programa Morar Melhor (realização de obras em áreas de risco), além dos Programas Bolsa Moradia, Saneamento Para Todos e Programa Especial de Habitação Popular (SANTOS, 2006). Isto refletiu-se também em Belo Horizonte. No fim da década de 1990, a participação dos recursos extraordinários no financiamento das políticas urbanas chegava a 80% dos programas em execução (Tabela 4).

⁶² Além das experiências de planejamento desenvolvidas durante o programa PRODECOM (1979-1983), os planos desenvolvidos para vilas da cidade pelo Programa Alvorada (1994-1997) também foram importantes para a criação da metodologia utilizada na elaboração do PGE (OSTOS, 2004).

Programas	U.H. Produzidas	N.º de Intervenções Urbanas em Vilas	Valores (R\$)			
			Estado de MG	FGTS/MPO/ OGU/BID	PBH	Totais Parciais
1.PRO-MORADIA	768	02	-	6.712.189,21	8.078.516,60	14.790.705,81
2.PASS	0	01	-	81.641,25	57.353,11	138.994,36
3.PRO-INFRA	0	02	-	120.876,20	36.503,69	157.379,89
4.HABITAR BRASIL/OGU	227	01	-	1.499.585,11	983.895,64	2.483.480,75
5.HABITAR BRASIL/BID	88	01	-	4.055.559,49	1.599.591,14	5.655.150,63
6.PAR	1762	0	-	34.733.486,85	-	34.733.486,85
7.CRÉDITO ASSOCIAT.	96	0	-	1.690.000,32	-	1.690.000,32
8.SEHAB/COHAB/MG	166	0	450.000,00	-	-	450.000,00
TOTAIS	3.107	07	450.000,00	48.893.338,23	10.735.860,18	60.079.198,41

Tabela 2 - Distribuição de recursos públicos aplicados em BH de 1995 a 2001.
(SANTOS, 2006, p.138. Reprodução)

O governo federal que assume o país em 2002 reorganiza a estrutura pública para o atendimento a diversas demandas sociais e políticas de movimentos populares, tais como a reforma urbana. A criação do Ministério das Cidades em 2003 é a primeira resposta para a incorporação das questões urbanas nas políticas nacionais e para a promoção efetiva do desenvolvimento urbano no país. O Ministério torna-se o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que inclui a Política Nacional de Habitação. Para isso, organiza-se de forma semelhante ao modelo participativo que vinha sendo construído nos governos municipais: através do Conselho Nacional das Cidades, das Conferências Nacionais anuais, fóruns de composição mista (setores público, popular e empresarial), onde são debatidos os rumos das políticas públicas e as demais práticas de execução dos recursos do Sistema Nacional de Habitação (BRASIL, 2009).

A partir de 2002, as cidades brasileiras e suas favelas se encontravam em meio ao processo de execução de projetos de urbanização de assentamentos precários, viabilizados pelos recursos públicos da OGU e do BNDES, complementados pelos financiamentos internacionais do BID e do BIRD⁶³. As intervenções estruturantes são experimentadas em várias cidades como Rio

⁶³ Principal fonte de financiamento da dívida externa brasileira durante a década de 1980, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), fundado em 1944, é uma das cinco instituições que compõem o Grupo do Banco Mundial. A instituição trabalha com países pobres para promover o desenvolvimento sustentável, equitativo e crescimento, a geração de emprego, redução da pobreza e questões de importância

de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, em sua maioria nos assentamentos de médio e grande porte.

Os primeiros anos do Ministério das Cidades foram marcados pela pouca disponibilidade de recursos, por isso, privilegiou-se inicialmente a estratégia de desenvolver a capacidade institucional e estrutura organizacional interna, tanto do próprio ministério quanto dos governos locais (estados e municípios), pois estas esferas da administração seriam os responsáveis pela promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), aprovado em 2004, estabeleceu o modelo de organização institucional baseado em um Sistema Nacional da Habitação (SNH). O plano baseou-se nos três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. As diretrizes do PLANHAB definiram uma série de obrigações compartilhadas entre os agentes do SNH. (BRASIL, 2010a). Para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país até 2020, o PLANHAB utilizaria recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS⁶⁴) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O Ministério das Cidades foi estruturado em secretarias para a execução das políticas de desenvolvimento urbano. A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) é responsável pela implementação das ações diretamente relacionadas aos assentamentos precários por meio da Política Nacional de Habitação e do Departamento de Urbanização de Assentamento Precários (DUAP).

regional e global (Disponível em: < <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTIBRD/0,,menuPK:3046081~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3046012,00.html>>. Acesso em: 15/03/2014). O BIRD é responsável pelo financiamento de alguns programas no país dedicados à recuperação ambiental e ao saneamento urbano, como o PAT – Prosanear, que em Belo Horizonte realizou a recuperação de fundo de vale na Vila Califórnia, projeto concluído em 2005 (BELO HORIZONTE, 2008).

⁶⁴ O SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.124 de 2005 e está direcionado à população de baixa renda, especialmente a com rendimentos de até três salários mínimos, que compõe quase que a totalidade do déficit habitacional do país. Esta lei promoveu a redistribuição de recursos públicos para o financiamento habitacional, ampliando os recursos para a população de interesse social através de aporte dos fundos sociais FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAR – Fundo de Arrendamento Residencial e FDS – Fundo de desenvolvimento Social (BRASIL, 2009).

Quadro 4 - Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período de 1993 a 2003.

Gestão da cidade	Soluções habitacionais	Ações na favela	Recursos disponíveis
<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto das Cidades. - Retomada de programas urbanos (saneamento). - Ministério das Cidades. - Agenda Habitat e Objetivos do Milênio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Produção privadas (SBPE). - PROSANEAR. - PRO-MORADIA - Belo Horizonte: gestão pública, cogestão, autogestão e assessoria à autoconstrução. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Slum recovery</i> - Belo Horizonte: PMH (diversidade de propostas), CMH, OP e FMHP (participação popular). - Primeiras intervenções estruturantes (Alvorada e PEAR). - Vilas Urbanizadas, Saneamento para Todos. - HBB-BID. - PMI BNDES. 	<ul style="list-style-type: none"> - OGU, CEF e BNDES. - Internacionais: Banco Mundial, BID e Aliança das Cidades. - Belo Horizonte: recursos ROT.

Observa-se neste período, que o protagonismo municipal só se deu no plano institucional. Uma série de dificuldades impediu o exercício desta autonomia e comprometeu a implementação dos programas em cada município. A baixa capacidade de endividamento dos municípios, sobretudo pelas políticas de saneamento fiscal em curso no país e as dificuldades na conquista dos recursos do OGU (obtida apenas por emendas parlamentares) limitou o alcance, pelos governos locais, a estes recursos (MARICATO, 2011).

Além disso, as diferenças entre os municípios não eram levadas em conta por estes programas e pela estrutura de atendimento do governo federal. Havia muitas dificuldades para a aprovação dos recursos, face à dificuldade ao atendimento das exigências burocráticas (aprovação do parcelamento do solo, documentação fundiária, atestados de anuência de concessionárias de serviços públicos), principalmente nos municípios de menor porte.

A padronização dos critérios de investimentos acabava por desconsiderar diferenças de cada cidade, que necessitavam recursos em proporções diferentes para cada ação prevista pelos programas, por exemplo: a responsabilidade dos municípios pelas operações de remoção e reassentamento aumentava enormemente as contrapartidas locais, por conta das diferenças no valor da terra urbana. As restrições estabelecidas pelos parâmetros de composição dos investimentos, definidos previamente pelo governo federal e as entidades de financiamento,

submetiam municípios com realidades e demandas diferentes a critérios de intervenção idênticos⁶⁵ (CASTRO apud DENALDI, 2003).

Os recursos internacionais disponíveis para financiamento de programas de *slum recovery*, também se apresentavam como um desafio para as administrações locais, pois exigiam um processo complexo de planejamento para contratação que a estrutura técnica e burocrática dos municípios ainda estava tentando desenvolver. Além disso, estabeleciam os objetivos globais entre países e governos, sem considerar o quadro de desigualdade entre eles. Muitas cidades passaram a ter que buscar a implementação de políticas sem a superação de deficiências históricas, como a irregularidade fundiária ou o déficit habitacional. (MESTRUM apud JUNIOR, 2006).

Segundo CARDOSO (2008) a associação entre a agenda internacional e os programas nacionais de urbanização se refletiu nos seguintes problemas:

- subordinação a diretrizes e prioridades políticas que não são definidas internamente, com perda de autonomia e soberania nacional relativa aos organismos internacionais;
- a uniformização de regras e procedimentos para todo o território nacional, desconsiderando a diversidade de necessidades locais e experiências históricas;
- a estipulação de limites máximos de financiamento que desconsideram a diversidade dos custos de urbanização nas regiões, gerando problemas para o atendimento de situações de desadensamento e de atendimento às populações em áreas de risco;
- e a utilização das estratégias de participação popular como meio de garantir o aumento da eficácia e da eficiência da ação dos projetos financiados, restringindo a deliberação e o debate na concepção e execução dos projetos.

O amplo e genérico universo de objetivos definidos no modelo de *slum recovery* acaba por incentivar um processo de intervenções pelos programas municipais, sem que haja uma priorização de etapas e objetivos, de acordo com as necessidades locais. A definição das ações realizadas com estes recursos acabou dependendo do grau de participação popular e da capacidade técnica de cada governo, resultando em intervenções que, apesar do grande volume de recursos, não eram capazes de superar demandas estruturais.

⁶⁵ Por exemplo: valor máximo por família beneficiada, área máxima para construção de unidades habitacionais, valores máximos para as componentes do investimento como terraplanagem, drenagem, recuperação ambiental, obras viárias.

Alguns pressupostos importantes da urbanização de assentamentos precários não foram viabilizados neste processo como: (I) a precariedade habitacional, devido à falta de financiamentos para a execução de melhorias e à baixa produção de novas unidades frente ao volume de remoções; (II) a carência de serviços urbanos essenciais, pela falta de integração com as concessionárias públicas e outros setores do governo; e (III) a ausência de promoção da regularização fundiária, deixada para ser atendida com recursos dos governos locais, através de contrapartidas que nunca eram disponibilizadas, devido ao alto custo da desapropriação e à complexidade do processo burocrático para a titulação (IBAM, 2006).

Em Belo Horizonte, o período inicial da PMH foi marcado por uma rica produção habitacional e o início de várias frentes de trabalho nas vilas e favelas da cidade. No entanto, à medida que a estrutura administrativa foi se consolidando, a prática acabou por suplantar a política. O crescimento institucional da URBEL, observado durante a década de 1990, na intenção de viabilizar o desafio de operar a diversidade de forças e ações da PMH, acabou resultando no fortalecimento e na sofisticação do planejamento e dos processos técnicos, o que resultou na deformação dos ideais de controle e participação popular originais da PMH. Isto se refletiu no abandono de inúmeras práticas de atuação estatal (como a cogestão e o apoio à autoconstrução), na restrição da participação popular a determinados canais burocratizados (como o CMH e através da metodologia do PGE) e no retorno, de certa forma, às velhas práticas estatais de tomada de decisão e de distribuição dos gastos públicos (MELO, 2009).

O comentário de Ostos (2004), a respeito das intervenções estruturantes e dos resultados seguintes às primeiras experiências da PMH, é bastante esclarecedor sobre como os efeitos destas transformações técnicas e políticas não foram levados em conta ao longo deste período inicial da PMH, de modo a verificar se as expectativas do governo municipal, a inversão de prioridades e a revolução nas velhas práticas estavam efetivamente acontecendo:

O que mais incomoda, nos textos produzidos para divulgar as novas políticas públicas, é a falta de certo apuro crítico. Parece que há um receio de clarificar os espaços não preenchidos, isto é, problemáticas que as políticas públicas não respondem, deixando à mostra as fragilidades, além da estratégica menção aos acertos, às novidades. Há uma apologia às mudanças ocorridas a partir de 1993, como se a sociedade tivesse se modificado em “um passe de mágica”, como se a repetição de certos termos como participação popular pudesse, por si só, modificar a realidade e a relação entre o Estado e a sociedade civil. Aos admiradores exaltados, talvez leitores, compartilho as conquistas já efetuadas, mas ressalto que, embora existam certos ganhos, ainda continuamos a produzir essa sociedade desigual e é justamente, em um governo de esquerda, que as contradições vão se

explicitar mais, que aqueles 'ideários' que não deveriam se misturar vão entrar em processo de centrifugação (OSTOS, 2004, p.84).

Observa-se que alguns ideais da PMH foram incorporados às políticas municipais nas práticas de governo: a promoção do acesso à terra e à moradia digna (através da produção de novas moradias) e a garantia de canais de participação popular (através da representação dos movimentos organizados nos conselhos e dos grupos de referência locais na elaboração de planos). No entanto, diversas diretrizes foram sendo abandonadas, devido às dificuldades operacionais, políticas e até mesmo técnicas, tais como:

- utilização de processos tecnológicos que garantissem maior qualidade e menor custo da habitação;
- priorização de formas de atuação que propiciassem a geração de emprego e renda;
- estímulo à autogestão no processo de produção dos programas habitacionais;
- e criação de linhas de financiamento para todos os programas da política municipal de habitação, regidas por critérios sociais.

No final da década 1990, algumas mudanças que refletiam o quadro político local foram incorporadas ao programa PROFAVELA. Tais mudanças alteraram profundamente a configuração institucional e a correlação de forças do movimento popular a partir das primeiras experiências da PMH, resultando no esvaziamento parcial da prática compartilhada de governo e na priorização dos argumentos técnicos e burocráticos sobre as necessidades locais das vilas e favelas.

Implementadas pela Lei Municipal nº 8.137 de 2000, estas modificações, estabeleciam critérios específicos para elaboração do PGE, a incorporação das regras de financiamento federal no contexto local e exigindo a elaboração prévia de projetos para a conquista de recursos para obras pelo OP, comprometendo assim os reduzidos recursos disponíveis para a execução de melhorias nas favelas para o cumprimento de uma obrigação precípua do município⁶⁶. Esta revisão revela uma tentativa de alteração da PMH a partir dos resultados negativos da proposta participativa original, marcada, sobretudo, pela consolidação do OP como ferramenta de acesso às demandas localizadas (inclusive de urbanização) e o seu uso como fonte de financiamento do planejamento público em ZEIS, através da elaboração de projetos e de Planos Globais Específicos (OSTOS, 2004).

⁶⁶ No contexto atual, o termo PROFAVELA dá título ao capítulo do Plano Diretor relativo às políticas sobre vilas e favelas, dentro do aparato legal ele engloba a PMH.

A mudança das prioridades públicas estabelecidas pela PMH gerou a alteração na representatividade dos interesses dos moradores de vilas e favelas no CMH. Este processo resultou na concentração da participação popular nos fóruns do OP para obtenção de melhorias nos assentamentos e na preponderância das entidades que representam movimentos de luta por moradia no conselho (BOIS, 2013). A manobra do poder público em estabelecer a exigência de projetos para a realização de melhorias nos assentamentos fez com que a população das favelas concentrasse sua atuação no fórum do OP, fosse para a realização do PGE (que permitiria o recebimento de intervenções estruturantes) ou para a elaboração de projetos de melhorias isoladas. Além disso, a decisão sobre quais comunidades receberiam os investimentos para as intervenções estruturantes ficou restrita ao planejamento da URBEL, que submetia os projetos para o financiamento federal ou internacional segundo suas prioridades, apenas submetendo-as ao CMH.

A análise dos temas e providências no histórico de atuação do CMH (1997 a 2012), discutidas na pesquisa de BOIS (2013) e confirmadas pela entrevista nº 19 demonstra que o espaço de discussão da PMH no Conselho sobre as vilas e favelas foi sendo ocupado pelos comunicados e questões por parte dos técnicos da URBEL, predominando a discussão nos temas afetos à produção habitacional pela gestão pública e pela autogestão pelas cooperativas habitacionais. O movimento popular, que luta por melhorias em vilas e favelas, se concentrou então na conquista de obras pelo Orçamento Participativo.

O resultado desta mudança foi a redução da participação dos moradores de vilas e favelas na concepção e na implementação dos programas de *slum upgrading* desenvolvidos pela URBEL ao longo desta década, reforçando a predominância dos critérios e prioridades técnicos e burocráticos na construção das intervenções estruturantes.

Algumas questões ligadas ao processo de produção habitacional também contribuíram para a perda da diversidade almejada pelos objetivos originais da PMH. Nesta fase inicial, foram adotadas diversas soluções arquitetônicas para implantação dos novos conjuntos, através de partidos arquitetônicos horizontais multifamiliares (uma densidade superior às tipologias unifamiliares, mas sem incorporar a verticalização); a opção por técnicas de construção mais simples, passíveis de serem executadas pela autoconstrução e semelhantes às práticas construtivas que os moradores de favela estavam acostumados (TEIXEIRA, 2004)⁶⁷.

⁶⁷ São exemplos desta arquitetura os conjuntos Visconde do Rio Branco (nome popular Deuslene I e II, 1996 e 1999), Granja de Freitas I no bairro Taquaril (1997), Dom Silvério (1998) no bairro Ouro Minas e Vista Alegre (nome popular Fenix, 1999) no bairro Cinquentenário.

Devido à dificuldade de acompanhamento dos processos de mutirão, ao encarecimento dos custos de construção de alguns conjuntos e ao surgimento de linhas de financiamento do governo federal para construção de habitações, adotou-se a produção de edifícios verticais, através da contratação de empresas de construção (mesmo nos empreendimentos geridos pela autogestão de cooperativas e associações). Este novo sistema de produção de unidades verticais e padronizadas exigia mão de obra especializada, era mais perigoso (por conta da obra vertical) e comprometia a qualidade do espaço obtido, pois não permitia a sua adequação às necessidades de cada comunidade, conseguida pelas possibilidades de implantação dos partidos horizontalizados.

Além disso, os processos de autoconstrução permitiam a execução de acordo com os meios e prazos da comunidade (mutirão). Assim, a busca por baratear os custos e atender mais famílias acabou por limitar a participação popular, pois a nova estratégia resgatava a reprodução de projetos de tamanho mínimo, modulares e repetidos, sem a possibilidade de variação ou adequação às necessidades de cada local ou cada grupo de moradores (SANTOS, 2006)⁶⁸.

A ausência de gestão do solo e a reduzida prioridade dada pelo poder público no cumprimento da função social da propriedade urbana e na reestruturação do quadro habitacional da cidade (sem atuar sobre os efeitos da valorização imobiliária e da distribuição do adensamento da cidade pelo mercado) acabaram contribuindo para o esvaziamento destas estratégias de produção habitacional, tornando inviável a realização de empreendimentos com os recursos do governo federal, devido ao custo para obtenção de terrenos superior aos limites de financiamento estabelecidos pela CEF.

O embate no interior do OP, entre os técnicos e o movimento popular, sobre a utilidade da realização de projetos versus a urgência da comunidade em receber melhorias, foi importante na definição da prática de planejamento presente nos processos de urbanização da URBEL. À medida que os recursos para elaboração de projetos e Planos Globais foram sendo conquistados, a discussão sobre o que fazer na comunidade passou a ser vivenciada fora das assembléias e debates do fórum.

⁶⁸ O Programa de Apoio ao Autoconstrutor teve a função de viabilizar a produção de moradias para a população que se encontrava acampada em diversas áreas da cidade (1.500 famílias), através da assessoria técnica e o fornecimento de recursos para a construção, situação semelhante às ocupações urbanas de hoje, que reúnem atualmente uma população muito superior (aproximadamente 5.000 famílias segundo informações do movimento popular).

Ostos (2004) aponta alguns efeitos colaterais do processo do OP que comprometeram sua efetividade enquanto ferramenta de construção democrática das políticas públicas:

- acabou atendendo as demandas de consumo coletivo destas comunidades historicamente carentes destes bens e serviços, ao invés de possibilitar uma transformação socioespacial efetiva;
- serviu como campo de disputa política;
- prejudicou a qualidade dos projetos, devido à urgência das comunidades em atender suas demandas;
- mostrou-se inadequado para sua realização do PGE nos médios e grandes assentamentos, devido a sua temporalidade (de 1 a 2 anos), pois a elaboração dos planos neste tipo de assentamento demandava longos processos de cadastramento dos moradores, das edificações, levantamentos topográficos, pesquisas cartoriais e de discussão coletiva;
- enfraqueceu a crença neste mecanismo de discussão pública, devido à fragmentação das ações decorrente das inúmeras obras que iam sendo realizadas em cada assentamento, fortalecendo a visão que os recursos do OP na favela deveriam fazer parte de um planejamento mais amplo que lhes desse sustentabilidade, privilegiando assim a abordagem do PGE. Ou seja, passou-se a participação a um instrumento de planejamento.

Alterações na correlação de forças dentro das administrações municipais posteriores em Belo Horizonte, sobretudo a partir de 2000, resultaram em alterações na estrutura responsável pela operação das políticas habitacionais, que acabaram desmobilizando o movimento criado inicialmente pela PMH. A URBEL, entre 1990 a 2014, esteve subordinada a várias secretarias de governo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (1985), Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (2005) e, atualmente, à Secretaria Municipal de Obras. A responsabilidade pela produção habitacional também variou entre estes órgãos, alternando-se entre a manutenção desta competência pela URBEL e por uma secretaria própria⁶⁹.

O aporte de recursos ordinários do Tesouro Municipal (ROT) nas políticas habitacionais, observado a partir de 1993, não é mantido nas administrações seguintes, quando os investimentos nestas políticas passam a ser viabilizados por recursos ordinários do governo federal e de fontes internacionais.

⁶⁹ Desde a sua criação a URBEL era a responsável direta pelas ações do PROFAVELA e da PMH. Em 2000 é criada a Secretaria Municipal de Habitação que assume a produção habitacional fora das áreas de ZEIS, ela é extinta em 2003. Em 2005 é criada a Secretaria Municipal Adjunta de Habitação que retoma tal missão, mas, em 2009, ela é extinta e a URBEL reassume este papel, passando a chamar-se Companhia Municipal Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte.

Algumas questões críticas podem ser observadas nas primeiras ações de urbanização estruturante, durante este período da PMH no município. Ao buscar o financiamento externo para a execução das I.E., a URBEL abandona, de certa forma, a segurança orçamentária e o campo de construção política e de exercício de autonomia popular que representava o OP. Isto cria um campo paralelo de produção do espaço, comprometendo e subordinando a tomada de decisão sobre a intervenção aos critérios e regras estabelecidos a priori pelos órgãos de investimento e pelo corpo técnico que operava as intervenções, limitando em muito as possibilidades no atendimento às necessidades locais, devido à ausência de discussão pública por pelos moradores envolvidos.

Segundo Ostos (2004), o ganho da participação institucionalizada de moradores historicamente excluídos do planejamento urbano público representado pelo PGE, veio acompanhado de uma enorme perda. O processo de entrada destes territórios no percurso institucional das ações de UAP é marcado pelo constante processo de “criar e recriar direitos na prática concreta do agir humano” (OSTOS, 2004. p.167). Ou seja, ao formatar a discussão sobre a realidade cotidiana e sensível dos moradores segundo sua metodologia (física, social e jurídica), de modo a adequar a leitura da realidade às categorias de análise familiares aos profissionais técnicos envolvidos, estes passam a ter o domínio sobre cada categoria no processo de elaboração do plano. O viver e as aspirações dos moradores sobre o lugar passam a ser decididos por um processo artificial de construção de consensos.

O desfavelamento de áreas ocupadas há anos para a recuperação ambiental, a remoção de várias famílias para implantar o traçado de uma rua a ser aberta, ou a implantação de determinado equipamento público para atender às exigências do financiamento são resultados deste processo de subordinação da participação ao planejamento. Apesar de sua exigência para a realização de intervenções em vilas e favelas, e após 16 anos de existência, este programa alcançou o atendimento de apenas 47% do universo de atuação da PMH, formado por 215 assentamentos⁷⁰.

O plano, para avançar, necessita construir consensos e, através de uma dinâmica artificial fabricada pelo trabalho social de mobilização comunitária para a realização do PGE, que busca a superação dos conflitos, transforma a participação dos moradores numa consultoria

⁷⁰ A URBEL possui um setor específico para elaboração do PGE. Até 2013, foram desenvolvidos 74 planos (63 concluídos e 7 em desenvolvimento)(URBEL, 2014).

popular, não sendo capaz de se constituir como uma ação política local, feita a partir do sujeito daquela ação pública, mas através de uma ação implementada pelo planejamento público (FERNANDES, 2003).

Este processo de consolidação do PGE como único espaço de decisão sobre os rumos da urbanização fez com que a práxis política vivenciada cotidianamente na construção da favela, através do debate dos conflitos, desse lugar a uma discussão que suprimiu as diferenças, pois reuniu todos os moradores em torno de uma metodologia e em torno de determinadas categorias (urbano-ambiental, jurídico e sócio-organizativo). No entanto, esta igualdade não existe pois cada morador tem uma realidade e uma posição dentro do universo social da favela e a sua participação no processo de planejamento do plano também é afetada por isto.

Assim como na cidade, cada morador busca garantir os seus interesses particulares a partir da sua história e posição no espaço, porém, a utilização hegemônica desta ferramenta acabou subordinando as diferenças e particularidades de cada morador e cada lugar na favela ao que é estabelecido pela ideologia do planejamento.

Por mais que o desenvolvimento do PGE promova atividades de informação e capacitação sobre a metodologia dos Planos, os procedimentos operativos do planejamento não são de fácil compreensão e apropriação por leigos, como os moradores. Além disso, o plano e o projeto são produtos que sistematizam as informações a partir de um modelo, um mapa, um desenho, ou seja, uma representação da realidade, o que se diferencia muito das estratégias participativas da PMH baseadas nos fóruns de discussão e debate coletivo sobre as políticas públicas.

Ostos (2004) aponta também limitações na atuação dos Grupos de Referência, formato para a participação popular no processo de planejamento dos PGE: qual a sua real representatividade na comunidade, qual o seu resultado como multiplicador nas discussões sobre o planejamento no atendimento às demandas locais e o pouco tempo para a construção de um trabalho de mobilização social e de aprendizagem sobre como aquela ferramenta de planejamento de intervenção poderia ser apropriada de maneira eficaz pela comunidade (ainda mais dentro do processo do OP e da pressão pelo atendimento à obrigatoriedade pela Lei nº 8.137).

Ainda havia as dificuldades objetivas que, de uma forma geral, comprometeram todos os processos participativos experimentados no país como: a falta de meios para subvenção da participação (por se tratar de um trabalho comunitário não pago), o ônus de se tornar uma sobrejornada para aqueles que tentam participar (devido à falta de remuneração para o tempo

despendido na participação), o estímulo a formas de cooptação e clientelismo para os que se dispunham a receber ajuda de atores externos (gestores públicos, vereadores, lideranças com interesses nas associações ou na possibilidade de conquista de um cargo público) (MARICATO, 2011).

Esta influência do PGE no formato de participação popular para a construção da política habitacional teve dois efeitos contraditórios. Encaminhou a discussão sobre as prioridades na direção de superar as divergências e disputas internas em cada comunidade, através da preponderância dos argumentos técnicos difundidos pelas equipes da URBEL. Contribuiu para que o conteúdo destes planos revelasse uma visão temática da realidade produzida por diagnósticos e que as aspirações do assentamento fossem compartimentadas nestas categorias e compactadas no prazo que os planos tinham para serem desenvolvidos.

Por conta dos problemas fundiários, os planos acabaram por determinar a desocupação. Muitas áreas de ZEIS apresentam dificuldades para a ocupação e a regularização, por se tratarem de áreas de APP (encostas com alta declividade, talvegues e margens de córregos, nascentes, etc.) ou por se tratarem de propriedade privada e isto resultou na indicação para remoção total de todas as áreas que não fossem indicadas para a titulação. Assim, as prioridades institucionais se sobrepuseram às da favela, em detrimento às características históricas, urbanísticas e ambientais destes assentamentos.

Uma opção diferente a esta diretriz, como a escolha pela consolidação da ocupação nestas áreas, não era satisfatória para o poder público, pois teria que investir na criação de condições urbanísticas e ambientais para a permanência daquelas moradias. Outra razão para este direcionamento, que foi sendo dado pelo corpo técnico envolvido, era o fato da política urbana não utilizar seus instrumentos para reconhecer a função social da propriedade dos moradores de vilas e favelas em áreas privadas e permitir que o município não tivesse que assumir o ônus excessivo da indenização dos proprietários destas áreas, na etapa de regularização jurídica.

Mesmo a ocupação em áreas com restrições (desde que fossem realizados estudos técnicos específicos para tal) estando prevista na legislação do PROFAVELA, a elaboração dos Planos e as primeiras intervenções estruturantes implementaram a diretriz de desadensamento e desurbanização destas áreas, considerando isso como uma ação de “recuperação ambiental”. Com isso surge outro problema: o que fazer com estas áreas vazias, produzidas a partir da

recuperação ambiental. Tal problema acontece, sobretudo, pela extensão de áreas de APP no território da favela.

Os programas das agências internacionais se aproximaram desta abordagem ao determinarem, a partir da Agenda Habitat, que a recuperação das áreas ambientalmente frágeis fosse feita a partir da desocupação. Isto representava um ganho duplo na viabilidade técnico-financeira do empreendimento e dos recursos disponibilizados, pois atendia à meta oriunda do discurso ambiental e evitava os gastos com a regularização e consolidação da ocupação nestas áreas.

No contexto nacional, o fim deste período é marcado pelo desenvolvimento institucional promovido pelos programas do Ministério das Cidades, pelo aumento do volume de intervenções e dos desafios para implementar estas ações, gerando mudanças no processo de discussão popular das políticas voltadas para as favelas. As discussões promovidas no nível nacional acabaram por determinar uma série de pressupostos e limites que passaram a restringir as possibilidades de debate local sobre a melhor forma de aproveitar estes recursos.

A complexidade burocrática e técnica características deste processo fizeram com que as demandas das favelas em Belo Horizonte fossem adaptadas segundo os critérios técnicos, priorizadas de acordo com a lógica de viabilidade técnico-financeira das regras de financiamento e subordinadas pelo discurso técnico do planejamento e seus produtos, pois tinham maior capacidade de elaborar formas de aplicação dos recursos dentro daqueles parâmetros e nos prazos estabelecidos para sua realização.

Segundo alguns autores, o crescimento dos investimentos estruturantes decorrem de transformações no cenário das políticas públicas locais, tendo como consequências a falência do planejamento participativo e o retorno do planejamento estatal heterônimo (em Belo Horizonte, com a redução do espaço de debate e participação na elaboração do PGE), o crescimento do poder do governo federal, o abandono da agenda local, a nacionalização da agenda internacional e a concentração das ações estruturantes em detrimento das inúmeras práticas já experimentadas e reconhecidas como eficazes no enfrentamento dos problemas habitacionais (MARICATO, 2011; FERNANDES, 2010; ANDRADE, 2010; MELO, 2009; KAPP, SILVA, 2012).

Ao fim desta década, o Banco Mundial busca o aumento (*scaling-up*) dos programas de urbanização de favelas, com a intenção de atingir os pobres de forma mais ampla, estudando como promover as ações em maior escala em termos urbanos e nacionais. Esta estratégia de

aumento da escala dos programas de urbanização de favelas acaba por ser incorporada pela criação do Ministério das Cidades, em 2003⁷¹.

O Brasil foi o país que assumiu o maior número de projetos que participam do esforço da Aliança das Cidades, chamado de *Upscaling Slum-upgrading Programs* (IBAM, 2004). Nesta ação, a maior participação em investimentos é a do Banco Mundial; além disso, mais de 60% da distribuição dos recursos é feita por agências multilaterais de desenvolvimento, ao invés do repasse direto aos governos nacionais ou subnacionais⁷².

3.5. Período de 2003 a 2014: Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), o sucesso da estratégia internacional de *slum recovery*.

O período em questão é marcado pela progressiva substituição das agências internacionais como as instituições responsáveis pelo financiamento e difusão do modelo de UAP no país e pela atuação do Ministério das Cidades que desenvolve um processo amplo de difusão do *slum upgrading* nas políticas nacionais.

O Ministério iniciou sua atuação sem recursos para o financiamento de políticas habitacionais ao nível nacional, o que fez com que sua equipe técnica se concentrasse na difusão junto aos governos locais (estados e municípios) dos objetivos destas políticas e na capacitação destas administrações sobre as ferramentas e práticas necessárias para a implementação da PNH.

No entanto, a composição política para sustentação do governo federal promoveu o loteamento de determinados ministérios entre os partidos políticos que o apoiavam e entregou a gestão do Ministério das Cidades a grupos mais compromissados com a indústria da construção civil e com um modelo de desenvolvimento urbano centrado na realização de grandes obras, no crescimento da produção imobiliária em geral e no enfrentamento quantitativo da questão habitacional, privilegiando o financiamento de ações que estivessem dentro desta visão (MARICATO, 2011).

⁷¹ A Meta 11 dos Objetivos do Milênio, que busca eliminar todas as formas de abrigo inadequadas, orientou o lançamento do programa *Cities Without Slums*, a partir de 1999, um plano de ação global para a promoção da *slum upgrading* com uma meta de alcançar 100 milhões de habitantes de favelas até 2020 (WORLD BANK, 1999). Para isso financia estratégias de desenvolvimento urbano e para ampliação da urbanização de favelas em doze de países. No Brasil, o projeto *Building na Enabling Strategy for Moving to Scale in Brazil*, com a cooperação do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada faz parte destas ações (IBAM, 2002).

⁷² Portfolio Statistical Summary for Fiscal Years 2000 – 2012. The Cities Alliance. Disponível em: <<http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CG%20Portfolio%20Review%2023%20Oct%2012.pdf>>. Acesso em: 15/03/2014.

Tal direção acabou por comprometer as expectativas de construção democrática das políticas urbanas pelo universo heterogêneo dos municípios e das regiões metropolitanas do país e pelo retorno do clientelismo e a influência política na gestão dos programas e ações do governo federal. Isto fez com que a equipe técnica do Ministério se concentra

Até 2007, a urbanização de favelas avança através da disponibilidade de recursos extraordinários fornecidos pelo BID através do programa HBB, quando então as ações de UAP passam a ser financiados diretamente pelo PAC, através da linha PAC Urbanização de Favelas. Este programa era parte das medidas do governo federal para enfrentamento da crise econômica mundial que eclode em 2008 e tinha o objetivo de impulsionar o desenvolvimento nacional por meio de investimentos nos setores de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. O PAC previa, até o ano de 2010, investimentos de R\$ 500 bilhões nos diversos setores de atuação contemplados por ele.

Com o surgimento do PAC, observa-se a consolidação deste quadro, sobretudo pelo volume de investimentos públicos em programas de urbanização tanto de assentamentos precários quanto da estrutura urbana em geral (mobilidade, saneamento básico e equipamentos públicos) e diretamente pelo financiamento da produção habitacional através do programa Minha Casa Minha Vida.

Os programas voltados para o desenvolvimento urbano, criados no âmbito do PAC, especialmente os Projetos Prioritários de Investimento (PPI), foram concebidos com base na experiência do programa Habitar Brasil BID (HBB).

Apesar de ter sido criado em 1995, o Projeto Multissetorial Integrado Urbano (PMI), programa de financiamento do BNDES, foi importante para as intervenções estruturantes neste período e para a operacionalização das ações do PAC. Em meio ao processo recessivo que afetou todas as políticas públicas nacionais durante a década de 1990, o programa foi uma saída de financiamento público de ações para projetos de desenvolvimento urbano, visando estimular “soluções para a melhoria das condições de habitação em comunidades carentes, dotando-as da infraestrutura mínima de saneamento, acessibilidade, equipamentos sociais e mesmo de melhorias habitacionais e urbanísticas compatíveis com as características especiais dessas áreas” (DANTAS et al., 2012, p.328).

Com o objetivo de contribuir na busca de soluções para os problemas urbanos, o PMI, foi utilizado com a intenção de potencializar os efeitos sociais dos investimentos do PAC, por meio da urbanização de assentamentos precários. Acreditava-se que esta ação teria um

importante impacto no enfrentamento do problema habitacional do país e que o governo federal devia assumir parte da responsabilidade pelos empreendimentos, através da participação do BNDES no processo.

A fim de solucionar problemas estruturais dos centros urbanos, o PMI financia conjuntos de projetos que integram o planejamento e as ações dos agentes municipais em diversos setores. O projeto contribuiu com o tratamento dos problemas sociais, abrangendo soluções de origens diferentes que são articuladas na intervenção integrada. Esta articulação também se dá no âmbito municipal. Dentre as características do Projeto Multissetorial Integrado, destacam-se as seguintes:

- a formulação de soluções integradas, considerando-se as especificidades locais;
- o desenvolvimento de processos de participação das comunidades: o gerenciamento;
- o acompanhamento e avaliação dos resultados e metas estabelecidas;
- e a manutenção e sustentabilidade das transformações promovidas.

É, atualmente, a única linha de financiamento do BNDES voltada exclusivamente para programas de urbanização para municípios e estados, priorizando os municípios⁷³.

A estratégia do programa é incentivar um tratamento heterogêneo para uma multiplicidade de problemas que ocorrem em assentamentos pobres, o que exige um esforço maior na elaboração de soluções. Alguns pontos básicos presentes na metodologia de intervenção multissetorial integrada:

- definição clara da situação-problema e sua delimitação no espaço físico;
- desenvolvimento de processos participativos da comunidade;
- diagnóstico multidisciplinar integrado;
- formulação do projeto, articulando diversas soluções complementares;
- gerenciamento matricial e coordenado;
- acompanhamento e avaliação dos resultados e metas estabelecidos; e
- manutenção e sustentabilidade das transformações promovidas.

⁷³ O programa entende a urbanização como um conjunto de investimentos em infraestrutura (por exemplo, habitação, água, esgoto, gás e eletricidade) e serviços urbanos (por exemplo, de transporte, de educação e de saúde), necessários para garantir condições adequadas para o uso e a ocupação do espaço urbano (circulação/mobilidade, habitação, trabalho e lazer, entre outras), que maximizem a qualidade de vida nas cidades. Disponível em: <www.bndes.gov.br/pmi>. Acesso em: 15/03/2014.

A metodologia do projeto multissetorial integrado, observada na Figura 4, promove a interação de diversas formas de ação e Participação do Poder Público, das Comunidades e Demais Agentes Envolvidos. Tais ações exigem providências que competem a diversos órgãos, e somente pela sua articulação eficaz tornar-se-ão compatíveis e integradas às políticas setoriais, conferindo eficiência e sustentabilidade às intervenções nas áreas com população miserável ou de baixa renda (BARBOSA, 1998).

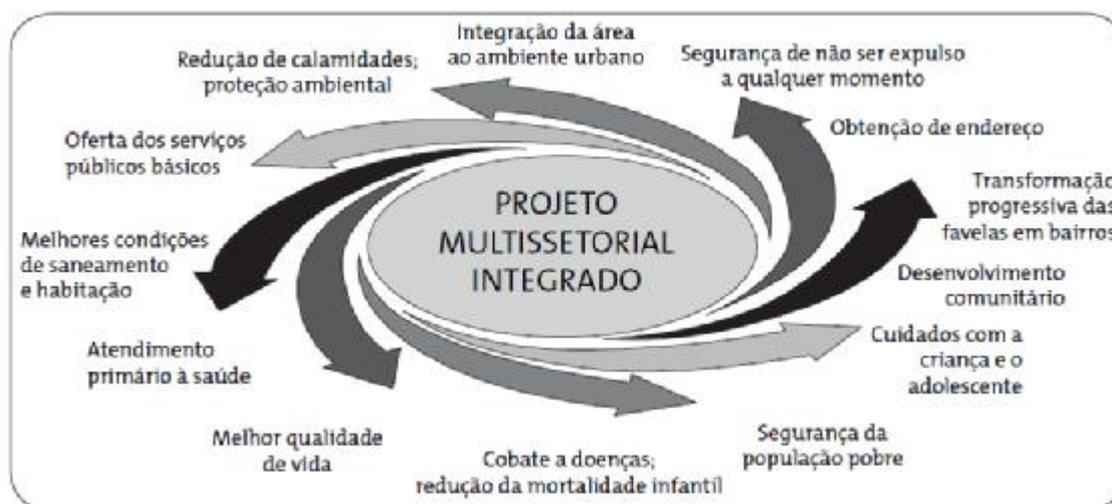


Figura 4 - Diagrama de Externalidades e Resultados do PMI - Projeto Multissetorial Integrado do BNDES. (DANTAS et al., 2012,p.329. Reprodução)

Nas áreas com população de baixa renda o programa estimula a promoção de ações de natureza: jurídico-legal, urbanístico-ambiental e socioeconômico-organizativa. Desde 2003, o projeto tem servido como fonte de investimentos aos governos locais pela sua flexibilidade e independência das circunstâncias do contingenciamento das finanças públicas, tão presente no processo de execução dos recursos federais diretos (OGU).

Os recursos do PAC, devido a suas características financeiras para contratação pelos municípios, tornaram-se atualmente o principal recurso para as ações de urbanização, causando a migração de vários projetos de outras fontes de financiamento para esta modalidade.

Abandonando as práticas anteriores, como a exigência da apresentação de projetos, que passam a ser contratados junto com o financiamento das obras, e de orçamentos detalhados para habilitação, apresenta-se como fonte não onerosa, com reduzida contrapartida e simplificação do processo de contratação. Exige apenas uma justificativa local da finalidade da intervenção (ações que estejam previstas na política ou que sejam aprovadas pelos conselhos locais) e uma estimativa de custos. Apesar deste contexto mais flexível, os

requerentes que possuíssem um avançado nível de planejamento sobre as ações preteridas tinham prioridade na avaliação das propostas, sobretudo a apresentação de projetos prontos e a participação anterior em ações do Ministério das Cidades, inclusive do programa HBB-BID⁷⁴.

O governo federal, dentro da estratégia de ações para combater o agravamento da crise internacional, lança em 2009, o programa Minha Casa Minha Vida – MCMV. Com recursos do FNHIS e do FGTS, o MCMV estabeleceu a meta de construir um milhão de novas habitações ao longo da sua primeira fase.

O programa MCMV significou um impulso no PlanHab, pois incorporava as prioridades do plano no sentido de ampliar o aporte de recursos públicos para a área habitacional, priorizar o atendimento às faixas de menor renda, avançar na construção de uma política de subsídios, instituir uma política de regularização de áreas ocupadas através destes recursos, promover uma ampla redução nas taxas de juros para o financiamento habitacional e estimular o mercado privado à produção de habitações para a população com renda até dez salários mínimos (DANTAS et al., 2012).

Desde o seu início, o Programa Minha Casa, Minha Vida já contratou mais de 3,2 milhões de moradias e já entregou 1,51 milhão de unidades. Mais de cinco milhões de pessoas foram beneficiadas, o que equivale à região metropolitana de Belo Horizonte (MG), terceira maior do País.

Em todo o País, o programa PAC reverteu o quadro de investimentos na produção habitacional em todas as faixas de renda, através do eixo Minha Casa Minha Vida, que, a partir de 2007, passou a incorporar as ações de UAP, assumindo a execução das unidades habitacionais para o reassentamento de famílias removidas pela urbanização.

O MCMV tinha a finalidade de combater o déficit habitacional e de compor, junto com o PAC um contexto multissetorial na distribuição dos investimentos, tentando combater a questão habitacional, tanto quantitativamente através do financiamento direto da produção habitacional, quanto qualitativamente através da promoção de melhorias nos assentamentos existentes não implementadas e na ampliação da infraestrutura urbana.

⁷⁴ A partir de 2009, contrapartida definida nas ações Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários para as grandes cidades era entre 8% e 40%. O programa Habitar Brasil – BID operava com valores de 2 a 20%, porém possuía mais restrições e exigências à contratação, que oneravam indiretamente o município requerente para atendê-las, que o PAC não apresenta. No Programa Alvorada em Belo Horizonte chegavam a ser superiores a 50% (SANTOS, 2006).

Em 2011, o governo federal lançou a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, disponibilizando o investimento global de 773 bilhões de reais até 2014. As linhas de atuação do programa se ampliaram, ficando com a seguinte configuração: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida e Água e Luz para Todos. As ações de UAP promovidas de 2011 a 2014 estão previstas para alcançar 604 mil famílias, em 358 municípios. A segunda fase do MCMV prevê a produção de mais de 2,74 milhões de unidades (BRASIL, 2012).

Esta condição contribuiu bastante para que Belo Horizonte se habilitasse para a obtenção de vultosas somas para a urbanização de assentamentos precários e para a realização de várias obras de infraestrutura pela cidade.

A escala de intervenção em assentamentos existentes, chamada de estrutural pela PMH, foi definitivamente experimentada através da implantação do programa PMI no Aglomerado da Serra, a partir de 2005. O PGE deste complexo de favelas foi concluído em 2001 e serviu como referência para a captação dos recursos junto ao BNDES e para elaboração do plano de intervenção.

A intervenção estruturante continuou sendo executada no Aglomerado da Serra a partir de 2007, com a complementação de recursos obtida pelo governo federal através do programa Pró-Moradia e a partir de 2007 com os recursos do PAC, na segunda etapa da intervenção chamada pela administração municipal de Vila Viva fase 2. A área estudada na pesquisa foi afetada principalmente por esta primeira etapa da intervenção.

O planejamento estratégico concebido pela administração municipal que assumiu o governo em 2009, o “Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 – A cidade que queremos” apresenta a meta Todas as Vilas Vivas como estratégia para enfrentamento do déficit habitacional, erradicação de áreas com alta vulnerabilidade social e aumento dos espaços verdes. Para isso programa os projetos sustentadores Habitação e Vila Viva como solução para as vilas e aglomerados (BELO HORIZONTE, 2009). O primeiro visa produzir habitação incorporando completamente o programa federal MCMV como meio de produção de moradias e o segundo, em conjunto com as ações existentes de planejamento (PGE), manutenção, erradicação de riscos (PEAR) e ferramentas para apoio ao reassentamento, prevê a promoção para todos os assentamentos às ações da intervenção estruturante.

Os objetivos do programa Vila Viva atualmente são: melhorias das condições de habitabilidade, acessibilidade, eliminação de áreas de risco geotécnico e geológico,

eliminação da contaminação dos cursos d'água, eliminação de doenças de veiculação hídrica, melhoria da segurança pública, melhoria de acesso ao mercado de trabalho, desenvolvimento comunitário e acesso à propriedade do solo urbano (URBEL, 2014).

A metodologia do programa se mantém idêntica às diretrizes originais para a intervenção estrutural, dada pela PMH de 1993, apenas incorporou ajustes em sua implementação e no desenvolvimento de uma matriz de critérios para avaliação dos resultados das intervenções. Conta com recursos mistos, tanto do governo federal através do OGU e do PAC / BNDES, quanto do tesouro municipal pelo OP.

Atualmente, através dos recursos disponibilizados pelo PAC, Belo Horizonte conquistou investimentos para promover intervenções estruturantes nos assentamentos:

- Aglomerado da Serra.
- Aglomerado Santa Lúcia.
- Aglomerado Morro das Pedras.
- Vila Pedreira Prado Lopes.
- Vila Califórnia.
- Vila Senhor dos Passos.
- Conjunto Taquaril.

Estas comunidades receberam intervenções de urbanização ao longo das décadas de 1990 e 2000. As ações atuais têm um caráter de complementar intervenções anteriores nos assentamentos que ainda não completaram a sua urbanização prevista nos Planos Globais, ou iniciar ações em áreas que até agora não foram contempladas com melhorias. Além disso, alguns destes aglomerados localizam-se em áreas urbanas estratégicas para a cidade (exceto o Taquaril) e recursos provenientes de outros programas municipais, como o Drenurbs ou o Viurbs, que prevêm intervenções no entorno de favelas como canalização de córregos, implantação de vias veiculares, contenções de encostas. Desta forma os recursos são compartilhados entre os programas de urbanização⁷⁵.

A estratégia adotada para definição das ações, no contexto atual das intervenções estruturantes, é bastante complexa e apresenta uma grande diversidade de escopo e de alcance

⁷⁵ Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (DRENURBS), programa de intervenções baseado no Plano de drenagem Urbana de Belo Horizonte de 2001. Programa de Estrutura Viária de Belo Horizonte (VIURBS).

das intervenções. Por exemplo, as ações no Aglomerado Santa Lúcia são as primeiras que promovem grandes alterações em todo o território, principalmente a abertura de ruas e a remoção de grandes áreas de ocupação em APP, ao mesmo tempo em que as ações no Aglomerado da Serra têm executado uma variedade de melhorias urbanas apenas em algumas vilas das sete que compõem o complexo de favelas (BELO HORIZONTE, 2008).

A realidade da política habitacional de Belo Horizonte, além das ações de urbanização de assentamentos precários, foi afetada profundamente por este contexto de crescimento dos investimentos públicos federais pelos programas PAC-Urbanização de Favelas e MCMV. Sobretudo pela adoção das regras estabelecidas pelos programas federais como critérios locais e pelo abandono completo, por parte do governo municipal, de outras formas de produção habitacional e de urbanização.

A legislação municipal passou por um processo de reformulação através da III Conferência Municipal de Políticas Urbanas, em 2010. Estas mudanças foram implementadas pela Lei nº 9.959 de 2010.

A participação ativa de determinados grupos nesta Conferência fez com que suas proposições fossem caracterizadas por dois aspectos fundamentais: a incorporação e regulamentação de todos os instrumentos de política urbana previstos na legislação federal, garantidos principalmente pelo corpo técnico do governo e por representantes da sociedade civil e da academia; e o aumento do potencial construtivo e a inserção de mecanismos de flexibilização do adensamento nas diversas zonas da cidade, propostos pelos representantes do mercado imobiliário e por alguns representantes do poder legislativo.

Ao alterar o Plano Diretor Municipal e a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo estas estratégias tinham a intenção de viabilizar uma gestão urbana da cidade mais dinâmica, controlando os processos de crescimento imobiliário de acordo com os interesses e capacidade de suporte da cidade, utilizando-se dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto das Cidades, como as operações urbanas.

A demarcação de perímetros para realização de Operações Urbanas Consorciadas (OUC) em várias regiões da cidade, prevendo grandes transformações através de planos urbanísticos de renovação urbana e de adensamento além dos limites previstos em lei, associados à recuperação de parte da valorização imobiliária pelo poder público para investimento nas áreas afetadas pela OUC foi uma grande novidade. Além disso, foi inserida uma série de dispositivos de sobrezoneamento para que o poder público pudesse promover ações de

interesse geral, como o caso das AEIS (áreas de especial interesse social) que permitem a demarcação de áreas que possibilitem a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e a utilização do direito de preempção.

Estes diversos instrumentos, incorporados no aparato legal para a gestão urbana, têm um potencial em contribuir para o enfrentamento das condições nos assentamentos precários e para o avanço das intervenções estruturantes, pois permitem o controle da valorização do solo, a captura de parte da mais-valia obtida com a urbanização e a distribuição dos investimentos públicos na cidade.

Posteriormente, a realização de Operações Urbanas em áreas de vilas e favelas acabou sendo incorporada à PMH pelo CMH, na Resolução nº XVIII de outubro de 2011, que estabeleceu as regras para promoção de OUC em ZEIS.

O OP continua executando melhorias em vilas e favelas, no entanto não conta mais com a mesma proporção de recursos ROT aportados pelo governo municipal em sua primeira fase, apresentando um crescimento proporcional à evolução das receitas totais do tesouro municipal. O FMHP, além de continuar a receber os recursos do OPH, tem sido a estrutura administrativa que recebe e opera os recursos do governo federal do programa MCMV.

OP	Valor Nominal Aprovado	Valor Aprovado Atualizado (IGPM)	Evolução dos recursos (por ano)
OP 1994	R\$ 15.000.000,00	R\$ 66.300.000,00	-
OP 1995	R\$ 18.000.000,00	R\$ 79.560.000,00	16,67 %
OP 1996	R\$ 27.000.000,00	R\$ 95.310.000,00	16,53 %
OP 1997	R\$ 27.000.000,00	R\$ 86.508.000,00	10,17 %
OP 1998	R\$ 15.974.186,00	R\$ 46.325.139,40	-53,55 %
OP 1999/2000	R\$ 60.208.600,00	R\$ 166.233.902,88	72,13 %
OP 2001/2002	R\$ 71.500.000,00	R\$ 161.733.000,00	2,783 %
OP 2003/2004	R\$ 74.650.000,00	R\$ 133.160.670,00	21,46 %
OP 2005/2006	R\$ 80.000.000,00	R\$ 107.056.000,00	24,38 %
OP 2007/2008	R\$ 80.000.000,00	R\$ 97.880.000,00	-9,37 %
OP 2009/2010	R\$ 110.000.000,00	R\$ 110.000.000,00	11,02 %
OP 2011/2012	R\$ 110.000.000,00	R\$ 110.000.000,00	0,00 %
OP 2013/2014	R\$ 130.000.000,00	R\$ 130.000.000,00	15,38 %

Tabela 3 - - Orçamento Participativo: valores aprovados por OP – 1993 a 2014.
(Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão)⁷⁶

⁷⁶ Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17239&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&>. Acesso em: 15/03/2014.

Em 2007 foi criada outra modalidade, chamada de OP Digital, composta por um processo onde todos os cidadãos, através da internet, votam em propostas de obras previamente definidas pela PBH; estas ações não incluem as áreas de vilas e favelas. Em cada uma de suas edições (2006, 2008, 2011 e 2013), o OP Digital mobilizou um percentual aproximado de 20% do que tem sido investido anualmente no OP.

Atualmente a URBEL, com a anuência do CMH, tem se restringido à produção de habitações em associação ao mercado privado. Utilizando os recursos do programa MCMV, tem promovido a ocupação de terrenos públicos e privados (assumindo o papel principal de promotor e de facilitador frente às dificuldades legais e burocráticas para viabilizar estes empreendimentos), seguindo as regras e modelos do programa federal, assumindo o percentual de 40% das unidades produzidas em cada empreendimento, para atendimento aos beneficiários da PMH através de financiamento habitacional subsidiado. A produção direta, através da gestão pública ou de outras formas de atuação com recursos diretos do tesouro municipal, foi abandonada. Atualmente estão sendo produzidas apenas habitações que já estavam previstas em programas de UAP ou em contratos de financiamento habitacional antigos, como o Crédito Solidário⁷⁷.

Quadro 5 - Síntese das políticas e processos relativos às favelas: período de 2003 a 2014.

Gestão da cidade	Soluções habitacionais	Ações na favela	Recursos disponíveis
- PNDU - PAC Fase 1 e Fase 2. - Urbanismo de exceção. - Operações Urbanas. - Parcerias público-privadas.	- Lei federal nº 11.977/2009. - MCMV. - MCMV Entidades. - Empreendimento privado sob ger. da URBEL - Operações Urbanas em ZEIS.	- <i>Upscaling slum-upgrading programs</i> - PMI-BNDES (planejamento integrado) - Vila Viva - PAC / PPI - <i>Todas as Vilas Vivas (2030)</i>	- OGU - CEF - BNDES

Após a criação do Ministério das Cidades, diversos avanços foram alcançados na realidade habitacional do país: a aprovação da nova PNH e do SNHIS; a revisão geral dos programas existentes e a criação de novos; a ampliação dos recursos com foco na população de baixa renda; a inclusão de novos agentes financeiros; a ampliação e a consolidação da participação

⁷⁷ Informação verbal obtida na entrevista nº 19 com funcionário da URBEL.

do poder público local; a retomada do planejamento de longo prazo, entre outros (CARDOSO, 2007).

No entanto, no acompanhamento dos programas de investimento público, o próprio governo já identificou que ainda há uma série de desafios a serem enfrentados quanto ao déficit habitacional do país:

- dar continuidade aos investimentos em assentamentos precários;
- garantir continuidade e patamares de investimentos na produção habitacional;
- estruturar as capacidades do setor público e do setor produtivo da construção civil para o incremento da produção de unidades novas, a fim de atender a demanda demográfica e evitar que novas áreas de precariedade se formem nas cidades;
- estruturar o sistema de monitoramento e avaliação da política/programas habitacionais;
- estruturar cadastro único de demanda habitacional;
- fomentar os municípios para avançarem na implementação dos instrumentos de gestão fundiária indispensáveis para a provisão da moradia, de modo a garantir o acesso à terra urbanizada;
- assegurar qualidade, inovação tecnológica e sustentabilidade na produção habitacional (BRASIL, 2010a, p.63).

A retomada do crescimento urbano, sobretudo através dos investimentos na cadeia produtiva realizados pelo PAC, tem causado um reforço no processo de valorização do solo e de especulação imobiliária. Por isso o desenvolvimento na produção habitacional pode não estar sendo eficaz para reduzir a pressão sobre a população pobre na luta pela moradia e sobre os assentamentos precários como alternativa informal para morar.

Morado e Tostes (2011), em artigo publicado na fase inicial do MCMV, apontam diversos problemas na concepção do programa, sobretudo em relação a sua semelhança com as estratégias da política habitacional do BNH, marcada pelo enfrentamento quantitativo do problema habitacional, ou seja, na carência de iniciativas que combatam os elementos urbanos e sociais que comprometem o direito à cidade no país:

A análise dos pressupostos e das decorrências dos parâmetros utilizados tanto na definição dos espaços das habitações como dos espaços externos resultantes e de seus impactos na conformação das cidades, permite considerar que as contribuições do programa são muito pequenas quando não inexistentes. O programa não propõe avanços, nem incorpora avanços já consolidados na abordagem dos espaços e no entendimento do que seja o direito à cidade (...).

O espaço não é ocupado ao acaso, e a transformação das dinâmicas que definem os padrões qualitativos e quantitativos desta ocupação é fundamental para o enfrentamento da questão habitacional brasileira, indissociada dos padrões gerais de nossa urbanização. Desta maneira, habitação e urbanização se conformam mutuamente, refletindo e definindo

condições mais amplas de nossa economia, de nossa sociedade e da inserção do país no sistema mundial.

O PMCMV não apresenta explicitamente possibilidades de transformação de muitos dos problemas de nossas cidades, reproduzindo a consideração isolada dos aspectos que condicionam a qualidade do habitat urbano. Ao reduzir o morar às unidades habitacionais, sem menção às questões que definem a localização e suas relações com o espaço e a vida mais ampla das cidades, o Estado brasileiro acaba por colaborar na reprodução de vários dos problemas de nossa urbanização, perdendo uma grande oportunidade de transformar os padrões perversos característicos dos espaços de nossas cidades (MORADO NASCIMENTO; TOSTES, 2011, p. 07).

O crescimento da urbanização de favelas, incluída como projeto estrutural da política habitacional do país, demonstra a vitória das agências internacionais com suas ações de *slum recovery*, pois buscavam que os governos locais fossem capazes de empreender por si só estas medidas de combate à pobreza urbana e que no futuro garantissem o autofinanciamento destas políticas.

A realidade da política habitacional de Belo Horizonte, além das ações de urbanização de assentamentos precários, foi afetada profundamente por este contexto de crescimento dos investimentos públicos federais pelos programas PAC-UAP e MCMV.

Observa-se atualmente o seguinte contexto: a submissão dos critérios locais da política habitacional do município às regras do programa federal MCMV, a concentração das ações de UAP pelo programa Vila Viva utilizando o financiamento do PAC e o abandono completo de outras formas de produção habitacional e de promoção de melhorias em favelas.

Esta priorização do financiamento destas políticas públicas através de recursos extraordinários acontece em meio ao abandono do OP como estratégia de financiamento das ações públicas locais, observada na reduzida evolução dos investimentos, apesar do crescimento populacional nas vilas e favelas e do aumento do déficit habitacional na cidade.

O Orçamento Participativo da Habitação (OPH) – direcionado para o atendimento aos movimentos organizados de luta pela moradia e para a população com renda inferior a três salários mínimos – continua sendo executado, mas passou também a incorporar os recursos do MCMV e, sobretudo, as suas regras para atendimento da população beneficiada.

A URBEL anunciou recentemente o Programa BH Morar que reúne as previsões de produção habitacional através do MCMV e inclui a realização de duas operações urbanas em zonas vazias da cidade (região do Isidoro e Capitão Eduardo). Elas são operações consorciadas com investidores privados, que assumem o compromisso do parcelamento, da urbanização e da

construção de milhares de unidades habitacionais para comercialização, destinando parte destas unidades para a PMH.

Tais empreendimentos têm sido intensamente discutidos no meio acadêmico e nos fóruns de discussão política, através de audiências públicas na Câmara de Vereadores da cidade, pelo Ministério Público e no CMH. Eles têm gerado diversos questionamentos pelas condições urbanas que serão geradas por empreendimentos tão grandes e isolados da cidade (junto às fronteiras noroeste e oeste do município), em função da dificuldade de ocupação de uma área nova tão extensa e densa, com ausência de infraestrutura estabelecida pelos projetos urbanos das operações, pela ausência de discussão e participação popular na concepção dos estudos e planos das OUC, além de impactos ambientais e às populações tradicionais que ocupam estas áreas.

Um exemplo desta estratégia é o argumento do governo para realizar a Operação Urbana do Capitão Eduardo⁷⁸, que prevê a construção de cinco mil moradias. O executivo acredita que tal empreendimento é uma forma de antecipar a ocupação desta área (com mais de 2,5 milhões de metros quadrados) de forma ordenada e garantindo a proteção de várias áreas de relevância ambiental presentes na região (expressiva vegetação, diversas nascentes e cursos d'água). Seguindo a estratégia geral de execução de grandes empreendimentos na cidade, reproduzida pela atual administração, a operação será objeto de um chamamento público conduzido pela URBEL, visando a contratação dos estudos, dos projetos e da construção das unidades habitacionais a serem financiadas pelo programa Minha Casa, Minha Vida.

Nota-se, como a principal estratégia do empreendimento, um forte apelo à preservação ambiental associado a um discurso reigente às formas de ocupação espontânea pela população pobre na cidade.

A Operação Urbana prima pela proteção dos atributos ambientais da região e se constitui como um mecanismo indispensável à sua preservação. Isso porque seu plano de ocupação tem o condão de prevenir a ocupação desordenada da área, conciliando a valorização do meio ambiente com a oferta de moradias para o público atendido pela Política Municipal de Habitação (Declaração do Prefeito. BELO HORIZONTE, 2013).

O município tem anunciado também a demarcação de inúmeras áreas na cidade como AEIS e assim permitir a produção de moradias através dos recursos do MCMV. O plano BH Morar prevê a integração das ações da PMH com o objetivo de reduzir o déficit habitacional

⁷⁸ A OUC Capitão Eduardo foi aprovada pelo CMH e encaminhada ao legislativo como projeto de lei (Projeto de Lei nº 859/13).

(avaliado pela URBEL em 62.500 unidades) e prevê um potencial de produção de 48 mil unidades, com o aproveitamento de áreas vazias públicas e privadas para a produção de habitação de interesse social⁷⁹.

A previsão tem sido questionada por pesquisadores, por considerar apenas o número de famílias que atendem aos critérios estabelecidos para beneficiárias da PMH, excluindo diversas necessidades habitacionais do município estabelecidas pelo PLHIS do município, inclusive as qualitativas, como a inadequação de domicílios e as ocupações organizadas que constituem um universo de mais de 150 mil moradias e vem apresentando um crescimento considerável a partir de 2010.

Além das conquistas do OP que continuam atendendo demandas pontuais, atualmente as ações de urbanização de favelas têm sido empreendidas através do Vila Viva, principalmente nas vilas que possuem o PGE de modo a viabilizar a implantação de suas propostas.

Vários problemas têm ocorrido no avanço das intervenções estruturantes pelo território de ZEIS da cidade. Os PGE de alguns destes assentamentos foram desenvolvidos há muitos anos (mais de 10 anos) e não representam um elemento de planejamento tão presente na consciência e nas prioridades dos moradores destas favelas, por isso e por outros aspectos negligenciados na gestão urbana da cidade, muitos conflitos sociais e jurídicos têm sido produzidos pelo programa Vila Viva, causando o atraso na realização das obras e comprometendo a construção de uma nova realidade no assentamento.

Observa-se que, em aglomerados de grande porte como a Pedreira Prado Lopes, o Morro das Pedras e o Aglomerado da Serra, as primeiras ações de urbanização estruturante vem deixando um passivo na urbanização devido a várias razões. Uma delas foi a dificuldade de execução das intervenções previstas nos Planos Globais, devido às limitações de recursos e de prazo na origem do financiamento.

Outro fato, presente nas intervenções na Pedreira Prado Lopes e no Morro das Pedras, foi a interrupção dos empreendimentos por problemas administrativos com as empresas contratadas. De acordo com alguns funcionários da URBEL, as dificuldades na gestão destes grandes empreendimentos são o resultado da falta de compromisso das empresas que vencem as licitações (geralmente acabam promovendo uma subcontratação de empresas menores que não apresentam capacidade técnica e logística para tal empreitada), da inconsistência nos

⁷⁹ Este documento foi apresentado na mídia e em algumas reuniões do CMH como alternativa para o atendimento do déficit habitacional, mas ainda é uma previsão, pois ainda não foi detalhado e aprovado no CMH.

valores da licitação causados pela imprecisão nos documentos técnicos utilizados para a concorrência pública e pelas interrupções no andamento das obras devido a conflitos sociais, resultantes da pressão do tráfico de drogas, além da reação de moradores afetados pela urbanização em determinadas áreas que não aceitam os valores das indenizações ou as condições para o reassentamento⁸⁰.

A produção de habitações pelo poder público sempre foi deficitária e com o aumento das intervenções estruturantes tem-se produzido um número expressivo de famílias removidas que passam a depender unicamente do MCMV. Isto o torna um campo de disputa política entre a administração pública e a população afetada durante a urbanização, principalmente através do programa Bolsa-Moradia, única alternativa oferecida pela URBEL para quem não aceita ser reassentado em conjuntos habitacionais e que apresenta sérias limitações decorrentes da defasagem entre os valores pagos pelo governo e os preços do mercado de terras, cada vez mais valorizado, inclusive nos assentamentos precários (FERNANDES, 2010).

Neste contexto, após a realização do PGE, a participação local no processo de intervenção acaba reduzida aos grupos consultados apenas nas etapas de intervenção: (I) nos momentos de mobilização de determinado projeto (comunicação e aprovação), (II) no acompanhamento e interlocução com a população diretamente afetada durante as obras e (III) na assistência social promovida durante a duração do trabalho técnico social (geralmente um a dois anos após o término das obras).

A URBEL tem buscado reunir indicadores para monitoramento e difusão dos ganhos resultantes do programa, como os Índices de Salubridade Ambiental (ISA) e de Qualidade da Água (IQA), o aumento do valor dos imóveis locais, a redução das moradias em áreas de risco, o aumento das áreas verdes e de preservação; o número de lotes regularizados; o número de títulos de propriedade ou a redução do tempo de viagem local (URBEL, 2007).

A pedido da Aliança das Cidades (IBAM, 2002), apenas o ISA foi objeto de estudo sistemático por parte do IBAM, em 2002, para avaliação das primeiras experiências de UAP no país. Os estudos realizados pelo governo federal sobre as ações de UAP somente tem reunido os resultados e avaliado o desempenho da metodologia difundida, buscando a identificação de melhores práticas no enfrentamento das dificuldades na implementação dos programas, servindo mais para aprimorar a continuidade dos programas de UAP do que uma

⁸⁰ Informação verbal obtidas nas entrevistas n° 19, 21 e 23, realizadas com funcionários da URBEL.

base crítica efetiva para a avaliação dos resultados sócio espaciais deste modelo de urbanização.

Nota-se que, em meio ao cenário de crescimento das ações de UAP na cidade, os inúmeros assentamentos de menor porte e as demandas pontuais, como as ocupações urbanas organizadas por toda a cidade, não tem sido contemplados pela PMH. As estratégias priorizadas pela administração pública se mantém na posição de empreender apenas o enfrentamento das necessidades habitacionais através da reduzida produção de novas moradias.

3.6. Intervenções Estruturantes na urbanização de favelas em Belo Horizonte (1994 a 2014).

Três experiências vivenciadas em Belo Horizonte na urbanização de favelas foram determinantes para a formação e consolidação das intervenções estruturantes. O estudo destes casos específicos é importante para a finalização do panorama das políticas públicas na favela sobretudo para determinar as origens dos pressupostos e ações praticadas atualmente pelo modelo investigado.

As intervenções estruturantes em Belo Horizonte são fruto de um processo de evolução da administração pública entorno deste objetivo: promover ações progressivas, contínuas e capazes de promover transformações profundas nos assentamentos afetados. Evoluem de um estágio em que não são bem aceitas pela população e por alguns técnicos, por causa de seus impactos e da insegurança em relação aos meios para seu financiamento, para um estágio em que toda a URBEL tem sido mobilizada para a promoção de seu estágio atual, o programa Vila Viva.

Os programas Habitar Brasil (HBB) e Vilas Urbanizadas do BID, os Projetos Multisetoriais Integrados (PMI) do BNDES, PAT-PROSANEAR e Saneamento para Todos com recursos do OGU são resultado da convergência entre a agenda internacional para elaboração de políticas habitacionais e o discurso do governo federal que passa a financiar, ao fim da década de 1990, com a retomada dos investimentos públicos e o alívio das medidas de ajuste fiscal e junto com os recursos internacionais disponíveis, amplos programas de UAP

Como dito, esta agenda financiou a construção de um "padrão" nacional privilegiado pelos programas do governo federal, em detrimento de práticas e políticas locais. Por terem

contribuído na construção do modelo de intervenções estruturantes atuante na área de estudo os programas serão detalhados a seguir: o programa Alvorada (1993 a 1994), a primeira experiência estruturante na cidade; o HBB-BID, fundamental para a construção do modelo de UAP em nível federal, sobretudo pelo programa DI que viabilizou o avanço no planejamento de ZEIS e no desenvolvimento institucional da URBEL (1995 a 2002); e o PMI-BNDES, pela primeira intervenção estruturante realizada no Aglomerado da Serra a partir de 2005.

3.6.1. Programa Alvorada: primeira experiência estruturante..

O Programa Alvorada – Ações Integradas para Melhoria da Qualidade de Vida da População de Baixa Renda tratava-se de um convênio de cooperação técnica e financeira entre os governos italiano e brasileiro, que era representado pelo governo de Minas Gerais em parceria com governos locais (prefeituras) e instituições, como a Pontifícia Universidade Católica. O convênio era operado pela organização não governamental italiana *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale* (AVSI). Participaram as prefeituras de Belo Horizonte, Contagem, Santa Luzia, Jacuí e Gouveia. Tinha a finalidade de desenvolver a metodologia e o planejamento de intervenções estruturais em assentamentos pobres nestas cidades. Os recursos fornecidos pelo governo italiano foram disponibilizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O programa previa um investimento de 31 milhões de dólares (25% seriam investidos diretamente pela AVSI e o restante através de contrapartidas pelos governos locais). O convênio foi assinado em 1993 e, em Belo Horizonte, suas atividades se desenvolveram até o ano de 1997 (SANTOS, 2006).

Tinha como prioridade o desenvolvimento de um “modelo metodológico” fora do ambiente das administrações municipais, construído por consultorias externas (empresas especializadas) para que fosse sendo gradativamente incorporado pelos técnicos do governo a partir da execução das propostas, uma forma de “aprender fazendo”. O programa buscava difundir transformações institucionais nas práticas de planejamento tradicionais, continuando um processo, iniciado pelo PRODECOM; a prática técnica da urbanização avançou no aprendizado de como “desenhar a favela” e se apropriar das “experiências em campo” para entender melhor as necessidades e limitações do espaço da favela, visto que seu conhecimento fora desenvolvido a partir da cidade formal, na busca de uma ruptura com o planejamento e o desenho urbano dominante submetido aos paradigmas do urbanismo moderno.

Outra prioridade era a busca por quebrar a cultura instalada (sobretudo pela prática de execução de intervenções através do OP) de executar intervenções pontuais e desarticuladas, que não eram capazes de promover a transformação estrutural do ambiente construído do assentamento (BEDÊ, 2005).

Por não vislumbrarem a possibilidade de obtenção de recursos e por não concordarem com os impactos previstos neste tipo de intervenção, com um grande número de remoções, havia, no ambiente técnico, a compreensão que estas transformações de grande porte não eram viáveis⁸¹.

Nesta primeira fase do programa, só participavam os técnicos que tinham a disponibilidade de mudanças nesta visão; isto gerou conflitos com a visão original do PROFAVELA de manter a tipicidade da ocupação espontânea. Esta estratégia enfrentava a dificuldade na assimilação de novos modelos de gestão, novas práticas, de um novo arranjo de forças entre as alianças políticas existentes. Havia a previsão inicial de implantação do programa em três assentamentos na cidade: vilas Apolônia, Ventosa e Senhor dos Passos. Foram desenvolvidos estudos iniciais nas duas primeiras e apenas na Vila Senhor dos Passos que se realizaram intervenções de urbanização e regularização fundiária (BEDÊ, 2009).

A intervenção estrutural representava efetivamente uma nova dinâmica entre a concepção, a discussão e a execução das ações em vilas e favelas. Estas barreiras isolavam o programa e seu corpo técnico do campo institucional da URBEL e o planejamento das intervenções acabou sendo desenvolvido e gerenciado através de um escritório técnico montado dentro da Vila Senhor dos Passos.

Nesta comunidade o programa conseguiu promover todos os tipos de ação previstos inicialmente: planejamento, urbanização, reassentamento e titulação de alguns setores. Estas ações necessitaram de uma complementação de recursos federais, pelo programa Pró-Moradia (OSTOS, 2004).

Segundo Santos (2006) o programa estabeleceu um conjunto bastante completo de diretrizes. Para a recuperação urbana e ambiental foi estabelecida a consolidação de padrões de urbanização tecnicamente aceitáveis; hierarquização, ampliação e qualificação da rede viária dos assentamentos; ocupação racional do solo (garantia de acesso a todas as unidades habitacionais existentes, implantação de redes de infraestrutura nas vias existentes); e promoção de condições de segurança privacidade, insolação e iluminação às habitações.

⁸¹ Informação verbal concedida pela entrevista n° 19 com profissional que trabalhou na URBEL aquela época.

As diretrizes para as ações sociais buscavam garantir a comunicação e a informação interna e externa na favela, a participação da comunidade em todas as fases do programa, a integração e articulação entre os órgãos públicos envolvidos, a educação popular para as questões urbanas, ambientais e de regularização fundiária, buscando preparar os moradores para o uso adequado dos serviços e equipamentos instalados pela urbanização.

As ações de reassentamento buscavam evitar ao máximo as remoções para minimizar a necessidade do reassentamento e seus efeitos negativos sobre os moradores pela perda da ligação com a rede de contatos locais e a dificuldade de localização e de conexão com outra vizinhança. Buscavam ainda tratar cada assentamento de forma diferente na concepção e execução de processos de remoção e de reassentamento, além de tomar como referência a moradia de origem como padrão para a nova habitação no reassentamento de cada família. Havia a diretriz para não realizar o reassentamento de imóveis com uso não residencial, privilegiando a indenização nestes casos e a priorização do morador do imóvel removido, mesmo nos casos de aluguel. Também foi prevista a garantia da reconstrução de imóveis afetados ou a indenização em casos de remoção parcial da moradia.

Quanto à participação, o programa estabelecia como diretriz a promoção de ações que estimulasse os moradores para os processos que a intervenção mobilizaria: o mapeamento das lideranças, reuniões informativas com ação pedagógica sobre os processos de intervenção (preparação das famílias para a participação nas discussões e decisões) e a construção de Grupos de Referência.

As diretrizes para regularização fundiária privilegiavam a função social, titulando o ocupante do imóvel, mesmo que seja um locatário, buscando a promoção do parcelamento de todas as quadras para reduzir as disparidades de densidade, dimensões e formatos entre os lotes e as edificações e o estabelecimento de normas de uso e ocupação que ajudassem e orientassem os moradores na utilização do espaço conquistado, e que permitissem a fiscalização e o controle urbano da ocupação pelo poder público.

A época, a importância do programa não foi bem compreendida pela direção da URBEL, a princípio pelos poucos resultados ao longo prazo exigido para implementação de suas etapas (planejamento, execução e regularização fundiária), o que resultou na não renovação do convênio com a AVSI (OSTOS, 2004). Sua metodologia teve uma boa avaliação internacional, pelo Banco Mundial e pela ONU (SANTOS, 2006).

A experiência do Programa Alvorada consolidou a idéia da necessidade do planejamento como base da intervenção em favelas, e realizou, pela primeira vez, o processo que iria criar a metodologia dos Planos Globais, introduzindo um conjunto de pressupostos que iriam participar da construção dos modelos seguintes (SANTOS, 2006):

- realização pesquisas censitárias preliminares sobre os aspectos sócio-econômicos e organizativos (caracterização dos grupos familiares), físico e ambientais (caracterização das moradias, sistemas de esgoto e de água potável adotados, número de domicílios, sistema viário) e jurídico fundiários (coleta de informações sobre a propriedade dos lotes e das moradias);
- estabelecimento de um plano prévio de trabalho social com a comunidade, com a escolha de representantes da comunidade, que receberam cursos de treinamento, para cumprirem a função de interlocutores entre a Prefeitura e a comunidade, informados sobre os objetivos da política de urbanização e responsáveis pela criação de espaços de discussão a respeito das propostas da intervenção;
- proposição de ações urbanísticas de recuperação e integração sócio-urbanística das áreas carentes, regularização fundiária, infraestrutura urbana, serviços urbanos, equipamentos sociais, melhoria habitacional, desenvolvimento socioeconômico e cultural;
- e a execução de ações para o desenvolvimento das instituições envolvidas, principalmente o órgão público responsável pela operação do programa através de cursos de formação para os servidores públicos envolvidos.

Segundo Ostos (2004), apesar das expectativas criadas pelo programa não terem sido alcançadas, ele foi importante para o avanço na aceitação e na busca pela implantação da urbanização estruturante dentro das práticas da URBEL, pois mostrou que era possível esta escala de execução de uma intervenção completa que envolvesse o planejamento, a urbanização, o reassentamento dos afetados e a titulação dos moradores.

Ressalta-se que esta escala de intervenção passou a ser desejada pela administração municipal, pois ela permitia o enfrentamento de problemas nunca antes alcançado por conta dos recursos financeiros e institucionais reduzidos da prefeitura. Tal aspiração não necessariamente refletia a expectativa da população local pois buscava simplesmente a solução de problemas de ordem maior em seus assentamentos constantemente desatendidos por conta deste contexto.

Um dos efeitos mais visíveis na concepção das intervenções foi viabilizar um processo de intervenção que conseguisse promover a transformação espacial para remover tecidos isolados através da abertura de novas vias (principalmente veiculares) e desocupar bolsões da ocupação em áreas de risco. Isto era feito através da construção paulatina de moradias unifamiliares à medida que as remoções eram feitas.

O Programa Alvorada foi uma vitrine para o modelo das I.E. e influenciou o programa Habitar Brasil – BID. Teve o papel de quebrar resistências dentro do meio técnico envolvido e também junto ao universo de moradores de vilas pelos seus resultados concretos no espaço da favela. Possibilitou o questionamento das práticas de regularização, restritas à titulação da posse da terra em favelas (respeitando conforme a lei a tipicidade da ocupação espontânea) sem promover nenhuma adequação ou melhoria em suas estruturas (regularização urbanística) antes da aprovação do parcelamento e conclusão da regularização fundiária⁸².

3. 6. 2. Programa Habitat Brasil (HBB – BID): de 1995 a 2002.

A partir das experiências vivenciadas pelo programa Alvorada, somadas a outros aprendizados em programas financiados em outras cidades, o BID passa a investir em programas de SUP (*Slum Upgrading Programs*). Tal como as experiências do PROAP – Programa de Assentamentos Precários do Rio de Janeiro, o programa Habitar Brasil – HBB era resultado de uma negociação entre o Banco e a SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (criada em 1996). Em Belo Horizonte, ações de urbanização na Vila Senhor dos Passos são completadas como planejamento inicialmente pelo programa HBB⁸³.

⁸² Um exemplo destas experiências realizadas pela URBEL de regularização do parcelamento sem a promoção de melhorias urbanísticas foi a Vila Tiradentes. Ocupando em sua maioria terras de propriedade do município teve seu parcelamento aprovado em 1989, pelo programa PROFAVELA, com a titulação da maioria dos moradores, consolidando assim vias estreitas com menos de 1 metro de largura, quadras sem conexão com vias que permitissem acesso de veículos e em áreas de inundação, moradias sem acesso a becos ou ruas. (Plano global Específico da Vila Tiradentes, URBEL, 2009).

⁸³ Neste período o governo federal, a partir da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, passa a dar prioridade na urbanização e regularização de assentamentos informais e é quando o programa Habitar Brasil (criado em 1992) foi completamente reformulado (escopo e metodologia) passando a operar com recursos captados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Apesar de estes recursos exigirem contrapartidas por parte dos municípios não eram onerosos, tornando-se a principal fonte de financiamento para os projetos e programas municipais de urbanização de favelas e de regularização fundiária (IBAM, 2002). O programa encerrou as inscrições dos governos locais no programa em 2005 e prossegue na execução dos projetos habilitados.

O Habitar Brasil BID inicia-se em 1999 para financiar obras e ações nas capitais e nos municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com os seguintes objetivos:

- contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente daquelas com renda mensal de até três salários mínimos, que residam em assentamentos subnormais localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais;
- estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos quanto nas causas, inclusive as institucionais que os originam; e
- aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país (BRASIL, 2006, p.13).

O primeiro critério para escolha e financiamento pelo programa nos Estados e Municípios era o estoque de domicílios em condições precárias nas regiões administrativas e seus municípios. O segundo critério era a avaliação de projetos integrados e planos de desenvolvimento institucional que deveriam ser apresentados pelos governos locais. Várias condições foram definidas para a eleição das propostas buscando garantir o alcance aos objetivos do programa (BRASIL, 2006):

- Legal: avaliação da proporção de áreas ocupadas sem risco à posse, públicas ou já tituladas.
- Ambiental: localização fora de áreas com processos de risco que seriam dispendiosos para mitigação, ou que se localizasse em zonas de preservação ambiental ou cultural, introduzindo a exigência de um licenciamento ambiental durante o empreendimento.
- Social: definição de um perfil obrigatório de 50% da população com renda inferior à três salários mínimos, tempo de ocupação superior a cinco anos e a adesão da população com mais da metade concordando em pagar os encargos decorrentes do projeto.
- Estratégico: exigência da realização do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), justificando a escolha das áreas indicadas para a implantação do programa.
- Urbano: priorização de áreas inseridas na malha urbana e com possibilidade de acesso às facilidades urbanas como centros de serviço, transporte coletivo, infraestrutura instalada e equipamentos urbanos da cidade.

Para atingir esses objetivos, o programa foi dividido em dois subprogramas cujas ações são interdependentes e de execução simultânea: Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI), com foco em capacitar as prefeituras e desenvolver estudos em todos os

aspectos pertinentes à gestão do setor habitacional urbano, e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), que trata da implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais.

O subprograma de DI foi uma inovação nos modelos de financiamento pelas agências que promovia o apoio técnico e financeiro às administrações locais para promoção de ações que melhorassem a atuação institucional na solução dos problemas urbanos e habitacionais. Condiçionava o acesso aos recursos ao avanço nesta condição institucional, sobretudo no sentido das administrações desenvolverem instrumentos urbanísticos que permitam a regularização dos assentamentos, criação de políticas que propiciem o aumento da oferta de habitação e o controle das ocupações irregulares, além da adequação da legislação local para os padrões locais.

O PEMAS (ferramenta central no planejamento da urbanização) foi o elemento primeiro e central para a construção do programa de DI nos municípios. Considerado como uma etapa obrigatória e predecessora das ações de urbanização tinha a finalidade de financiar o desenvolvimento de estudos para obter-se, a partir de estudos e análises socioeconômica, critérios para a urbanização: definição da população beneficiada por faixas de renda, racionalização dos custos de projeto, limites de investimento, dimensionamento mínimo para equipamentos comunitários, previsão da valorização dos imóveis resultantes da realização das ações de urbanização e composição de uma matriz de financiamento que organizasse os percentuais de investimento necessários para cada ação setorial (ambiental, urbanística, social) e distribuisse estes recursos em relação ao universo de favelas do município (ANDRADE, 2008)

Em Belo Horizonte um exemplo de aplicação desta diretriz foi à realização do diagnóstico de situações de risco geológico no município em 1996. O Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Especial Interesse Social (URBEL, 2000), ou “Planão”, como é chamado no meio técnico da URBEL para diferenciá-lo dos Planos Globais, foi concluído em 2000 e apresentou importantes produtos para a gestão das ZEIS (ZEIS-1 e ZEIS-3) no município: (I) o diagnóstico com descrição e caracterização urbanística e socioeconômica deste universo, (II) a tipologia e a hierarquização das necessidades de cada área com a utilização de matrizes que relacionavam os aspectos da condição urbanística, inserção urbana e contexto sócio econômico e (III) a formulação de diretrizes de reurbanização e de eliminação de riscos, além de recomendações para o

desenvolvimento sócio econômico e organizativo de cada vila ou conjunto habitacional estudado⁸⁴.

O programa DI permitiu o fortalecimento do quadro institucional de alguns municípios, inclusive em Belo Horizonte, tornando-se elemento fundamental para a realização da política habitacional. Além disso, serviu para a valorização e consolidação de uma cultura de planejamento dentro das agendas locais de governo, fortalecendo o uso e o domínio das informações técnicas, estimulando a associação do PEMAS a outras políticas e ações locais e permitindo o aprendizado pelas equipes da metodologia para contratação das ações através do incentivo à criação de padrões locais semelhantes ao HBB na concepção das políticas locais (BRASIL, 2006).

As ações de UAS financiavam a contratação de serviços e obras visando à execução de projetos integrados de urbanização de áreas degradadas ou de risco. Ele acontecia em duas etapas, a primeira de Diagnóstico Integrado desenvolvia estudos para levantar informações necessárias sobre a população residente, a área de intervenção e o entorno. Ao seu final iniciava-se a discussão entre a equipe técnica e a comunidade para a segunda fase do Projeto Integrado, onde eram desenvolvidos todos os projetos executivos e o Quadro de Composição do Investimento (QCI), descrevendo os itens e respectivos custos que seriam financiados pelo programa.

As ações previstas pelo projeto integrado buscavam dotar as comunidades de infraestrutura urbana compreendendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, abertura de vias ou vielas, pavimentação e drenagem de vias, iluminação pública e domiciliar, contenção e estabilização de encostas, recuperação ambiental e de áreas degradadas. Além disso, visava incrementar a mobilidade urbana, a qualidade ambiental, o controle urbanístico, a regularização fundiária, o acesso aos serviços sociais públicos, a cidadania e a participação, a inserção no mundo do trabalho e a vida social e comunitária.

Algumas ações técnicas foram enfatizadas pelo subprograma UAS como a necessidade de tratamento das áreas desocupadas pelo programa, previa a construção de obras especiais para a sustentabilidade urbana do assentamento (estações elevatórias, pontes, canalizações, etc) e a realização de melhorias habitacionais através da construção de novas unidades

⁸⁴ A elaboração deste plano contou com a participação do CEURB – Centro de Estudos Urbanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

(preferencialmente embriões e módulos sanitários), além de ações para garantir a salubridade física e sanitária das construções existentes.

Dois elementos eram considerados estruturantes pelo programa: a regularização fundiária e o trabalho social com as famílias. O primeiro era visto como elemento essencial para a conquista da cidadania, pois, ao conferir aos moradores o título de propriedade funcionava como mecanismo de inclusão social principalmente permitindo-lhe acesso ao mercado formal e ao financiamento habitacional. O segundo previa a realização do trabalho social antes da realização das obras para estimular a população a conhecer e opinar sobre as propostas para aquela área e a decidir sobre quais prioridades seriam adotadas no projeto quanto aos equipamentos públicos necessários⁸⁵. Durante a realização das obras o trabalho técnico previa a formação de grupos de acompanhamento das obras e para participar dos projetos sociais implementados como a oferta de cursos de capacitação profissional ou de educação ambiental e sanitária.

O HBB previu a institucionalização de Unidades Executoras Municipais, UEM, ou seja, o estabelecimento dentro da estrutura municipal de uma instância dedicada à execução do programa junto à comunidade através de escritórios de campo formados por equipes multidisciplinares.

Por fim a metodologia do HBB estabeleceu um período de doze meses de continuação do programa após o fim das obras para um acompanhamento de pós-ocupação de “modo que a população possa se desligar da equipe técnica e adquirir autonomia em relação ao poder público” (BRASIL, 2006, p.57). Também era realizada durante este período uma avaliação, a partir de uma matriz de indicadores sociais e urbanísticos (definida em conjunto entre o Banco, a CEF e a unidade local), para conhecer os resultados imediatos a partir de três grandes eixos: moradia, inserção urbana, inclusão social e satisfação do morador.

O programa continua em execução no país, já tendo encerrado a sua fase de inscrições de propostas pelos municípios, agora desenvolve as ações de desenvolvimento institucional e de urbanização em mais de 119 municípios. É operado pela Caixa Econômica Federal. Os municípios também necessitam investir no programa diretamente, atendendo à contrapartida ao assumirem todas as ações que não são contempladas pelo programa, mas que são

⁸⁵ O programa exige que os municípios recolham a assinatura de pelo menos 80% dos moradores diretamente afetados pelo programa do Termo de Adesão, Compromisso e Obrigações (ANDRADE, 2008).

fundamentais para o sucesso da urbanização, geralmente os custos com desapropriação, remoção e reassentamento⁸⁶.

Duas experiências foram importantes para esta primeira fase das políticas de urbanização de assentamentos precários no país: o programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro e a experiência em Belo Horizonte do HBB, na Vila Senhor dos Passos.

O programa Favela-Bairro fazia parte da política habitacional implementada pelo GEAP – Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (1993). Primeira grande experiência no país deste tipo de política pública, o programa tinha como premissa o reconhecimento do esforço despendido pelas populações na construção dos assentamentos, a realização das intervenções prevendo o mínimo de impacto no tecido urbano existente, a priorização dos assentamentos de porte médio (de 500 a 2.500 domicílios) de forma a facilitar o aprendizado e a criação de uma metodologia de intervenção e de gestão por parte dos quadros públicos e das empresas responsáveis pela elaboração dos projetos e pela execução das obras (IBAM, 2006).

Esta escolha também se justificava pela representatividade na cidade deste padrão de assentamentos (mais de 40% das favelas), pelos altos custos para intervenção em assentamentos maiores e pela dispersão das favelas de menor porte (mais de 350 comunidades). As estratégias adotadas para a intervenção pelo programa foram marcadas pela busca da recuperação do ambiente construído nos assentamentos com a priorização do tratamento do sistema viário interno e dos espaços públicos existentes das favelas, a recuperação da infraestrutura urbana já instalada, a construção de equipamentos comunitários (creche e centro comunitário) e a minimização das remoções com os reassentamentos sendo feitos obrigatoriamente dentro da própria favela. Outra característica inovadora deste programa foi a valorização da autonomia e do potencial de inovação dos escritórios de arquitetura através da realização de um concurso de propostas metodológicas para intervenção antes da escolha das comunidades a serem contempladas e da especificação dos parâmetros de intervenção pelo governo. Isto tinha a intenção de estimular a reflexão e a proposição de estratégias para promover a integração entre a cidade formal e as favelas (DUARTE et al., 1996).

⁸⁶ Até 2006, segundo relatório do programa emitido pelo Ministério das Cidades, em Belo Horizonte haviam sido investidos mais de 25 milhões de reais em urbanização nas Vilas Senhor dos Passos e Vila Califórnia, a contrapartida municipal neste período foi de 30% do total dos investimentos (BRASIL, 2006).

O programa Habitar Brasil – BID em Belo Horizonte, assumiu duas frentes de atuação para promover intervenções estruturantes: as Vilas Senhor dos Passos e Vila Califórnia. A primeira área recebeu o programa para complementar as ações previstas em seu Plano Global que não tinham sido realizadas pelo Programa Alvorada e nem pela complementação do programa Pró-Moradia, composta principalmente de ações de complementação do sistema viário e redes de infraestrutura, de implantação de praças e áreas de convívio, intervenções pontuais para eliminação de risco (retenção e drenagem) e a urbanização de uma grande área remanescente de desocupação por esta localizada em área de inundação, com a construção de 72 unidades habitacionais, praças e quadras esportivas (SANTOS, 2006).

A proposta do HBB para a Vila Califórnia, comunidade de porte médio com grandes problemas ambientais e urbanísticos por conta de uma densa ocupação em fundo de vale, nas margens e nascentes do córrego Avaí, previa remoção de todas as famílias ocupantes das áreas de APP. Além disso, também previa a construção de 330 unidades habitacionais para reassentamento dos afetados, a construção de uma avenida sanitária sobre o córrego com sua canalização, o alargamento de inúmeras vias de pedestres para a conformação de um sistema veicular interno, a canalização de todo o esgoto sanitário da vila e a promoção de melhorias habitacionais através do fornecimento de cesta básica de materiais de construção. Os recursos obtidos foram utilizados para a remoção de parte das moradias no fundo de vale e a extensão de um trecho da avenida sanitária existente (Avenida Avaí) sobre o córrego para dentro da favela. O escopo desta intervenção não seria cumprido totalmente durante o HBB e acabou sendo complementado pelas ações do programa Vila Viva através de recursos do governo federal (PAC)⁸⁷.

3. 6. 3. Programa Multisetorial Integrado (PMI) do BNDES no Aglomerado da Serra.

Em 2005, a Prefeitura obteve recursos através do Projeto Multisetorial Integrado do BNDES para financiar uma intervenção no Aglomerado da Serra que contou também com recursos da CEF pelo programa Saneamento Para Todos e do programa HBB-BID utilizados para financiar a construção de equipamentos urbanos. As três fases da intervenção já foram

⁸⁷ Informações retiradas de documento interno “Quadro de composição dos investimentos” apresentado ao BID na fase de elegibilidade em 2003. Os recursos do HBB-BID só foram licitados em 2006 pela Prefeitura (DOM de Belo Horizonte, 05/09/2006). Este projeto também recebeu fundos do BIRD no projeto PAT-Prosanear para desenvolvimento de projetos executivos

implementadas no assentamento: planejamento, execução das intervenções e monitoramento⁸⁸.

A etapa de planejamento foi baseada no plano de propostas elaborado pelo PGE, que já tinha sido utilizado como fonte da composição de custos previamente junto ao BNDES para a aprovação do financiamento, sendo detalhada através da elaboração de um projeto básico de urbanização que estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento de outros estudos mais específicos. Este projeto serviu de ferramenta para o início do processo de comunicação e mobilização social visando informar à comunidade sobre as ações que seriam realizadas⁸⁹.

Foi prevista a realização de parte das inúmeras etapas e ações estabelecidas pelo PGE para que as ações previstas pela intervenção se adequassem ao volume de recursos disponíveis e ao período de tempo estabelecido pela URBEL para desenvolvimento de cada etapa da I.E..

A prioridade adotada na definição das ações desta primeira etapa foi de realizar as intervenções mais imediatas que aliviarão as graves condições sanitárias e ambientais de algumas áreas e que permitissem a complementação das etapas com obras de menor porte e custo. Além disso, a produção habitacional foi incluída nesta etapa inicial para garantir que houvesse oferta de moradias para a realocação das mais de 3.000 famílias que seriam afetadas por esta fase.

Esta etapa buscou realizar as seguintes ações estruturantes: a execução da Via 276 (proposta pela administração pública no desenvolvimento do PGE), a desocupação dos talwegues indicados para recuperação ambiental, a abertura de vias veiculares internas e a construção de equipamentos coletivos contíguos às novas vias, a eliminação das situações de risco alto e muito alto e a execução de infraestrutura sanitária nos becos de todo o aglomerado.

A metodologia de intervenção integrada foi a grande novidade introduzida pelo PMI, utilizando-se de um plano detalhado para o planejamento da intervenção, buscava viabilizar um processo integrado de intervenção pública introduzindo as etapas de monitoramento e avaliação do empreendimento. Esta iniciativa fez com que fossem utilizados indicadores socioambientais para acompanhamento dos resultados da urbanização.

⁸⁸ Até 2007, as ações de intervenção estrutural no Aglomerado da Serra tinham a denominação de PMI da Serra, o termo Vila Viva foi uma expressão acrescentada pelo perfeito à época (informação verbal obtida na entrevista n° 20 com funcionário da URBEL)

⁸⁹ Os grupos de referência compostos durante o processo de elaboração do PGE foram resgatados para participar do processo de mobilização social da intervenção estruturante.

A concepção da urbanização incorporou demandas atrasadas na urbanização da área, conquistadas pela população através do processo do OP e passou a executá-las com os recursos da intervenção estruturante. Dos inúmeros empreendimentos do OP incorporados no escopo da intervenção estruturante no Aglomerado da Serra, dois foram realizados na área de estudo: o empreendimento nº 21 do OP de 1999/2000 concluído em 2008 que promovia a urbanização do Beco Luis Gonzaga e o empreendimento nº 25 do OP 2001/2002 concluído em 2009 para urbanização dos Becos Oliveira (fora da área de estudo) e Xisto⁹⁰.

O programa PMI continua atuando no assentamento, utilizando recursos do PAC, numa etapa chamada pela URBEL de: Vila Viva 2. Ainda continua executando as ações previstas no PGE, buscando complementar os setores que ainda não foram atendidos pela urbanização estruturante, como as ações em curso na Vila Santana do Cafezal.

O resultado com as experiências de intervenções estruturantes, a partir do Programa Alvorada, foi sendo consolidado em diretrizes, que demonstram como o modelo original da PMH de 1994 foi sendo alterado, sobretudo na predominância do papel institucional sobre a participação popular e na priorização da racionalidade baseada nos argumentos técnicos sobre os argumentos da comunidade (BEDÊ, 2005).

⁹⁰ O Beco Oliveira foi completamente removido para a implantação de um edifício habitacional, provavelmente os recursos deste empreendimento tenham sido utilizados para a consolidação do entorno desta área de reassentamento.

Quadro 6 - Síntese dos programas de intervenções estruturantes em Belo Horizonte (1994 a 2014)

Programa	Pressupostos	Ações
Alvorada (1993 a 1997)	<ul style="list-style-type: none"> - interromper a cultura de ações isoladas e de curto prazo. - vencer barreiras à intervenção estruturante. - desenvolver metodologia. - aprender fazendo: desenhar a favela, vivenciar o campo 	<ul style="list-style-type: none"> - ações integradas: consolidação, melhoria viária, ocupação racional do solo, segurança na habitação, reduzir remoções. - ação pedagógica sobre os processos da intervenção. - Vila Senhor dos Passos.
Habitar Brasil BID (1995 a 2003)	<ul style="list-style-type: none"> - prioridade no planejamento e desenvolvimento institucional do governo local (DI). - Prioridades: trabalho técnico social (validação das propostas e escolha de equipamentos urbanos) e regularização fundiária. 	<ul style="list-style-type: none"> - PEMAS (obrigatório). - projeto integrado de urbanização de áreas degradadas ou de risco. - previsão de obras especiais (estações de trat., pontes, etc). - UEM. - Vila Senhor dos Passos e Vila Califórnia.
PMI Serra – BNDES (a partir de 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - delimitação da situação problema no território. - diagnóstico multisetorial integrado. - intervenção em eixos: urbanístico ambiental, sócio organizativo e jurídico. - medidas para sustentabilidade do empreendimento. - monitoramento e avaliação a partir de indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - recuperação ambiental (eliminação a contaminação dos cursos d'água e da ocupação em APP). - melhoria da segurança pública. - melhoria do acesso do trabalho e desenvolvimento comunitário. - programa de TTS (pré e pós morar)
Vila Viva – PAC (a partir de 2007)	<ul style="list-style-type: none"> - planejamento (PGE e projetos básicos e executivo). - execução (parcial ou integral). - monitoramento (ISA, IQA, redução de riscos, aumento do valor dos imóveis, aumento de áreas verdes, número de lotes regularizados e de emissão de títulos de propriedade). - redução do tempo de viagem local (mobilidade). 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação dos PGE. - Produção habitacional através do MCMV. - Vários aglomerados da cidade.

Os pressupostos estabelecidos nas diretrizes do programa Alvorada – alguns bastante específicos para as características espaciais da favela, como a preocupação da garantia de acessos a todas as residências por via pública ou a prioridade no reassentamento para os locatários (situação muito comum na favela) - contribuíram para a formação do ideário do modelo de I.E. experimentado em seguida. Ao mesmo tempo diversos pontos estabelecidos pelo programa de I.E. pela PMH, nunca foram cumpridos, revelando, após 20 anos, as dificuldades para realização do modelo estruturante de urbanização: a promoção de condições de habitabilidade para as moradias existentes e a conclusão das ações de regularização fundiária através do reparcelamento do solo, de modo a equilibrar disparidades nas densidades

e dimensões dos lotes e das edificações (não somente a titulação das situações existentes) e a conclusão do processo de intervenção (que nunca se realiza nas experiências analisadas).

A expectativa criada pelo discurso dos documentos técnicos da intervenção estruturante afirma que seria um processo completo, onde se planejaría, executaria e depois regularizaria todo o assentamento, levando para estes assentamentos o controle urbano na intenção de manter as condições de habitabilidade configuradas pela urbanização e controlar a precarização do assentamento, restando o processo de ocupação sem a previsão de infraestrutura. Isso não se realizou devido às estratégias adotadas pela URBEL para adequar as intervenções às limitações financeiras e aos prazos estabelecidos pelos recursos extraordinários oriundos dos programas envolvidos (HBB-BID, PMI e Saneamento Para Todos).

Uma série de contradições, que são observadas nas intervenções estruturantes atualmente, já eram percebidas à época do Programa Alvorada (BEDÊ, 2005): as dificuldades financeiras e burocráticas para a efetivação da regularização fundiária até a titulação dos moradores; a perda da efetividade dos programas de desenvolvimento social, devido aos reduzidos recursos e a pouca participação dos órgãos responsáveis; o abandono do reassentamento no local por conta da alta densidade instalada e da dificuldade de operação da relocação; a falta de terrenos e os preços elevados para a localização dos reassentamentos; o custo elevado de construção de novas habitações (sempre acima dos recursos conquistados pelo OP) e a dificuldade de implementação da obra casada, ou seja, a realização concomitante da remoção e da construção da nova moradia para reassentamento da família removida.

Além disso, as regras de financiamento acabaram definindo os critérios e o poder de decisão sobre quais seriam as áreas impróprias à habitação, criando um limitador nas possibilidades do desenho das intervenções e direcionando os recursos para a desurbanização ao invés de aplicá-los na consolidação da ocupação existente. A desocupação gera mais um encargo para o processo de intervenção estruturante que é o reassentamento, processo de difícil viabilização por conta da alta densidade e da pouca disponibilidade de terrenos para construção de novas moradias na favela.

Esta discussão é hoje o maior ponto de discordância e de conflitos sociais desta modalidade de urbanização. Quando os recursos extraordinários definem que a prioridade é a recuperação de APP, ou quando estabelecem um limite para gastos com consolidação da ocupação e realização de melhorias nas habitações, as áreas que necessitam de recursos superiores ao

estabelecido acabam sendo classificadas como impróprias para habitação, resultando na sua indicação pelo planejamento para a desocupação. Isto não significa que não poderiam ser ocupadas, apenas não se adequam às prioridades e critérios estabelecidos tecnicamente pelo modelo adotado (OSTOS, 2004)

Tal diretriz não leva em conta as possibilidades de ocupação sustentável em encostas, restringindo as formas da urbanização e seus resultados às prioridades e conveniências da administração pública, não só porque privilegia a solução com menor custo técnico e financeiro - por não considerar outra forma de resolver a fragilidade ambiental da ocupação como a o manejo e a consolidação – mas também por que acaba sendo uma diretriz que reduz os custos de regularização fundiária, pois desobriga ao poder público o pagamento de desapropriações por se tratarem de APP que não destinadas à titulação de moradores.

O poder público municipal em cidade de Belo Horizonte, adota formas distintas de recuperação ambiental pela da urbanização. O argumento legal, adotado como justificativa pelos PGE para desurbanização as ocupações em APP, não se justifica, pois ele não é aplicado ao resto da cidade e nem considerado é uma solução única e eficaz (SILVA, 2013; FERNANDES, PEREIRA, 2010).

Os limites de preservação de córregos e rios são ocupados, por toda a cidade, através da execução de obras públicas que canalizam rios e córregos em canais impermeáveis, da ocupação das áreas de inundação natural destes corpos hídricos e do corte e da impermeabilização de encostas íngremes. Aproveita-se o processo de intervenção espacial na favela para incorporar uma demanda que é de toda a cidade, mas que não é apenas causada pela ocupação nas cabeceiras das microbacias hidrográficas pelas favelas. As inundações e enxurradas que acontecem nos bairros vizinhos são causadas também pela retificação e canalização dos córregos e a ampla impermeabilização do solo nestes bairros.

A ausência completa de ações para propostas para a promoção de melhorias habitacionais nas construções do aglomerado revela o distanciamento entre as prioridades concebidas pelo PGE e as necessidades estruturais do aglomerado.

É evidente que as demandas de reestruturação viária ou da infraestrutura sanitária contribuem para a melhoria da qualidade de vida nas vilas, porém a superação da precariedade destes assentamentos não se realiza devido à ausência de ações no interior das quadras (que representa a maior parte do território da favela e onde se assenta todo o patrimônio material e social do aglomerado, lugar da sobrevivência e do crescimento das famílias).

A argumentação de que as melhorias habitacionais poderiam ser realizadas em longo prazo, paulatinamente, tanto pelo poder público, quanto pelo próprio morador, não leva em conta que a ausência de discussão e inclusão efetiva deste processo nas propostas de urbanização concebidas pelo PGE e coloca em risco todo o processo de reestruturação almejado. Além disso, o processo de melhoria do desempenho e da performance da infraestrutura urbana, através da melhoria das condições sanitárias e ambientais não tem como se realizar sem atuar conjuntamente na escala da habitação, sobretudo porque elas representam a maior parte do território afetado pela urbanização.

Outro problema observado na prática de execução das I.E., ao ser viabilizado em etapas seguindo a programação dos PGE, alguns assentamentos viram suas necessidades serem atendidas somente uma década depois da elaboração dos seus planos globais. Além disso, para adequar os planos às exigências dos programas de financiamento ou a adequar a alguma opção estratégica da URBEL, a hierarquia de intervenção estabelecida pelos PGE é freqüentemente mudada e sofre adaptações. Com será visto na área de estudo, estas mudanças deixaram algumas deficiências no ambiente urbano da favela, que estão presentes até hoje, mesmo após vários anos de urbanização.

Além das dificuldades encontradas no planejamento das intervenções e na obtenção de recursos para sua realização, a realização das intervenções estruturantes, com sua grande capacidade de produção de espaços urbanizados, criou mais um desafio para a administração pública: a necessidade de ampliação do aparato para fiscalização e manutenção das melhorias produzidas, uma demanda resultante do modelo que até hoje ainda não foi viabilizada.

Neste contexto em que as intervenções estruturantes avançam sem a superação de antigas contradições e sem o enfrentamento eficaz dos processos causadores das ocupações informais, a urbanização dirige-se para uma direção que não pode ser prevista, pois acaba comprometendo um volume de recursos nunca antes disponibilizado, promove transformações espaciais enormes no tecido urbano da favela afetada e deixa nestes assentamentos um universo de deficiências a serem superadas.

4. METODOLOGIA

A etapa de pesquisa empírica foi elaborada para objetivar a observação direta do objeto de estudo a partir do território e dos impactos da urbanização no seu contexto socioespacial visando estabelecer contrapontos entre a realidade observada e o discurso que emana deste modelo de intervenções estruturantes.

Desde as primeiras impressões empíricas, notou-se que a realidade da favela manifesta uma complexa variedade de práticas e de valores que tornavam necessária esta investigação de campo sobre o objeto de estudo. Compreende-se que o estudo da urbanização e de seus resultados sobre a sociedade precisa ir além da avaliação da sua prática ou do seu desempenho, geralmente verificados através de sistemas e indicadores de monitoramento e da avaliação de desempenho.

A avaliação dos resultados da urbanização baseada apenas em indicadores e no controle de qualidade apresenta uma limitação pois é capaz apenas de verificar o cumprimento ou não do que foi previsto pelo planejamento e acaba por generalizar seus resultados e impactos, resultando em uma interpretação da realidade que pode, por um lado amenizar a identificação do ônus da urbanização e, por outro, perceber os seus ganhos de maneira imprecisa, generalizando situações localizadas para todo o assentamento.

Por isso, buscou-se a leitura das transformações produzidas pela urbanização que afetaram a estrutura e a dinâmica urbana do lugar - na intenção de identificar o que foi realizado das diretrizes proferidas pelo modelo de urbanização – associada ao registro das percepções sobre as transformações da UAP e da realidade vivenciada por moradores e profissionais técnicos da URBEL que atuaram na intervenção,.

A delimitação da área de estudo e do universo de entrevistados partiu de um processo de convivência do pesquisador com o território. O processo de investigação foi definido a partir do contato diário com o lugar e com os moradores e do compartilhamento das primeiras questões levantadas pela discussão teórica (que percurso fazer, como estabelecer contatos, que períodos do dia e da semana visitar a área, quais os a serem feitos, como elaborar o conteúdo das entrevistas, etc).

Os levantamentos de campo ocorreram desde antes do início das entrevistas, durante a definição do perímetro da área de estudo, até após a realização das entrevistas nos percursos realizados por todo o tecido urbano, quando foram registrados os principais aspectos

relacionados ao grau de urbanização percebida da área, tanto espaços públicos - como vias de circulação (veiculares e de pedestres), equipamentos e áreas livres -, quanto os de uso privado - como as residências e o interior das quadras consolidadas entre as vias.

Buscou-se analisar os impactos sócio espaciais da urbanização estruturante, na Vila Nossa Senhora de Fátima, a partir da percepção dos moradores e dos técnicos envolvidos na execução da urbanização. As entrevistas realizadas permitiram incorporar as opiniões particulares de sujeitos diretamente envolvidos nos processos em foco, relacionadas direta ou indiretamente à discussão sobre uma política pública de interesse social relacionada como uma realidade social complexa, suas manifestações para além do espaço da favela e à demanda por soluções mais amplas do que apenas a ação sobre o território.

Através de entrevistas semi estruturadas registrou-se uma variedade de impressões sobre o espaço da favela e a urbanização realizada na área de estudo. Sem a pretensão de verificar estatisticamente determinada questão ou problema, as entrevistas foram planejadas para estimular o registro da visão de cada ator envolvido na produção daquele lugar, tanto morador quanto técnico do governo. Busca-se o estabelecimento de contrapontos entre as evidências empíricas reunidas (diretamente através do levantamento de campo e indiretamente pela discussão teórica) e as impressões sobre a realidade a partir da visão dos entrevistados, para a verificação da hipótese central da pesquisa: as ações de urbanização do Programa Vila Viva, realizadas na Vila Nossa Senhora de Fátima, não são capazes de promover a melhoria estrutural das condições de vida da população e dos serviços de infraestrutura conforme proferido por suas diretrizes.

4.1. Área de Estudo: Contexto geral e justificativa.

A escolha da área de estudo foi influenciada pela sua localização no interior do Aglomerado da Serra, primeira região da cidade a receber a intervenção estruturante na década de 2000, iniciando-se em 2005, quando foi implementado o projeto PMI-Serra, que passou a ser denominado pela administração municipal de programa Vila Viva, a partir de 2007.

O Aglomerado da Serra é um complexo de favelas localizado no limite entre as regionais Centro-Sul e Leste e ocupa a cabeceira de duas micro-bacias da Sub-bacia do Ribeirão Arrudas, as do Córrego da Serra e do Córrego do Cardoso. É um território classificado pelo zoneamento municipal como ZEIS-1 e ocupa uma área superior a 150 hectares, com uma

população superior a 46 mil habitantes, distribuída por mais de 13 mil domicílios⁹¹. A área de estudo localiza-se na Vila Nossa Senhora de Fátima, uma das sete comunidades que compõe o aglomerado, é o maior assentamento do complexo de favelas, e engloba praticamente todas as nascentes do Córrego do Cardoso⁹².



Figura 5 - Vila Nossa Senhora de Fátima - Contexto urbano local (Fonte: Google Maps. Elaboração própria)

A Vila Nossa Senhora de Fátima é o maior assentamento em extensão territorial do Aglomerado Serra e possui o maior número de domicílios, 2.714 (IBGE, 2010). Seu histórico de ocupação é mais recente do que outras áreas do aglomerado (os primeiros moradores da área ocuparam no meio da década de 70, enquanto que as favelas vizinhas começaram a ser ocupadas a partir de 1950).

⁹¹ Dados de 2013, retirados do sítio da URBEL. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=7491&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=16859&chPlc=16859>.

⁹² O contexto urbano local da área de estudo pode ser observado no Mapa 01 apresentado nos apêndices deste trabalho.

Durante a década de 1970 a Vila Fátima foi afetada pela expansão e o adensamento para o interior dos limites do aglomerado, consolidando áreas mais afastadas da ocupação inicial, junto aos bairros da Serra e Santa Efigênia. Conforme relato de moradores antigos, àquela época, estes setores inicialmente ocupados, encontravam-se adensados e com um custo alto para a compra de terrenos.

Sua ocupação teve início da década de 1970, por possuir terrenos disponíveis ao longo da rota leste existente pelo caminho de tropa antigo, que segue o traçado da Rua Nossa Senhora de Fátima. Tal como esta via, outras ruas como a Rua Flor de Maio e a Bandoneon têm seu trajeto seguindo as curvas de nível o que possibilitou a consolidação de importantes centralidades locais ao longo destas vias por conta da sua extensão e da reduzida declividade.

A Vila Fátima, como é chamada pela população, foi afetada desde o início da intervenção estruturante devido a sua localização no aglomerado, junto aos talwegues e na margem sul do Córrego do Cardoso, zonas indicadas para urbanização pelas diretrizes estabelecidas pelo PGE (concluído em 2001) e também pela proposta de intervenção do PMI (2005). A principal proposta para urbanização prevista pelo PGE foi a execução de uma via veicular de grande porte junto ao fundo de vale do Córrego do Cardoso, contornando todo o perímetro jusante da Vila, onde hoje localiza-se a Avenida do Cardoso⁹³.

Por estar inserida no meio do aglomerado, ocupando todos os trechos da altura da encosta: fundo de vale, meia encosta (caminhos/vias em curvas de nível) e talwegues com nascentes, o setor escolhido está inserido, tanto no território historicamente consolidado pela autoprodução e pela ocupação espontânea (do leito do Córrego do Cardoso até o entorno da Rua Flor de Maio) como nas zonas transformadas pela urbanização estruturante, as áreas desocupadas dos talwegues a leste e ao oeste da região e o contorno da Avenida do Cardoso e junto aos edifícios construídos para o reassentamento. Isto conferiu à área uma posição central nos processos de urbanização ocorridos no aglomerado, contribuindo para a construção de um levantamento de campo rico e diversificado e para coleta de relatos sobre os diversos processos de urbanização ocorridos durante as entrevistas com os moradores⁹⁴.

A ligação veicular entre a área à jusante (junto ao leito do córrego) e à montante (na Rua Nossa Senhora de Fátima) nunca existiu, devido à alta declividade da encosta junto ao fundo

⁹³ Conforme o Cadastro Técnico Municipal (CTM) das vias urbanizadas da cidade, a avenida construída ao longo do leito do Córrego do Cardoso está cadastrada como Avenida Jefferson Coelho da Silva, porém é chamada pela comunidade e pelos técnicos da URBEL de Via ou Avenida do Cardoso.

⁹⁴ No Anexo A é apresentada a reprodução da Base Cartográfica Atualizada do PGE (URBEL, 2001).

de vale, onde hoje se localiza a Rua Sérgio Buarque, impedindo assim a circulação de veículos nesta direção de subida do bairro Santa Efigênia ao bairro da Serra, ou a descida pelo talvegue do Córrego do Cardoso.

Mesmo assim, moradores entrevistados apontam que uma qualidade em morar na área sempre foi a rede de caminhos de pedestres existente, que permite uma boa mobilidade no sentido jusante da Vila, conectando-se com a parte baixa do córrego e a Avenida Mem de Sá, no bairro Santa Efigênia.

O Córrego do Cardoso apresentava-se em estado natural, com traçado sinuoso e provocava inundações e enxurradas nas épocas das chuvas, sobretudo, quando a ocupação intensificou-se a montante, nos talvegues, o fluxo de água vinha acompanhado de um volume de lixo, entulho e esgoto sanitário. Considere-se ainda que a baixa declividade associada a grande extensão da Avenida Mem de Sá à jusante, associada a uma intensa impermeabilização tornou-a favorável a inundações⁹⁵.



Figura 6 – Área de estudo antes da intervenção estruturante, 2005
(Fonte: Google Maps, 2014. Elaboração própria).

Antes da urbanização segundo os moradores entrevistados, a circulação no fundo do vale era precária, feita sobre caminhos de terra e pontes de madeira, e sujeita às situações de risco ambiental decorrentes das cheias e enxurradas em no córrego em épocas de chuva. As águas do córrego revelavam a contaminação que sofriam pelo esgoto das construções à montante

⁹⁵ No trecho jusante, fora da área do aglomerado, o córrego foi canalizado após a da construção da Avenida Mem de Sá, em 1982.

conduzido para os fundos de vale pela COPASA, que implantou sistemas de abastecimento de água potável sem o correspondente esgotamento sanitário no fim da década de 1970. Além disso, havia um grande volume de resíduos sólidos, como entulho, móveis, eletrodomésticos e chassis de automóveis abandonados em seu leito.

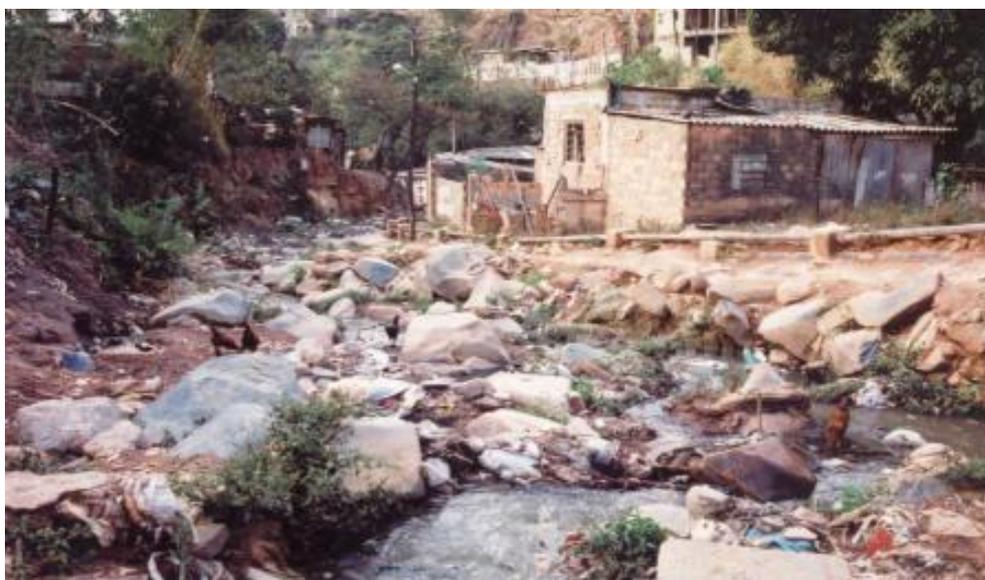


Figura 7 - Aspecto do leito do Córrego do Cardoso em 2004 (URBEL, 2011).

Alguns dos moradores que residiam próximo à calha do córrego e sofriam com os alagamentos que invadiam as residências⁹⁶; segundo as entrevistas realizadas, situações de desabamentos ou risco às construções por conta do relevo ocorriam em pontos localizados na área de estudo: no limite inferior da encosta junto aos Becos Luis Gonzaga, Mendes (removidos pela urbanização estruturante) e Cartola (o trecho a jusante da Rua Paiva foi removido pela urbanização). Este área deu lugar a uma faixa de lotes criados pela intervenção para assentar os edifícios multifamiliares, ao longo da Avenida do Cardoso.

⁹⁶ Informação verbal fornecida pela Entrevista n° 10, que reside na área de estudo deste 1973.



Figura 8 - Aspecto da encosta antes da intervenção estruturante no limite oeste da área de estudo em 2003 - Talvegue do Córrego do Cardoso próximo a Escola Municipal Edson Pisâni (Reprodução:URBEL, 2011)

A densidade da ocupação no aglomerado, na década de 1970, mantinha-se concentrada na parte superior da encosta, ao longo dos vetores de ocupação vindos do centro da cidade e do bairro da Serra, nas Vilas Nossa Senhora da Conceição, Marçola e Santana do Cafezal. A encosta da área de estudo foi a faixa principal de adensamento a partir desta época no aglomerado, criando uma ligação urbana entre o interior do aglomerado (formado pelas várias vertentes das nascentes do córrego) e a fronteira norte do assentamento, com o Bairro Santa Efigênia, que representava um acesso às facilidades urbanas como: o acesso a pontos comerciais, o transporte público e a água potável das minas d'água existentes na Terceira Água e na fronteira entre a Vila Fátima e Fazendinha. Nos contrafortes dos talvegues da Primeira e Segunda Água, a ocupação não apresentou um adensamento considerável ao longo destes anos. Segundo o relato de moradores, as construções próximas dos talvegues eram residências com muita área livre arborizada e seus moradores geralmente exerciam o cultivo de alimentos e a criação de pequenos animais⁹⁷.

O único acesso veicular ao Aglomerado pela parte de baixo junto ao fundo de vale do Córrego do Cardoso, dava-se pela Rua Mem de Sá, na direção da Vila Santana do Cafezal, acessando em cota muito mais elevada, a Rua Nossa Senhora de Fátima, pelas vias Rua Regência, Rua América e Rua Tonalidade.

⁹⁷ Informação verbal fornecida pelas entrevistas nº 11 e 19, que residem na área de estudo deste a década de 1970.

A opção por um perímetro bem reduzido indicado na Figura 09, se comparado ao contexto do seu entorno, visou facilitar a circulação pela área de estudo, permitindo a realização de vários percursos para o levantamento e o contato com moradores, de forma a permitir que houvesse tempo para conhecer o lugar, para conhecer os moradores e para que o pesquisador também pudesse se tornar conhecido pelos pesquisados contribuindo assim com a estratégia qualitativa na coleta de dados.



Figura 9 - Perímetro da área de estudo após a urbanização – 2013 (Fonte: Google Maps, elaboração própria).

De acordo com a dinâmica urbana verificada em campo e as características da morfologia urbana da área ocupada, foram separados três setores que se evidenciam no entorno da área de estudo definida como o interflúvio entre a Primeira e a Segunda Água, delimitados pelas principais vias veiculares da Vila: à jusante a Avenida do Cardoso, à meia encosta a Rua Nossa Senhora de Fátima e, à montante, a Rua Flor de Maio.

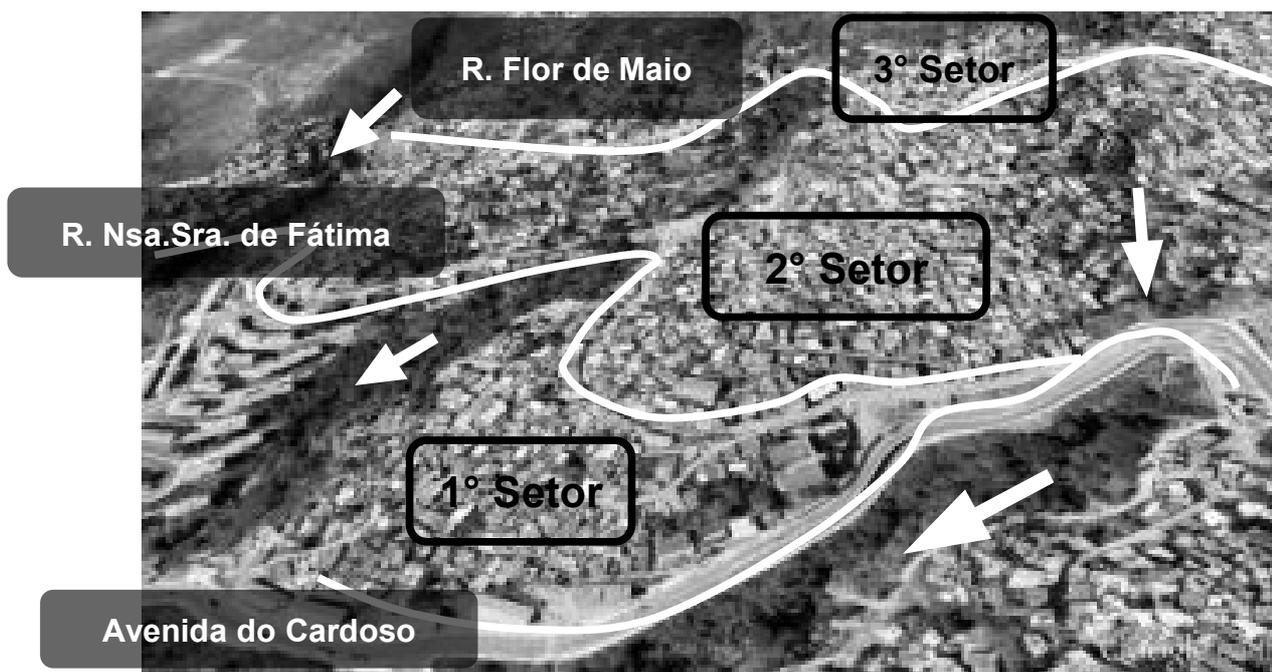


Figura 10 - Vila Nossa Senhora de Fátima – esquema de setorização do entorno da área de estudo (Fonte: Google Maps, elaboração própria).

O primeiro setor possui uma ocupação com densidade mais concentrada no entorno do divisor de águas, entre as microbacias da Primeira e Segunda Água e a encosta leste desta segunda; à montante é limitado pelas contenções e desníveis produzidos pela urbanização da Avenida do Cardoso. Articula-se com o entorno à jusante pela Avenida do Cardoso, conectado a ela por ligações de vias de pedestres, e à Rua Nossa Senhora de Fátima, único acesso veicular ao setor e principal ponto de concentração de atividades não residenciais. Apresenta edificações com até quatro pavimentos. Em sua porção leste, faz fronteira com o Parque formado pela área de preservação permanente do talvegue da Segunda Água.

O segundo setor, localizado pela zona de meia encosta, compreendida entre as vias veiculares (Nossa Senhora de Fátima e Flor de Maio), apresenta uma maior densidade de edificações na encosta leste do talvegue da Primeira Água. A mobilidade interna do setor se dá por alguns becos consolidados como o Xisto e o José Perpétuo, via com estado de urbanização bastante precário, inclusive com o abandono da área desocupada junto ao seu encontro com a Rua Nossa Senhora de Fátima. Esta região da área de estudo apresenta a pior condição urbanística, apesar de ter uma boa rede de caminhos.

O terceiro setor se situa na zona mais alta, de ocupação tão antiga quanto às partes centrais da vila, apresenta uma densidade construtiva e territorial amena, sendo as quadras ocupadas, principalmente, por edificações escalonadas e dispostas no sentido das curvas de nível. Não

apresenta uma dinâmica urbana tão intensa, com uma condição de enclave por conta da capacidade de circulação da sua ligação veicular principal, a Rua Flor de Maio.

A Rua Nossa Senhora de Fátima é a maior centralidade comercial da Vila e apresenta quase a totalidade dos imóveis ocupados com atividades comerciais, de serviços e sociais.

Quadro 7- Tipologias construtivas na área de estudo (20/07/2013).

	
I - Casas consolidadas	II - Obras de construção e ampliação de moradias
	
III - Edificações precárias	IV - Casas consolidadas com acabamento precário

De acordo com os exemplos do Quadro 01, observou-se que em toda a área de estudo, as construções apresentam diversos estágios de consolidação e acabamento, havendo em todos

os becos a ocorrência de: (I) casas com revestimento e pintura, (II) edificações em construção, (III) edificações precárias com paredes de madeira ou alvenaria sem estrutura e poucas aberturas e (IV) casas sem acabamento, mas que são sólidas e confortáveis para seus moradores.

Na área estudada não são encontradas áreas livres de uso público ou de lazer, no entanto, foi possível registrar, a partir da referência de moradores, a existência de, pelo menos, cinco pontos comerciais em seu interior, sendo que alguns deles eram os proprietários. Três deles já existiam antes da urbanização e apenas um continua em funcionamento devido à falta de clientes e a dificuldade em manter o funcionamento da atividade comercial em meio à situações de criminalidade decorrente do tráfico de drogas. Todos exerciam o comércio de alimento, bebidas e de bens de consumo diário como material de limpeza⁹⁸.

4. 2. Urbanização da área de estudo.

Com o intuito de caracterizar a urbanização da área, foi feita a análise das duas propostas urbanas que orientaram a urbanização realizada pela intervenção estruturante. A primeira proposta, elaborada pelo PGE, desenvolveu pela primeira vez as diretrizes multidisciplinares e o esboço da espacialização para a urbanização do aglomerado. A segunda proposta foi elaborada a partir de 2005, com o início das intervenções pelo programa PMI da Serra, quando foram realizados os projetos básicos de urbanização da área.

Além disso, a partir de levantamento de campo e da reunião das informações obtidas nas entrevistas, foi feita uma análise da urbanização da área tanto dos espaços públicos - como vias de circulação (veiculares e de pedestres), equipamentos e áreas livres - quanto os de uso privado, como as residências e o interior das quadras consolidadas entre as vias, com a intenção de registrar observações sobre os seguintes aspectos:

- grau de conservação de todos os espaços;
- tipos e padrões construtivos dos elementos físicos urbanos (infraestrutura urbana, mobiliário, edificações, áreas verdes);
- apropriações e conflitos observados no uso cotidiano dos espaços pelos moradores, usuários e pelo próprio pesquisador, durante o período de permanência na área de estudo;

⁹⁸ Informação verbal fornecida pelas entrevistas n° 05, 10 e 13.

- avaliação da concepção espacial implementada pela intervenção, segundo sua integração com os espaços e fluxos existentes na área;
- e verificação do que foi executado pela intervenção em consonância com o PGE (2001) e com a proposta do PMI da Serra (2005).

4. 2. 1. Proposta aprovada pelo PGE (2001).

A análise do PGE e de suas propostas de reestruturação do Aglomerado da Serra se faz necessária porque a intervenção estruturante em estudo, quando foi iniciada em 2005, utilizou este plano para subsidiar a proposta apresentada para a obtenção dos recursos. Nesta etapa de planejamento da urbanização posterior ao PGE, não houve participação popular, pois a administração pública compreendeu que ao adotar o plano, iniciado em 1998 e concluído em 2001, estaria realizando as ações definidas pela comunidade, visto que o seu desenvolvimento ocorreu com alguma contribuição dos moradores.

O Plano Global tinha o “sentido de aproximar os padrões de vida urbana do Aglomerado da Serra daqueles praticados nos bairros da cidade integralmente atendidos pelos serviços públicos” e suas diretrizes de reestruturação urbana e ambiental buscavam a reconfiguração do assentamento com a inserção de uma nova capacidade de funcionamento e ocupação, mas buscando manter preservada a maior parte do tecido urbano do aglomerado.

A proposta de recuperação urbanística e ambiental do PGE elegeu como prioridade a recuperação dos talwegues existentes no aglomerado. Junto a esta diretriz central, foi incorporada a proposta da Via 276, ligação viária de grande capacidade entre a Avenida Mem de Sá e o bairro da Serra, atravessando o fundo de vale do aglomerado e prevista pelo Plano Diretor Municipal da cidade⁹⁹.

Por sugestão do poder público, o plano incorporou uma demanda da infraestrutura viária da cidade, a Via 276, uma ligação viária prevista pelo Plano Diretor, para possibilitar a conexão entre as Avenidas Mem de Sá e Bandeirantes, criando uma rota de ligação entre a parte centro-sul e leste da cidade e aliviando o excesso de trânsito na região central da cidade. Esta ação acaba por condicionar o desenho das outras ações em volta da Avenida.

A implantação da Via 276 afetava diretamente esta parte da Vila Nossa Senhora de Fátima e propunha a remoção de, pelo menos, duas quadras ocupadas por residências para liberação de

⁹⁹ No Anexo são apresentadas as reproduções dos mapas de diagnóstico e de propostas do PGE.

área onde seria assentada a via e os edifícios para o reassentamento dos removidos. Foi previsto que algumas unidades destes assentamentos ao longo da nova avenida fossem ocupadas com pontos comerciais.

A área de preservação a ser criada no talvegue da Segunda Água também demandou remoções: poucas casas no talude oeste deste talvegue e várias construções no encontro do Córrego Bambuí com o Córrego do Cardoso (Anexo A, Mapa PGE – Aglomerado da Serra: Mapa Atualização Cartográfica Nossa Senhora de Fátima, 2000).

A proposta previu o alargamento de várias ruas existentes, de forma a criar um sistema de circulação veicular interno que poderia ser acessado à jusante na nova Via 276 e à montante pela Rua Nossa Senhora de Fátima.

As rotas das vias indicadas para reestruturação viária veicular permitiriam a circulação interna, sem restringir os sentidos de passagem e permitiriam ainda o retorno no interior da vila; as entradas seriam pelas Ruas Paiva, São Tomás ou Rui Guerra e o trecho da Rua Sérgio Buarque faria a conexão entre estas. Além disso, foram previstas a instalação de um retorno viário tipo *cul-de-sac* no fim da Rua Rui Guerra, que termina na área de preservação da Segunda Água e dois equipamentos públicos ao longo da nova Avenida da Via 276.

O PGE estabelece a diretriz urbanística de fortalecimento do sistema de referências do aglomerado, de forma que a intervenção incorpore estes elementos urbanos no processo de urbanização e potencialize o uso dos espaços a serem produzidos por ela.

Estas referências, segundo o Plano, são entendidas como práticas vivenciadas espacialmente pelos grupos no assentamento e que articulam as redes de relações e trocas promovidas pelos moradores, tão importantes para a produção do espaço na favela. Com isso, o plano propõe que todas as ações previstas promovam a integração com estas referências.

Além disso, são previstas diretrizes para criação de espaços livres de uso público, integrados às novas estruturas executadas (avenida, habitações e equipamentos públicos) de modo a fortalecer a apropriação, pelos moradores, dos espaços criados permitindo uma maior mobilidade e integração entre os diversos setores do aglomerado.

Os padrões estabelecidos para a reurbanização de becos foram os mesmos para as áreas de ZEIS na cidade: rede conjunta de esgoto, drenagem e de energia elétrica, mobiliário, iluminação pública, adequação da geometria do piso (número dos degraus, altura dos espelhos e patamares), além de "racionalização e regularização dos traçados evitando redes labirínticas;

eliminação de obstruções e acomodação das fachadas ao contorno dos becos" (PGE, Etapa Diagnóstico, p.23).

Esta observação é fundamental para a compreensão da inocuidade das proposições técnicas de soluções mais adequadas ao contexto local que não foram implementadas frente a outros interesses, especialmente das construtoras responsáveis pela intervenção estruturante. Ao verificar as propostas do PGE e o que foi considerado no momento da intervenção é possível perceber que as diretrizes centrais do Plano Global acabaram sendo distorcidas, sobretudo a partir da inclusão da grande via veicular, chamada de Via 276 e do abandono das principais propostas que permitiam a consolidação e potencialização do espaço da favela a partir da urbanização como o portfólio de soluções habitacionais e as estratégias de recuperação ambiental.

4. 2. 2. Reestruturação do Sistema Ambiental.

A reestruturação ambiental do Aglomerado, segundo o PGE, seria alcançada por meio de ações no meio ambiente físico e de ações que dependiam da educação e da participação popular sobre estas áreas. As diretrizes espaciais também previam a importância da associação do desenho dos espaços propostos aos usos e valores vivenciados pelos moradores, o que garantiria a manutenção e a continuidade das condições urbanas viabilizadas pelas intervenções.

São estabelecidas diretrizes para a *desurbanização* (retirada de edificações de dentro das APP, faixas com 15 metros de cada lado do talvegue) e revegetação das encostas e proteção contra erosão. No limite destas áreas são previstas a construção de vias de pedestres com a rede interceptora de esgoto sanitário de toda a favela vizinha, para lançamento à jusante, adotando um sistema separador universal (entre drenagem e esgoto) e a estratégia da canalização integral dos efluentes sanitários para tratamento em outras regiões. Para a apropriação destes parques a serem criados pela desocupação dos talvegues, previu-se a implantação de áreas de lazer e de prática esportiva, onde a topografia permitisse e preferencialmente onde fossem atravessadas por vias veiculares (de forma similar aos parques lineares).

A concepção destas ações de recuperação ambiental, também previa a retirada das construções existentes nos talvegues canalizados, além da execução de redes de saneamento e a criação de via de pedestre sobre estas linhas de forma a facilitar a manutenção da infraestrutura instalada.

4. 2. 3. Reestruturação do Sistema Viário.

Por se tratar da principal área de uso público disponível no tecido urbano de uma favela e por permitir todas as relações coletivas em situações não condominiais, o sistema viário do assentamento é tratado pelo PGE como um dos principais elementos articuladores da dinâmica urbana.

As vias do aglomerado foram consideradas espaço prioritário para a realização das melhorias urbanísticas e habitacionais previstas pela intervenção, seja pelos ganhos urbanísticos do entorno obtidos pela construção da própria via (contenções, pavimentação, mobiliário), pela necessidade de concentrar nelas os elementos da infraestrutura sanitária (segundo o partido tecnológico adotado na urbanização), ou por ser um espaço para a execução das obras que está em contato permanente com as construções existentes, permitindo uma constante relação com os moradores e a leitura dos impactos sociais causados pelas obras (remoções, demolições, reformas).

O texto original do PGE, em seu Diagnóstico, revela a prioridade dada pela urbanização e pelos técnicos da URBEL à Via 276, definindo-a como o elemento central das transformações espaciais da intervenção estruturante que seria realizada:

O traçado inicialmente estudado pela equipe técnica do BHTRANS, com caixa mais ampla, prevê a construção de um túnel por baixo de setores das Vilas Marçola e N. Sra. de Fátima, segregando a circulação e reforçando sua caracterização como tráfego de passagem. O traçado alternativo que é sugerido permite que a Via 276 contribua para o aumento do nível de acessibilidade interno nas Vilas, gerando um novo eixo polarizador de desenvolvimento econômico para instalação de novas atividades comerciais e de serviços, contribuindo ainda para a integração do Aglomerado com o restante da cidade.

Acredita-se que a inclusão dos moradores do Aglomerado como novos agentes no debate sobre a Via 276 pode contribuir não apenas para que se alcance um consenso mínimo sobre a sua viabilidade técnica e política, mas também para o aumento da eficácia e melhor distribuição dos benefícios gerados pelos investimentos públicos na cidade (URBEL, 2001, p.34).

As duas perspectivas estabelecidas por estas propostas não foram cumpridas: a consolidação da Avenida como eixo polarizador do desenvolvimento e a recuperação ambiental dos talwegues, afinal as inúmeras e extensas estruturas de contenção que tiveram que ser construídas na favela não representa a melhor maneira de recuperar os talwegues e fundos de vale.

Dentro da reestruturação concebida pelo PGE, esta grande via veicular seria acompanhada do alargamento das vias existentes no interior do Aglomerado, além da criação de novas vias. Esta ação pretendia alterar assentamento as seguintes características do sistema viário interno do assentamento: largura reduzida, avanço de construções sobre o trânsito, dificuldade de circulação em sentido diferentes - ausência de espaços para a realização de retornos e para a circulação livre de duas faixas -, alta declividade em trechos e interseções e a ausência de passeios ou faixas seguras para a circulação de pedestres.

O Plano previa a necessidade de implantação de sistema alternativo de transporte público, por micro ônibus, em trecho onde os veículos tradicionais não pudessem circular. O padrão previsto para as melhorias viárias na intervenção foi de sete metros de largura para as vias de mão dupla e de quatro metros e meio para vias de mão única. Além disso, as diretrizes também indicaram:

- Implantação de retornos nas ruas sem saída.
- Implantação de baias de retorno a cada 100 metros.
- Implantação de mobiliário urbano e paisagismo ao longo das vias.
- Compatibilização com os acessos a domicílios.
- Pavimentação asfáltica para vias com declividade inferior à 25% e polidétrica para inclinações superiores.
- Instalação de passeios em escadas nas vias com declividade superior a 15% e de vias de pedestres em escadarias para trechos com mais de 30%.
- Aproveitamento das tipologias habitacionais para encosta que serão construídas para o reassentamento e ao longo de algumas vias novas ou alargadas, pela utilização dos desníveis e áreas remanescentes das edificações como acessos, passagens e áreas livres públicas de vias internas que margeiem os novos edifícios conforme a reprodução de croqui desenvolvido pelo Plano (ver Figura 11).

4. 2. 4. Reestruturação do Sistema Habitacional.

O plano não incorpora a produção habitacional em suas diretrizes prioritárias, mantendo a ênfase na produção da infraestrutura urbanística e no trabalho sócio organizativo. Em sua proposta o PGE revelava a percepção que a urbanização geraria um volume grande de remoções, 3.194 famílias correspondendo 24% do aglomerado (URBEL, 2001), volume que

não teria como ser realocado totalmente dentro do assentamento. Segundo o modelo adotado, a quantidade de unidades habitacionais possíveis de serem produzidas dentro do assentamento era de 70% deste total, aproximadamente 2 mil moradias; o restante foi indicado para realocação na Regional Leste, já que esta parte da cidade apresentava um crescimento populacional negativo e poderia receber este contingente, a ser reassentado através do PROAS.

Duas formas de produzir habitação foram consideradas pelo Plano: edificações multifamiliares verticais, que seriam implantadas nos conjuntos localizados na Vila Nossa Senhora de Fátima, ao longo da Rua São João e outra tipologia multifamiliar lineares, com até 4 pavimentos, que seria implantada ao longo dos novos trechos veiculares executados pelo assentamento (seja na abertura de novas vias, seja no alargamento das existentes).

A segunda solução habitacional, indicada para ser executar por todo o aglomerado, tinha a finalidade de mitigar o impacto das remoções causadas pelas ações de urbanização, com o imediato atendimento da demanda por reassentamento; à medida que as obras iam se desenvolvendo, tipologias multifamiliares lineares seriam construídas ao longo das vias reurbanizadas, permitindo assim a realocação, no mesmo local, da família afetada pela obra, sendo detalhados os procedimentos para esta execução fracionada, de modo a garantir a oferta de novas habitações (ver Figura 14).



Figura 11 – Proposta de aproveitamento da encosta na urbanização - abertura de vias e construção de tipologias habitacionais. (Fonte: URBEL, 2001, Diagnóstico, p.09. Elaboração própria a partir de reprodução).

Este partido arquitetônico, proposto para a produção habitacional no interior do assentamento, exigia uma área plana menor, por isso se adequaria melhor às encostas em que assentasse e as próprias estruturas da edificação poderiam servir também como contenções do relevo.

Diversas orientações foram estabelecidas para a implantação desta tipologia linear, como a redução das áreas de circulação vertical e horizontal para aproveitamento do desnível do terreno e a adoção de pavimentos escalonados e em meio nível. Elas foram indicadas para serem localizadas à montante dos novos trechos veiculares, de modo que o pavimento térreo pudesse ser utilizado como garagem ou atividade comercial e sobre eles, fossem implantados 3 e 4 pavimentos residenciais superiores. Também foi indicado o aproveitamento das vias de pedestres próximas às vias alargadas para permitissem a criação de acessos em níveis diferenciados, facilitando a chegada aos pavimentos superiores.

A importância desta solução habitacional escalonada na reurbanização é enfatizada pelo PGE por considerar que a incorporação de projetos habitacionais integrados a todas as obras de urbanização possibilitaria uma redução dos “custos sociais provenientes de desapropriação e remoção de famílias” (URBEL, 2001, Etapa Diagnóstico, p.33).

4. 2. 5. Reestruturação do Sistema de Saneamento.

As diretrizes para a reestruturação do saneamento propõem a articulação destas ações com a reestruturação do sistema viário e a criação das novas áreas desocupadas para preservação ambiental.

As ações para esgotamento sanitário adotam o sistema convencional de separador universal dos efluentes provenientes do esgoto doméstico das águas pluviais pela canalização. Não são previstas outras formas de tratamento e canalização do esgoto sanitário ou das águas pluviais. Foram previstas bacias de retenção de cheias, em cada trecho da descida do talvegue e do leito do Córrego do Cardoso, com a finalidade de reduzir o impacto das enxurradas nos bairros à jusante do aglomerado e para permitir a acumulação de resíduos sólidos que viessem a descer durante as chuvas, para limpeza posterior.

Foi prevista priorização da regularização de todas as instalações sanitárias domiciliares antes da instalação das redes de abastecimento de água por reduzir a contaminação dos talvegues e nascentes e por que considerava que o abastecimento de água poderia incentivar a ocupação da área por novas famílias.

Neste item, o Plano faz referência explícita aos interiores de quarteirão, pois recomenda que sejam implantadas redes condominiais para atendimento de um grande número de residências (o plano apresenta que 60% dos domicílios do aglomerado estão localizados no interior das

quadras, em cota de soleira negativa ou com ligações superiores à média de 10 metros de distância da rede coletora).

As orientações para a drenagem pluvial detalhavam as providências para a desocupação dos taludes indicados para a recuperação, como limpeza e recuperação das matas ciliares, canalização e implantação de vias e travessias em áreas onde houvesse ocupação lindeira.

As propostas de ações para limpeza urbana do assentamento foram associadas à reestruturação do sistema viário "integrando definitivamente as vilas ao sistema de limpeza pública da cidade" (URBEL, 2001, p.47), pois a capacidade e a dimensão reduzida das vias existentes não permitiam a circulação dos veículos para a coleta convencional de resíduos sólidos pelos domicílios (caminhão com meia caçamba e caminhão compactador), por isso, apenas com o término das intervenções, tal modalidade poderia ser implementada.

Outras ações complementares também foram previstas: apoio aos centros comunitários, para o desenvolvimento de atividades de apoio aos programas de limpeza urbana, e priorização da reurbanização de becos e escadarias que apresentassem condições adequadas para receber a coleta. Além disso, foi proposta a implantação da coleta porta a porta com carrinho de mão, através de um programa de garis comunitários (com a participação de OSCIP local, como parte da proposta de desenvolvimento comunitário), utilizando os moradores como mão de obra local, de modo que a coleta domiciliar pudesse ser feita até a consolidação das melhorias viárias que possibilitariam a coleta mecânica. Em relação à coleta de outros resíduos sólidos com maior dimensão foi proposta a instalação de uma URPV – Unidades de Recebimento de Pequenos Volumes¹⁰⁰, além de outras ações para reciclagem e coleta seletiva.

4. 2. 6. Erradicação das Situações de Risco.

O Plano caracteriza as situações de risco no aglomerado como situações associadas à ocupação antrópica sobre o solo em filito alterado e à construção de infraestrutura inadequada para a densidade instalada. Entende que todas as ações de reestruturação urbanístico

¹⁰⁰ As Unidades de Recebimento de Pequenos Volumes (URPVs) são equipamentos públicos que fazem parte das ações da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) e são destinados a receber materiais como entulho, resíduos de poda, pneus, colchões, eletrodomésticos e móveis velhos, até o limite diário de um metro cúbico (m³). Estes materiais podem ser entregues no local, pela população ou através de carroceiros. O material recebido nas URPV é separado e recolhido regularmente pela Prefeitura, que dá a destinação adequada para os resíduos. Os carroceiros que participam deste processo são cadastrados e qualificados pela SLU para que realizem práticas ambientalmente corretas, tanto na operação dos resíduos, quanto no trato com os animais de carga utilizados.

ambiental poderiam contribuir para a consolidação do terreno e a eliminação de riscos por onde a urbanização acontecesse com a implantação de vias, sistemas de drenagem, esgotamento e tratamento de fundo de vale. Havia o entendimento de que as estruturas das novas habitações a serem produzidas pela intervenção deveriam contribuir para a solução destas situações de risco.

O plano estabeleceu um mapeamento das condicionantes ambientais para a ocupação e a identificação das áreas em situação de risco geotécnico e geológico, priorizando a intervenção nas áreas com risco alto e muito alto.

A intervenção em áreas de situação de risco (SR) alto e muito alto seria realizada através de ações específicas de contenção e para as áreas com risco médio e baixo foi prevista a realização de obras de menor porte, nas fases mais avançadas da intervenção. De um total de 39 indicações para intervenção imediata no Aglomerado da Serra, apenas duas situações são identificadas na área de estudo como sendo SR de alto ou muito alto: à jusante da Escola Municipal Edson Pisani e no talvegue da Segunda Água, no final dos Becos Talita, Orli e Pereira.

4. 2. 7. Regularização Fundiária.

A área do aglomerado situa-se em terras com uma característica fundiária complexa e heterogênea. As terras ocupadas são de propriedade pública, privada e ainda terras devolutas que não foram parceladas até hoje, apesar da ocupação urbana ter se desenvolvido no entorno por mais de 100 anos. Esta situação revela que os proprietários da área sempre tiveram pouca atenção para esta parte da cidade e que a ocupação espontânea acabou por garantir tal situação, confirmada pelo relato dos moradores, que não se referem a situações de remoção ou reintegração de posse movida por proprietários¹⁰¹.

Para as áreas públicas (municipais e estaduais) e para as áreas não parceladas, condição de uma grande parte das terras do aglomerado (URBEL, 2001), foi previsto o estabelecimento de convênio entre os entes públicos (para transferências do domínio das terras) e alienação para os moradores, numa ação de promoção habitacional de interesse social, finalidade prevista em

¹⁰¹ Os bairros do entorno, Serra, São Lucas e Santa Efigênia são resultantes de parcelamentos na área chamada de suburbana ao plano original de fundação da cidade e sua criação foi autorizada já em 1899. O parcelamento do bairro Novo São Lucas iniciou-se em 1948. A partir de 1905 foi instalada uma linha de bondes para atender ao bairro da Serra (BELO HORIZONTE, 2008a).

lei, que dispensa licitações e pronunciamentos legislativos sobre a desafetação do patrimônio público.

Nas terras de propriedade privada, situação majoritária na Vila Nossa Senhora de Fátima é determinado o instrumento da desapropriação em áreas de vias e praças e do instrumento de usucapião para a titulação dos moradores.

A regularização da posse de imóveis ocupados com uso não residencial foi prevista pelo PGE. Apenas caso o proprietário ocupante do imóvel, na sua condição de morador, depois de titulado, poderia requerer judicialmente o reconhecimento destes usos. No caso dos imóveis locados ou cedidos, ficou entendido que a titulação só poderia ocorrer caso o ocupante adquirisse a construção cedida ou sublocada, para aí então ser contemplado pela regularização.

4. 2. 8. Propostas para a Área Social.

O plano estabeleceu uma série de diretrizes para as ações de saúde e meio ambiente, segurança, educação, esporte, lazer e cultura, geração de emprego e renda e organização comunitária. No geral, estas ações foram baseadas no aproveitamento do potencial de envolvimento da comunidade com as políticas, os projetos e os equipamentos públicos, de forma a multiplicar os resultados da intervenção, a partir da apropriação pelos próprios moradores destes elementos da reestruturação.

Dois elementos da proposta social estão diretamente ligados à área de estudo: a construção de um dos postos de saúde previstos nas ações para a promoção da saúde, que, no aglomerado, foi previsto para a Vila Fátima, próximo à nova área de reassentamento na Rua São João. No tema de segurança, foi prevista a instalação de uma Companhia de Policiamento na vila.

O PGE apresentava a proposta de criação de uma Incubadora de Cooperativas no aglomerado, para permitir a multiplicação das ações sócio-organizativas, aproveitamento das vocações e potencialidades locais e estabelecimento de parcerias com outras instituições do terceiro setor interessadas na mobilização social proposta. O Centro de Desenvolvimento da Cidadania (CDC) foi o formato proposto pelo PGE para que servisse como um espaço para o apoio comunitário junto às diversas vilas do aglomerado e para a apropriação e gestão pelos moradores do seu espaço, de forma que se tornassem algo além do que um simples local para

sediar a associação de moradores ou um equipamento público restrito às atividades promovidas pelo poder público.

Acreditava-se que estas parcerias contribuiriam para a promoção das ações de reestruturação do aglomerado, como a construção habitacional, auto financiada pelos moradores ou através do formato de autogestão em execução pela Prefeitura.

O Plano previa a necessidade de manutenção da mobilização social ao longo do período de intervenção, de forma a garantir o desenvolvimento e compatibilização de projetos durante as mudanças da administração pública.

Numa primeira etapa seriam executadas ações emergenciais e de breve viabilização, uma segunda etapa estruturante, onde toda a reestruturação dos sistemas urbanos seria realizada e uma última etapa, para complementação da anterior e para ampliação dos benefícios obtidos com as melhorias (pela acessibilidade viária, pela requalificação ambiental).

A terceira etapa indicava uma revisão do PGE para a inserção de novas diretrizes, a revisão de alguns postulados, sobretudo se houvesse melhoria das condições socioeconômicas do país, abrindo a possibilidade de mais investimentos na reestruturação do aglomerado, direcionados principalmente para a promoção da requalificação ambiental das habitações.

Sugerimos que o início da terceira etapa seja precedido de uma revisão geral no PGE para adaptação e compatibilização com novas diretrizes que venham a surgir no futuro próximo. O PGE foi concebido com o objetivo de gerar condições mínimas de oferta dos benefícios da vida urbana para uma população, o que não significa ainda alcançar as mesmas condições encontradas nos bairros da cidade. Em caso de um cenário mais favorável – recuperação e desenvolvimento econômico do país, distribuição de renda, aumento do nível de ocupação e escolaridade etc. – este pode ser o momento de aprofundar e ampliar os benefícios da intervenção, com maior participação da população no financiamento principalmente em ações de requalificação ambiental das habitações do Aglomerado (URBEL, 2001, Etapa de Propostas, p.88).

4. 2. 9. Proposta adotada pelo programa PMI da Serra (2005).

O planejamento da intervenção estruturante foi baseado no plano de propostas elaborado pelo PGE, e subsidiou a composição de custos aprovada junto ao BNDES, sendo completada com o desenvolvimento de um projeto básico de urbanização, que estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento de outros estudos mais específicos e serviu de ferramenta para o início do processo de comunicação e mobilização social visando informar à comunidade sobre as ações

que seriam realizadas¹⁰². As propostas previstas pelo PGE tiveram que ser adaptadas por conta da alegação que suas ações teriam que se adequar ao volume de recursos disponíveis e ao período de tempo considerado ideal pela URBEL para desenvolvimento de uma etapa da I.E.

A prioridade nesta primeira etapa foi a de realizar as intervenções mais imediatas, que aliviasses graves condições sanitárias e ambientais em alguns setores e que permitissem a complementação das etapas com obras de menor porte e custo. A produção habitacional foi incluída nesta etapa inicial, para garantir que houvesse oferta de moradias para a realocação das mais de 3.000 famílias que seriam afetadas por esta fase.

Nesta primeira etapa foi prevista a execução da Via 276, a desocupação dos talwegues indicados para recuperação ambiental, a abertura de algumas vias veiculares internas e a construção de equipamentos coletivos pelas vias, além da eliminação das situações de risco alto e muito alto e a execução de infraestrutura sanitária nos becos de todo o aglomerado.

O projeto de requalificação dos talwegues previu a construção de parques em cada cabeceira do Córrego do Cardoso: Primeira, Segunda e Terceira Águas, além da Mata do Cafezal (em outra comunidade, com nascente e talwegues que também contribuem com o córrego). Cada um deles foi concebido para permitir seu acesso e a instalação de áreas de lazer e equipamentos públicos.

A proposta apresentava uma ação de trabalho técnico social, prevendo várias etapas: uma fase inicial para a informação e o convite à população para conhecer e participar dos eventos promovidos pela intervenção; outra etapa durante o desenvolvimento das obras (que produzem um grande volume de remoções e outros impactos), fornecendo todo o apoio e orientação às famílias afetadas, individual ou coletivamente (vizinhança); e após a realização das obras, a promoção de ações para estimular a utilização dos novos espaços (áreas públicas, equipamentos e novas moradias) e o incentivo à continuidade das estratégias de desenvolvimento e mobilização local (COSTA, 2008).

As ações sociais concentraram-se nas seguintes diretrizes:

- acompanhamento da população nos processos de remoção e reassentamento, por um período de até dois anos após a ocupação da nova moradia;

¹⁰² Os grupos de referência, compostos durante o processo de elaboração do PGE, foram resgatados para participar do processo de mobilização social da intervenção estruturante (Informação verbal, Entrevista n° 21, com funcionário da URBEL).

- iniciativas para geração de renda e ocupação, além de atividades lúdicas, culturais e educativas, com o propósito de formar uma rede de organização comunitária;
- estratégias para a geração de empregos durante a intervenção, viabilizando a participação dos moradores nas obras e nos serviços executados durante a intervenção, aproveitando estas oportunidades para a formação e capacitação de mão de obra;
- e educação sanitária e ambiental, com foco na difusão da consciência ambiental proposta pelo PGE e pela intervenção caracterizada pela valorização dos espaços de recuperação ambiental (parques) e da importância da prática cotidiana dos moradores para uma “conduta ambiental e sanitária adequada” à nova condição do assentamento urbanizado.

A expressão “conduta ambiental e sanitária adequada” demonstra uma visão idealizada da população moradora do aglomerado que os considera como habitantes que não possuíam hábitos e cultura de utilização eficiente e sadia da infraestrutura sanitária. Isto não é verdade visto que foram os próprios moradores que através da autoprodução executaram durante anos sistemas que permitissem a coleta e encaminhamento do esgoto sanitário e promoviam o transporte e acúmulo dos resíduos sólidos onde o poder público se prestava a realizar a coleta. O que se encontra de insalubridade por todo o assentamento precário não ocorre dentro das moradias ou nos espaços da vizinhança, mas sim nas áreas comuns e públicas aonde o poder público deveria se responsabilizar o que não ocorre nas favelas.

Para isso, as ações previam a difusão do processo de mobilização, através de atividades junto a grupos representativos, como as crianças nas Escolas Públicas do aglomerado e os idosos.

Os resultados esperados através das ações de urbanização, recuperação ambiental e desenvolvimento comunitário eram (URBEL, 2011):

- redução das doenças de veiculação hídrica;
- eliminação da contaminação dos cursos d’água receptores;
- erradicação das áreas de risco geológico-geotécnico;
- melhoria da acessibilidade;
- melhoria da segurança pública;
- melhoria das condições de habitabilidade;
- melhoria do acesso ao mercado de trabalho;
- desenvolvimento comunitário.

4. 3. Urbanização executada na área de estudo (2005-2014).

Este levantamento foi sistematizado de acordo as categorias de reestruturação definidas pelo PGE, de forma que se estabelecesse, através deste processo de observação empírica espacial, a verificação do cumprimento das diretrizes estabelecidas para a intervenção estrutural pela PMH e as propostas definidas pelo PGE.

A região é tema de projetos e obras de urbanização há muitos anos, muitas de suas vias e parte da estrutura de saneamento (esgotamento e eletrificação) foram executados pelo poder público.

Na área de estudo, grande parte dos caminhos internos já estava urbanizada pelos moradores ou por ações públicas anteriores (PRODECOM e OP) e apresentavam um nível de urbanização consolidado, alguns, inclusive, já possuíam redes públicas de abastecimento de água e, em sua maioria, de eletrificação.

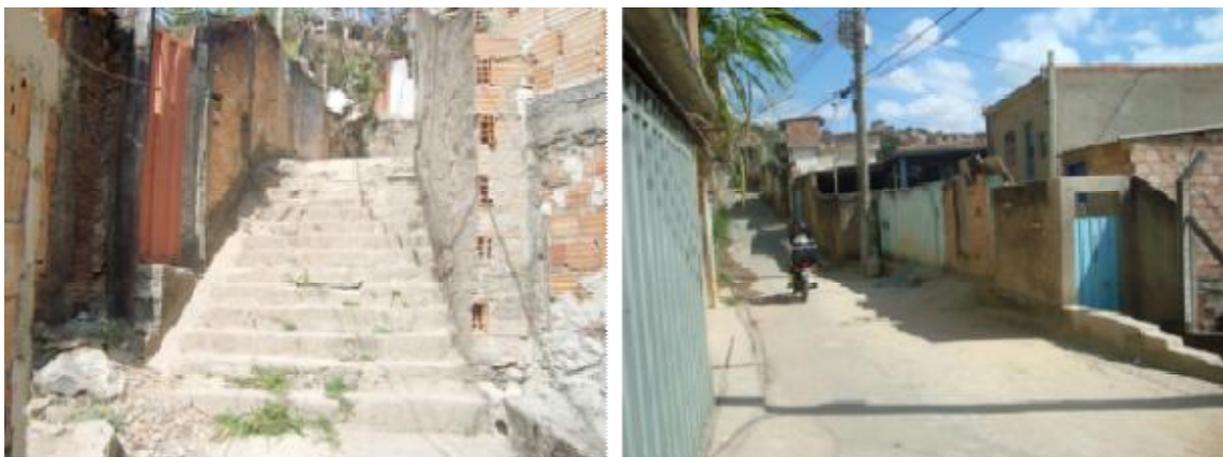


Figura 12 - Aspecto de vias internas na área de estudo com urbanização anterior à intervenção estruturante – Beco Murilo Rubião e Rua São Tomás (20/07/2013).¹⁰³

Devido a sua localização no assentamento, a Vila Nossa Senhora de Fátima foi afetada desde o início da intervenção estruturante. No seu perímetro, apenas o alargamento das duas vias veiculares da vila ainda está pendente dentro do plano de obras.

A proposta original do PGE previa um volume menor de remoções na área de estudo do que foi executado, pois indicava para desurbanização áreas que não eram tão adensadas pela proximidade ao vale do Cardoso existente, isolando algumas quadras que ficavam sem a comunicação com as vias principais ou outras áreas do aglomerado. A extensão da Rua Paiva era uma ação prevista que contribuiria com a acessibilidade do setor estudado, da Vila Nossa

¹⁰³ A localização das fotos esta assinalada no Mapa 02 - Área de Estudo – urbanização atual, no Apêndice A, indicadas através da numeração das figuras no texto.

Senhora de Fátima, criando uma rota de ligação e circulação veicular na área pelas ruas Paiva, Rui Guerra e São Tomás.

Este setor da Vila Fátima foi bastante afetado pela obra de construção da Avenida do Cardoso, devido à remoção de, pelo menos, três quadras existentes neste trecho da encosta sudeste do fundo de vale e à desocupação da área na Segunda Água.

A urbanização promovida pelo programa Vila Viva, ao alterar o relevo e a ocupação na encosta do córrego do Cardoso, e para viabilizar a implantação de uma só tipologia arquitetônica de habitação social, gerou inúmeras contenções para produzir as áreas planas necessárias a este modelo de edifício, interrompendo assim a rede original de caminhos. Novas ligações foram construídas, mas vencem um grave desnível (pelo menos 10 metros até chegar ao tecido urbano que não foi desocupado).



Figura 13 - Área de estudo antes (2004) e após (2013) a urbanização estruturante
(Reprodução de: www.maps.google.com. Elaboração própria)

Além da execução da Via 276, outro elemento da urbanização que transformou a dinâmica urbana da área foi a implantação dos seis edifícios multifamiliares para reassentamento, no encontro entre a avenida e a Vila.



Figura 14 - Implantação dos edifícios habitacionais executados pela intervenção estruturante - Avenida do Cardoso (10/09/2013)

Nesta parte da Vila Fátima não houve abertura de novas vias, apenas a extensão de alguns caminhos que tiveram seu traçado destruído pela construção da avenida e foram religados com a via.

A implantação dos edifícios em patamares mais próximos à Avenida do Cardoso (buscando viabilizar o acesso dos moradores pela via) acabou por gerar um grande desnível na parte de trás destas áreas, entre os edifícios e a ocupação da vila que permaneceu, resultado da terraplenagem executada para conformar os patamares de base dos edifícios. Isto gerou uma série de taludes e contenções que são delimitadas por um caminho de pedestre construído neste limite.

Esta solução habitacional foi a única adotada em todo o aglomerado, desconsiderando a diretriz estabelecida pelo PGE de associar tipologias escalonadas lineares à abertura de vias veiculares de modo a compartilhar os elementos de contenção realizados para a consolidação da estrutura viária à produção de habitações e ao escalonamento que permitiria a passagem e conexão destas novas moradias com o tecido urbano da favela mantido.

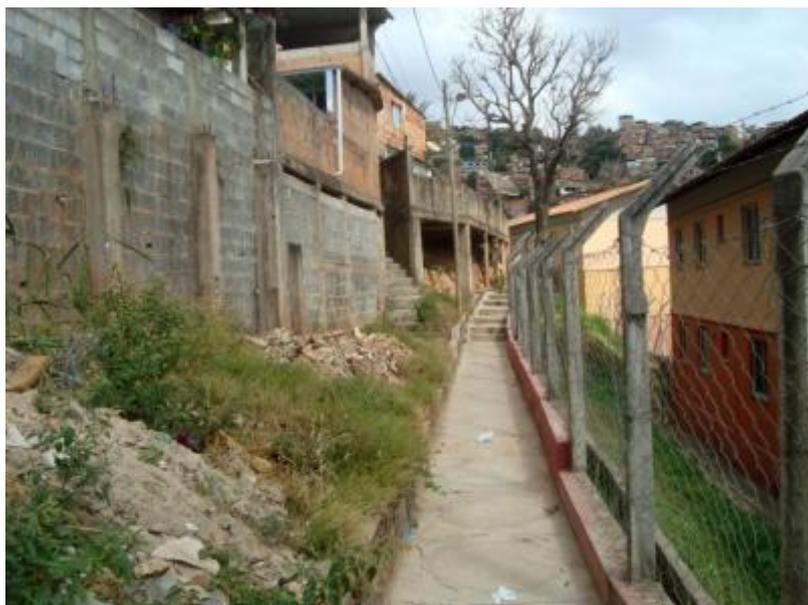


Figura 15 - Caminho de pedestres construído a montante dos edifícios habitacionais - Beco Vinicius de Moraes (10/09/2013)

As áreas de implantação dos edifícios foram conformadas por um fechamento completo com cercas e um único acesso, de forma a individualizar cada edifício em um lote lindeiro à avenida. Tal opção acabou por criar um isolamento (que é potencializado pelo desnível criado) entre as novas moradias construídas pelo poder público e o restante da via.



Figura 16 - Relação entre a implantação dos edifícios habitacionais e o interior da área de estudo - Avenida do Cardoso e fim do Beco Mendes. (10/09/2013).

Observou-se a urbanização de becos existentes com a execução de pavimento em concreto. Em alguns foi utilizado um elemento pré-moldado em concreto que foi desenvolvido, durante

a intervenção estruturante, como alternativa de industrialização dos processos de execução das obras.



Figura 17 - Padrão de urbanização das vias de pedestres, utilização de elementos pré-moldados - Beco Sem Nome. (10/09/2013).

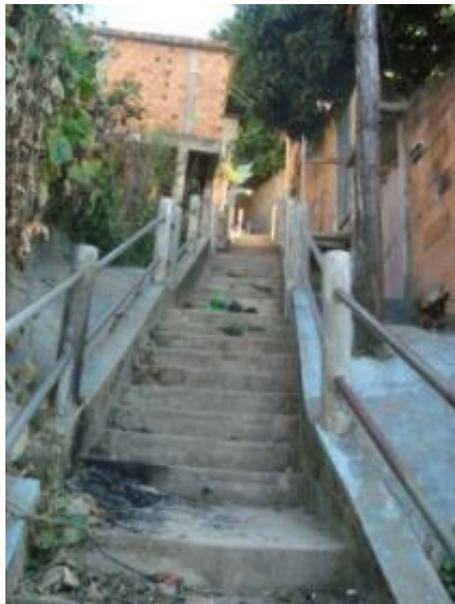


Figura 18 - Padrão de urbanização das vias de pedestres, tratamento do limite com os lotes - Beco Adonias Filho. (10/09/2013).

Nestas vias pode-se notar o complexo desenho feito pela urbanização, na tentativa de compatibilizar todos os acessos e estruturas existentes das residências lindeiras à obra, em alguns casos, consolidando situações inadequadas.



Figura 19 - Padrão de urbanização das vias de pedestres, soluções para adequação aos acessos existentes - Beco Xisto (10/09/2013).

Algumas vias internas não foram reestruturadas como o previsto pelo PGE, com a revisão de sua geometria e a eliminação de pontos de estrangulamento ou com alta declividade. Isto tem gerado muitos problemas na circulação dos moradores, principalmente de veículos.



Figura 20 - Áreas não urbanizadas, via veicular - Rua Rui Guerra (10/09/2013)



Figura 21 - Áreas não urbanizadas, via de pedestres - Becos Murilo Rubião e Talita (10/09/2013).

No final da Rua Rui Guerra, junto ao talvegue da Segunda Água, foi prevista a construção de um retorno que não foi realizada, apesar de haver espaço disponível, resultante da demolição de uma construção.

A Rua Paiva, via plana e estreita que se conecta com a Rua Sérgio Buarque, tinha sido classificada pelo PGE para receber a reestruturação e para ser estendida até a nova avenida que foi construída. Ela apresenta condições geométricas e declividade favoráveis para tal ligação, mas não foi realizada. Apesar da implantação dos edifícios não ter interrompido o possível trajeto desta extensão, a intervenção acabou construindo um beco em seu lugar.



Figura 22 - Áreas não urbanizadas, via veicular - Rua Paiva (10/09/2013).



Figura 23 - Ligação da Rua Paiva com a Avenida do Cardoso pelo Beco Mendes, trecho executado como via não veicular (10/09/2013).

Um importante aspecto observado na estrutura urbana da área de estudo foi a permanência de problemas estruturais na circulação das vias veiculares das Ruas Sérgio Buarque, Rui Guerra e São Tomás. A declividade, em alguns trechos, apresenta-se muito elevada (acima de 30%), principalmente nas interseções entre elas e com a Rua Nossa Senhora de Fátima.



Figura 24 - Áreas não urbanizadas, via veicular com alta declividade - Rua Rui Guerra (10/09/2013).

Além disso, observamos problemas no limite entre as construções e a via como: acessos em níveis diferentes da via (soleiras negativas), trechos onde a via está elevada em relação às casas e não possuem nenhuma estrutura de sustentação (nem as próprias residências), causando risco de infiltração e desabamento e outros trechos onde o relevo das quadras está

elevado em relação à via, apresentando cortes de terra sem tratamento ou contenção, alguns com mais de 3 metros.



Figura 25 - Áreas não urbanizadas, interseção viária com alta declividade - Ruas Rui Guerra e São Tomás (10/09/2013)

Nas vias veiculares urbanizadas dentro da área de estudo observou-se a aplicação generalizada de camada de pavimento asfáltico sobre a pavimentação poliédrica existente. Esta ação desrespeitou a diretriz estabelecida pelo PGE que não recomendava este tipo de pavimento para vias com alta declividade, além de produz uma impermeabilização prejudicial à dinâmica das águas pluviais. Outro prejuízo é a dificuldade criada para a manutenção das tubulações de água e esgoto instaladas sob o pavimento visto que o asfalto exige a destruição de sua camada superficial para este tipo de trabalho, processo que impede o próprio morador de ajudar na manutenção da infraestrutura da área.



Figura 26- Áreas não urbanizadas, talude sem tratamento - Rua Rui Guerra (10/09/2013)

Ao longo da intervenção foi executada a infraestrutura urbana local, com a instalação de redes de esgotamento sanitário domiciliar e condominial em toda a área, e redes tubulares e alguns dispositivos de drenagem pluvial nas vias veiculares.



Figura 27 - Conflitos nas áreas urbanizadas - canaleta de drenagem com tubulações de esgoto sanitário e de abastecimento de água - Rua Rui Guerra (10/09/2013).

Devido à preservação das redes domiciliares construídas pelos moradores e provavelmente, a modificações feitas depois da obra, ainda existe por toda a área uma grande quantidade de ligações de tubos de esgoto e de água pluvial, ao longo das vias internas.



Figura 28 - Conflitos nas áreas urbanizadas, Ligação predial de esgoto sanitário aparente em beco urbanizado - Beco Mendes (10/09/2013).

Estas interferências entre a execução da pavimentação e a execução de tubulações de água ou esgoto nas vias de pedestres gera o comprometimento destes elementos da urbanização, prejudicando a consolidação dos pavimentos e a durabilidade das instalações existentes.

A urbanização executou uma via de pedestres na fronteira entre a área de estudo e a área desocupada para a consolidação das áreas de preservação permanente (APP), chamada de Parque da Segunda Água, para instalação de interceptor das redes de esgoto existentes e a delimitação e cercamento da APP.



Figura 29 - Urbanização no limite de APP - via de pedestre com cercamento (10/09/2013).

Apesar da construção desta de delimitação do parque, percebe-se, ao longo de seu extenso e declivoso caminho, uma série de pontos onde o cercamento e sua estrutura estão destruídos e onde a população tem lançado entulho de construção e lixo.



Figura 30 - Urbanização no limite de APP, lançamento de entulho em canaleta de drenagem - Rua Rui Guerra (10/09/2013).



Figura 31 - Urbanização no limite de APP, destruição da cerca de proteção e lançamento de entulho - Via de pedestre (10/09/2013).

Em alguns trechos, esta rota revela um aspecto de abandono, devido ao mato que se acumula no caminho e à terra que desce dos lotes, que ficaram sem nenhum tratamento no seu contato com a via de pedestres construída (muro de divisa, cercamento e acessos).

A diretriz estabelecida pelo PGE previa nestas áreas a implantação de vias e travessias onde não houvesse ocupação lindeira. As primeiras apresentações da proposta do PMI da Serra também previam o acesso e a instalação de áreas de lazer nestes espaços chamados pelo empreendimento de parques. Nenhuma destas estratégias foram implementadas.



Figura 32 -Urbanização no limite de APP, falta de limpeza e conservação da área verde - Via de Pedestres (10/09/2013).

Pode-se perceber que não houve aproveitamento das áreas remanescentes da desocupação dos talwegues nem ao longo dos becos reurbanizados. Elas são resultado da reprodução de um traçado geométrico que prioriza a execução das vias de pedestres (escadas e rampas) com a menor quantidade de contenções ou aterros. Em sua maioria, estes espaços que poderiam ser aproveitados como áreas permeáveis, áreas livres públicas ou para a ocupação com moradias, tornaram-se lugares de depósito de entulho e sem arborização.

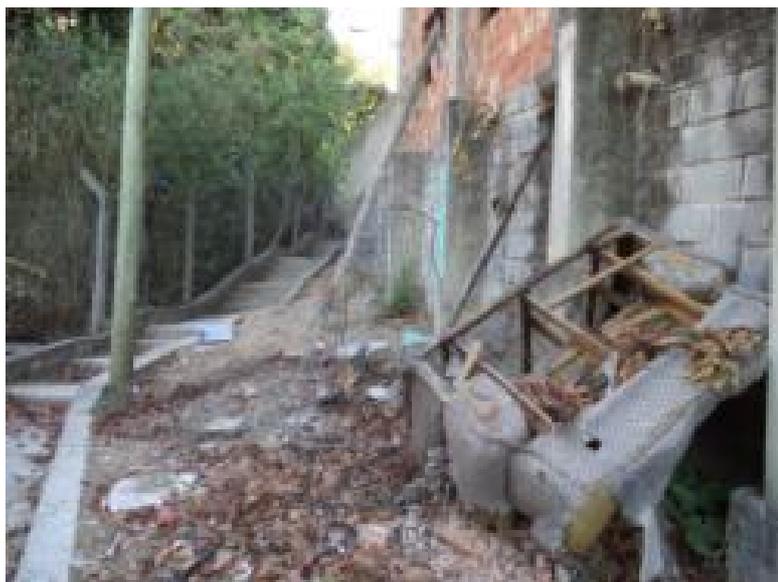


Figura 33 - Urbanização no limite de APP, área remanescente sem tratamento - Via de Pedestres (10/09/2013).



Figura 34 - Urbanização no limite de APP, área remanescente sem tratamento - Beco Sérgio Buarque (10/09/2013).

Os dois trechos da área de estudo desocupados para a criação de APP não tiveram sua implementação executada completamente. Não houve um trabalho de remoção dos materiais oriundos das demolições (nem houve a correta arrumação dos resíduos sólidos - para compor camadas drenantes estáveis onde foram deixadas). Não foram concebidos como espaços para uso cotidiano pela população, pois não possuem acessos, caminhos internos ou áreas para permanência dentro de seus limites.

Os limites de preservação definidos pela obra no talvegue desocupado da Segunda Água não tem sido respeitados pela população apresentando observando-se a destruição do cercamento, o despejo de lixo e entulho.

Cabe notar que a coleta de resíduos sólidos na região não é domiciliar, é feita de modo compartilhado com a população que precisa transportar seu lixo até um ponto de coleta pelo serviço público (caminhões ou garis comunitários). No entanto não há uma dinâmica regular de limpeza urbana prevista para a retirada de entulhos ou resíduos de maior dimensão o que tem causado o lançamento em todas as áreas vazias ao longo da área de estudo, inclusive os talvegues.



Figura 35 - Urbanização no limite de APP, área remanescente sem tratamento - Via de Pedestres com Beco Pereira (10/09/2013).

De acordo com o levantamento do local, apenas o Parque da Terceira Água recebeu equipamentos e a construção de áreas de lazer e prática esportiva. O chamado Parque do Cardoso, no fundo do vale possui apenas duas praças de pequeno porte localizadas junto ao canteiro central da avenida, área restante, com densa arborização, não recebeu nenhum tratamento para visitação.



Figura 36 - Urbanização no limite de APP, falta de tratamento ambiental das encostas - Encosta leste no talvegue da Segunda Água (10/09/2013).

Observamos que onde as áreas de APP são atravessadas pelas vias veiculares na área de estudo a urbanização não recebeu nenhum tratamento urbanístico. Estes locais tornaram-se abandonados e tem sido apropriadas por moradores para o estacionamento de veículos ou a lavagem de carros. Na Segunda Água junto à Avenida do Cardoso existe uma área plana com pavimento de concreto onde se localizava o escritório técnico e o vestiário dos operários da primeira etapa da urbanização. Após o término do contrato a área passou a ser ocupada por um trailer onde funciona uma lanchonete com autorização provisória da Regional Administrativa e foi construída uma edificação de um pavimento que funciona como oficina mecânica informal.



Figura 37 - Urbanização no limite de APP, área remanescente sem tratamento no encontro com vias veiculares - Avenida do Cardoso (10/09/2013).



Figura 38 - Urbanização no limite da APP, área remanescente sem tratamento no encontro com vias veiculares - Rua Nossa Senhora de Fátima e talvegue da Segunda Água (10/09/2013).

Na Primeira Água, o perímetro onde as casas foram removidas, inclusive uma região de nascentes e um trecho declivoso do talvegue formado por um afloramento rochoso, não receberam tratamento de revegetação, o entulho das construções não foi retirado e não foram construídas as vias limítrofes, deixando os moradores, no entorno desta área, em uma situação pior a que se encontravam antes da urbanização estruturante, pois atualmente estão isolados sem a vizinhança que ocupava estas áreas.

Observamos o início da ruína em espaços construídos pela urbanização e na fronteira entre as residências e as áreas urbanizadas. Vários trechos das novas vias de pedestres construídas apresentam recalques, revelando problemas em sua fundação e em sua drenagem.



Figura 39 - Urbanização da área, recalque em pavimento de via de pedestre - Beco Cartola (10/09/2013).

Em um trecho da via limítrofe ao parque, encontramos um processo avançado de afundamento, com a soltura dos elementos construtivos da via e o provável assoreamento do solo garante sua estabilidade na encosta.

Outros problemas também foram observados tais como a erosão em taludes, a quebra de guarda-corpo e tubulações aparentes, o entupimento de caixas de drenagem e canaletas. Estes problemas também revelam a ausência de manutenção da infraestrutura pelo poder público.



Figura 40- Urbanização da área, corte de terra e ampliação de construção - Via de Pedestres (10/09/2013).

A situação mostrada na Figura 40 é um corte de terra resultante da retirada de construção para a criação do parque que foi reocupada com pilares de uma nova edificação.



Figura 41 - Urbanização da área, guarda-corpo destruído - Rua Nossa Senhora de Fátima (10/09/2013).

Devido à conformação da encosta na área de estudo, analisada pelo mapa de declividades da área (URBEL, 2001), o interior destas quadras na vila tem suas edificações implantadas de forma escalonada, necessária para que se articulem com os desníveis do assentamento.



Figura 42- Urbanização da área, contenção e talude construídos em processo de ruína - Beco Sérgio Buarque (10/09/2013).



Figura 43 - Ocupação no interior das quadras, construção de novas edificações - Beco Murilo Rubião (10/09/2013)

Notamos no interior das quadras algumas áreas não urbanizadas ou ocupadas por ruínas. Em alguns casos observa-se uma situação potencial de risco geotécnico, com a possibilidade de deslizamentos, desabamento de taludes expostos ou de construções, deflagrado por esta condição.



Figura 44 – Ocupação no interior das quadras, construção de novas edificações - Beco Xisto (10/09/2013).



Figura 45 - Ocupação no interior das quadras, corte de terra no interior do lote à jusante de via veicular - Rua São Tomás com Beco Murilo Rubião (10/09/2013).

Observa-se que as áreas não urbanizadas entre as construções estão expostas a sofrer situações de risco de erosão e desabamento, causados principalmente pela dinâmica das águas da chuva no interior das quadras.

Os acessos condominiais existentes para o interior das quadras não receberam um tratamento quanto à pavimentação, consolidação de encosta e reconstrução das divisas entre os lotes e quadras. Esta situação ocorre principalmente ao longo das Ruas São Tomás e Rui Guerra e dos Becos Adonias Filho, Murilo Rubião e Xisto.



Figura 46– Ocupação no interior das quadras, acesso condominial - Beco Murilo Rubião (10/09/2013).



Figura 47 - Ocupação no interior das quadras, lote desocupado a jusante da via - Rua Paiva (Fonte: Google Maps).

Existem lotes na área de estudo que não são ocupados e representam mais uma situação de risco para a consolidação das quadras. São ocupados por estruturas inacabadas ou por ruínas de antigas construções.



Figura 48- Ocupação no interior das quadras, lote desocupado a jusante da via - Rua Nossa Senhora de Fátima (10/09/2013).

O adensamento na área de estudo pode ser observado através da ocupação de áreas não edificadas e da ampliação de construções existentes, executada principalmente para a criação de novas unidades para aluguel. Foram identificadas obras de ampliação de unidades realizadas pelos moradores nas Ruas São Tomás e Paiva e no Beco Murilo Rubião.

A Rua Nossa Senhora de Fátima recebeu obras de alargamento no seu trecho remanescente da construção da Avenida do Cardoso, constituindo o único trecho veicular dentro da área de estudo executado conforme os padrões previstos na intervenção estruturante, parte do talvegue da Primeira Água e avança por 200 metros aproximadamente.



Figura 49 - Urbanização da área, alargamento de via veicular - Rua Nossa Senhora de Fátima (10/09/2013).

Durante o período da pesquisa, houve uma tentativa da URBEL em obter a aprovação do projeto, junto aos moradores, para executar o alargamento da Rua Nossa Senhora de Fátima que contemplava a área de estudo até o encontro com o talvegue da Segunda Água. O projeto apresentado não foi aceito pela comunidade porque não previa o reassentamento das famílias afetadas, previa a remoção da maioria das edificações comerciais da região. Além disso a documentação disponibilizada, titulada como projeto executivo não levava em conta nenhuma das interseções viárias existentes (Rua São Tomás e Rui Guerra).

Um grupo de moradores e comerciantes afetados (aproximadamente 80 moradores, de uma previsão de remoção de 180 famílias) não aceitou a proposta, rejeitando as condições oferecidas pela empresa para o reassentamento, pois atualmente o programa Vila Viva não executa mais unidades dentro das áreas de intervenção.

A intervenção estruturante incorporou uma recomendação da CEF para produzir estas novas moradias para através do programa Minha Casa Minha Vida, o que significa reassentar as famílias fora do assentamento de origem, pois o MCMV só é realizado em áreas com parcelamento regular e, portanto fora da favela. Este foi um fator que causou grande rejeição entre a população afetada pelas remoções, em sua maioria comerciantes, que por conta de sua atividade econômica não aceitam as indenizações por benfeitorias e nem o reassentamento fora do local de origem pois perderiam os principais atributos do local: o grande número de consumidores e a localização na centralidade do assentamento.

Apesar da mediação de arquitetos voluntários, de professores da UFMG e do grupo de pesquisa da Faculdade de Direito, Pólos de Cidadania, a URBEL não concordou em rediscutir o projeto, visto que havia uma aprovação prévia pela comunidade de parte desta obra (trecho localizado fora da área de estudo), por um empreendimento do OP de 2009 e o projeto executivo já tinha sido desenvolvido por completo. Tal empreendimento, que seria financiado por recursos do OGU, não pôde ser realizado, porque o prazo para contratação dos recursos habilitados acabou expirando durante este processo. Vale lembrar que a URBEL, conforme informação de seus funcionários, vinha executando este projeto há quatro anos e só veio submetê-lo à comunidade 03 meses antes do vencimento deste prazo para captação dos recursos.

Particpei como arquiteto voluntário, convidado por moradores da área afetada, para auxiliar no entendimento das informações técnicas apresentadas pela URBEL, em parceria com uma turma do curso de graduação da Escola de Arquitetura da UFMG. Neste processo de mediação, foram realizados três eventos públicos para difusão das informações disponíveis, discussão e deliberação sobre a obra pelos moradores. Além de um abaixo assinado rejeitando a proposta da URBEL, foi proposta pelo grupo de moradores a intenção de discutir soluções alternativas para a realização da obra, tanto em relação ao traçado viário, à gestão do trânsito, a condição dos moradores afetados pela remoção, alternativas para o reassentamento no local dos comerciantes entre outros.

Não houve a promoção de melhorias habitacionais, segundo o relato dos entrevistados. Dois moradores afirmaram que receberam materiais de construção para executarem com seus próprios meios muros de contenção no interior do lote com ajuda da equipe da URBEL que atua no Aglomerado da Serra.

Não foi construído na área de estudo nenhum equipamento público. Todos os equipamentos sociais da área estão localizados na Rua Nossa Senhora de Fátima e são compostos por templos religiosos, a Escola Municipal Edson Pisani, uma entidade Luterana que desenvolve projetos de apoio à população infantil, que se encontra em obras e uma instituição católica de assistência social que atua como creche e fornece alimentação gratuita, a Casa de Maria Beth Myriam.

4. 4. Considerações preliminares sobre a urbanização analisada.

As contradições que se apresentavam no Plano Global Específico foram determinantes para a sua reprodução no processo de intervenção estruturante que teve início cinco anos depois. O empreendimento do PMI da Serra, chamado depois de Vila Viva, sem a possibilidade de retorno ou revisão destas diretrizes, acabou por desenvolver em seus projetos e executar as obras a partir destas contradições oriundas do PGE.

O Plano Global foi entregue à comunidade em 2002¹⁰⁴ e as primeiras ações iniciaram-se no final de 2005. Este intervalo acabou por afastar a participação dos moradores na elaboração dos projetos e no planejamento das ações, devido à interrupção da mobilização social empreendida pelo PGE.

As propostas do Plano Global Específico para o Aglomerado da Serra e para a Vila Nossa Senhora de Fátima revelam o padrão concebido pelo planejamento deste modelo de urbanização, que reuniu, em um mesmo produto, propostas de natureza e tempos de realização diferentes e causadoras de inúmeros impactos na estrutura do assentamento.

O produto que o PGE produziu não tem uma aplicação imediata, pois é um plano e por isso é baseado em dados sem a precisão suficiente para que sirvam de base para a execução de intervenções no território.

O seu desenvolvimento foi capaz de conceber diretrizes para o planejamento numa escala de bairro, ou seja, para o Aglomerado, entendido como um bairro formado por vários setores ou micro regiões. No entanto, as características e necessidades de cada parte deste contexto, as Vilas, foram tratadas de maneira genérica como se espera neste tipo de ferramenta de planejamento.

As propostas de natureza espacial ou urbanística, apesar de coerentes com a realidade encontrada à época, não previam todos os impactos no contexto socioespacial local, de cada Vila, de cada quadra. A generalização das diretrizes e a imprecisão das propostas fazem com que não se tenha a real percepção dos possíveis impactos nem dos resultados daquele planejamento que é concebido, causando o risco - quando adotado como fonte para desenvolvimento de um projeto urbanístico suficientemente detalhado para viabilizar uma

¹⁰⁴ De acordo com notícia veiculada pelo Diário Oficial do Município (31/05/2002), a prefeitura apresentou o PGE do Aglomerado da Serra no dia 28/05/2002. Ainda segundo a publicação, a Câmara aprovou a autorização para captação de empréstimos junto à Caixa Econômica Federal para financiamento do projeto PMI da Serra em 2002 e a Prefeitura solicitou o licenciamento ambiental em janeiro de 2003 (DOM, 07/01/2003) e obteve a licença de implantação da 1ª etapa do projeto ao fim de 2004.

intervenção - de impor diretrizes iguais a realidades heterogêneas (de cada vila do aglomerado).

O plano demonstra que tem a compreensão do valor das ações setoriais em cada aspecto da estrutura e da dinâmica urbana no geral do assentamento, tal como o reconhecimento da importância da reestruturação viária como elemento distribuidor das melhorias promovidas por uma intervenção ou a previsão de uma alternativa de produção habitacional, que se realize em conjunto com a reestruturação, de modo que os impactos negativos da remoção sejam compensados pelo atendimento simultâneo através do reassentamento. Porém, ao definir previamente critérios específicos, como a largura de vias ou a tipologia a ser adotada para todo o assentamento, acaba por impor a um território física e socialmente diverso os mesmos parâmetros.

Percebem-se as contradições apontadas durante a discussão teórica sobre este instrumento de planejamento, que indica a predominância do argumento técnico sobre o argumento local dos moradores reduzido pela definição de diretrizes gerais. Se incorporado no plano este argumento revelaria a complexidade e a variedade de cada lugar, cada arranjo espacial, cada dinâmica de valores e usos urbanos do cotidiano pelo aglomerado que poderia contribuir para a concepção de um padrão urbanístico diferente e heterogêneo a ser perseguido pela urbanização.

A cada beco, cada quadra, cada recanto de uma vila do aglomerado, a execução da urbanização produz um resultado diferente, pois cada espaço afetado é diferente, tanto em sua constituição físico geográfica como sua dinâmica sócio cultural. Ao serem apropriadas como base para a intervenção estruturante, as diretrizes definidas por esta abordagem genérica e padronizada do PGE, acaba por validar a reprodução de uma determinada concepção do urbano e os seus impactos pelo espaço da favela, sem que ela tenha sido apresentada e discutida pelos moradores, afinal ela foi construída a princípio através de um processo participativo.

Dois elementos específicos da proposta foram fundamentais para a construção de um cenário trágico quando o Plano foi aplicado: a Via 276 e a estratégia de desfavelamento adotada na recuperação ambiental dos talvegues existentes no Aglomerado.

A primeira, por ser incorporada na proposta de reestruturação do Aglomerado, onerou enormemente com uma demanda do resto a cidade, um plano que por si já se apresentava como um grande desafio para viabilização pela administração pública, considerando a escala

que representava tal intervenção e a histórica carência acumulada de investimentos públicos na região. Além disso, por se tratar de uma estrutura urbana de grande porte e com exigências técnicas bastante específicas para ser viabilizada, a construção da avenida no meio do complexo de favelas acaba por condicionar todos os arranjos e desenho das intervenções em cada vila, o que só foi viabilizado, durante a intervenção estruturante, através da ampla destruição do tecido urbano existente e de uma profunda alteração no relevo, viabilizada por movimentações de terra e contenções monumentais.

A outra ação de desocupação completa de todas as áreas classificadas como APP, segundo a legislação ambiental, acabou por determinar, para a estrutura urbana do aglomerado e sobretudo para as Vilas Marçola, Nossa Senhora de Fátima e Santana do Cafetal (ainda em obras), a fragmentação do seu tecido urbano, através da consolidação destes territórios vazios e desocupados, ou seja, o não lugar.

Em meio a uma intensa dinâmica urbana, consolidada no entorno destes talwegues, o PGE determinou que estas áreas ocupadas fossem interrompidas por estes vazios sem uma função cotidiana possível, cercados e mantidos vazios para sempre, privilegiando uma visão de recuperação ambiental que renega outra perspectiva de preservação - a garantia da ocupação do entorno segundo regras e parâmetros sustentáveis e adequados, tanto para os elementos naturais que ali existem, como para os processos antrópicos, historicamente consolidados no mesmo território.

A intervenção estruturante continua no Aglomerado da Serra pelo programa Vila Viva, e busca alcançar os seus objetivos de urbanização com a intervenção em todos os becos (aproximadamente 24 km), a abertura de ruas, a conclusão dos sistemas de captação total dos esgotos sanitários do assentamento, a produção das últimas áreas de reassentamento, a regularização do parcelamento e a titulação dos moradores e a complementação de ações que foram interrompidas durante a intervenção.

Estas interrupções, como a consolidação das áreas de parques, a urbanização de várias vias veiculares importantes para o assentamento (como a Rua Nossa Senhora de Fátima e Flor de Maio), ocorreram por algumas razões: pela falta de recursos devido a custos não previstos na etapa de projetos e a concentração dos investimentos na execução da Via 276, a mudança nas prioridades de intervenção (causadas por dificuldades e impasses em determinadas obras) e, em alguns casos, a reação contrária da comunidade a determinadas propostas.

Percebe-se, a partir das informações dos entrevistados, uma variação muito grande entre os valores investidos nas manobras de remoção e reassentamento, tanto quantias bastante elevadas na indenização de grandes moradias demolidas, quanto valores irrisórios pagos aos moradores retirados de sua habitação, além da exploração de mais valia imobiliária da habitação social produzida pela urbanização decorrente da anuência de venda pelos moradores reassentados. Cabe lembrar que este cenário ocorre em um contexto de completa irregularidade fundiária, pois a regularização do aglomerado ainda não se efetivou. Os moradores receberam a titulação das unidades apenas as áreas de reassentamento que ocuparam partes do Bairro da Serra com parcelamento regular, as demais áreas da intervenção ainda estão em processo de cadastramento e de execução do projeto de regularização de parcelamento, a princípio em curso há mais de 04 anos na área de estudo.

5. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

A análise foi feita seguindo a temática compartilhada nas entrevistas pelo questionário de referência. O recorte das entrevistas concentra-se nos aspectos tratados na discussão teórica, tais como: a ideologia urbanística da intervenção estruturante, a produção do espaço pela urbanização, a produção do espaço da favela pelo morador, as contradições do planejamento e da ação estatal nas áreas informais e os impactos da urbanização nos assentamentos precários.

Entretanto, dado o volume e a riqueza de informações obtidas durante as entrevistas, outras pesquisas poderão ser feitas para enriquecer esta investigação sobre uma política pública na favela., incluindo aspectos como: a autoconstrução e as tecnologias construtivas utilizadas pelos moradores, a dinâmica de organização comunitária local, a história da ocupação do lugar, a história das famílias e das redes pessoais formadas ao longo do processo de ocupação, o comportamento do meio ambiente natural após as intervenções (ventos, chuvas, estiagem, incêndio, pragas, arborização etc), os impactos das transformações espaciais no cotidiano dos moradores e os impactos da violência e do tráfico de drogas no lugar, sobretudo a partir da urbanização que melhorou a acessibilidade viária na região.

Em muitas situações, a discussão que acontecia durante as entrevistas fez aflorar as informações previstas nos questionários, à medida que cada entrevistado tecia a sua compreensão da realidade e do processo de urbanização.

5.1 Entrevistas – Moradores.

Foram apresentadas aos moradores questões sobre três temas: a produção do espaço pelo morador (da moradia e da vizinhança), as necessidades e expectativas presentes para a favela e a avaliação sobre a urbanização. Os técnicos foram questionados sobre as mesmas questões e foi reforçada a pesquisa sobre o conhecimento e a avaliação da urbanização por este ator no processo socioespacial.

As respostas obtidas nas entrevistas serão apresentadas conforme as temáticas tratadas pelo questionário utilizado como referência. Os trechos transcritos das entrevistas aqui inseridos complementam, esclarecem ou reforçam a análise desenvolvida a partir do que foi coletado na pesquisa¹⁰⁵.

¹⁰⁵ A transcrição de todas as entrevistas está disponível no Apêndice C.

5. 1. 1. Produção do espaço pelo morador

O histórico de como os moradores entrevistados vieram morar na área revela a existência de dois grupos distintos. Os mais antigos vieram para a Vila Fátima no início da década de 1970, saídos de outras cidades de Minas Gerais, aproveitando a oferta de lotes e construções naquele setor do aglomerado. Muitos se referiram a dificuldades em se localizar em áreas mais próximas do centro, como na Vila Nossa Senhora da Conceição, devido ao preço alto e à dificuldade em encontrar imóveis disponíveis. Deste grupo, apenas dois entrevistados não vieram de outras cidades, e sim de outras áreas em Belo Horizonte (entrevistas nº 06 e 17). Neste grupo, alguns moradores se instalaram em residências que não são as que eles ocuparam quando chegaram ao assentamento, devido à remoção das casas na região do Beco Luis Gonzaga, dois deles acabaram sendo realocados na própria área de estudo (entrevistas nº 10 e 19).

O segundo grupo, em menor quantidade, nascido no Aglomerado da Serra, foi realocado pela urbanização. Destes cinco entrevistados (entrevistas nº 02, 07, 14, 16 e 17), apenas dois moradores nasceram na própria área de estudo e moravam em áreas que foram desocupadas para a obra de construção da Avenida do Cardoso. Os demais foram removidos de outras áreas da Vila Fátima (Rua Bandoleon), da Vila Marçola (Rua Tonalidade) e Cafezal (Rua Nossa Senhora de Fátima) e foram realocados pelas obras públicas, tendo sido reassentados no período da intervenção estruturante, a partir de 2007.

As respostas indicam que o setor estudado da Vila Nossa Senhora de Fátima apresentava boas condições para que estes moradores adquirissem imóveis na região. Todos os realocados compraram os imóveis com a intermediação da URBEL, utilizando os recursos recebidos pela indenização. Apesar desta facilidade, apenas um entrevistado conseguiu adquirir a nova morada inteiramente com os recursos recebidos (entrevista nº 19); todos os demais tiveram que buscar outras fontes de recursos para completar os valores dos imóveis.

Todos os moradores compraram o local onde vivem, inclusive os mais antigos e há uma variedade de relatos sobre as formas de pagamento destes imóveis, geralmente parceladas em longo prazo; em sua maioria, eles argumentam que esta condição foi decisiva para escolherem morar no aglomerado.

Um dos entrevistados, atualmente, mora em um imóvel de aluguel, pois após ser removido do Beco Mendes por situação de risco geotécnico, resolveu comprar uma casa na periferia de Ribeirão das Neves, porque não aceitou a idéia de morar em um apartamento que seria

fornecido pelo governo para seu reassentamento. Com o valor da indenização que recebeu pela edificação em que morava na Vila Fátima pode adquirir um imóvel, um lote com muita área livre, em um bairro pouco adensado. Porém, conta que não se adaptou em morar num local tão afastado do Aglomerado, em virtude da demora em seu deslocamento para o trabalho; sua família se manteve na Vila Fátima. Depois de 5 anos voltou para o aglomerado e está com dificuldade de adquirir novo imóvel, principalmente na área de estudo, pelos altos preços de aquisição (entrevista nº 16).

Além disso, apesar da área de estudo, há 30 anos, não possuir boas condições de infraestrutura e serviços urbanos, a proximidade dos empregos e das facilidades da região central era mais importante do que as dificuldades enfrentadas no cotidiano.

E11: Aqui era mais perto, aqui ficava perto do trabalho dava ate pra mim ir a pé, trabalhava ali no quartel do BG [*Batalhão de Guarda, quartel no Bairro de Santa Efigênia*], aí ficava perto dava pra eu ir a pé. Naquele tempo, não tinha vale transporte, não tinha nada; quando a gente mudou lá de Ponte Nova pra cá não tinha vale transporte a gente tinha que andar no dedão mesmo; aí depois surgiu o vale transporte, aí ficou mais melhor, mas o vale transporte, quando nos viemos pra aqui já, já existia o vale transporte. E quando eu morava no Vera Cruz eu andava do alto do Vera Cruz lá no bg a pé que não tinha.

Os moradores mais antigos entrevistados (que vieram entre 1970 e 1980) relatam que, quando chegaram à Vila Fátima, ocuparam terrenos livres de construções, e em alguns casos, lotes ocupados com uma precária edificação, de tábuas de madeira ou de tijolos de adobe, no geral com um cômodo.

E09: Não tinha quase ninguém, tinha uma casa ali ó, logo ali; aí eu pedi pra mulher pra eu entrar lá, pra ela me botar pra dentro, aí ela me botou, mas vou falar pra você foi uma dificuldade danada, aqui não tinha morador aqui não, quase tudo era mato, morador mesmo você sabe que é no Goiabal, que ta virando pra lá. Daqui pra lá tinha casa e no mais na Serra, lá no alto, que na época era capim de porco né, então ali tinha, mas daqui pra cá não tinha nada não.

As construções que foram sendo consolidadas e ampliadas, eram edificações sem fundações, com paredes de tijolos cerâmicos, com piso de barro ou cimentado precário e cobertura de telha de fibrocimento.

A maioria executou pessoalmente as obras, com a ajuda do cônjuge ou dos filhos, revelando o processo próprio da autoconstrução. Todos se referiram à compra de materiais em lojas

próximas da moradia, principalmente nos depósitos de materiais localizados no limite do aglomerado com a Serra, devido a maior facilidade de acesso a estes materiais.

Até a abertura do trecho veicular da Rua Nossa Senhora de Fátima para uma largura que permitisse a circulação de veículos, as entregas de material eram feitas na Rua Bandoneon, no seu encontro com a Rua Flor de Maio. De lá os moradores tinham que trazê-los a pé. Uma moradora que veio para a Vila em 1971, conta que os próprios moradores tinham que fazer o transporte de materiais e de compras, pois na área de estudo naquela época, não havia muitas pessoas morando, sem a possibilidade de pagar algum ajudante ou carregador, atividade que é muito comum em assentamentos precários de encostas (entrevista nº01).

Até a construção da Avenida do Cardoso, os poucos moradores que citaram compra de materiais na área do bairro Santa Efigênia, apontaram a dificuldade no transporte, feito também por seus próprios meios e a precária condição dos caminhos existentes, sobretudo nos atravessamentos do Córrego do Cardoso.

E10: Tinha e muito [*situações de desabamento*] quando vinha a chuva caia tudo, caia os barraco tudo, era aquela tristeza; o córrego passava, a gente trabalhava, passava pro lado de cá, aquela peleja, a gente ficava com medo de pisar e escorregar, cair na correnteza, então era um sufoco.

Os moradores mais antigos apontam que até o início da década de 1990, a área de estudo, principalmente em sua parte central, não era muito adensada, apresentando lotes vagos e, muitas áreas livres dentro dos lotes ocupados. Até esta época, não havia rede de abastecimento de água e os moradores buscavam água nas minas próximas (nas regiões da Terceira e da Primeira Água), transportado-a em latas.

E03: Olha rapaz vou falar pra você, quando a gente mudou aqui pela primeira vez, o córrego aqui era limpinho cara, podia tomar água no córrego; aqui embaixo aqui tinha uma bica, que não sei se tem até hoje, ta entre a rua de lá e a avenida de cá, não sei se ainda tem essas bicas ainda, mas a gente usava água dessas bicas e um poço que tinha ali minava água; ali tinha um poço ali que eles fez no pé do barranco; ali minava uma água; pegava, enchia esse tamborzão, eu mesmo cansei de encher tambor.

Estes pontos de água também eram utilizados para a lavagem de roupa e de utensílios e, segundo os moradores, a água era de ótima qualidade. Pelo perfil de alguns dos moradores antigos entrevistados, a profissão de lavadeira era comum na região e a lavagem das roupas era feita no fundo de vale, nestes pontos de afloramento ou água corrente de boa qualidade (entrevista nº 06, 10 e 11).

As informações dos entrevistados apontam que, na década de 1970, o recebimento do esgoto sanitário de suas residências era realizado através da construção de fossas . Alguns revelaram que as fossas se esgotavam ou “enchiam” rapidamente (no prazo de um ou dois anos)¹⁰⁶ e que então, para descida do esgoto até o lançamento no Córrego do Cardoso, foram sendo construídas redes de canos sobre o solo dos caminhos de terra. Todos informaram que estes lançamentos irregulares se mantiveram até a intervenção estruturante, quando foi executada a rede de esgotos domiciliar e coletora em todas as vias e que suas instalações sanitárias estão ligadas à rede construída durante a intervenção. Apesar desta deficiência nas instalações sanitárias, os moradores relatam a instalação de redes de abastecimento de água, realizadas de forma compartilhada através do trabalho de mutirão, mas sob a supervisão da concessionária pública, a COPASA.

E11: Não, não tinha banheiro não, tinha uma fossa, uma fossa que a gente cercou de tábuas e usava; essa fossa era um banheiro mas com fossa, furava bem fundo né, depois que quando depois que a gente pegou e quando teve água, a gente fez o banheiro lá dentro, até que lá dentro não tinha não, tinha feito esse aqui.

Nestes relatos sobre a urbanização, realizada antes das obras recentes do programa Vila Viva, nenhum entrevistado soube informar, mesmo os mais antigos, se houve a participação do poder público na execução das primeiras ações de urbanização na área. As informações sobre a abertura das ruas e a execução de redes de água e de eletrificação se referiam ao processo empreendido pela Associação de Moradores, muito atuante nas décadas de 80 e 90 nesta região da Vila Fátima.

E09: É início de noventa, foi isso [*quando foi a abertura da Rua Sérgio Buarque e instalação da rede de abastecimento de água*]. A associação. No início de noventa. Isso, veio calçando isso aí e já veio trazendo a água, e a luz não veio de uma vez, e a gente ficou apavorado, doido, querendo luz, doido querendo televisão; nós trouxemos a luz de lá da pracinha, aquela pracinha que tem no cafezal lá, veio passando poste e saiu aqui. Daí uns dois anos eles começou a botar luz pra nós.

E03: É 81, 82 mais ou menos que ele fez a Paiva aqui. Fez a Paiva que quando entrou aqui primeira vez que entrou aqui que eles começou a fazer isso aqui. Eu não me lembro qual firma que foi, só sei que foi oitenta, de oitenta, de setenta a 78, eu entrei em 76. De 78, 79 e 80, entrou uma firma aqui melhorando os becos, calçando com a pedra e inclusive tem lugar que ainda tem. Aí tinha dois senhores, que inclusive um deles a rua Joana D’Arc ta com o nome da mulher dele. Ele morreu. Eles fez a Joana D’Arc e pôs o nome da mulher deste. E um outro moço que morava aí atrás também, que eu não me lembro o nome dele. Era um outro também que trabalhava muito

¹⁰⁶ Provavelmente pelo perfil litográfico do solo na área de estudo (filito) que por suas características físicas e morfológicas, como apontado pelo PGE, apresenta dificuldade em infiltrar efluentes no subsolo (URBEL, 2001).

nessa obra aqui no começo né, pra calçar os becos, a ruas. Ele calçou essa rua todinha aí de pedra, aí vinha com tipo uma terra preta, aí eles vinha passava, por cima assim, aí quando chovia colava todinho. Aí desse tempo pra cá isso aí parou.

As Ruas São Tomás, Sérgio Buarque, Rui Guerra e Paiva receberam a tubulação de abastecimento de água e a pavimentação em poliedro de pedra, através de obras com recursos públicos gerenciados pela associação de moradores (fornecimento de materiais), executadas através de mutirão remunerado, com a mão de obra de moradores (entrevistas nº 03 e 09).

Devido à semelhança com o padrão do programa PROFAVELA encontrado nas primeiras ações de melhorias em assentamentos existentes e segundo as entrevistas com os moradores mais antigos, acredita-se que as ações de urbanização parcial relatadas tenham sido executadas pelo programa estadual PRODECOM (por conta dos relatos de ações executadas por empresas de engenharia, em parceria com a Associação, na década de 1980) e também por ações isoladas no âmbito municipal (entre 1983 e 1996). Isso indica que, antes do PGE, pouca ação pública no âmbito da urbanização pela URBEL havia ocorrido.

Um técnico da URBEL entrevistado informou que na área de estudo, sobretudo na Rua Nossa Senhora de Fátima, foram realizadas ações de urbanização (pavimentação e instalação de rede de água) utilizando a mão de obra dos moradores, através de mutirão contratados pelo município (entrevista nº 20).

5. 1. 2. Necessidades, problemas e desejos.

Das inúmeras necessidades levantadas pelos moradores, duas foram recorrentes: a ausência de áreas de uso público e comercial ao longo da avenida construída e as irregularidades no funcionamento do transporte coletivo nesta mesma via.

A Avenida do Cardoso dificulta o uso comercial ou de serviços; para que eles possam realizar compras cotidianas os moradores têm que se deslocar para outro bairro, ou acessar a única centralidade local, na Rua Nossa Senhora de Fátima, limite montante da área de estudo. Apesar de vários declararem que fazem compras há muitos anos no comércio localizado nesta via, há a dificuldade de terem que transportar as compras pela encosta; além disso, os preços e a variedade dos produtos encontrados lá não são tão satisfatórias quanto em outros pontos comerciais, como nos supermercados ao longo da Avenida Mem de Sá ou na região central. Duas características deste comércio local foram citadas por vários entrevistados como

importantes para que continuem realizando compras ao longo do comércio da Rua Nossa Senhora de Fátima: o serviço de entregas em domicílio que alguns comerciantes oferecem e o pagamento a prazo, através de um crédito informal: as pessoas vão retirando os produtos e o comerciante vai registrando seus gastos para serem pagos quando recebem seus salários ou no início de cada mês.

Três entrevistados afirmaram que receberam informações, através da apresentação de projetos e a realização das obras, que seria reservada uma área na Avenida do Cardoso para a instalação de um ponto comercial; um deles soube que seria instalado um Sacolão da Prefeitura¹⁰⁷.

E10:Meu filho, aqui nós precisamos assim das coisas perto, um sacolão perto, porque tudo aqui é difícil. O negócio é que eles falou que ia fazer um sacolão, aí ó, ou se não lá fez foi nada, [...] a gente ficou alegre que eles ia fazer, que ia pôr, então a gente ficou alegre ...pôs nada, fez nada! Tinha que ter, porque tudo aqui é longe e os morros pra gente subir, e a minha menina fica cansada tadinha, [*cita uma fala da filha*] ‘ô mãe, agora eu não vou ficar trazendo peso não porque eu agora vou trazer aos pouquinhos’, então traz aos pouquinhos, não fica carregando peso mesmo não.

Segundo os entrevistados, junto ao limite jusante da Segunda Água, existem duas áreas planas que foram utilizadas durante as obras da intervenção estruturante, ocupadas pelas empreiteiras responsáveis pela obra (vestiário de operários e escritório técnico), que foram desocupadas após a conclusão da obra da Avenida do Cardoso, e seriam utilizadas justamente para a ocupação com comércio.

Atualmente o menor platô é usado pela comunidade como uma quadra esportiva, que depois de um acidente fatal com uma criança (estava jogando futebol na área, correu para a avenida pegar a bola que tinha saído da quadra e foi atropelada) foi cercado, pela URBEL, com um alambrado.

A outra área, bem maior e anexa à galeria em gabião de pedra, por onde as águas do talvegue passam por sob a avenida, atualmente é ocupada por uma lanchonete, instalada em um quiosque e operada por morador que conseguiu, após mais de três anos funcionando irregularmente, um alvará de localização provisório, dado pela Administração Regional. Este ponto comercial conseguiu a instalação de medidores de água e de luz regulares. Esta área

¹⁰⁷ Postos de comercialização de alimentos a baixo custo, chamados de Sacolão Abastecer, que fazem parte de um programa da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito da política de Abastecimento e Segurança Alimentar e Nutricional estabelecida em 1993, na linha de ação de abastecimento e regulação do mercado em alguns locais da cidade. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=abastecimento&tax=17560&lang=pt_BR&pg=5740&taxp=0&>. Acesso em: 15/03/2014.

também é utilizada, há mais de dois anos, para estacionamento de veículos (que invade a área inicialmente cercada pela urbanização, no perímetro de preservação do Parque da Segunda Água) e por um grupo de jovens que lava carros no local, há pelo menos seis meses.

Outra demanda apontada por todos os moradores foi o funcionamento das linhas de transporte coletivo que operam na Avenida do Cardoso. Existem duas linhas de ônibus regular atendendo a área de estudo.

A linha 9204 – Santa Efigênia / Estoril, em um dos seus quadros de horários faz o percurso pela Avenida do Cardoso. Um dos seus itinerários, ao retornar para o Bairro Santa Efigênia vindo do centro, avança para dentro do aglomerado depois do seu ponto final e faz o percurso pela avenida até a Rua Ravel, retornando pela mesma avenida para chegar ao seu ponto regulador, na Avenida Mem de Sá.

Entretanto, este percurso é realizado apenas por alguns horários da linha (percurso Santa Efigênia / Santa Efigênia – Centro) e a maioria dos moradores afirma que o ônibus, mesmo nos horários previstos, não faz o percurso, antecipando sua parada no ponto final da Mem de Sá. Isto acaba por exigir que, para utilizar o ônibus, os moradores tenham que descer a Avenida do Cardoso até este ponto. Quando chegam ao aglomerado, vindos de outros bairros utilizando este transporte, têm que percorrer, pelo menos, um quilômetro de subida íngreme até a base da área de estudo e ainda subir o percurso nas ladeiras e becos por dentro da vila.

E03: A única coisa que eu acho aqui e só isso aí por que é o seguinte: os caras aqui não tem compreensão. Se a gente vai sair daqui agora e vai pegar o de seis horas, quando for cinco e meia eles vem aqui, vira aqui, e pára lá embaixo; aí a gente perdeu, aí a gente tem que descer até lá embaixo pra pegar ele. Eles não têm horário, e outra, também no projeto tava que, quando ele terminasse o ultimo prédio ali, o ônibus ia fazer a volta e retornar lá na pracinha e descer no sentido centro, e eles não fez isso aí.

Os moradores apontam que, nas poucas vezes em que o ônibus passa regularmente, já está bastante cheio, ou ele está indo para o ponto regulador, o que exige que os passageiros coletados no aglomerado fiquem esperando o intervalo (geralmente pelo menos de quinze a trinta minutos) no ponto final, até que a linha saia novamente para a direção centro.

A outra linha regular é a 9031 – Nossa Senhora de Fátima / Centro, que acessa o aglomerado pela Rua Santa Rita, vindo do centro também pelo Bairro Santa Efigênia, e chegando na área de estudo pela Rua Nossa Senhora de Fátima, fazendo retorno na própria na altura do talvegue da Segunda Água.

Até a região central da cidade esta linha faz um percurso semelhante à linha 9204, porém atende a uma área do aglomerado mais ampla da Vila Fátima, sendo usada pelos entrevistados como a única linha que acessa este trecho da Vila. No entanto também apresenta problemas, sobretudo em relação à regularidade na circulação dos coletivos, à longa espera e à inconstância no atendimento.

E05: O único que é péssimo aqui é só o 9031. Esse aí eu vou te falar... É exatamente a que tem o final ali [*a montante da área de estudo*], aquele ali, só Jesus! Porque você fica ali até uma hora, mais de uma hora esperando aquele ônibus ali que é uma vergonha. Sabe, esse daqui [*a linha 9204*] até que não.

E03: O 9031, eu não gosto de pegar este ônibus porque sempre os motoristas, qualquer coisinha aqui na vila aqui [*refere-se à situações causadas pela violência ou em casos de chuvas intensas*], eles te deixam lá na Baleia bairro [*no Hospital da Baleia*], e você tem que vir da Baleia aqui, ao hospital.

A linha que serve à região é a do transporte coletivo suplementar, realizado por micro ônibus, o 102 – Nossa Senhora de Fátima / Hospital Evangélico. Ela segue um trajeto pela parte superior da área de estudo e seu itinerário é realizado pelo aglomerado, principalmente através da Rua Nossa Senhora de Fátima.

Dos moradores que utilizam o transporte coletivo, poucos relatam que utilizam esta linha porque ela apresenta diversos problemas: o veículo está sempre cheio, os horários de passagem dos ônibus não são regulares (apesar de existir uma grade de horários oficial estabelecida pela BHTrans) e o trânsito pela Rua Nossa Senhora de Fátima é muito engarrafado, por conta da sua intensidade de tráfego e pela sua largura reduzida, o que causa muitas interrupções ao longo do percurso. Existe um horário em que o percurso desta linha desce pela Rua São João até a Avenida do Cardoso e sobe a mesma até o bairro da Serra, porém os entrevistados relataram que os horários não são cumpridos (chegando a ter dias em que tal itinerário não é realizado) e que quando o veículo passa está excessivamente cheio. Além disso, esta linha não é regular durante o período noturno, nem em domingos e feriados.

Outra linha que atende o aglomerado, a 4107 – Alto Caiçara / Serra, realiza seu itinerário a partir do bairro da Serra, portanto, não desce a Avenida do Cardoso até à área de estudo, parando no aglomerado, no limite oeste da Vila Nossa Senhora de Fátima. Apesar disso, muitos moradores revelaram que preferem subir o percurso de mais de 700 metros e mais de 150 metros de desnível em subida para utilizar esta linha, pois é mais confiável e tem a possibilidade de acessar o centro mais rapidamente.

No tocante às necessidades de transporte, o relato dos entrevistados aponta que a avenida não permitiu uma melhoria na oferta de transporte público, apesar de se referirem à sua utilidade para ter acesso a serviços de entrega e de táxis. Até os entrevistados com mais de 60 anos afirmaram que preferem realizar a pé o deslocamento de suas casas às áreas vizinhas ao aglomerado, as Ruas Capivarí e do Ouro, no bairro da Serra e até a Avenida Mem de Sá, no Bairro Santa Efigênia.

Todos foram enfáticos em afirmar que o trânsito que passa pela via, mesmo com a instalação de redutores do tipo lombada (quebra-molas), se dá numa velocidade alta, principalmente o fluxo de descida da via e que ocorreram muitos acidentes desde a sua inauguração.

A avaliação dos moradores indica que a região do entorno da área de estudo não possui, mesmo depois de tantas obras, nenhuma área de lazer. Os parques da Primeira e Segunda Água foram executados como uma área desocupada e cercada, sem nenhum aproveitamento. Os entrevistados que possuem filhos ou netos em suas famílias apontaram a distância entre as áreas de lazer construídas no Parque da Terceira Água e o local onde moram, e que as duas pequenas praças construídas no outro lado da Avenida do Cardoso, uma para uso de skate e outra para atividades de escalada e pakour, são perigosas por exigirem que os jovens atravessem a via, visto que não há sinalização que permita sua travessia em segurança.

E10: Os parques? Esses parques eu acho que isso é bobeira. Uai, os parques, que parque é esse? Só tem as árvores, as árvores são bonitas as árvores, a única coisa que é bonito são as árvores, mas não tem nada lá não, uai. Ninguém entra lá, ninguém pode entrar lá. Não tem nada, só bobeira. Eles falaram isso mesmo [*sobre a possibilidade de construir caminhos dentro dos parques*] que eles iam fazer uma ruazinha por dentro aí, entendeu. Mas até hoje não fizeram nada não.

A área ao longo de todo o leito do Córrego do Cardoso também não possui aproveitamento; foi consolidada como um espaço cercado e sem utilização. Os entrevistados, que moram próximo à área do Parque da Segunda Água, apontam que o espaço não possui fiscalização nem conservação. Contam que há uma capina realizada, sem regularidade, pela SLU, que o cercamento tem sido destruído e estão ocorrendo lançamentos de lixo e entulho. Observa-se na área que os aterros, diques construídos ao longo dos talvegues, estão praticamente saturados com resíduos sólidos, visto que a sua manutenção não tem sido suficiente.

Também revelam que a água que verte pelo talvegue está apresentando um forte cheiro de esgoto, principalmente quando chegam próximo à Avenida do Cardoso e que constantemente, em épocas de estiagem, ocorrem incêndios que destroem a mata existente.

Durante a realização das entrevistas, no mês de novembro de 2013, houve um incêndio na encosta leste do talvegue que durou todo o período da manhã e da tarde, destruindo uma série de buritis existentes desde antes da urbanização, junto à parte baixa do parque. Moradores do Beco Pablo Neruda também tiveram que se retirar das residências, pois as chamas estavam atingindo as casas do outro lado da via de pedestres que delimita o parque. Tais afirmações confirmam as evidências coletadas pelo levantamento de campo.

Muitos moradores apontaram o alto custo das contas da COPASA, principalmente o custo da coleta de esgoto. Nestes relatos, há uma percepção que a cobrança pela coleta e tratamento de efluentes é injusta, visto que ainda ocorrem muitos lançamentos de esgoto nas estruturas de drenagem (canaleta aberta da Rua Rui Guerra, canaleta fechada que possui galerias nas ruas São Tomás e Paiva) e que percebem a contaminação das águas dos talvegues e do córrego.

E15: Tá rolando muito esgoto, eu falo não fez. Tem muito, você vê, a rede de esgoto da Copasa deixa escorrer assim. É muito, isso aí pra mim não resolveu não, pra mim eu tenho reclamado demais porque eu fico imaginando assim, se eu vejo as fotos das plantas lá dentro do viveiro, do pessoal vindo visitar, você ficava bobo como é que esse trem tão bonito pode acabar. Nesse aí [*talvegue da Segunda Água*] nem chegou a entrar aí dentro, não chegou a entrar [*as ações de reflorestamento da intervenção*]. Nenhum, nenhum trabalho nesse parque aí. Nada, nada, nenhum trabalho e a gente tava com plano porque ali tem uma horta, mas assim só igual, só se igual, nos falou a Copasa, ligar um padrão, a gente fazer uma horta ali dava, porque ali [*área plana na parte de baixo do parque*] é onde desce menos sujeira, mas desce mesmo.”

Os entrevistados que moram próximos a áreas remanescentes da urbanização de becos ou resultantes da implantação dos edifícios de habitação reclamam do abandono destas áreas, que têm sido utilizadas como pontos de depósito de lixo e entulho, colonizadas por mato alto e que eles próprios tem que realizar a capina.

E10: “Os ratos ficam roendo os trem por aí [*em área remanescente da demolição de edificação no limite do parque da Segunda Água*], mas, graças a Deus, lá em casa eles não apareceu mais não. Dentro de casa eles não apareceu mais não, mas aí ta cheio de rato. [*Antes dessa obra aqui tinha rato na sua casa?*] Tinha não, tinha não, foi depois que eles derrubou as casa tudo foi que apareceu esses ratos, essa ratazanas. [*De onde apareceram os ratos?*] Deve ser do córrego. Eles vem de lá, lá de dentro do córrego, de vez em quando eles atravessam a escada, vai pra ali, vem pra cá, caçando o que comer. Dentro de casa eles não tão entrando não, porque agora os gatos ferveu aí.”

Os moradores da região das Ruas São Tomás, Paiva e do beco informaram que muitas vias não receberam melhorias de pavimentação e regularização de sua geometria (degraus, rampas,

larguras e estreitamento por construções), apesar de terem sido instaladas as redes de esgotamento sanitário.

Os relatos dos moradores apontam os problemas que vivenciam no espaço urbano causados pela ausência de setores do poder público. Muitos indicam a ausência de manutenção nas áreas urbanizadas, como a manutenção de pavimentos rachados ou destruídos, guarda corpos quebrados, dispositivos de drenagem entupidos com terra e lixo. A capina das várias áreas desocupadas e não pavimentadas também foi assinalada como uma necessidade que não é cumprida pelas equipes de conservação da SLU. Eles informam que estas tarefas têm sido realizadas, esporadicamente, pelas equipes de garis comunitários, embora isto não seja atribuição destas equipes.

Esta deficiência também é apontada dentro das áreas dos parques, que não apresentam nenhuma conservação, como a capina do capim alto (que causa muitos incêndios em época de seca ou quando algum morador queima lixo nas bordas dos parques).

Alguns moradores, ao expressarem sua percepção sobre o mercado de imóveis na favela, revelam mais uma das dificuldades de se manter no Aglomerado: a alta dos preços, identificada a partir da realização das obras estruturantes e da participação da URBEL neste mercado informal, ao promover a compra e a venda de edificações por conta de suas ações de reassentamento através do PROAS.

E12: Aqui na Serra tem muito aluguel, eu tenho muitas colegas de trabalho, eu trabalho com vinte quatro pessoas e todos são moradores da Serra, fora os outros de cada vila tipo Cafezal, Flor de Maio, Bandoleon, todos. Tem outras vinte e quatro pessoas que trabalham, são muito são mais de cento e cinquenta pessoas que foram atingidos e eu faço um curso também, no meu serviço que é lá na Gávea, que convivo com muitos morador assim desabrigado. Ai aqui na Serra mesmo, a casa, uma casa de dois cômodos, de sala cozinha, chega a custar noventa mil reais; tem gente que diz que queria vender dois cômodos por este preço.

5. 1. 3. Expectativas, conhecimento e avaliação sobre a UAP.

Quando perguntados a respeito do que foi informado para os moradores sobre a intervenção estruturante do Vila Viva, todos os entrevistados apontaram os seguintes elementos: seria feita uma avenida, haveria o melhoramento dos becos, seriam construídos os “predinhos” (termo recorrente nas falas referindo-se aos edifícios construídos pela intervenção para o reassentamento) e que tirariam as pessoas que viviam em áreas de risco e nas margens do Córrego. Menos da metade dos moradores se referiram a outro aspecto: a intervenção iria “botar” esgoto e luz para as casas. Quatro entrevistados, que já moravam antes da intervenção,

afirmaram que não sabiam sobre o que seria feito, tomando conhecimento da urbanização quando as obras de demolição e terraplenagem se iniciaram ou quando foram abordados por técnicos da URBEL, com a informação de que suas residências seriam removidas pela obra.

E15: Eles falou que, como é que é, ia arrumar beco rua os apartamentos e acompanhar as família durante um ano, um ano e pouquinho, pras pessoas habitar naquele local acostumar com aquela vida que eles estavam mudando, né. Aí foi assim os projeto, as palestras que eles deu.

Todos os entrevistados usam o termo Vila Viva para qualquer época da intervenção estruturante, que teve início apenas em 2005. Isto revela que o termo acabou sendo associado a todos os processos de urbanização, embora o programa oficial em curso no Aglomerado seja o PMI da Serra (termo que é reproduzido em todas as placas de obras, projetos e comunicados da URBEL). Além da propaganda oficial sobre o Vila Viva, a partir de 2009, a Prefeitura, inseriu o programa no seu planejamento estratégico como um dos projetos sustentadores das políticas para vilas e favelas e habitação, o que deve ter contribuído para a generalização do termo perante a população (BELO HORIZONTE, 2009).

O aspecto da recuperação ambiental não foi identificado por nenhum dos entrevistados; só houve referência aos parques quando o termo era sugerido pelo entrevistador, ainda assim, o aspecto ambiental, como a recuperação das nascentes ou da mata existente nos talwegues, não era apontado. Estes elementos naturais são abordados pelos entrevistados, na verdade, quando citam as deficiências na execução destes espaços, revelando que os pontos de água limpa das nascentes (na Primeira e na Terceira Água) e os locais onde se tomava banho nos talwegues acabaram sendo afetados negativamente pelos entulhos abandonados nestas áreas, o lixo e o cheiro de esgoto que percebem nestes pontos.

Em relação à divulgação do que seria feito pela intervenção, a realização de reuniões foi a principal atividade apontada pelos entrevistados. Muitos citaram o conhecimento destes eventos, mas sem saber precisar como, quando ou quantas vezes eles aconteceram. Um morador informou que os encontros eram realizados no escritório técnico, construído onde hoje se localiza o complexo esportivo implantado pela intervenção na Rua Santa Rita. Alguns citam que as informações foram passadas através da apresentação de plantas do projeto de intervenção, outros apontaram que receberam folhetos com informações sobre a intervenção. Houve ainda quem afirmasse ter recebido as informações através de vizinhos.

E15: Palestras, mostrava os projetos. Mostrou [*plantas*]. Esses encontros ali pro lado da Baleia ali naqueles cantos ali.” É lá que agente se reunia lá, que eles vinham, buscavam a gente assistia lá”

Apenas os moradores entrevistados que foram removidos ou que moravam em áreas próximas a estas remoções receberam uma informação direta fornecida por equipes técnicas da urbanização. Posteriormente eles foram assistidos no processo de saída do local de origem, locação de um imóvel (em alguns casos a própria URBEL realizou o processo de locação e disponibilizou o imóvel), onde permaneceram até seu reassentamento nos apartamentos. Um dos entrevistados informou que ficou sabendo sobre o que seria feito por anúncio na televisão (entrevista nº 17).

E15: Depois que eles foram lá em casa né, aí eles foi lá em casa pra tirar cada um; aí teve o acompanhamento, a gente teve o pessoal pra acompanhar a gente, aí foi explicando o programa Vila Viva que ia fazer uns apartamentos, que ia melhorar muita coisa, tanto que eles deu muito curso, né, deu bastante curso aqui.

O PGE previa que, durante a implantação de suas propostas, houvesse uma revisão das diretrizes estabelecidas inicialmente para que a intervenção pudesse ser adequada às possíveis modificações de expectativas dos moradores e de configuração do território; isto não foi realizado quando da elaboração dos projetos técnicos de urbanização a partir de 2005.

Os relatos dos entrevistados revelaram que eles tinham duas principais expectativas sobre o que a intervenção promoveria para o local: a abertura de ruas, a instalação do esgoto e a ajuda a moradores que se encontravam em condições precárias de moradia, por situações de risco ambiental ou pela própria habitação (com tamanho reduzido ou com padrão construtivo precário). Dois entrevistados foram enfáticos ao afirmar que não acreditavam que a construção da avenida aconteceria, devido aos anos de abandono do poder público; acreditavam que seria mais uma promessa feita por políticos.

Nenhum dos entrevistados teve participação na elaboração ou na discussão de projetos, embora todos revelassem que foram informados de alguma forma que aconteceria a intervenção. Alguns conheceram a planta, mas não tiveram participação na intervenção, à exceção de um entrevistado, que participou efetivamente dos cursos de capacitação em jardinagem e acabou atuando como operário contratado de uma das empresas de urbanização, na produção de mudas e no tratamento dos canteiros existentes junto aos edifícios construídos para o reassentamento, plantando árvores e grama.

Quando questionados sobre se as ações aconteceram do jeito que esperavam, os moradores reforçaram a compreensão que a construção da avenida foi um ponto positivo da intervenção, além de reconhecer que, para muitos moradores reassentados nos edifícios, a condição de vida

deles melhorou. No entanto, todos foram enfáticos em apontar diversos pontos negativos que permaneceram após a intervenção.

Dois aspectos negativos foram apontados por vários moradores: a ausência de ligação veicular entre as vias internas da área de estudo com a avenida executada. Vários, inclusive, sugeriram que a Rua Paiva poderia ser conectada com a Avenida do Cardoso através de uma pequena extensão com menos de 50 metros (esta ligação estava prevista pelo PGE). O outro aspecto negativo, mencionado anteriormente, foi a falta de pontos comerciais na nova avenida, também previstos no PGE e não considerados na elaboração dos projetos da intervenção.

Diversos moradores demonstraram uma expectativa sobre a urbanização, apontando a ausência de espaços e equipamentos para crianças e jovens, tais como: áreas de lazer, escolas profissionalizantes e espaços para prática de esportes.

Muitos justificaram esta expectativa por conta da percepção que esta população jovem sofre o grande risco de passar a atuar no tráfico de drogas, o que acontece em todo o aglomerado e também na área de estudo.

Dois entrevistados foram enfáticos em afirmar que o tráfico de drogas aumentou após a urbanização por causa da melhoria do acesso de carros, permitindo os consumidores chegarem ao interior da favela e pela facilidade de circulação, transporte e venda das drogas. Na área de estudo existe um ponto de venda de drogas que atende a consumidores que chegam aproveitando a acessibilidade da Avenida do Cardoso, chegando ao aglomerado por esta via e deixando seu veículo estacionado nela, um pouco afastado do ponto de venda. Além disso, este ponto abastece traficantes que vem de moto de outras áreas do aglomerado, fazendo o que é conhecido como “estica” ou “vapor”: aquele que recolhe o dinheiro com o consumidor em algum lugar da favela ou fora dela, desloca-se até o ponto de venda e a leva de volta ao consumidor, recebendo remuneração por este serviço, em dinheiro ou em parte de droga (GUIMARÃES, 2005; DOWDNEY, 2003; ZALUAR, 2002;)¹⁰⁸.

Mais de dez entrevistados tiveram familiares diretamente afetados pelo tráfico de drogas, alguns inclusive, mortos em confrontos com os próprios bandidos e com policiais.

E10: Tem que acabar [*perguntado sobre a atividade do tráfico que ocorre ao lado de sua casa*]. Eu conheço eles tudo desde... eles trabalhavam agora parou... Eles trabalhavam, parou de trabalhar pra ficar vendendo isso,

¹⁰⁸ Os termos citados foram apropriados de estudos sobre o tráfico de drogas nas cidades do Rio de Janeiro e Ribeirão Preto. Observa-se a carência de estudos sistemáticos sobre a organização do tráfico de drogas em Belo Horizonte, as características de seus membros, o universo sociocultural envolvido e sua articulação no território das favelas.

trabalhava... até que um é filho do ...[*identificação omitida para garantir o anonimato*] o outro é neto, o outro é o vizinhos, é os que vende aí, então tem que acabar.

O PGE previa a implantação de uma Companhia de Policiamento da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais que não foi cumprida. Segundo informações dos entrevistados (entrevistas nº 3, 9, 13 e 17) existia um posto de policiamento no aglomerado no cruzamento das Ruas Flor de Maio, Nossa Senhora de Fátima e Bandoleon. Além disso também havia, no limite do aglomerado com o bairro da Serra, uma delegacia da Polícia Civil que atuava inclusive nos conflitos de compra e venda de terrenos dentro da favela (entrevista nº11). Durante o processo da urbanização estes dois equipamentos de segurança pública foram removidos. No final de 2013, foi instalada próximo ao Aglomerado da Serra uma sede de uma Área Integrada de Segurança Pública (Aisp), estratégia do governo estadual para melhorar a segurança de determinadas regiões da cidade. O governo alega que servirá como base para o combate na criminalidade, no entanto a falta de um policiamento dedicado e integrado ao cotidiano das favelas permanece, além disso a Aisp está encarregada de uma área que envolve muitos outros bairros.

A falta de tratamento em becos e vias veiculares também foi apontada como uma expectativa não atendida pela urbanização, sobretudo nas Ruas Sérgio Buarque, Rui Guerra, São Tomás e no Beco Murilo Rubião.

Todos afirmaram que a intervenção não promoveu melhoria alguma em suas residências ou nas construções vizinhas. Vários moradores estão realizando as melhorias; um deles está construindo uma casa em espaço comprado, afim de obter renda através de locação. Dois moradores são construtores autônomos, sendo que um exerce a profissão dentro do aglomerado, executando reformas e novas construções por empreitadas, revelando uma capacidade empreendedora.

A única ação da intervenção, identificada junto às edificações existentes na área de estudo, foi a doação de material para execução, pelos próprios moradores, de muros com alvenaria de blocos de concreto, visando a contenção de arrimos existentes nos desníveis entre os lotes. Apesar disso, foram identificadas muitas situações onde estes cortes de terra, localizados no limite dos lotes e entre as construções, ainda persistem e que apresentam potencial de risco construtivo e geotécnico.

E17: [...] igual a casa do vizinho aqui: na chuva cedeu o muro, aí a gente já foi lá na Urbel . Cedeu a terra dele. Entre a minha casa e a casa dele, até quebrou o que eu tava construindo. Aí o que aconteceu, a gente foi lá na

Urbel (...) ela veio cá, olhou, o engenheiro falou assim: como que ta chovendo, em Março a gente vai mandar o material pra construir. Aí assim, a gente ficou esperando a chuva toda com o risco.

Aí o que acontece: o muro dele caiu e aí a gente fomos lá, aí a casa dele tava em risco porque o muro desceu, aí você via a raiz do pilar e chovendo do jeito que tava, a estrutura dele ruim. Ficou [*a fundação exposta da edificação a montante*], aí falei com ele: o caso é o seguinte, aí fomos na Urbel (...), a Urbel veio e aquela chuvinha ainda caindo, aí o outro ainda falou com ele assim: caso você... depois que a chuva passar a gente volta aí ; aí eu falei com ele : até lá sua casa já caiu ué. Aí não deram uma lona pra ele, não deram nada, aí eu falei assim : vai lá, compra uma lona e a gente fecha aqui. [*o entrevistado acaba informando que por sua conta, comprou o material e construiu um muro, na intenção de conter a situação em curso*]

Neste momento da entrevista, os moradores que foram afetados pelas remoções para execução da avenida, reconheceram a participação do Trabalho Técnico Social no acompanhamento do reassentamento, confirmando o trabalho de informação destes futuros moradores sobre as diferenças da vida em condomínio, sobre as novas questões envolvidas no cotidiano, como por exemplo, a necessidade de manutenção das áreas comuns. Em relação às ações de educação ambiental e de capacitação profissional, apenas um dos entrevistados participou das atividades, foi inserido na intervenção como operário (uma das estratégias de geração de renda do programa durante a intervenção) e até hoje exerce atividades laborais relacionadas aos cursos que fez, continuando envolvido como instrutor voluntário, ministrando cursos para idosos e outros moradores no CRAS da Vila Fátima.

E15: Eu fiz [*curso*] de biscuit, de jardinagem e um outro aí que eu até esqueci o outro, tanto que eu tenho até um diploma guardado aí que eles me deram. De jardinagem eu fiz e trabalhei um ano e nove meses carteira assinada da profissão. Na vila mesmo, replantando os condomínios, pondo as plantas nos condomínios, fazendo mudas, a gente mesmo fazia as mudas, a gente plantava, entendeu, as mudas, a maioria que foi a gente fez.

No entanto, este mesmo entrevistado revela como estas ações de desenvolvimento social estiveram restritas apenas ao período de intervenção na área de estudo e que teve de encontrar meios próprios de sobreviver como autônomo através de uma atividade comercial informal, por sua própria iniciativa, em nada relacionada com as atividades que participou no âmbito do trabalho social desenvolvido pelo programa.

E15: Acabou [*o trabalho de jardinagem que exercia na intervenção*] quer vê, já tem bem tempo que acabou nem lembro mais não. Já tem quase dois anos que eu estou desempregada, assim, trabalhando por conta própria. Porque a firma que a gente trabalhava era consórcio, não sei que lá. [...] ela foi embora pra São Paulo; ela queria até levar alguns funcionários, me chamou, fez uma proposta pra mim, mas eu não fui não, porque como você vai pra São Paulo com menino?"

5. 1. 4. Avaliação sobre o lugar hoje (o que mudou?).

Os entrevistados revelaram que a intervenção foi positiva para o contexto da área de estudo, sobretudo pela segurança que sentem atualmente e que a avenida proporciona, ao viabilizar uma melhor conexão com o resto da cidade. Além disso, reconheceram como os moradores, diretamente afetados pelo reassentamento e que estavam em situações precárias, tiveram uma melhora em suas condições de vida.

E15: Foi boa,boa, boa, boa ficou. Porque você quer ir no Santa Efigênia, você não precisa dar a volta, né, por aqui você vai; se você quer ir lá pro lado da Mangabeira, daqui mesmo você pode ir direto, não precisa dar aquela volta toda, antes dava muita volta né, aí ficou bom por causa disso, igual eu falo: eu faço faxina, um dia to lá embaixo na Afonso Pena, outro dia aqui em cima, então assim pra mim ficou bom.

E16: Eu acho que esta avenida foi muito bom, o projeto foi bom, teve os problemas, ajudou a gente muito, mas também teve os outros problemas. Porque esta avenida também, muita gente já morreu, mas foi um projeto bom né, ajudou muita gente porque os apartamentos são arrumadinhos, muitas pessoas que não tinham casa, tinha um barraco ruim que não tinha condições, hoje tem os apartamentos aqui. A maioria das pessoas que estão no apartamento, tudo tem carro agora.

Em relação à assistência à saúde, os moradores entrevistados que não dispõem de meios para utilizar outras formas disponíveis, como um convênio particular e que efetivamente usam os serviços viabilizados pela intervenção, fazendo referências positivas a esses serviços.

Os entrevistados idosos apontam a utilização do CRAS como espaço para realização de atividades em seu cotidiano, como prática de ginástica e outras atividades ocupacionais. Porém a distância é um fator negativo neste contexto: três entrevistados idosos relatam que não têm mais condições físicas de se deslocar até lá e que não há mais o serviço de transporte, que era fornecido pela Prefeitura, para o equipamento.

E11: Ah, foi, foi muito bom. Tem uma academia aqui perto pra gente fazer exercício e tudo. Negócio de médico ajudou a gente, antes a gente ia lá, na Santa Casa [*hospital localizado no centro da cidade*], não tinha um posto né, e hoje melhorou muito.

Se levar um doente lá pro posto [*o posto de saúde que está atendendo em um local provisório porque a obra de construção dentro da Vila está parada há mais de 2 anos*] ali em cima, se não tiver condição de olhar lá vai pro UPA lá embaixo. Eles chamam a ambulância.

Segundo os relatos dos entrevistados, a grande desurbanização promovida pela intervenção na parte jusante da área de estudo não parece ser um fator negativo. Na verdade, o que revelam é

que a urbanização não foi capaz de configurar um arranjo espacial e funcional do território que permitisse uma boa utilização das estruturas construídas.

No geral, os próprios elementos construídos pela intervenção são os pontos indicados pelos entrevistados como fontes de problemas ou deficiências, como a Avenida do Cardoso, os Parques, a infraestrutura urbana (esgotamento sanitário e drenagem pluvial) e as unidades habitacionais.

E15: Essa obra mesmo [*a Avenida do Cardoso*], eles também não pôs quebra mola e essa obra gente... eu já vi gente morrer, já vi gente... Quando a gente tinha um trailer ali de lá da garagem, eu já vi um motoqueiro bater, a mulher balançar lá dentro, ele veio com tanta velocidade que parece que,... dá a sensação que eles vão entrar voando dentro do seu trailer,(...) mas ali embaixo a gente vivia com medo e essa rua tem muito acidente, tem acidente demais, eles falam que não, mas o meu menino falou que vai fazer questão de por a câmera e filmar tudo pra mostrar o que acontece, a gente reclamar pra BHTrans, reclama com eles mas... Vem, olha, não faz muro .Olha, pra você ver, esses dias a caminhonete entrou dentro do carro do rapaz ali, deu sorte que ele saiu com vida, o motoqueiro afundou debaixo do carro.

Ao mesmo tempo em que a construção da avenida é apontada como ponto positivo, a sua configuração final é a fonte das críticas dos moradores. A via foi implantada, através de um grande investimento público, para permitir a criação de uma nova dinâmica urbana baseada na melhoria da mobilidade interna e externa do Aglomerado, embora situada em uma área com pouca ocupação e que sofria de problemas ambientais e sanitários. No entanto, a falta de conexão entre os espaços existentes e esta estrutura urbana criada acabaram por torná-la um espaço com restrições de uso. Além disso, a falta de gestão do poder público sobre o trânsito e o transporte público comprometem ainda mais a apropriação da via pelos moradores.

E15: [*Trecho omitido para garantir o anonimato*] aqui não tem uma lanchonete, não tem nada, se você precisa de uma lanche pra comer você tem que esperar mais de uma hora, tem que pagar a entrega, tem que pagar o lanche. Tudo aí hoje, igual eles falou : vou por um sacolão. Quando nós mudamos pra cá eles falou: vai ter vários comércio, eles falou vai ter lanchonete, vai ter padaria, vai ter comercio.

Foi esse mesmo da Urbel mesmo que falou, foi da Urbel, o engenheiro da Urbel também falou, que eles iam fazer esse projeto de ter comércio... só que aqui até hoje, eu não vi nada, não vi nada, nada, nada, nada, se você quer comer um pão, se você não anda muito, agora não, agora tem uns padeiros que andam de moto e traz os pão na porta, agora tem.

O transporte público se apresenta como um serviço urbano que não pode ser alcançado plenamente pelos moradores, apesar da estrutura física ter sido construída à custa de uma grande transformação no relevo da encosta e no tecido urbano existente.

E15: ele esta pior [*o atendimento da linha de ônibus complementar*] é a única reclamação, demais, demais, demais, eu até pedi, falei com o dono da empresa. Porque que ele não tira então, tirasse um ônibus aqui na Cardoso, não existir [*percurso da linha que deve descer a Rua São João e subir a Avenida do Cardoso para atender a parte jusante da área de estudo*] Cardoso, porque fala que tem Cardoso, os motoristas não respeitam as regras sai lá [*no encontro da rua Nossa Senhora de Fátima com a avenida, na Primeira Água*] com Cardoso, tem uns que nem desce, passa na [*Rua*] Nossa Senhora de Fátima vai embora direto, mas ta escrito Cardoso, mas não desceu. Agora tem uma semana que ta bom, uma semana que ta vindo, um passa, depois vem o outro, aí dá mais meia horazinha passa mais uns dois de novo ... Esse projeto do ônibus é muito esquisito. Não gostei não, do ônibus eu não gostei não.

Os parques são um elemento da intervenção sobre o qual os entrevistados se referem negativamente de diversas formas. Eles traduzem a ação concebida pela intervenção que mais promoveu as remoções e gerou um território desurbanizado, embora gerada sob a intenção de promover a recuperação ambiental e melhorar as condições do assentamento

E12: Lá eu acho que, mas eles construíram lá mais pro pessoal porque eles constroem, não tem segurança nenhuma, porque ali o pessoal, os morador, os próprios morador, não dos predinhos, mas os que moram pra cima, que estão construindo, ainda joga os entulho lá, joga lixo lá, joga os entulho lá e coisas que não quer mais, tipo móvel, joga lá . Então não resolve muita coisa.

E15: Os parques ficou abandonado igual eu falei; eles poderiam ter um pouco mais de vergonha na cara, por uma atividade para os pessoal fazer nesse parque; tem área que ficou tudo abandonado, jogado. Agora eu pergunto, cadê o trabalho que a gente fez? cadê o dinheiro que eles gastou ai dentro pagando os funcionário pra trabalhar?. [...] Ali dentro tinha um quiosque, tinha muda, ia muita criança naquele córrego, era água limpa os meninos tomavam até banho lá.

E14: Olha, é o que eu to falando, seria legal se fosse um parque mesmo, parque de diversão para as crianças, mas deixou lá ao ‘Deus dará’, lá tem até mato.

Um entrevistado revelou conhecimento sobre a diretriz estabelecida pelo PGE (URBEL, 2001) para o treinamento de moradores como agentes ambientais, uma forma de contribuir com a gestão destas áreas ambientais criadas pela urbanização e viabilizar a geração de renda, mas isto não ocorreu (entrevista nº 15).

Um dos aspectos relevantes observados nas entrevistas, tanto dos moradores, quanto dos técnicos, é a falta de clareza quanto ao órgão da administração pública municipal responsável pela gestão dos espaços urbanizados dentro da favela. Observa-se que, enquanto isso não se realiza, tais espaços apresentam graves problemas de conservação e que são reparados

esporadicamente pela URBEL, a qual não possui, no seu universo de atuação e de recursos, condição institucional para atender tal necessidade.

E15: Ele falou que o parque ia vim, o parque mangabeira ia fazer isso. O pessoal veio e só olhou, aí não deu nem confiança, abandonou, esqueceu, não existe esse parque aqui; aí ficou com uma área, mas umas área verde o pessoal vai invadir mesmo, o pessoal vai fazer barraco mesmo. Porque tem umas área boas pra aproveitar, tem muito pé de manga, tem pé de fruta, tem muita coisa da pra fazer, uma coisa boa ali dentro, ali bem dá pra fazer.

Ainda sobre a estrutura pública implementada, muitos moradores revelaram dificuldades na utilização e na qualidade do atendimento dos equipamentos comunitários disponibilizados após a intervenção. Além da ausência de equipamentos de formação profissional, há a oferta reduzida de vagas nas escolas públicas, principalmente a UMEI e nas da rede estadual de ensino (responsável pela educação básica). Essa deficiência no atendimento pela rede estadual é apontada por dois entrevistados como uma preocupação pelos seus filhos adolescentes, sobretudo a distância destes equipamentos no aglomerado e a falta de atividades extracurriculares para esta faixa de renda.

E05: Ali, na minha opinião, ali deveria ser uma escola, uma escola assim pra um filho da gente fazer, pelo menos, ter o segundo ano porque..É que está precisando né, ter um negocio assim, de informática, pros menino igual no caso dele, ele trabalha com dezessete anos. É, ele estuda ali, depois do Parque Mangabeiras; então ele chega tão cansado, né menino, se tivesse uma escola aqui por perto né, já ajudaria pra gente. É, tem vez que ele chega, não dá pra ele nem ir pra escola, é o ônibus atrasa, já chega, não dá tempo nem de lancha pra ir pra escola né, porque já vai chegando, tomando um banho correndo e já voltando pra escola; então eu acho que esta faltando isso: se tivesse um transporte, por exemplo, pra levar pra escola seria bom, tudo isso ajudaria pra gente, né [...].

Sobre o atendimento de saúde, todos os entrevistados apontaram problemas: decorrentes da localização provisória do posto de saúde (ocupando imóvel alugado há mais de três anos, aguardando o término das obras em local previsto pela urbanização), pela distância do local atual, pela falta de capacidade no atendimento diário ou pela dificuldade que tem para obter atendimento em áreas especializadas.

E11: Tem vez, tem vez que tá bom, mas tem vez que tá ruim demais; agora atrapalhou mais né, tem que passar naquele médico, gente que vai e não consulta na hora tem que marcar, antigamente não marcava na hora e consultava né, hoje não, hoje a gente vai só se tiver muito ruim; se tiver muito ruim eles mandam, ligam lá pra UPA [*unidade de pronto atendimento*] e leva pra lá, mas pra consultar na hora não, tem que marcar assim com antecedência.

Um dos argumentos que tem justificado o alargamento de vias veiculares pelos estreitos e tortuosos da favela é o policiamento que passou a existir na região. Porém, segundo todos os moradores entrevistados, não representa uma melhoria na prática de certas atividades criminosas, como o tráfico de drogas e a presença de pessoas armadas pela favela.

E03: Policia, você não vê ai não, é a única coisinha que perturba também um pouquinho é isso aí. Policia vem muito. Eles nunca deu pulo, cara [*para reprimir a atividade da boca de fumo*]. Flagrante eles não dão não, ele andam aqui, mas não dão não. Eles vêm mais por causa de briga, discussão de marido e mulher, ai eles vêm muito, aí eles vêm na hora. Mas assunto sobre isso ai não [*o ponto de tráfico na área de estudo*], sobre assunto disso aí não. Eles não dão muito os pulão não.

Críticas para com as ações de remoção e reassentamento foram feitas apenas por entrevistados que tinham sido afetados por este processo ou que o tinham acompanhado através de parentes. Tais críticas reforçam a importância, para os moradores, de poderem permanecer no assentamento e como os procedimentos de indenização dificultam isso.

E03: Ninguém quer sair da Serra, a pessoa acha que muita gente que tem medo de morar na Serra, sair da Serra ir pra outro canto e não dar certo. Porque aqui na Serra, vamos supor, se a pessoa fica desempregada, dá pra ir até no centro da cidade procurar um serviço de a pé ou ir aqui, mais perto, pra procurar um serviço, e a pessoa que more longe, em um lugar afastado que nem Ribeirão das Neves, este lugar não tem condição de sair pra procurar um serviço; aí eles acham que ficou longe demais.

Apesar do universo de entrevistados ser de moradores nas edificações existentes antes da intervenção estruturante (dois moradores dos edificios construídos para reassentamento foram entrevistados), foram registrados alguns problemas no uso das novas habitações produzidas pelo poder público.

E12: [...] eu moro aqui há quatro anos, mas é muito, é bom de morar e tal, mas os morador conviver com muita gente é difícil, esse é o problema, porque tem gente que entende uma coisa, tem gente que não entende, tem gente que é violento, tem usuários, tem outros tipos de gente, tem usuário, mas aqui vem gente de todo tipo.

As diferenças entre a habitação produzida pela urbanização (edificio multifamiliar, apartamento) e o tipo comum de moradia (casa unifamiliar) também são percebidas pelos entrevistados.

E12: A diferença é assim, porque quando a pessoa, assim, às vezes, tipo assim, dentro de casa pode por reciclagem; aqui no apartamento não tem como guardar essas bagunças; tipo assim reciclagem; tem gente, tem morador que recicla, aqui não. Mas tem muitos que trabalham com reciclagem, tem uns que tem cavalos, tem uns que tem cachorro, tem gato,

tem uns que tem jardins, tem uns que tem fogão a lenha, não tem como colocar. Aí tem gente que tem costume de ouvir o som muito alto, por causa do som às vezes alto demais, com esse negócio de barulho, porque a casa, apesar de colada uma na outra, mas tem uma distância, tem quintal, então a diferença é esta, aqui não tem nada disso.

Como pontos positivos de morar nos edifícios multifamiliares, os entrevistados identificam, sobretudo, a segurança de estar localizado junto à via veicular e a possibilidade, apesar dos problemas construtivos e de conforto acústico, de se viver sem as interferências com os vizinhos, que o morar em casas unifamiliares apresenta.

E15: “Eu falei : sair de um beco pra entrar no outro não quero, porque a gente chegando da escola, os meninos chegando da escola de noite, igual o meu menino toda a vida estudou a noite, então ficava muito preocupado sobre isso; também chegada, porque às vezes você faz uma compra e você pegava um taxista, o taxista não subia lá em cima, só levava lá perto da Demacol [*depósito de construção existente no aglomerado*], ele não levava lá pra dentro. Aí eu falei: ah não, peguei e falei : ah, vou pegar o apartamento; também liguei pra minha mãe lá na roça, conversei com minha mãe, ela falou: ah, pega o apartamento, por mais que seja ruim, com o tempo, as moradias os morador, mas você não olha pra onde os outros estão morando, você leva a sua vida e deixa a vida dos outros pra lá. Aí minha mãe me deu essa opinião e eu fui e peguei.”

As falas de alguns entrevistados apontam para o prejuízo causado, nas famílias, pelos valores praticados pelas indenizações, que mantém em condições precárias os removidos que buscam permanecer no aglomerado e que acabam indo morar em imóveis alugados ou em moradias inadequadas (tamanho reduzido, vizinhança perigosa, longe de centralidades e de pontos comerciais). Tal situação revela os efeitos da valorização resultante da urbanização, o que causa dificuldade no reassentamento da população removida pelas obras e dificulta a mobilidade dentro da favela, que, muitas vezes, é buscada como forma de se adaptar às transformações causadas pela intervenção.

E12: “Aqui na Serra tem muito aluguel, eu tenho muitas colegas de trabalho, eu trabalho com vinte quatro pessoas, todos são moradores da Serra (...), [Ruas] Flor de Maio, Bandoneon, (...) são mais de cento e cinquenta pessoas que foram atingidas e (...) convivo com muitos morador assim, desabrigado aqui na Serra mesmo, (...) uma casa de dois cômodos, de sala e cozinha, chega a custar noventa mil reais, tem gente que diz que queria vender dois cômodos por este preço.”

Outro aspecto relacionado à fala dos moradores é o não reconhecimento da posse por parte da ação estatal nos processos de remoção. Na área de estudo, em sua maioria, os moradores ocupam estas terras há mais de 20 anos e não houve referência à ocorrência de ações de reintegração de posse ou remoção por conta desta condição. A administração pública

descumpra a legislação federal e municipal que reconhece o direito de posse nestes casos de ocupação de interesse social e utiliza esta cassação de direitos como estratégia de redução dos custos da urbanização.

Um entrevistado revelou um aspecto específico no processo de remoção e indenização pela URBEL que foi a falta de tempo para pesquisar pelo aglomerado um imóvel que atendesse às suas necessidades e que estivesse dentro dos valores pagos pela indenização, além da dificuldade em encontrar qualquer imóvel com os valores recebidos.

E02: É muito rápido [*o prazo no processo de remoção*]. Foi assim: eles pagaram o aluguel de dois meses, aí, eles falaram que não iam pagar o aluguel, né? Então assim, aí já tinha que procurar uma outra casa mesmo, tinha que comprar, eu lembro que tinha um rapaz, o [*nome de funcionário da Urbel*] que trabalha lá, ele até chegou a levar a gente, a mostrar a casa pra gente comprar, mas era um lugar pior do que o outro. [*questionado sobre o valor deste imóvel em relação ao valor pago pela indenização*] Até mais, era mais alto o valor, nunca tinha o mesmo valor que a gente tinha, sempre a mais, sempre a mais.

Aí, se tivesse me dado condições de comprar, ter mais tempo, talvez pra poder comprar, procurar um lugar melhor, não sei, eles não dão tempo, porque na verdade, eu não sei, eu me senti pressionada tipo assim, é pra ontem. Você tem que fazer, então, eu acho que tem que trabalhar um processo, trabalhar uma forma da gente procurar. A gente não teve nem tempo, assim, de sair, de procurar as coisas, foi no susto, assim que comprou, então, eu acho que tinha que ser com mais tempo.

É um valor baixo, porque se você está removendo uma família, você tem que dar condição de adquirir uma coisa talvez até melhor do que ela tava, mas tem que dar condição de adquirir, não como, por exemplo, a gente teve que inteirar igual, a gente teve que inteirar, então, assim, não achei que foi justo não, foi injusto.

Um morador, que está empreendendo a construção da própria casa, pois ainda habita em um embrião de reduzida dimensão para sua família, foi explícito em afirmar a necessidade de ações públicas para apoio às melhorias habitacionais que executa, sobretudo a dificuldade para financiar os materiais de construção.

E17: Eu acho que assim, a gente não queria nada de graça, mas eu acho que como eles mereceram com os apartamentos, eles deveriam ter dado, ou ter feito alguma coisa pra gente comprar um material mais barato, mais acessível, daria uma outra visão, entendeu, nas casas, né. Vamos supor se a Urbel tivesse cedido, chegasse perto da gente e falado assim: vocês vão ficar, mas suas casas estão assim, assim, assado, então o que vocês precisariam de melhorar aí? uma laje? Aí a gente pagava eles um valor x que fosse mais razoável entende? [*e a URBEL faria as obras?*] Não, a gente faria. Porque você vai aí na caixa [*Caixa Econômica Federal*] por exemplo, pegar um empréstimo pra fazer uma construção, eles não te fornecem porque você aqui.... Eles não te fornecem porque você mora na favela. Como você vai ter

a escritura de uma coisa que você não tem. Aí, como que faz propaganda Construcard?, não sei o quê.

Eu tenho, eu tenho carteira assinada, tenho o serviço sou [*o morador cita sua profissão de nível técnico, omitido pelo anonimato*]. To dentro do programa, então, eu não consigo porque eu não tenho a escritura, entende?

O PGE estabeleceu como diretriz central das ações sociais a criação de uma incubadora de cooperativas que incentivaria a organização comunitária e a formação de grupos locais para a geração de trabalho e renda através de uma economia local. Esta diretriz não foi atendida, foi criada apenas uma cooperativa de costureiras que até hoje fabrica uniformes para os trabalhadores que atuam no programa Vila Viva por toda a cidade através do incentivo da URBEL. Este elemento do plano poderia contribuir para a melhoria das condições socioeconômicas da população, inclusive contribuindo para a criação de estratégias que viabilizassem a promoção de melhorias habitacionais como cooperativas de crédito, microempresas de construção, escolas para a formação de construtores, fábricas de elementos construtivos, dentre outras possibilidades.

5. 1. 5. Outras experiências de urbanização e sugestões à UAP.

A maioria dos moradores revela o desconhecimento sobre o PGE e ainda sobre outras práticas de urbanização que fazem parte da política habitacional implementada pela URBEL. Todos foram enfáticos em afirmar que não conheciam o conteúdo do PGE e a maior parte não participou de suas atividades, desenvolvidas de 1998 a 2000. Algumas respostas demonstraram uma compreensão equivocada sobre o processo de mobilização social empreendido pelo trabalho técnico da intervenção estruturante.

Apenas dois entrevistados revelaram o conhecimento sobre o PGE, informando que ele ocorreu há muito tempo, lembrando que a extensão da Rua Paiva até a avenida que foi construída estava prevista por ele.

Quando questionados sobre a participação em outros processos que não os da urbanização recente, vários moradores citaram informações sobre o Orçamento Participativo, lembrando que ocorriam as caravanas, muitas vezes viabilizadas pela organização da associação de moradores, para a conquista de melhorias na áreas de estudo.

Os programas PRODECOM, PROFAVELA, Orçamento Participativo e ações promovidas pela Regional foram as outras ações de urbanização mencionadas pelos entrevistados.

Houve concordância na fala dos moradores entrevistados quando as questões versaram sobre: o pouco conhecimento sobre a concepção do PGE, a ausência de ações de melhorias habitacionais e na vizinhança da moradia pelas políticas públicas, a limitação para aproveitamento dos espaços concebidos pela urbanização (ruas, becos, praças e parques),

além da reprodução de alguns argumentos proferidos pelo governo sem o conhecimento efetivo das diretrizes que orientam as ações e da importância da participação popular na construção e na execução das ações públicas.

As respostas às questões relacionadas à avaliação, dos pontos positivos nos resultados da urbanização ou sobre as deficiências da área ou melhorias necessárias, expressaram uma grande variedade de opiniões.

Já em relação aos problemas e dificuldades da área, muitas respostas fornecem elementos que contribuem com a confirmação da hipótese investigada na pesquisa a respeito das evidências de que a urbanização não tem conseguido contribuir com a realidade urbana do lugar na medida do que é proferido pelo seu discurso.

Em relação ao espaço da Avenida do Cardoso configurado pela urbanização, apesar de todos os moradores afirmarem que a via passa boa parte do dia com um fluxo muito reduzido de veículos e considerando o nível de reconstrução adotado ao longo do fundo do vale, as críticas apontaram a falta de usos lindeiros à via (“sacolão”, outros comércios, posto de polícia, área esportiva, estrutura de apoio aos parques) e sua elevada capacidade e velocidade de trânsito, o que dificulta mais ainda a apropriação do entorno da avenida.

Sobre a condição do ambiente construído os entrevistados relataram que ainda faltam ações para o pleno funcionamento do espaço urbano na área, como a condição dos trechos finais das ruas Sérgio Buarque, Paiva e Ruy Guerra e as dificuldades na utilização do transporte público das linhas locais de ônibus.

5.2. Entrevistas – Técnicos

Os técnicos do governo entrevistados atuaram efetivamente na intervenção estruturante, alguns em nível gerencial, como a coordenação de equipes e o planejamento e a gestão dos contratos públicos necessários à implementação do programa; outros diretamente ligados ao trabalho de campo, atuando na fiscalização da execução dos projetos e obras ou na interação com a comunidade afetada pelas ações de urbanização.

A análise do conteúdo destas entrevistas foi feita com o cuidado de manter o anonimato, por isso algumas informações serão registradas de maneira geral, sem apontar detalhes mais específicos que poderiam identificar o entrevistado.

5. 2. 1. Tempo de trabalho na empresa e histórico de atuação.

A maioria dos entrevistados possui mais de 15 anos de atuação na URBEL, tendo trabalhado em diversas funções na empresa. Apenas um técnico tem um histórico recente de atuação, mas, desde sua admissão, atuou no contexto da intervenção do Aglomerado da Serra.

Os relatos dos técnicos com longa experiência na empresa revelam várias outras formas de urbanização empreendidas pela política municipal, como as ações de autogestão e processos de mutirão, práticas bastante diferentes do planejamento executado no modelo estruturante.

Os entrevistados eram profissionais das áreas de arquitetura, engenharia civil, assistência social e geografia.

5. 2. 2. Conhecimento e expectativas sobre a UAP

Todos os entrevistados revelaram conhecimento sobre os objetivos teóricos da intervenção estruturante, replicando quase que literalmente suas diretrizes: a execução de intervenções progressivas e de longo prazo, a recuperação ambiental, a execução de infraestrutura urbana, a instalação de equipamentos públicos e a produção de unidades habitacionais.

Além do conhecimento sobre a linha de ação da intervenção estrutural prevista na PMH, relatam que as informações sobre a intervenção foram obtidas quando começaram a trabalhar diretamente na urbanização do aglomerado.

Os técnicos revelaram um conhecimento genérico sobre os objetivos específicos, sem demonstrar um conhecimento aprofundado sobre as ações específicas realizadas na área de estudo, destacando o conhecimento dos projetos mais valorizados pelo discurso oficial, como a Avenida do Cardoso, a desocupação dos talwegues e as áreas públicas executadas no Parque da Terceira Água e na Praça do Cardoso, além dos conjuntos de edifícios construídos na Rua São João e ao longo da avenida.

O volume de famílias removidas foi um elemento da intervenção que os técnicos apontam como sendo indicador da grandiosidade da intervenção e alguns citam repetidamente os números de famílias removidas e de unidades habitacionais produzidas.

A execução do trecho em viaduto, com 160 metros sobre o Córrego do Cardoso, foi um dos elementos da urbanização enfatizado por alguns entrevistados

Todos apontaram uma percepção positiva sobre a intervenção, avaliando que o resultado do que foi realizado até agora foi muito superior às suas expectativas. Alguns, inclusive, revelaram que não acreditavam que a intervenção estruturante seria realizada por completo, receavam que houvesse a descontinuidade na oferta dos recursos ou a mudança nas prioridades políticas das administrações à frente do governo. Isto remete à percepção apontada pela discussão teórica de que as ações em assentamentos na cidade, até esta intervenção, eram marcadas por esta descontinuidade.

Houve ênfase em algumas afirmações sobre a multissetorialidade pretendida nas ações da urbanização, considerada como um desafio técnico e institucional, que acreditam ter sido alcançado. Além disso, todos valorizam os procedimentos de trabalho técnico social como sendo um cuidado no desenvolvimento social e na assistência das famílias afetadas pela urbanização, o que até então não tinha sido implementado em trabalhos da URBEL.

Como indicadores de mudanças positivas, foram citadas experiências isoladas, vivenciadas pelos técnicos no trabalho durante a urbanização: acompanhamento de remoção de uma família que vivia em situação de risco ambiental ou a recuperação de determinado elemento da estrutura urbana existente, como um beco.

Quando questionados sobre o estágio da intervenção, se ela já está completa ou ainda existem ações para serem feitas, as respostas foram variadas. Alguns citaram de forma objetiva a fase atual do programa (chamado de Vila Viva 2) e relataram o escopo do que está sendo feito pelo poder público. Mencionaram também as ações da intervenção estruturante que até agora não se realizaram, como a regularização fundiária e a promoção de melhorias habitacionais.

Dos dois técnicos que apontaram a necessidade de realização de melhorias habitacionais, um entrevistado demonstrou a compreensão que elas representam apenas a melhoria das condições de acabamento externo das edificações do aglomerado, como revestimentos e pintura das construções, não se estendendo à possibilidade de promoção de melhorias das condições de habitabilidade, conforto e segurança das moradias em questão. Apesar desta visão restrita das possibilidades das melhorias habitacionais, este entrevistado (entrevista nº 22) traz a compreensão de que é necessário disponibilizar alguma forma de financiamento público para que os moradores tenham acesso a recursos para realizar estas melhorias, coincidindo com uma necessidade apontada por moradores.

Outro técnico é enfático em afirmar que a intervenção estruturante representa um afastamento das ações predominantes no início da PMH, onde a atuação junto aos moradores e seus

espaços cotidianos eram práticas comuns e que tal abordagem poderia permitir um alcance mais localizado dos benefícios da urbanização do que a execução das grandes transformações espaciais empreendidas pela urbanização em curso. (entrevista n° 20).

Duas opiniões registradas revelaram uma visão particular sobre a urbanização. Um entrevistado compreende que a urbanização é um processo longo e que praticamente não tem como se encerrar, devido às inúmeras deficiências do assentamento. O outro se referiu à necessidade de incorporação de outras ações públicas para que o desenvolvimento do aglomerado pretendido seja alcançado, detalhando inclusive alguns elementos que já se apresentam como deficiências na urbanização, como a atuação de outras políticas sociais e a de determinados setores da administração pública, que deveriam estar atuando dentro do assentamento, como a administração regional e o controle urbano.

5. 2. 3. Avaliação sobre a UAP.

Apesar de todos os técnicos reproduzirem literalmente o discurso proferido pelo modelo de intervenção como sendo os pontos positivos alcançados, algumas importantes questões foram levantadas durante essa abordagem nas entrevistas.

Houve o reconhecimento da existência de áreas que não receberam a urbanização de forma ampla, como o que foi realizado nas áreas desurbanizadas e da necessidade de melhoria nos serviços públicos, como a limpeza pública, que ainda não realiza a coleta de resíduos sólidos satisfatoriamente, sobretudo por não ter incorporado formas de atuação que vençam as dificuldades causadas pelas características topográficas do assentamento.

Um entrevistado, atuante no trabalho técnico social, identificou a necessidade de variação nas tipologias habitacionais produzidas para o reassentamento, de forma que as novas moradias se adaptem melhor ao relevo do assentamento e que seja possível a criação de outros arranjos de espaços e compartimentos nestas habitações (entrevista n° 21).

Este mesmo entrevistado, em sua percepção acumulada no acompanhamento do processo de reassentamento de inúmeras famílias, reconhece a necessidade de melhorar a avaliação dos imóveis removidos pela urbanização, de modo que os valores de indenização sejam elevados, porque, em face do que tem sido praticado e do aumento dos preços dos imóveis no aglomerado, as indenizações não têm permitido a manutenção das famílias removidas dentro do aglomerado.

Em sua fala ele chega a reconhecer que, para os moradores, seria mais justo que a urbanização promovesse a regularização fundiária dos imóveis da favela antes de iniciar as remoções, para que os moradores pudessem ter o seu direito de posse reconhecido pela ação pública (entrevista n° 21).

Todos apontam como justificativa deste processo de indenizações reduzidas, o argumento do governo que considera não ter autonomia jurídica para promover desapropriações em áreas de ZEIS ainda não tituladas, pois o pagamento por um imóvel pela administração pública só pode ser feito através da comprovação da regularidade jurídica da posse (o imóvel fazer parte de um parcelamento aprovado e ter sido registrado em cartório).

5. 2. 4. Concepção da UAP, projetos e PGE.

Todos os técnicos relatam que a realização dos projetos aconteceu a partir das determinações concebidas pelo PGE, que os critérios adotados para seu desenvolvimento foram técnicos e que os moradores somente participaram deste processo quando eram informados das ações que iriam ser realizadas pela intervenção estruturante.

O PGE, por ter sido construído segundo um processo de mobilização social, é considerado pelos entrevistados como sendo a etapa suficiente de discussão e participação dos moradores na concepção da urbanização. A mudança nos projetos durante a intervenção estruturante só foi possível quando a equipe técnica considerava viável tecnicamente e caso não representasse alterações no planejamento financeiro da urbanização. Alguns entrevistados apontam que a retomada do processo de discussão poderia representar o comprometimento da viabilidade da intervenção em relação aos prazos e custos já assumidos durante a etapa de obtenção de recursos para financiamento da urbanização.

No entanto, os técnicos revelam que houve mudanças significativas no que foi previsto para a intervenção, por solicitações feitas por lideranças da comunidade ou pela impossibilidade de se realizar ações da forma como foram previstas pelo PGE pelas características e limitações presentes no modelo adotado durante a intervenção, inicialmente pelo PMI-BNDES e depois através do Vila Viva, financiado por recursos do PAC.

A maior mudança relatada foi o traçado da Via 276 prevista pelo plano, pois segundo os entrevistados, o traçado esboçado pelo PGE resultava numa declividade que não iria permitir a circulação dos veículos utilizados no transporte público regular. Outra alteração no que foi

previsto anteriormente foi à concepção das tipologias habitacionais produzidas para o reassentamento.

A justificativa citada para esta alteração foi a existência de projetos executivos prontos das tipologias adotadas (o que representaria uma economia de tempo e recursos) e o fato dele já ter sido executado por construtoras em outras obras da URBEL garantindo a qualidade em sua execução.

Nenhum dos entrevistados, sobretudo das áreas de engenharia e arquitetura, demonstrou o conhecimento sobre as características estabelecidas para as tipologias habitacionais estabelecidas pelo PGE, que sua concepção buscava aperfeiçoar custos e promover uma melhor adequação às características físicas e urbanísticas do assentamento, além de contribuir para sua apropriação pelos moradores (como a previsão de garagens, unidades comerciais, acessos diversificados ao longo da encosta a partir da volumetria parcialmente escalonada dos edifícios). Isto demonstra que o planejamento concebido pelo PGE, quando é conveniente, é abandonado pela intervenção estruturante.

Respondendo como se realizou a comunicação e informação à comunidade sobre os projetos da intervenção, todos os entrevistados afirmaram que eram feitas reuniões nas quais eram apresentados os desenhos técnicos, desenvolvidos através de uma apresentação digital (usando-se o programa Power Point), acompanhados de explicações, dadas pelo corpo técnico, do que seria realizado em cada obra. Foram utilizados meios digitais, como projeções dos desenhos técnicos em tela e o fornecimento das plantas técnicas impressas, para posterior assinatura pelos moradores, o que configurava, no procedimento de informação, a aceitação daquela concepção da obra pela comunidade.

Foi executada uma maquete de grandes dimensões com a simulação do assentamento após a intervenção (muito semelhante à planta de intervenção do PMI da Serra); ela está localizada no escritório técnico da URBEL, junto ao complexo esportivo construído. Segundo todos os entrevistados, não houve a utilização de outros meios senão a apresentação de documentos técnicos e a explicação oral pelos técnicos sobre os projetos de intervenção e em resposta aos questionamentos dos moradores. A maquete, que permitiria uma maior compreensão das propostas (visto que as plantas técnicas são uma forma abstrata e bastante restrita para a compreensão de seu conteúdo para quem não tem formação ou experiência na área técnica), só foi utilizada para reuniões realizadas no escritório técnico da intervenção e que tinham o objetivo de apresentar a urbanização como um todo. Também não foram utilizados outros

recursos digitais para apresentação dos projetos, como a animação computadorizada, a foto inserção e outras formas de representação virtual das propostas.

Pelo relato de um entrevistado, nota-se que a compreensão geral dos técnicos do governo é que, na intervenção estruturante, a população deveria apenas ser informada adequadamente sobre as ações que seriam empreendidas, sem nenhuma possibilidade de debate ou participação na mudança do que estava sendo implantado pela urbanização.

E21: Exatamente, (...), porque aí isso aí, assim, eu já falei isso algumas vezes, pode parecer chato, mas a gente pode até desafiar qualquer pessoa da comunidade aqui, seja ela, seja ela uma opositora, uma pessoa critica, seja uma pessoa que apoiou, seja uma pessoa né, que seja mais também alienada ao processo, qualquer um que possa dizer que a comunidade aqui não tenha sido muito informada, mas muito informada, muito mobilizada. Sabe isso aí sim, pode falar de tudo, isso não adiantou nada, isso não resolveu, mas fizemos uma mobilização muito intensa, um processo informativo muito intenso. Então todos, até aqueles que discursam, até aqueles que criticam também foram muito bem informados. Esses mesmos que estavam em trechos de obras, além de terem sido informados, eles foram acolhidos dentro da metodologia que a gente precisava. Foi dado a eles a oportunidade de se empregar em processos de empreendedorismo, foi dado a eles um reassentamento, a possibilidade, o processo educativo na questão ambiental e sanitária [...].

Pelo relato da maioria dos técnicos, nas reuniões de apresentação da intervenção estruturante no aglomerado, a participação da comunidade se dava no sentido de exigir a realização de obras já conquistadas pelo Orçamento Participativo e que não tinham sido realizadas. Os entrevistados, entretanto, destacaram em suas falas, que a maior parte destas obras na área de estudo, acabaram sendo executada através da intervenção estruturante.

A justificativa dos entrevistados da área de engenharia e arquitetura para a incorporação de projetos já desenvolvidos em outros empreendimentos do OP é que representaria uma economia de tempo e de recursos para a intervenção estruturante.

Este fato demonstra que os recursos para a intervenção estruturante acabaram sendo utilizados para compensar, mais uma vez, a omissão no atendimento pelo poder público das necessidades dos moradores, conquistados através dos fóruns oficiais de definição das políticas públicas. Os dois empreendimentos em questão foram realizados com pelo menos sete anos de atraso

Quando entrevistados sobre os elementos balizadores dos projetos, sobretudo quanto à consideração do espaço existente da favela, os técnicos informaram que, além das diretrizes

esboçadas pelo PGE, o levantamento topográfico do território foi a base para a concepção dos projetos.

Os técnicos da área de engenharia e arquitetura identificaram as dificuldades dos projetos em prever as ações que seriam necessárias à urbanização de determinados espaços, devido à limitação da topografia em registrar, efetivamente, o que existe no espaço da favela, sobretudo suas características altimétricas (ou seja, as alturas e desníveis do relevo, dos espaços e das construções existentes).

Segundo eles, isto resultou num processo de abandono de muitos projetos executivos elaborados, devido à sua imprecisão, além de constantes alterações na urbanização prevista, durante a execução das obras, para compensar situações imprevistas, principalmente pela falta de apuro no cadastramento das edificações adjacentes aos espaços urbanizados. Tal evidência é um indicativo da necessidade de incorporação de outros instrumentos de planejamento e projeto para intervenções deste tipo.

Conforme esses entrevistados, essa situação tem se agravado ao longo da intervenção, sobretudo pela queda na qualidade dos projetos executivos elaborados atualmente pelas empresas. É importante ressaltar que a responsabilidade pelo controle de qualidade dos projetos contratados é da própria prefeitura e da URBEL.

5. 2. 5. Execução da UAP.

Segundo os relatos dos entrevistados, até mesmo dos profissionais da área social, a execução das obras ocorreu segundo as prioridades estabelecidas, principalmente, pela engenharia. A construção da avenida, etapa de maior porte da urbanização prevista, a execução das remoções nas áreas que seriam desurbanizadas e a abertura de vias veiculares foram as ações priorizadas por esta diretriz. Outro fator para o início da execução das obras era a existência de projetos executivos concluídos, o que autorizava a execução de mais uma frente de obras.

Os processos de reassentamento provisório, através da locação pela URBEL de imóveis dentro do aglomerado, tiveram que ser garantidos para centenas de pessoas no aglomerado, as quais seriam reassentadas nos edifícios construídos, somente após a consolidação da avenida. Além disso, a intervenção também financiou, através do PROAS, a aquisição de imóveis dentro do aglomerado para os moradores removidos que não aceitaram ser reassentados nos apartamentos em construção.

Os relatos dos entrevistados sobre às situações de indenização de remoções e aquisição de moradias para os reassentamentos que acompanharam, indicam que não existiu um controle ou gestão dos valores praticados, bem como de seus impactos posteriores na valorização imobiliária do aglomerado, apenas os valores de referência para indenização das benfeitorias (construções) feitas pelos moradores. Além disso, os entrevistados também revelaram que a negociação das habitações de interesse social, construídas pela urbanização, ocorreu e continua ocorrendo livremente com a participação da URBEL. Segundo eles, após o cumprimento do prazo de permanência de dois anos, estabelecido num Termo de Acordo assinado quando assume a moradia, o morador reassentado pode vender o imóvel, praticando os valores que preferir, desde que o comprador atenda aos critérios dos beneficiários da PMH.

5. 2. 6. Outras formas de UAP.

As entrevistas demonstram que o contexto atual das políticas habitacionais, restritas a algumas ações previstas pela PMH¹⁰⁹ é completamente aceito pelos técnicos do governo e que, em relação à urbanização estruturante, não existe a percepção da possibilidade de associação entre a intervenção estruturante e as demais linhas de ação e programas disponíveis na legislação municipal, como a cogestão e a autogestão, a assessoria técnica aos processos de autoconstrução. Em alguns relatos, as dificuldades enfrentadas em experiências anteriores da PMH, como a autogestão (entrevista nº 21), foram apresentadas como justificativa para tal abandono.

5. 2. 7. Outros atores.

Os entrevistados mostraram um profundo desconhecimento das entidades e iniciativas da sociedade civil atuantes no aglomerado e seus relatos se referem de maneira genérica apenas a ações de assistência social realizada por instituições religiosas.

Os técnicos demonstraram conhecimento do discurso que representa o modelo das intervenções estruturantes, ao mesmo tempo em que apontam diversos aspectos deficientes

¹⁰⁹ As ações que tem sido efetivamente empreendidas nas vilas e favelas da cidade pela URBEL são: urbanização estruturante através do programa Vila Viva, realização de projetos e obras através do Orçamento Participativo para vilas e favelas (financiada pelo FMHP), intervenções em áreas de risco do PEAR e produção de novas habitações através do programa federal Minha Casa Minha Vida. Existem processos de regularização fundiária de conjuntos habitacionais e de parcelamentos em áreas de ZEIS, e também algumas ações de controle urbano, implementadas por setores específicos da administração da URBEL, porém seus resultados não representam um universo considerável em relação às prioridades observadas.

nele. Observa-se que, no geral, os técnicos mantêm sua percepção ao cotidiano da operação prática da urbanização, revelando, em alguns casos, as evidências identificadas pela pesquisa sem no entanto estabelecer relações entre os problemas enfrentados na sua prática e as características do modelo executado por eles.

Mesmo tendo sido entrevistados profissionais que atuaram na primeira fase da PMH, apenas um deles fez referências a estas práticas e apontou a possibilidade, na sua opinião de retomarem estas outras formas de ação pública, como a autogestão para a promoção de melhorias habitacionais.

Na avaliação da urbanização, é possível identificar semelhanças entre as respostas dos moradores e as dos técnicos tanto na identificação dos aspectos positivos, quanto na dos negativos. As maiores divergências se encontram na percepção de cada grupo sobre as outras experiências de urbanização anteriores.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese se confirmou a partir da constatação de que o modelo das intervenções estruturantes não se concretiza. Isto decorre da adoção na prática operada pelo planejamento e pela execução das intervenções orientadas segundo os seguintes pressupostos gerais: a ideologia do espaço, o determinismo ambiental e a atribuição ao morador do ônus em atender às suas necessidades habitacionais.

A ideologia do espaço reproduz a compreensão de que as transformações espaciais são suficientes para estimular as transformações sociais em qualquer área afetada pela urbanização. Além de existirem outros fatores responsáveis pelas dificuldades da população em favelas, sabe-se que a priorização na construção de redes de infraestrutura e de serviços urbanos básicos nunca alcança um nível suficiente para cada favela e cada bairro.

A urbanização incompleta é uma característica central do modelo das cidades brasileiras e uma estratégia de valorização diferencial da terra urbana, da qual o Estado é o agente determinante. Ou seja, o ideário de igualar a favela à cidade, através da eliminação da precariedade urbanística, não se apresenta como factível se observarmos o que ocorre na área de estudo e em outras experiências de urbanização estruturante.

As percepções dos pontos positivos da intervenção estruturante, colhidas junto aos entrevistados, revelam sua estratégia como a ilusão urbanística que busca convencer os grupos que a ela são submetidos sobre os aparentes ganhos, mas que dificilmente podem ser considerados como melhorias na qualidade de vida ou redução da injustiça social nestes assentamentos. Algumas frases colhidas nas entrevistas e ao longo de todo o processo de pesquisa podem ser sintetizadas em expressões como:

- *Agora a favela possui uma rua de verdade, uma avenida.*
- *O resto da cidade passou a olhar para cá, dá para ver os predinhos de longe, isto acabou quebrando barreiras.*
- *A favela agora está integrada na cidade, agora todos podem passar por aqui sem medo pela avenida.*
- *O governo se propôs a fazer e fez. Não ficou só na promessa.*

A expectativa das agências internacionais, a partir dos programas de financiamento à urbanização de favelas, nos últimos 30 anos, acabou se realizando. Atualmente, o governo local incorporou por completo os seus pressupostos e assumiu diretamente o financiamento

destas ações. E os *upgrading programs* acabam produzindo efeitos perversos, como manter sustentáveis as condições de pobreza e segregação urbana ou desmobilizar os movimentos de luta pela terra.

A prioridade dada à recuperação ambiental, chamada por ROY (2009) de determinismo ambiental, possui um apelo ideológico bastante convincente, pois considera que a qualidade do meio-ambiente natural é um direito que deve ser garantido também aos pobres. Porém, se, na urbanização das favelas, a prioridade dada a este aspecto produz ganhos para a ecologia da cidade toda, em contrapartida, tem se mostrado bastante custoso para a dinâmica dos assentamentos que sofrem este tipo de intervenção. Ao mesmo tempo, no resto da cidade, esta mesma concepção é abandonada drasticamente em seus princípios, quando se nota, por exemplo, em Belo Horizonte, a recorrente desnaturalização de áreas ambientalmente sensíveis, como fundos de vale e calhas de rios, através da urbanização por grandes vias veiculares (avenidas sanitárias).

O falso argumento ambiental não evitou a destruição das águas urbanas e muito menos a preservação das encostas pela cidade como áreas não antropizadas, mas imprimiu aos assentamentos precários o ônus de assumir esta responsabilidade ambiental. Entretanto, esta mesma diretriz poderia ter sido implementada na urbanização de favelas sem tornar-se um ônus, se utilizasse alternativas de preservação ambiental associadas a formas de ocupação sustentáveis.

Por toda a cidade, as encostas são ocupadas por formas predatórias de adensamento, sem respeitar suas características ambientais (geomorfológicas, hidrológicas ou os biomas presentes), promovendo uma ocupação que resulta em muitos problemas urbanos. Ao mesmo tempo, na favela, a cassação deste direito de ocupação é garantida pela intervenção estruturante. Nos dois casos, outras formas de moradia, de urbanização e de utilização deste relevo poderiam ser implementadas, garantindo o crescimento e a sustentabilidade da cidade, tanto para classes sociais abastadas consumidoras dos produtos do mercado imobiliário quanto para populações pobres produtoras dos assentamentos informais.

Porém, a subordinação destes tipos de assentamentos e seus habitantes a uma prioridade, uma ideologia que privilegia a economia técnico-financeira dos recursos públicos, em detrimento da preservação das condições de vida dos moradores na favela, fez com que a UAP adotasse a desocupação destas áreas.

Na intervenção estruturante, a produção de novas habitações pelo Estado não é capaz de fazer frente às demandas quantitativas do déficit habitacional (composto pela carência característica deste tipo de assentamento e incrementado pelo número famílias desalojadas por conta da urbanização, diretamente, ao serem afetadas pelas obras ou indiretamente, ao sofrerem os efeitos no mercado imobiliário).

O modelo estudado busca implementar a política de urbanização com as seguintes características: atuação pública através de um planejamento integrado; a participação dos moradores em todas as etapas; e execução das ações dentro de um contexto de multissetorialidade.

Mesmo representando um padrão diferenciado das práticas públicas historicamente executadas nos assentamentos precários, de acordo com o que foi observado na área de estudo, e pela percepção dos entrevistados, estas intervenções promovem transformações no espaço que podem ser descritas como:

- a promoção da reestruturação do sistema viário, através da criação e do alargamento das vias veiculares, que acaba desarticulando o tecido urbano existente.
- a remoção de extensas áreas urbanizadas para a demarcação de áreas de preservação permanente ou a desocupação de áreas *non-aedificandi*, sem promover a integração destes territórios com o entorno remanescente e sem desenvolver possibilidades de apropriação e ocupação pelos moradores.
- a implantação de sistemas de mesoestruturas urbanas, adotando padrões tecnológicos convencionais que, nem sempre, se mostram adequados às características da favela (geografia física, regimes de utilização, padrões de operação).
- a ausência na promoção de melhoria nas condições de habitabilidade do assentamento, no que se refere aos aspectos da moradia relativos à insolação, ventilação, segurança construtiva e dimensões mínimas de compartimentos, além de não atuar no interior das quadras no que se refere à densidade da ocupação.
- a participação no mercado imobiliário da favela, sem tomar medidas de controle e gestão da valorização imobiliária que também decorre destes processos:
 - a) produzindo demanda de moradias, como resultado das remoções realizadas para a execução das obras e não atendidas pela produção de novas habitações pela urbanização;

- b) injetando recursos públicos, através da locação e da compra de imóveis, durante o processo de reassentamento de moradores afetados pela remoção e;
- c) contribuindo indiretamente para a valorização das áreas beneficiadas, através dos reflexos das melhorias realizadas.

- a ausência na atuação do Estado para atender às demandas por serviços públicos essenciais, tais como: a fiscalização de trânsito e gerenciamento do transporte público; a gestão e manutenção das áreas de preservação permanente, praças e parques; a insuficiência de equipamentos públicos; a promoção de medidas de combate à pobreza e para a geração de trabalho e renda; o policiamento e o combate ao tráfico de drogas.

A mobilização social promovida pela intervenção estruturante demonstra que a sua ação de informação à população sobre as ações feitas, busca o apoio e a colaboração dos moradores, ao invés de possibilitar uma efetiva apropriação pela participação popular no desenvolvimento das políticas públicas. O trabalho técnico social desenvolvido restringe-se ao período de execução da intervenção e tem como principal finalidade viabilizar o processo de urbanização e minimizar possíveis conflitos sociais ou reações desfavoráveis ao que foi planejado.

Embora algumas ações persistam após o término das obras, o processo de participação popular não possibilita alterações significativas no escopo desta intervenção. Baseada no PGE e elaborada exclusivamente pelos técnicos, a intervenção não contempla a possibilidade de alterações decorrentes das mudanças no assentamento ou nas necessidades dos moradores, em função do tempo decorrido entre a conclusão do PGE e a concepção dos projetos desenvolvidos para a intervenção.

Além disso, as exigências e limitações estabelecidas pelos programas de financiamento demandam ajustes nas propostas e hierarquia estabelecidas pelo PGE, que não são discutidas com a população. A URBEL argumenta que esta necessidade é atendida através da submissão ao CMH de todo o planejamento das intervenções estruturantes, no entanto, o potencial de participação presente no CMH apresenta uma forma institucionalizada, com uma representatividade da sociedade civil restrita às associações de luta por moradia, e que portanto não tem sido analisado pela a população de vilas e favelas.

A prefeitura adota a estratégia de priorizar a execução da regularização urbanística antes de realizar a regularização jurídica. Em face da complexidade do alcance dos objetivos estabelecidos pela intervenção estruturante para a urbanização, esta dependência resulta no protelamento da regularização efetiva da posse da terra pelos moradores. Ocorre ainda que a

resistência do poder público municipal em aplicar os instrumentos de política urbana, para o cumprimento da função social no território ocupado pela favela de propriedade privada, onera o processo de regularização da terra, por conta dos altos custos assumidos na desapropriação.

Além dos aspectos decorrentes da insegurança jurídica, efeito da ausência de regularização fundiária plena, verifica-se que a permanência dessa condição torna-se uma estratégia para a redução dos custos com as remoções, através do pagamento de indenizações precárias, pois apenas remuneram as benfeitorias construídas pelos moradores (sem levar em conta custos indiretos decorrentes dos processos da autoconstrução), sem reconhecer o direito adquirido da posse da terra.

Considerando estes aspectos observados no caso estudado do modelo de intervenções estruturantes, compreende-se que o Estado reconhece a favela enquanto território, mas não a reconhecer enquanto lugar. Além das suas necessidades básicas ainda não serem atendidas satisfatoriamente, os aspectos singulares que definem a favela enquanto assentamento humano são desconsiderados e isto acaba por causar um efeito desurbanizante, ou seja, ao realizar as ações que pretendem promover melhorias nas condições de vida da população, a urbanização acaba dificultar a sobrevivência cotidiana dos moradores.

A intenção de transformar a favela através da urbanização desconsidera as características e dinâmicas específicas desta forma de organização socioespacial, que é determinada, principalmente, pela prática cotidiana na produção do espaço.

A flexibilidade nas regras para o uso e ocupação do espaço permite, aos moradores da favela, o enfrentamento, de forma singular e autônoma (sem a ajuda do Estado), dos desafios e dificuldades da sobrevivência. Esta autonomia é comprometida pela urbanização.

Ao contrário do que tem sido priorizado pelo poder público, tanto em nível local quanto nacional, as políticas públicas para os assentamentos precários precisam considerar uma escala de território que seja determinada a partir da vivência dos sujeitos da urbanização.

Tal como experimentado em períodos anteriores ao da urbanização estruturante, isto exigiria que o planejamento trabalhasse com uma variedade de escalas espaciais, com tempos flexíveis de ação e com uma distribuição diferenciada dos recursos. Assim as diferenças presentes, tanto no campo de atuação (a favela), quanto nos agentes responsáveis pela na ação pública (os técnicos envolvidos), poderiam ser integradas aos sujeitos deste planejamento (os moradores), com suas expectativas e contradições, possibilitando uma transformação socioespacial pela urbanização sem o determinismo espacial observado no modelo estudado,

utilizando uma prática e uma política construídas através de um processo permanentemente coletivo.

Os espaços de interesse social e de urbanização precária continuam sobrevivendo através da força produtora da autoconstrução empreendida pelos seus moradores ou por outros, financiados pelos recursos dos próprios moradores. Desta forma, seguem um desenho aleatório, porém racional e submetido a uma lógica consolidada na prática e no saber cotidiano de construir as casas e o entorno daquele lugar.

A partir das constatações obtidas nesta pesquisa, a busca por novos arranjos e práticas na transformação da realidade pode ser um desdobramento. Acredita-se que a experimentação a curto e médio prazo de outra prática de planejamento, vivenciada através da assessoria técnica, da mediação junto a movimentos locais, da participação nos conselhos deliberativos de políticas públicas pode ser o caminho por onde o conhecimento técnico e seus produtores podem contribuir na superação destas contradições.

Além disso, a mudança do papel dos técnicos do governo também é importante, para que passem a atuar como agentes políticos que promovam a difusão da informação do planejamento, servindo como instrumento da população para o debate e a apropriação da ação estatal da forma que melhor lhe convier. O conhecimento e o esforço destes profissionais devem ser utilizados para incrementar e adequar a capacidade do Estado às necessidades da sociedade, ao invés do que foi observado, para submeter às demandas de um assentamento às conveniências e limitações do poder público.

Acredita-se que esta mediação entre o conhecimento técnico científico e os saberes cotidianos deve ser feita junto às políticas públicas e a atuação estatal, de modo que as forças da produção do espaço na favela participem efetivamente da sua concepção e transformação, seja pela urbanização seja pelas práticas cotidianas.

O resgate, pelo planejamento e pela urbanização, dos processos autogestionários pode ser uma forma de dar início a essas novas práticas, utilizando-se de financiamentos públicos disponíveis, como os recursos do programa MCMV Entidades, das possibilidades que podem surgir a partir da participação popular no OP e no CMH e de parcerias com organizações não governamentais (ONG e OSCIP).

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. *A cidade com-fusa - a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Vol. 9, N° 2 (Novembro). ANPUR, 2007. Disponível: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/issue/view/19>>. Acesso em: 23/06/2013.

----- *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: Antac, 2009.

ALIANÇA DAS CIDADES. *Urbanização de Favelas em Foco. Experiências de Seis Cidades*. São Paulo: The Cities Alliance e Prefeitura de São Paulo, 2008.

ALMEIDA, R. M. *Favelas viram bairros de verdade? Reflexões sobre a propaganda do programa Vila Viva do Aglomerado da Serra*. In: Revista Oculum Ensaio n° 16. Campinas: PUC Campinas, 2012 (jul/dez).

ANDRADE, M. E. L. *Regularização Fundiária de favelas: o caso HBB*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Brasília, 2008.

ANDRADE, L. T. de. *Urbanização de favelas: inserção na cidade?* 34° Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais. Seção Temática 03 - Cidades: dimensões, escalas e composições. Anais: ANPOCS, 2010.

ASSIS, E. S. et al. *Experiência de planejamento participativo na urbanização de favelas em Belo Horizonte*. In: MALTA, M. TURKIENICZ, B. (org.) *Desenho Urbano: Anais do II SEDUR – Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil*. São Paulo: PINI. Brasília: CNPQ. Rio de Janeiro: FINEP, 1986.

ANTONUCCI, D. et al. *Un-Habitat - Das Declarações Aos Compromissos*. São Paulo: Romano Guerra, 2009.

ASSUNÇÃO, E. A. de; SCHRAMM, F. R. *Bioética e habitação: leitura ética sobre as ocupações urbanas no centro do Rio de Janeiro*. Revista Bioética n° 21. Brasília: Conselho Federal de Medicina, 2013.

AZEVEDO, S. *Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH*. Revista de Administração Municipal n° 22 (4) Rio de Janeiro: FGV/EBAPE. (out/dez.1988)

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Projetos Lotes Urbanizados*. Rio de Janeiro: BNH, 1978.

BARBOSA, A. C. M. M., BUSTILLOS, C. S. R. SOEIRO, J. R. C. *Projetos Multissetoriais Integrados: Uma abordagem para as questões sociais*. Documento on-line. BNDES, 1998. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Questoes_Sociais/199812_2.html> Acesso em: 15/03/2014.

BARRETO, Abílio. *Belo Horizonte: memória histórica e descritiva: história antiga e história média*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1995.

BEDÊ, M. M. C.. *Trajeto da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993/1996*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

BELO HORIZONTE. *Legislação do Programa de Regularização de Favelas – PROFAVELA – Comentário Geral*. Plano Municipal de Habitação Popular II (vol.7). Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1985.

----- *Política Municipal de Saneamento – Anexo I: situação da Política Municipal de Habitação*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/comusa/Anexo.pdf>>. Acesso em: 15/03/2014.

----- *Histórias de bairros de Belo Horizonte : Regional Centro-Sul*. Belo Horizonte: APCBH; ACAP-BH, 2008a. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=arquivopublico&tax=16853&lang=pt_BR&pg=6742&taxp=0&>. Acesso em: 15/03/2014.

----- *Plano Estratégico BH 2030 – A cidade que queremos*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br/content/planejamento-estrat%C3%A9gico-2030>>. Acesso em: 15/03/2014.

----- *Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2010.

----- *Diário Oficial do Município*. Edição N.: 4432 Ano: XIX. 8 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1110422>>. Acesso em: 15/03/2014.

BLANK, G. *Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela*. In: VALLADARES, L. P. (org.) *Habitação em Questão* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

BOIS, M. C. M. S. *Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da Política Municipal de Habitação*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UMFG, 2013.

BOLAFFI, G. *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*. In: *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. MARICATO, E. (org.). São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

----- *Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos*. In: VALLADARES, L. P.(org.) *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981 (2º edição).

BONDUKI, N. *As origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 1998.

BORJA, J. CASTELLS, M. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de información* Madri: Ed.Taurus, 1997.

BRAGON, R. *Defensoria acusa prefeitura de BH de discriminar favelas alvo de obras do PAC*. Especial para UOL Notícias, em 25/11/2009. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2009/11/25/defensoria-acusa-prefeitura-de-bh-de-discriminar-favelas-alvo-de-obras-do-pac.jhtm>. Acesso em 31 de março de 2010.

BRANDENBERGER, F. *Plano Global Específico: um instrumento de planejamento urbano em assentamentos subnormais*. In: *Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2001. Disponível em: <<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/54.pdf>>.

BRANT, V. C. e KOWARICK, L.(org.) *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Editora Loyola, 1975.

BRASIL. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Cadernos do Ministério das Cidades – vol.1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

----- *Programa Habitar Brasil BID*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

----- *Manual de apresentação de propostas – 2007. FNHIS Ação: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

----- *Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

----- *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Edição Bilingue, Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2010 (1º edição).

----- *Avanços e desafios da Política Habitacional.Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010a.

----- *Trabalho Social e Intervenções Habitacionais - Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2011 (1º edição).

----- *Balço completo PAC2. Eixo Minha Casa Minha Vida*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012.

BUENO, L. M. M.. *PROJETO E FAVELA: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2000.

BUENO, L. M. e PUPO, S. *Entre avanços e retrocessos – as contradições ou armadilhas da participação no planejamento urbano participativo*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* V.14-Nº1. São Paulo: ANPUR, 2012. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/issue/view/109>> Acesso em: 10/07/2013.

BURGOS, M. B. *Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. (org.) *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. (1º Ed. 1998).

CARDOSO, A. L. *Urbanização de Favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando desafios*. Anais. XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém, 2007.

----- *Contextualização / Caracterização*. In: *Cidades, Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários. Parâmetros conceituais, técnicos e Metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008

----- *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L. ANDRADE,, L. T. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. In: *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, R. MARQUES, B. P. *Policies to improve the lives of slum dwellers – from internacional agreements to local contexts. The brazilian case study*. 16º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional. Portugal: APDR, 2010.

CASTELLS, M.. *O espaço de fluxos*. In: *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CECCHETTO, F. R. *Galeras Funk cariocas: os bailes e a constituição dos ethos guereiro*. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. (org.) *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. (1º Ed. 1998).

CHINELLI, F. *Os Loteamentos de Periferia*. In: VALLADARES, L. P. (org.) *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

COSTA, E. *Vila Viva: Transformando vidas*. Belo Horizonte: Edição do autor, 2008.

COSTA, H. S. M. MENDONÇA, J. G. *Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana em Belo Horizonte*. XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu: ABEP, 2010.

COSTA, G. M. *A Contribuição da teoria do espaço de Lefebvre para a análise urbana*. In: LIMONARD, E. *Entre a ordem próxima e a ordem distante: contribuições a partir do pensamento de Henri Lefebvre*. Niterói: GECEL-UFF, 2003. Livro eletrônico disponível no site: www.anpur.org.

----- *Análise de processos socioespaciais: contribuições metodológicas a partir da teoria e de resultados de pesquisas*. GEOgraphia - Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói: UFF, 2005. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/178/170>. Acesso em: 23 Abr. 2014.

COSTA, H. S. M.; COSTA, G. M. *Repensando a análise e a práxis urbana: algumas contribuições da teoria do espaço e do pensamento ambiental*. In: Diniz, C. C.; LEMOS, M. B. (org.) *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

COSTA, S. A. SARTORI, L. A.. *Programa Municipal de regularização de Favelas de Belo Horizonte*. In: MALTA, M. TURKIENICZ, B. (org.) *Desenho Urbano: Anais do II SEDUR – Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil*. São Paulo: PINI. Brasília: CNPQ. Rio de Janeiro: FINEP, 1986.

DAMIANI, A. L. *A Cidade (des)ordenada e o cotidiano*. Revista do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. RDG Vol. 9. São Paulo: Departamento de Geografia - FFLCH – USP, 1995.

DANTAS, A. MAHER, J. SALOMÃO, J. BERER, R. RAMOS, A. LOURENÇO, R. *Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento*. Revista BNDES Setorial nº 36. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

DENALDI, Rosana. *Política de urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

DE SOUZA, N. R.. *Habitação popular e normalização no contexto do urbanismo curitibano*. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 9, 2013.

DOWDNEY, L. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2003.

DUARTE, C. R. SILVA, O. L. e BRASILEIRO, A. (org.) *Favela, um bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro*. São Paulo: PRO-EDITORES, 1996.

HOLANDA, A. B. *Dicionário Aurélio da língua portuguesa*. São Paulo: Editora Positivo, 2003

- FERNANDES, E. *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- . *Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo da história?* In: FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. (org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey / Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- . *Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão*. In: COSTA, G. M. e MENDONÇA, J. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008.
- FERNANDES, E. PEREIRA, H. D. *Legalização de favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?* Revista Planejamento e Políticas Públicas. PPP N° 34. 2010 (jan-jun).
- FERNANDES, M. *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.
- FERRO, S. *Nota sobre o "Vício da Virtude"*. Revista Novos Estudos – CEBRAP, n° 76. Edição Digital: CEBRAP, 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300012> Acesso em: 15/09/2013.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão — duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo : Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FREIRE, L. L. *Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados*. Revista Dilemas, 2008. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas2Art4.pdf>> Acesso em: 15/03/2014.
- FRIEDMANN, J. *Planificación en el Ambito Publico*. Madri: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1991.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional municipal no Brasil 2010*. Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.
- GOMES, G. C. *A inscrição da produção do espaço na valorização do valor: reflexões acerca da (re)produção socioespacial contemporânea de Belo Horizonte*. Programa de Pós-graduação do Departamento de Geografia da UFMG, 2012. Tese (doutorado).
- GUIMARÃES, A. L. C. *Tráfego de drogas: percepções e concepções de seus agentes na cidade de Ribeirão Preto*. Programa de Pós-graduação em Psicologia da USP, 2005. Dissertação (mestrado).
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005
- HERRERA, J. *Cartografia Social*. Espanha: Universidade de Laguna, 2008. Disponível em: <http://www.juanherrera.files.wordpress.com/2008/01/cartografia-social.pdf>. Acesso em 17/06/2013.
- IBAM. *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Relatório Final (Vol. I): Resultado das Análises . Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2002.
- . *Urbanização de Assentamentos Informais e Regularização Fundiária na América Latina*. Foro Iberoamericano e do Caribe sobre Melhores Práticas – Aprendendo da Inovação (Vol.4). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2004.

------. *Projeto Refavela – Manual para qualificação de assentamentos urbanos degradados*. Relatório de Análise Integrada: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2006.

IBGE. *Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010*. Brasília: IBGE, 2010.

------. *Censo Demográfico 2010 – Aglomerados subnormais: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

JUNIOR, L. R. C. S. *O programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Dissertação (mestrado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da UFRJ, 2006..

KAPP, Silke. *A outra produção arquitetônica*. In: *Estéticas do Deslocamento*. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estética, 2008.

KAPP, Silke et al. *Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida (HVQ)*. In: *Proposta de estudos referenciais e de estratégias de ação para o planejamento do desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Marco Teórico-Metodológico e Plano de Trabalho VOLUME II*. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/>. Acesso em 25 de julho de 2013.

KAPP, S.; SILVA, M. M. A. *Quem mora nas favelas?*. Emetropolis. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, v. 9, p. 28-35-35, 2012. Disponível em: < http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=33&lang=pt>.

KOWARICK, L. *A espoliação urban*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

------. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2009.

------. *Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009a.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1968.

------. *A vida cotidiana do mundo moderno*. São Paulo: Editora Ática, 1991 [1º Ed. 1968].

------. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999 [1970].

------. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

------. *A produção do Espaço*. Tradução de PEREIRA, D. B. e MARTINS, S. M. M. (do original: Lefebvre, Henri. *La production de l'espace*. 4e édition. Paris: Anthropos, 2000). Primeira versão: fev.2006.

LIMA, A. J. de. *Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas*. São Paulo: Annablume, 2010.

LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOPES, João Marcos de Almeida e PULHEZ, Magaly Marques. *De molde a contramolde: (re)construindo questões sobre a urbanização de favelas*. Cadernos do IPPUR, v.22, n.2. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008(ago/dez).

MARICATO, E. *Autoconstrução, a arquitetura possível. In: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* MARICATO, E. (org.). São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

----- *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras.* Revista São Paulo em Perspectiva, nº 14 (4). São Paulo: Fundação São Paulo / Fundação SEADE, 2000.

----- *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento Urbano no Brasil.* In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* Petrópolis: Vozes, 2002.

----- *Metrópole, legislação e desigualdade.* Revista Estudos Avançados 17 (48), 2003

----- *Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade.* In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Orlando dos Santos Junior (org.). *As metrópoles e a questão social brasileira.* Rio de Janeiro: Editora Revan; Fase, 2007.

----- *Informalidade Urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada* In: Luiz Eduardo Wanderley e Raquel Raichelis (org.). *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública.* São Paulo: EDUC PUC-SP, 2009, p. 269-292.

----- *O impasse da política urbana no Brasil.* Petrópolis: Ed. Vozes, 2011.

MELO, I. D. O. *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.* Programa de Pós-graduação do Departamento de Geografia da UFMG, 2009. Dissertação (mestrado).

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETAS). *Roteiro de trabalho para urbanização de favelas – Guia Prático.* Belo Horizonte: SETAS, 1987.

MONNERAT, G. I. SOUZA, R. G. *Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos.* In: Revista SER Social de Departamento de Serviço Social - Universidade de Brasília (v. 12, n. 26). Brasília: UNB, 2009 (jan/jun). Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/1023/683>. Acesso em: 25/04/2014.

MONTE-MÓR, R. L. de M. *Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira.* In: COSTA, G. M. e MENDONÇA, J. G. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória e perspectivas.* Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008.

MORADO NASCIMENTO, D. *A autoconstrução na produção do espaço urbano.* In: MENDONÇA J. G. de; COSTA, H. S. de M. (org.) *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.* Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2011.

MORADO NASCIMENTO, D.; TOSTES, S. P. *Espaço público e políticas habitacionais lusófonas.* In: 1º CIHEL - Congresso Internacional Habitação no Espaço Lusófono. Lisboa: Argumentum, 2010. v. 1. p. 1-23.

MORADO NASCIMENTO, D.; TOSTES, S. P. *Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil.* Arquitectos, São Paulo, ano 12, n. 133.03, revista eletrônica Vitruvius, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/12.133/3936>>. Acesso em: 15/03/2014.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira, crítica à razão dualista / O ornitorinco*. São Paulo, Editora Boi Tempo, 1987.

----- *O vício da virtude - Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil*. Revista Novos Estudos – CEBRAP, nº 74. Edição Digital: CEBRAP, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n74/29640.pdf>> Acesso em: 15/09/2013

OLIVEIRA, S. S. R. *O movimento de favelas de Belo Horizonte (1959-1964)*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

OLIVEIRA, T. B. L. G. *Como se faz uma favela: Práticas e cotidiano na produção do espaço urbano periférico*. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, 2011.

OSTOS, L. M. B.. *As idéias dentro do lugar: Plano Global Específico. As idéias brotadas do lugar: participação e conteúdo. Um estudo a partir da Vila da Paz em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

PASSOS, E. BARROS, R. B. *A cartografia como método de pesquisa-intervenção*. In: *Pistas do método da cartografia: Pesquisa-intervenção e produção de subjetividade*. PASSOS, E. KASTRUP, V. e ESCÓSSIA, L. (orgs.). Porto Alegre: Sulina, 2009.

PORTES, A. *Política habitacional, pobreza urbana e o Estado: as favelas do Rio de Janeiro, 1972-76*. Mimeografado. Trabalho preparado para a “Conference on Shanty-Towns”, promovida pela Werner-Gren Foundation, em julho de 1977. Disponível em: < http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/politica_habitacional_pobreza_urbana.pdf>. Acesso em: 15/03/2014.

PULHEZ, M. M. *Espaços de favela, fronteiras de ofício. Histórias e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização*. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, da Universidade de São Paulo, 2007

PERLMAN, J. E. *O Mito da Marginalidade: favelas e políticas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RIBEIRO, L. C. Q. JUNIOR, O. A. S. *Desafios da Questão Urbana*. Artigo. Publicado no jornal Le Monde Diplomatique Brasil, ano 4, n.45, 2011 (abril) Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1631%3Arepensando-a-questao-urbana-brasileira&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt>. Acesso em 06/02/2013.

ROSA, J.S. e DENALDI, R. (coord.) *Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

ROY, A. *The 21 st-Century Metropolis: New Geographies of Theory*. Regional Studies, Vol. 43.6. Inglaterra: Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, 2009(jun.). Disponível em: <http://rsa.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00343400701809665#.UcpZRDUyBg0>. Acesso em: 08/03/2013.

ROY, A. *Planejamento e gestão espacial da pobreza*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Vol. 11, N° 1 (Maio). ANPUR, 2009. Disponível: < <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/214>>. Acesso em: 23/06/2013.

SANTOS, C. N. F. *Metaurbanização – O caso do Rio de Janeiro*. Revista de Administração Municipal – n° 149 (p.6-34). Rio de Janeiro: IBAM, 1978 (out-dez)

----- *Como projetar de baixo para cima uma experiência em favela*. Revista de Administração Municipal – n° 156 (p.6-27). Rio de Janeiro: IBAM, 1980 (jul-set)

----- *Movimentos Sociais Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

----- *A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte a partir de 1990*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Tese (doutorado). 2006.

SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo e globalização natureza do espaço*. São Paulo: HUCITEC, 1998

SELL, C. E. *Sociologia Clássica: Marx, Durkeim e Weber*. Petrópolis: Vozes, 2012

SILVA, M. M. A. *Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras*. Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG, 2013. Tese (doutorado).

SILVA, J.S.(org.) *O que é favela, afinal?*. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. Distrito Federal: Pindorama, 1975.

SMOLKA, M. *Regularização da Ocupação do Solo Urbano: O problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema*. In: FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Ed.Del Rey, 2003.

SOUZA, M. L. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2006.

TEIXEIRA, M. C. V. *Espaço projetado e espaço vivido na habitação social: os conjuntos goiânia e araguaia em belo horizonte*. Tese (doutorado). Programa de Pós -Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidad e Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, 2004.

TURNER, J. *Building Community: a third world case book*. Londres: Ed. Bertha Turner, 1988. (Building Community Books)

TOPALOV, C. *Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965*. Revista Espaço e Debates. Ano VIII, v.1, n.23. 1988.

URBEL. *Política Municipal de Habitação: 1993 - 1996*. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 1996. S/N.

----- *Plano Estratégico de Diretrizes de intervenção em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de especial interesse social*. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2000.

----- *Plano Global Específico do Aglomerado da Serra*. Belo Horizonte: DAM e Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2001.

----- *Programa Vila Viva – urbanização de favelas (apresentação institucional)*. Arquivo digital disponibilizado em seminário. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, 2011.

----- *Universo de atuação da Urbel (mapa) Divisão de Planejamento*. 2012.
Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=eepTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=7491&lang=pt_br&pg=5580&taxp=0>. Acesso em: 03/06/2013.

----- *BH Morar. Política Municipal de Habitação*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://issuu.com/geel/docs/20130924_pmh_producao_habitacional>. acesso em: 15/03/2014.

----- *Revista Urbanização e Habitação*. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, 2014. Ano 1, N° 1.

VAINER, C. *Pátria, Empresa e Mercadoria*. In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

VALLADARES, L. P. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

----- *Habitação em Questão* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979a.

----- *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VIANA, M. A. (coord.) *RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA: Os efeitos do Vila Viva Serra na condição socioeconômica dos moradores afetados*. Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG, Núcleo de Mediação e Cidadania - Comunitária Serra, 2011.

VIANA, H. *Funk e cultura popular carioca*. Revista Estudos Históricos, Vol.3 N° 6. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1990.

WORD BANK. *Cities without slums: action plan global*. Washington: ONU-Habitat, 1999. Disponível em: <<http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ActionPlan.pdf>>. Acesso em: 15/03/2014.

----- *Slum upgrading and participation: lessons from Latin America*. IMPARATO, I. RUSTER, J. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / Washington: WB, 2003.

ZALUAR, A. *A guerra sem fim em alguns bairros do Rio de Janeiro*. Revista Ciência e Cultura. Volume 54. Número 1. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 2002 (jun-set). Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252002000100019&script=sci_arttext>. Acesso em: 15/09/2014.

APÊNDICE A:

MAPA01 - ÁREA DE ESTUDO – URBANIZAÇÃO ATUAL (2014).

MAPA 02 - ÁREA DE ESTUDO – ANTES DA INTERVENÇÃO (2004).

APÊNDICE B:

QUESTIONÁRIOS APLICADOS (MORADORES E TÉCNICOS)..

APÊNDICE C:

DISCO DIGITAL (CD) COM TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM MORADORES E TÉCNICOS.

ANEXO A –

MAPA 01 - PGE Aglomerado da Serra – Diagnóstico: Mapa de condicionantes para regularização fundiária (2000).

MAPA 02 - PGE – Aglomerado da Serra: Mapa Atualização Cartográfica Nossa Senhora de Fátima (2000).

MAPA 03 - PGE – Concretização de Propostas Urbanísticas (2000).

MAPA 04 - PMI – Programa Multisetorial Integrado BNDES: obras realizadas no Aglomerado da Serra (2009).

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIOS APLICADOS (MORADORES E TÉCNICOS)

1. QUESTÕES GERAIS:

Argumentos centrais utilizados para a estruturação das questões nas entrevistas:

Moradores:

- a autoprodução do espaço: espaços particulares, públicos ou de ninguém; interesses e benefícios com a urbanização; conflitos oriundos da urbanização; regras tácitas na utilização do espaço (individual e coletiva); técnicas e ferramentas utilizadas na produção do espaço; problemas no ambiente construído (mesmo após a urbanização);
- a urbanização operada na favela: conhecimento e informação acumulada sobre os objetivos da urbanização realizada ou prevista para a área; novos usos viabilizados; impactos pessoais (positivos e negativos) na vida cotidiana decorrentes; avaliação segundo aspectos particulares (individual).

Técnicos:

- entrevistas com os técnicos responsáveis pela elaboração dos projetos executados ou a serem executados: expectativas de organização e funcionamento concebidas no projeto; avaliação segundo aspectos particulares (individual) do processo e dos resultados obtidos pela urbanização.

As demais questões gerais serviram para composição do questionário final:

- Quais as prioridades na definição das intervenções?
- Quais as prioridades que influenciam a concepção e o planejamento das intervenções (projetos e execução)?
- Qual a participação dos moradores na concepção e implantação das intervenções;
- Quais os impactos operacionais na execução das obras (remoções, reassentamentos, alterações no tecido urbano pré-existente);
- Como o PGE – Plano Global Específico, concluído em 2001, foi apropriado pela população?
- Como o PGE – Plano Global Específico (principal ferramenta de planejamento e justificativa das ações de urbanização) é apropriado na concepção das intervenções?
- Qual a articulação entre os espaços ‘reformados’ pela execução das obras de urbanização e os espaços existentes?

- Quais são as ações no espaço urbano ‘interior’ ao assentamento, formado pelos agrupamentos das edificações (quadras) separados pelos caminhos ou becos?
- Quais são as ações de melhoria habitacional executadas pelo Vila Viva?
- Existem descompassos entre as propostas de urbanização apresentadas aos moradores, pelos planos e projetos, e a realidade construída pelas intervenções?
- Como se dá a interação entre a apropriação cotidiana do espaço pelos moradores e o espaço produzido pela urbanização?
- Há, na percepção dos moradores, uma distinção entre os espaços construídos pelos moradores (produção espontânea) e os produzidos pela urbanização (produção heterônoma)?
- Que conflitos podem ser identificados, no uso e na apropriação do lugar, entre o espaço heterônomo da urbanização (produzido por outros e com normas) e o espaço autoconstruído pelos moradores (produzido por eles e sem normas)?
- Como o morador vê estas questões?
- Como o técnico vê estas questões?

2. RECORTE AMOSTRAL

Os critérios adotados para realização das entrevistas focaram na obtenção da maior diversidade possível de impressões sobre a discussão da pesquisa. Considerando a área de estudo, buscou-se a realização de entrevistas com moradores localizados ao longo da maior cobertura possível da área.

Para se ter um controle da abrangência realizou-se um levantamento da ocupação a partir de levantamento topográfico de 2006, onde chegou-se ao número de 310 edificações localizadas na área de estudo. Adotando uma edificação por família, estabeleceu-se uma meta mínima de 1% do universo a serem entrevistados, o que representaria 3 entrevistas.

Considerando o número de domicílios pelo setor censitário do IBGE, que corresponde a todo o perímetro da Vila Nossa Senhora de Fátima (muito superior a área de estudo), temos 2.714, a meta mínima de 1% seriam 27 entrevistados. Então o trabalho de campo foi feito com a meta de se aproximar do universo aproximado de 30 entrevistados.

3. PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Os entrevistados foram escolhidos para que houvesse variedade de visões sobre a urbanização e a favela e de posições (sociais) no processo estudado, as intervenções estruturantes na região.

As entrevistas foram numeradas para garantia do sigilo dos entrevistados, e quando necessário são informadas informações adicionais sobre o perfil ou a posição do entrevistado no contexto da entrevista.

3.1. Moradores:

O contato com os moradores foi feito através de visitas à área de estudo e durante os percursos de levantamento da área. À medida que algum morador saía de sua edificação ou passava pela rua ou beco era abordado sobre a intenção da pesquisa em registrar as impressões dos moradores sobre a urbanização estruturante que ocorreu na área. Era informado que a entrevista demoraria por volta de uma hora e que as declarações estariam protegidas pelo sigilo na identificação do entrevistado.

No geral, os moradores abordados concordaram com a entrevista, sendo elas marcadas para um horário que era combinado. Todas ocorreram dentro das residências dos moradores e transcorreram tranquilamente. Apenas duas entrevistas foram desconsideradas devido a dificuldades durante o registro.

Foram realizadas 19 entrevistas com moradores, o universo dos entrevistados apresentou o seguinte perfil:

- ocupação: 03 comerciantes do local; 01 agente de saúde local; 01 construtor local; 04 aposentados; os demais exerciam ocupação fora do Aglomerado da Serra.
- Moradores antigos (famílias com mais de 20 anos, as mais antigas já estão com quase 40 anos de permanência, conforme o PGE e algumas entrevistas realizadas por mim, no 1º semestre de 2013);
- Moradores recentes (chegou à área durante ou depois do Vila Viva, conheci 02 famílias que compraram casas há menos de 2 anos, outras foram realocadas por conta de obras em outras Vilas do Aglomerado);
- Distinção social (chefe mulher, família nova sem filhos, não moradores – comerciantes fixados na área)

3.2. Técnicos do governo:

A partir da solicitação oficial para junto à presidência da URBEL, foi sugerida uma lista de técnicos que atuaram diretamente nas intervenções estruturantes, de áreas do conhecimento e níveis burocráticos variados, ou seja, tanto diretores ou gerentes quanto técnicos de campo,

para que combinassem os encontros com o pesquisador e as entrevistas foram sendo marcadas a medida que os contatos diretos com os profissionais convidados e o encontro foi realizado com os profissionais que retornaram. Apesar de ter-se insistido no contato com os indicados da lista inicial, durante um mês e meio cinco profissionais da empresa mobilizaram o contato e a combinação da conversa.

Foi informado nas comunicações preliminares com a empresa que a entrevista teria a duração aproximada de uma hora e que trataria dos impactos da urbanização do Vila Viva na área de estudo, considerando as inúmeras intervenções realizadas no entorno da área. Acredita-se que o grupo entrevistado representa uma diversidade de posições burocráticas na empresa (que permite uma maior ou menor liberdade na utilização do conhecimento técnico), na atuação na produção do espaço (o papel na concepção ou na construção das ações), e o papel social (ou de poder) que exerce na relação entre o governo e a população neste processo de planejamento.

4. QUESTIONÁRIOS APLICADOS

Os questionários aplicados foram construídos com perguntas que buscavam apresentar, sob diversas direções, as hipóteses percebidas na discussão teórica sobre o objeto de estudo. Adotou-se uma abordagem composta tanto de questionamentos objetivos sobre o espaço existente (tanto sua história da construção quanto as transformações no território da urbanização) quanto perguntas sobre a interpretação simbólica da realidade urbana da área de estudo.

4.1. Questionários utilizados com os moradores:

Os questionários foram utilizados como balizadores da conversa que se esperava gerar no encontro entre pesquisador e entrevistado, Os entrevistados eram informados sobre a intenção de promover uma conversa aberta, que poderia versar sobre os assuntos que ele consideraria importantes como registro sobre uma leitura da área estudada considerando que ela tinha sido local de várias ações públicas e principalmente, em relação aos pressupostos do programa Vila Viva.

A divisão temática que organiza as perguntas não foi compartilhada durante as entrevistas, apenas apontam o assunto teórico de que partiram e o tema que se quer ouvir sobre o entrevistado. Algumas informações específicas perguntadas durante a entrevista tem a função

de mapear com os usuários vários elementos urbanos e arranjos que são previstos pela urbanização, como: a promoção de melhorias habitacionais, as ações no interior do tecido urbano da favela dentro das quadras ou a percepção sobre as ações de regularização fundiária do lugar.

O questionário utilizado como referência para a entrevista com os moradores contém 24 perguntas e busca investigar questões sobre três temas gerais: a produção do espaço pelo morador (autoconstrução e cotidiano), as necessidades e expectativas sobre o lugar e a avaliação do morador sobre a produção do espaço pela urbanização. As principais intenções com a divisão temática é apresentada a seguir:

Produção do espaço pelo morador (Perguntas 01 a 07)

Conhecer como o lugar onde moram foi construído e até onde, ao longo da evolução do assentamento, a urbanização participou neste processo, buscando conhecer os processos de autoconstrução envolvidos na construção da moradia e da consolidação da vizinhança e da infra estrutura. Também foram obtidas informações da origem dos entrevistados antes de localizarem-se na área de estudo. Além disso, algumas entrevistas revelam informações sobre o histórico de urbanização da área e da participação do poder público na urbanização do lugar.

Necessidades, problemas e desejos (Perguntas 08 a 10)

Antes de abordar os temas mais específicos sobre as ações de urbanização em curso no local, este ponto permite a revelação pelos entrevistados sobre o que avaliam como problemas ou demandas na sua casa, no entorno, na rua ou beco, na vila ou bairro.

Expectativas, conhecimento e avaliação da UAP (Perguntas 11 a 19)

Informações acumuladas sobre a urbanização (que poderiam refletir a qualidade da comunicação da ação pública e quanto elas contribuem para atuar como canal de participação popular).

Qual a expectativa sobre a urbanização a partir de uma percepção pessoal dos moradores.

Como foi a participação em processos públicos, antigos ou recentes. Houve participação no desenvolvimento de projetos. Tinha-se a intenção também de obter algumas informações

adicionais sobre áreas onde não houve intervenção estruturante e da ocorrência de ações promovidas diretamente sobre a moradia.

Avaliação sobre o lugar hoje (o que mudou?) (Perguntas 20 a 21)

Se e como o morador percebe as mudanças após a urbanização e qual importância para ele dos espaços produzidos pelo Vila Viva. Busca-se a verificação se o que é proferido pelo modelo de urbanização se realiza no cotidiano do espaço a partir do relato dos entrevistados.

Outras experiências de urbanização / demandas área a UAP (alternativas, como a urbanização poderia ter sido diferente) (Perguntas 22 e 23)

Conhecer se as experiências que ocorreram anteriormente na área ainda estão presentes na memória dos moradores sobre a favela como lugar urbano, coleta de opiniões sobre estas experiências. Qual a participação que teve como ela se compara com o formato atual da participação popular agora.

4.2. Questionários utilizados com os técnicos do governo:

O questionário adotado para as entrevistas com os técnicos do governo contém 47 perguntas e busca investigar a percepção sobre a área de estudo e a urbanização, abordando de forma semelhante a temática adotada para os moradores (o espaço da favela, as expectativas para o lugar e a opinião sobre a urbanização) com os seguintes temas gerais: conhecimento, expectativas e avaliação da urbanização, informação e práticas vivenciadas na concepção do projeto e na execução das obras e conhecimento sobre outras experiências de urbanização e percepção das diferenças. Segue a expectativa estabelecida com a divisão temática no questionário aplicado a este grupo:

Tempo de trabalho na empresa e histórico de atuação (em quais modelos trabalhou).

Esta questão tinha o objetivo de registrar qual o histórico de convivência do profissional com as diversas fases das políticas públicas de urbanização para subsidiar uma ponderação, se necessário, entre o conhecimento e *memória* sobre as ações de urbanização acumulados pela sua experiência profissional e sua visão sobre o processo investigado da urbanização estruturante.

Conhecimento e expectativas sobre a UAP (Perguntas 01 a 08)

As perguntas deste tema buscam coletar como o técnico, segundo sua posição no processo, entende estes objetivos e de que forma isto se reflete em suas práticas ao contribuir na implementação das etapas da urbanização. Como que as informações sobre a ideologia do modelo de intervenção estruturante que o técnico possui influenciam a sua compreensão sobre seu papel enquanto ator diretamente envolvido e o que ele acredita que possa ser aprimorado.

Avaliação sobre a UAP (Perguntas 09 a 12)

Estas perguntas buscam registrar a percepção do técnico sobre a importância das ações de urbanização de forma ampla, sem definir elementos técnicos ou ambientais para reduzir a amplitude das respostas. Busca-se o que é apropriado da ideologia pelo técnico, como que avalia este modelo e sua realização, chegando até a verificar a leitura do estágio da urbanização sugerindo a possibilidade de conclusão das ações.

Concepção da UAP, Projetos, PGE, etc (Perguntas 13 a 22)

Buscou-se mapear como se dá a elaboração dos projetos, qual o papel dos técnicos neste processo, como o lugar é considerado nas transformações propostas e qual foi a participação dos moradores nesta etapa. Acredita-se que estas respostas podem contribuir para identificar o papel do técnico na urbanização e principalmente quais as ações práticas que eles participam e o que isto influencia nos resultados da urbanização.

Execução da UAP (Perguntas 23 a 35)

Buscou-se levantar qual o conhecimento dos técnicos sobre o planejamento das intervenções, sobre as prioridades que balizam a programação destas ações e o que é feito para que seus impactos sejam gerenciados.

Busca-se avaliar qual o grau de conhecimento do técnico sobre as transformações promovidas pela urbanização em meio ao cotidiano do lugar existente. Principalmente qual o grau de idealização dos mesmos sobre estes impactos, se eles consideram a realidade ou o discurso positivo da urbanização.

Também buscou-se levantar se a intervenção promoveu algumas ações importantes para a reestruturação do assentamento e que a discussão teórica apontou que tem sido negligenciados pela intervenção em curso, como as melhorias habitacionais, as ações de regularização fundiária e ações de desenvolvimento sócio-organizativo.

Outras formas de UAP (Perguntas 35 a 46)

Registrar o conhecimento sobre experiências de urbanização que ocorreram anteriormente na área, sobretudo porque as ações atuais tem uma ampla relação em seu discurso e ideário com as políticas anteriores. Também pretendia-se registrar a opinião sobre as diferenças entre elas e a intervenção estruturante, principalmente verificar se há na visão do técnico a compreensão desta ligação, ou se a propaganda sobre as ações atuais predomina na visão do profissional.

Outros atores (Pergunta 47)

Registro sobre a opinião que os técnicos fazem sobre as outras experiências de promoção de melhorias na favela, principalmente a sua percepção (ou desconhecimento) sobre as diferenças entre as práticas de cada um e seus resultados. Buscou-se registrar qual a consciência dos técnicos sobre práticas sociais que não se localizam na relação entre Estado e os recortes reconhecidos por ele do movimento popular, instituída na favela pelas políticas de urbanização.

Além disso, considerando o processo de intensa divulgação e propaganda sobre as potencialidades da intervenção estrutural, buscou-se mapear quais as lembranças do profissional sobre os modelos anteriores.

Para a construção das perguntas utilizou-se expressões como “o que você acha”, “como você vê” ou “qual a sua avaliação” para introduzir as perguntas de maneira a deixar em aberto para o entrevistado a perspectiva sobre o assunto questionado, ou seja, quanto perguntado sobre a política pública ou sobre uma obra de engenharia, foi deixado para o entrevistado a escolha do que é relevante debater a respeito de uma determinada evidência (ou processo) empírica sugerida pela pergunta.

Além disso, pela discussão teórica apontar para uma virtualização, ou perda do foco na ação local, dos objetivos através das ferramentas de planejamento e do discurso sobre a urbanização, todos os entrevistados foram questionados sobre o PGE e sobre o Vila Viva.

Outro aspecto também identificado na discussão inicial da pesquisa é que a realidade da urbanização em qualquer área depende do seu funcionamento cotidiano e que a ação do Estado está sempre reproduzindo um processo que mantém as deficiências de planejamento e de gestão sobre a cidade, por isso todos foram perguntados sobre necessidades específicas

objetivas como a infra estrutura (água, esgoto, lixo, drenagem, eletrificação, equipamentos), problemas na moradia ou na vizinhança e o transporte público.

5. Questionários aplicados

Pesquisa de Campo – Entrevistas (MORADORES)

Entrevistado: _____

Endereço: _____

Data e horário: ____ / ____ / ____ . Início: ____ : ____ Término: ____ : ____ Num. Grav.: _____

Idade:

Sexo: () M () F

Observações: (outros participantes, local da entrevista, novos dados ou contatos)

Anotações:

Conhecendo a produção do espaço pelo morador (autoconstrução e cotidiano):

1. Você mora aqui há quanto tempo? Como chegou até aqui? Por que veio morar aqui?
2. Quem mora na sua casa?
3. Como foi a construção desta casa? Quem construiu? Quais partes são mais antigas?
4. O que você pretende fazer aqui na casa?
5. Você sabe como a sua rua/beco foi construída? Quem participou? De que forma?
6. E as redes de esgoto, de água e de luz, como foram feitas? Por você ou pelo governo? Como foi isso?
7. E os seus vizinhos? Há alguma coisa que precisa ser feita? Existe algum problema ou necessidade aqui?

Necessidades, problemas e desejos:

8. quais são os problemas que você vê aqui?
9. o que você acha que precisa ser feito aqui? O que está faltando?
10. o que não está funcionando aqui? Na sua casa? Nos vizinhos? Na rua/beco? Na vila/bairro?

O morador e a produção do espaço pelo Vila Viva:

11. Como você ficou sabendo que haveria o programa Vila Viva? O que foi informado que seria feito?
12. O que você esperava do programa?
13. O que você ficou sabendo sobre os projetos que seriam executados?
14. Qual foi a sua participação na elaboração dos projetos?
15. Qual foi a sua participação na execução das obras do Vila Viva?
16. Como você vê as ações do programa? Elas estão acontecendo do jeito que você esperava?
17. As suas necessidades foram consideradas pelo programa? E as necessidades da comunidade? Como, por que?
18. Existe algum lugar aqui na Vila que não recebeu as ações do Vila Viva? Onde? O que você acha disso?
19. Alguma coisa foi feita na sua casa pelo Vila Viva? Tem conhecimento de algum vizinho que recebeu alguma ação em sua casa?

Como está o lugar hoje:

20. Como você é viver aqui hoje, em relação ao passado? O que mudou? O que você acha que causou estas mudanças?

21. Como estão funcionando os espaços construídos pelo Vila Viva? Os parques, a Avenida do Cardoso, os edifícios habitacionais, a UMEI, o Centro Cultural, a circulação pela Vila, a coleta de lixo, os Correios, o esgoto, o abastecimento de água, o fornecimento de energia, a iluminação, a TV a cabo e a internet?

Experiências anteriores de urbanização:

22. Você teve alguma participação na elaboração do PGE? O que você se lembra desta época? O que você conhece do PGE?

23. Você participou de outros projetos ou obras mais antigas, em conjunto com o governo (PRODECOM, PROFAVELA, OP, URBEL, Regional, etc)? Como foi esta participação?

Outros atores:

24. Existe mais alguém ou instituição que você saiba atuando aqui para ajudar a comunidade? O que eles fazem? O que você acha disso?

Pesquisa de Campo – Entrevistas (TÉCNICOS)

Entrevistado: _____

Profissão: _____ Cargo: _____ Setor: _____

Data e horário: ____ / ____ / ____ . Início: ____ : ____ Término: ____ : ____ Num. Grav.: _____

Idade:

Sexo: () M () F

Observações: (outros participantes, local da entrevista, novos dados ou contatos)

Anotações:

Informações que o técnico possui sobre a urbanização:

1. Como você ficou sabendo que haveria o programa Vila Viva?
2. O que você ficou sabendo sobre os objetivos do programa?
3. O que foi informado a você sobre os objetivos do programa? *[melhorias das condições de habitabilidade, acessibilidade, eliminação de áreas de risco geotécnico e geológico, eliminação da contaminação dos cursos d'água, eliminação de doenças de veiculação hídrica, melhoria da segurança pública, melhoria do acesso ao mercado de trabalho, desenvolvimento comunitário e acesso à propriedade do solo urbano]*
4. O que você esperava do programa?
5. Como você vê as ações do programa?
6. Elas estão acontecendo (ou aconteceram) do jeito que você esperava?
7. Qual foi a sua participação na elaboração dos projetos? Quanto tempo durou? Quais foram as suas atividades?
8. Qual foi a sua participação na execução das obras do Vila Viva?
9. Quais as mudanças que você percebe em relação ao assentamento depois da intervenção do programa (foco na área de estudo)?
10. Qual sua avaliação/opinião sobre o Vila Viva para a Vila Nossa Senhora de Fátima e para o Aglomerado da Serra?
11. Você acha que o programa está concluído no Aglomerado da Serra? E na Vila Nossa Senhora de Fátima?
- 11A. Os espaços construídos pelo programa tem alguma importância pessoal para você (simbólica ou cotidiana/prática): os parques, a Avenida do Cardoso, os edifícios habitacionais, a UMEI, o Centro Cultural da Vila Fátima, as novas vias veiculares e as que receberam requalificação, os serviços urbanos como transporte público, correio, esgoto, abastecimento de água, fornecimento de energia, a iluminação pública? Você saberia dizer como eles estão funcionando?
12. Em sua opinião alguma coisa ainda precisa ser feita?

Concepção da urbanização – elaboração dos projetos:

13. Você saberia dizer quais os indicadores utilizados para a elaboração dos projetos?
[Definição adotada: elementos que balizam a concepção de uma estrutura pretendida ou de um plano de ação, segundo um determinado paradigma da técnica e do planejamento]
14. E os critérios utilizados para selecionar estes indicadores?
15. Você se recorda de quais os dados utilizados para balizar os projetos? *[informações, levantamentos, registros]*
16. Você saberia dizer como o **espaço existente** (sua organização e funcionamento) é considerado na elaboração dos projetos?
17. Você se recorda se houve a elaboração de projetos **para melhorias das habitações**? Quais os critérios utilizados para elaboração destas melhorias?
18. Você se recorda de quais os projetos e o que foi feito para o **interior das quadras** na Vila? Se não, por quê? *[possíveis interferências com COPASA, drenagem, risco geotécnico e construtivo / edificações]*
19. Você saberia dizer quais foram os projetos elaborados para **regularização fundiária**?
20. Em sua opinião qual foi a participação do morador na elaboração dos projetos?
21. E dos moradores das áreas diretamente afetadas por estes projetos?
22. Você se recorda quais foram as formas e meios adotados para informar os moradores sobre os projetos elaborados?

Implementação da urbanização – execução das obras:

23. Você sabe como foi realizado o planejamento das intervenções? Quais as prioridades consideradas? Por quê?
24. Você recorda de quais foram as vias internas que receberam a urbanização?
25. Lembra de quais os critérios utilizados para esta escolha?
26. Há alguma participação dos moradores no planejamento da execução?
27. E durante a execução das obras?
28. Você se recorda se houve um plano de mobilização da obra? Se os moradores participaram deste plano? Como foi?

Critérios e ações relativas aos impactos das obras:

29. Você se lembra se houve alguma preocupação em avaliar, controlar e mitigar os impactos durante e após a execução das obras?
30. E quais eram estas ações?
31. Saberia dizer quais os critérios utilizados para a elaboração destas ações?
32. Você se recorda da execução de ações para **melhorias habitacionais**? Quais?
33. E no **interior das quadras**? Quais?
34. E para **regularização fundiária**? Como elas ocorreram ou ocorrem?
35. O que você recorda de ações sócio-organizativa (não espaciais) implementadas pelo programa, na Vila Nossa Senhora de Fátima?

Modelos e experiências de urbanização anteriores:

36. Para você o que é o PGE?
37. Você conhece o que diz o PGE elaborado para o Aglomerado da Serra?
38. Você teve alguma participação na elaboração do PGE?
39. De que forma você participou? Se não, lembra de como se dava este processo? *[caso não tenha participado diretamente, para avaliar os reflexos do processo, do envolvimento e dos resultados do plano para o técnico]*
40. Como o PGE foi utilizado (por você ou pela instituição) na concepção dos projetos do Vila Viva?
41. Em relação ao PGE, quais os critérios adotados para a priorização das ações foram desenvolvidas (projeto e obra) pelo Vila Viva?
42. Quando que você começou a trabalhar na URBEL?
43. Você participou de outros projetos ou obras mais antigas (PRODECOM, PROFAVELA, OP, URBEL, Regional, etc)? Como foi esta participação?
44. Que outras formas de urbanização, além do programa Vila Viva você conhece? *[lotes urbanizados, mutirão, doação de materiais (kit construção), assessoria técnica à autoconstrução, autogestão]*
45. Alguma destas outras formas de urbanização foi adotada no Vila Viva? Quais? Por quê?
46. Quais as diferenças que você vê entre estas ações de urbanização mais antigas e o programa Vila Viva?

Outros atores na produção do espaço:

47. Você conhece mais alguém ou instituição atuando aqui na comunidade? O que eles fazem? Qual a sua opinião sobre essa atuação?