

# UH

revista  
urbanização  
& habitação

Belo Horizonte | Jan.2014 | Ano I | Nº 1  
Cia. Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - Urbel

## CONSTRUINDO MORADIA E CIDADANIA

### PEAR

Bons resultados na  
gestão de áreas de risco

### CULTURA

A efervescência cultural  
do Alto Vera Cruz

### VILA VIVA

Urbanização amplia  
cidadania

### ESPECIAL

30 anos de atuação  
da Urbel





## REFLEXÃO DA PRÁTICA E APROXIMAÇÃO COM INSTITUIÇÕES DO SABER



É com enorme satisfação que estamos lançando a primeira edição da revista da Urbel – *Urbanização & Habitação*. Já passava da hora da empresa, que em setembro de 2013 completou trinta anos de relevantes serviços prestados à população das vilas e favelas e à cidade, contar com uma publicação assim.

Em três décadas de atividades a Urbel acumulou vasto conhecimento e experiência em seu setor de atuação, que é o da habitação de interesse social. Inclusive, alguns de seus programas são modelos de gestão e referência de

boas práticas urbanísticas em assentamentos precários para outras cidades e países, a exemplo do Vila Viva – programa de urbanização estruturante em aglomerados – e do Programa Estrutural em Área de Risco (Pear), de prevenção de acidentes provocados por risco geológico.

Ao mesmo tempo, pudemos observar também o número crescente de trabalhos acadêmicos e técnicos produzidos tanto por funcionários da empresa quanto por pesquisadores, professores, estudantes e especialistas de instituições acadêmicas de ensino superior e órgãos de pesquisa, relacionados com o universo de atuação e a prática da Urbel nas áreas de especial interesse social. No entanto, o acesso a este acervo de conhecimento acaba restrito a poucos.

*Urbanização & Habitação* surge com a intenção de alterar gradativamente este cenário. Pretende se transformar num espaço de divulgação da produção técnica e acadêmica, principalmente dos funcionários da Urbel. Mas sonha ir além. Quer abrir suas páginas para a reflexão crítica, a diversidade de conhecimento e visões produzidas amiúde por membros de instituições de ensino superior, de pesquisa e associações profissionais. Outro objetivo da revista é o de divulgar projetos e programas da empresa, sempre sob a ótica educativa e da conscientização.

Com o intuito de assegurar a continuidade da revista, a ideia é que sua periodicidade seja semestral e que seja instituído, através de Portaria da Presidência, um Conselho Editorial integrado por técnicos de vários setores da Urbel, para definição da linha editorial e dos temas e assuntos de cada edição. Para aperfeiçoar as edições vindouras, temos certeza que vamos contar com o apoio dos nossos funcionários, seja por meio de críticas e sugestões, seja com a produção de artigos.

Por fim, cabe ressaltar que o trabalho da Urbel vem contribuindo em muito para a ampliação dos direitos de cidadania e inclusão à cidade de centenas de milhares de pessoas que moram nos assentamentos precários. Esperamos que a revista transforme-se em estímulo para prosseguirmos neste rumo.

Um abraço,

**Genedempsey Bicalho Cruz**  
Diretor-Presidente da Urbel

25



### 20 ANOS DO PEAR

*Bons resultados na gestão de áreas de risco*

38



### TRANSFORMANDO VILAS E VIDAS

*Urbanização dos aglomerados amplia cidadania*

56



### CULTURA VISTA DO ALTO

*A efervescência cultural no Alto Vera Cruz*

03

#### ARTIGO

A cidade, as favelas e a Urbel

13

#### ARTIGO

Arquitetura Participativa na Política Habitacional: Estudo de caso do município de Belo Horizonte

31

#### ARTIGO

Programa Vila Viva: Intervenção Estrutural em Assentamentos Precários

50

#### ENTREVISTA

Ângela Elizabeth Lapa Coêlho

53

#### OPINIÃO

Jobson Andrade - Presidente do Crea/MG

59

#### MOSAICO

Giro Urbano

60

#### CULTURA

Filme revela parte da história do lixo de BH

62

#### DICAS

Para ler

64

#### GALERIA

Presidentes da Urbel

#### EXPEDIENTE

**REVISTA URBANIZAÇÃO & HABITAÇÃO:** Publicação da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) | **Capa:** Vista parcial da Vila Fátima, Aglomerado da Serra. Foto: Vander Brás | **Conselho Editorial Provisório:** Andrea Scalon, Alessandra Duarte Rodrigues Pereira, Maria Cristina Fonseca Magalhães, Pedro Veríssimo | **Editor:** Pedro Veríssimo (Reg. profissional/MTB-5276) | **Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica:** Paulo Andrade | **Redação:** Paulo Dias e Pedro Veríssimo | **Revisão:** Jordana Flávia | **Fotografia:** Adão de Souza, Breno Pataro, Divino Advíncula, Jordana Fátima, Pedro Veríssimo, Vander Brás e Arquivo Urbel | **Endereço da Urbel:** Av. do Contorno, 6664, Santo Antônio - BH - MG - CEP 30110-044 - Tel.: (31) 3277-6407 - E-mail: urbel@pbh.gov.br | **Assessoria de Comunicação e Imprensa da Urbel:** 3277-8235 e 3277-6459 | E-mail: urbnucs@pbh.gov.br e nucsurbel@pbh.gov.br | **Tiragem:** 4 mil exemplares | **Impressão:** Gráfica Rede | **Belo Horizonte, janeiro de 2014.**

**PREFEITO:** Marcio de Araújo Lacerda | **DIRETORIA DA URBEL:** **Diretor-Presidente:** Genedempsey Bicalho Cruz | **Diretora de Manutenção e Áreas de Risco:** Isabel Eustáquia Queiroz Volponi | **Diretora de Planejamento:** Maria Cristina Fonseca de Magalhães | **Diretora de Obras:** Patrícia de Castro Batista | **Diretor de Regularização e Controle Urbano:** Reinaldo Oliveira Batista | **Diretora de Habitação:** Júnia Márcia Bueno Neves | **Diretor de Projetos:** Pablo Gontijo Resende | **Diretor Administrativo Financeiro:** Nourival de Souza Rezende Filho

**CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO:** Genedempsey Bicalho Cruz (Presidente) | José Lauro Nogueira Terror | Josué da Costa Valadão | Marcello de Lima Santiago Faulhaber Campos | Marcio Parreira Duarte | Aderbal Geraldo de Freitas | Beatriz de Oliveira Goes. **CONSELHO FISCAL - Titulares:** Denise de Magalhães Matos | Francisco Rodrigues dos Santos | Mario Assad Júnior | Thiago Coelho Toscano | Marcello Guilherme Abi-Saber. **Suplentes:** Adalberto João do Patrocínio | Janete Maria de Souza | Reinaldo Antônio de Castro Ferreira | Geraldo Antônio Lage Pessoa | Thiago Alexander Costa Grego

**AGRADECIMENTOS:** Wanja Filgueiras, José de Oliveira, Gardânia Ferreira Jorge, Marcelo Pflueger, Rodrigo Nogueira Carneiro de Mendonça, Ernesto Passos, Maria de Fátima Bastos Ribas (Fatão), Aderbal de Freitas, Aloísio Rocha Moreira, Débora Moreira de Faria, Thales de Oliveira, Euclides José da Silva, Geraldo Magela Miranda, Jorge Luiz Quirino, José Timóteo Severino, Dona Graça, Toninho Nervosia (Barão), Cláudia Regina dos Santos e Moacir de Souza Aguiar.

*Edição dedicada em memória de Dona Valdete Cordeiro, mulher negra e guerreira, por sua incansável luta pelos direitos de cidadania e pela cultura no Alto Vera Cruz.*

# A CIDADE, AS FAVELAS E A URBEL

Maria Luiza Costa Pinto  
Pedro Veríssimo

Vander Brás

*Vista da Vila do Cascalho | Aglomerado Morro das Pedras*

A história do surgimento das favelas e da luta pela moradia em Belo Horizonte remonta à época da construção da cidade. Planejada para 200 mil habitantes, o projeto de Aarão Reis não previa lugar para alojar os trabalhadores<sup>1</sup> e dois anos antes de ser inaugurada já contava com duas áreas de invasão com aproximadamente três mil habitantes<sup>2</sup>. Além disso, os padrões construtivos e de urbanização na zona urbana, somados ao alto custo dos terrenos devido à especulação imobiliária, levou grande parte da população a fixar-se na zona suburbana, de forma desordenada e fora do controle do Poder Público, que naquele momento preocupava-se apenas com a área nobre da cidade, circunscrita ao perímetro da Avenida do Contorno.



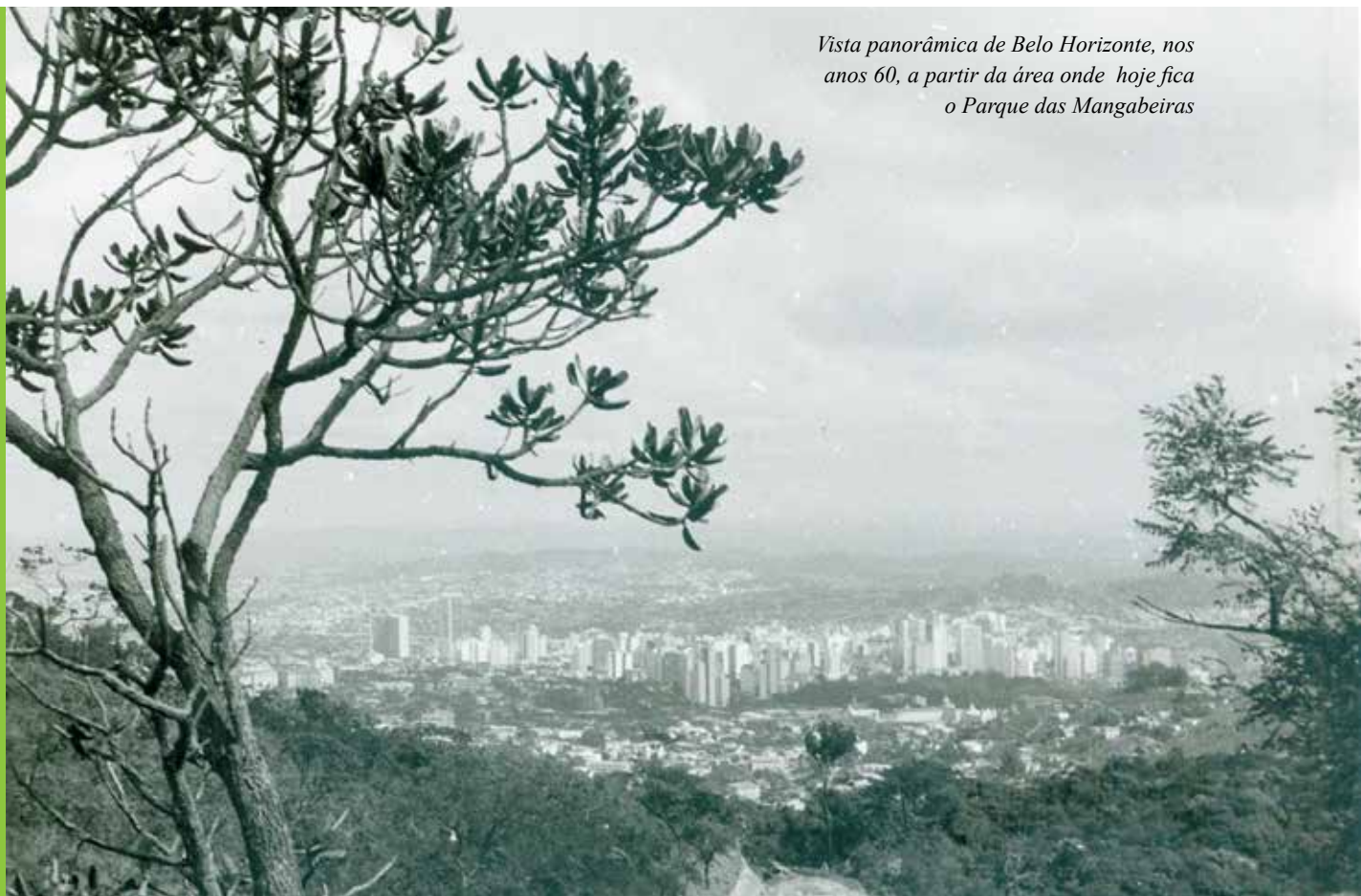
As primeiras iniciativas da Prefeitura para remover moradias são de 1898, em duas áreas de aglomeração de cafuas<sup>3</sup> na zona urbana e suburbana. Em 1900, o Poder Público emite ordem de demolição de cafuas no Córrego do Leiteão e, no ano seguinte, inicia combate aos barracões de aluguel construídos nos fundos das casas<sup>4</sup>.

Nas décadas de 20 e 30, a cidade respira progresso no campo da cultura e as indústrias<sup>5</sup> começam a surgir. Escritores modernistas como Carlos Drumond de Andrade, Cyro dos Anjos, Pedro Nava, Abgar Renault, entre outros, têm presença influente na literatura brasileira. Vários cinemas são construídos como o Pathé, Odeon e Avenida, é edificado o Teatro Municipal e instalados o Conservatório Mineiro de Música e a Universidade de Minas Gerais. Para atender à população crescente, são criados serviços e inauguradas obras como o Viaduto de Santa Tereza, a nova Matriz da Boa Viagem e o Mercado Municipal. A frota de automóveis aumenta e os auto-ônibus entram em circulação para complementar o serviço de bondes.

Com relação ao movimento pela moradia verifica-se a formação de favelas. Principalmente as ocupações na região Noroeste, nos anos 20, e na região Leste, nos anos 30. Também prossegue a política da Prefeitura de “remoção” e de restrição de construção de moradia para os pobres. Dentre

vários exemplos pode-se citar a Lei nº 212, em 1921, proibindo a construção de cafuas nas áreas suburbanas operárias, que passaram a ser permitidas apenas em áreas operárias situadas fora do perímetro suburbano; e a expedição de 1.867 intimações, em 1930, para demolições de cafuas na Barroca, sendo oferecidos lotes aos desalojados na Vila Concórdia ou no Morro das Pedras, além do transporte para mudança e para o material de construção aproveitável<sup>6</sup>.

A década de 40 é marcada por um surto de desenvolvimento e modernização. Mais indústrias são implantadas, o setor de serviços ganha impulso com o comércio e a capital já contabiliza pouco mais de 211 mil moradores<sup>7</sup>. O centro torna-se mais valorizado, principalmente para a construção de edifícios, sofrendo com a especulação imobiliária. Os ares da modernização na arquitetura podem ser observados em obras como o complexo arquitetônico da Pampulha projetado por Oscar Niemayer. É inaugurado o maior edifício da época – o Acaiaca – e construídos o teatro Francisco Nunes, a primeira estação rodoviária e o primeiro conjunto habitacional – o IAPI – no Bairro São Cristóvão. Concomitantemente, as favelas continuam a se expandir devido ao êxodo rural de trabalhadores esperançosos por um emprego na capital. Mas o Poder Público encara a questão do favelamento e de sua solução como um problema de polícia. Sem alternativas,



*Vista panorâmica de Belo Horizonte, nos anos 60, a partir da área onde hoje fica o Parque das Mangabeiras*

a população excluída começa a organizar sua resistência com a criação das primeiras Associações de Defesa Coletiva (ADC).

Ritmo mais veloz da industrialização e mudança de orientação da Prefeitura quanto ao desfavelamento são duas características importantes nos anos 50. A criação da Cemig, em 1952, e a implantação da Cidade Industrial de Contagem, contribuem para o aumento da atividade industrial, com reflexos na aceleração do crescimento da população, que dobra, saltando de 350 mil para 700 mil habitantes ao longo da década<sup>8</sup>.

Com o apoio de setores da Igreja Católica, em que se destacam os padres Lage e Agnaldo Leal, o número de associações de defesa nas favelas se multiplica, levando ao redirecionamento da política de desfavelamento da Prefeitura, na qual as famílias são removidas somente após a oferta de outra moradia em condições de ser habitada.

Inicialmente, é criada uma Comissão de Desfavelamento para aplicar a nova orientação. Logo a seguir, através da Lei nº 517 de 29 de novembro de 1955, é instituído o Departamento Municipal de Habitação e de Bairros Populares (DBP) e o Fundo Municipal de Habitação Popular, com o fim de dar suporte financeiro para as ações da política habitacional dirigida às camadas de baixa renda. Nesta época é feito um cadastramento das favelas da capital, quando são identificados 9.423 domicílios e 36.432 moradores residentes nessas áreas.

O DBP tem atuação ativa nos seus quatro primeiros meses de existência, época em que são edificados dois conjuntos habitacionais: o Conjunto Santa Maria, para reassentar parte da favela da Cerâmica, pois o local estava destinado à construção da Barragem Santa Lúcia; e um conjunto habitacional na Vila São Vicente, para reassentamento de parte das famílias da Vila dos Marmiteiros. Mas com o término do mandato do prefeito Celso Mello Azevedo, as atividades do órgão são reduzidas sensivelmente.

Os anos 60 também são marcados pelo contraste. De um lado, prossegue o crescimento industrial, avançando para cidades vizinhas, e de outro é registrada a expansão do número de favelas, inicialmente nas regiões Nordeste e Pampulha, e posteriormente para a região de Venda Nova. De 1959 a 1964 ocorrem grandes mobilizações dos favelados contra as ameaças de expulsão pelo Poder Público, através de assembleias, passeatas no centro da cidade e as chamadas “ocupações da noite para o dia” de terrenos particulares, principalmente daqueles plantados por eucaliptos, pertencen-



*Favela Buraco do Peru, no bairro Carlos Prates, em 1965*

tes ao conhecido especulador imobiliário e dono da rede de cinemas, Antônio Luciano Pereira Filho, que segundo denúncias do jornal Binômio possuía 50 mil lotes na cidade.

Os favelados exigem do governo a desapropriação das áreas já ocupadas, a legalização da posse dos terrenos e melhorias nas comunidades<sup>9</sup>. No mês de janeiro de 1964, eles realizam grande assembleia no auditório da Secretaria de Estado da Saúde (onde hoje fica o Minascentro), com o objetivo de conseguir do governo estadual a desapropriação dos terrenos de nove favelas recém-criadas e, da Prefeitura, a aprovação do projeto apresentado pelo vereador Dimas Perin, propondo a venda dos terrenos municipais aos favelados.

No entanto, este processo é interrompido pelo Golpe Militar de 1964, que desarticula o movimento. Muitas lideranças dos favelados são presas, torturadas e condenadas pela Justiça Militar. As sedes das Associações de Defesa Coletiva são invadidas e fechadas, e extinta a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte.

A partir de 1965, o desfavelamento volta a ser tratado como problema de polícia. É criado o órgão de assessoria do DBP, denominado Serviço Municipal para o Desfavelamento das Áreas Urbanas e Suburbanas, que nos primeiros três meses de funcionamento destrói maior número de moradias do que o DBP o fizera em dez anos de existência. Tem início, assim, um retrocesso que só voltaria a ser superado no final da década seguinte.

## Ferrobél: das atividades de mineração à urbanização de favelas

No ano de 1961, a capital contava cerca de 700 mil habitantes. O clima era de efervescência política devido aos acontecimentos nacionais traumáticos que quase deságuam em guerra civil. Após passagem meteórica no cargo, apenas sete meses, o Presidente da República Jânio Quadros renuncia em agosto daquele ano. Os militares e as classes conservadoras, com medo das chamadas Reformas de Base – entre elas a Agrária e Urbana – tentam impedir a posse do vice João Goulart. Em Belo Horizonte ocorrem manifestações, prisões de lideranças e invasões de jornais e entidades estudantis. Paralelamente, o progresso da cidade pode ser visto em fatos como a inauguração do prédio da Biblioteca Pública, na Praça da Liberdade, projetado por Niemayer, e do Edifício Arcângelo Maleta, com 642 salas, 129 lojas e 319 apartamentos, cuja galeria se transformaria num reduto de bares e ponto de encontro de artistas, intelectuais e boêmios.

É neste contexto agitado que nasce a Ferro de Belo Horizonte S. A. Através da Lei nº 898 de 30 de outubro de 1961<sup>10</sup>, o então prefeito Amintas de Souza Barros autoriza a criação da empresa de economia mista com a finalidade de explorar, comercializar e industrializar minérios. A Prefeitura detém 60% das ações da empresa e a lei concede o direito de lavra e exploração, por 50 anos, das jazidas situadas na região das Mangabeiras e do Cercadinho, além de terrenos para embarcadouro no Barreiro, para a sede e depósitos<sup>11</sup>.

Pelo artigo 8º da referida lei, caberia à Prefeitura cobrar “royalties” sobre o valor do minério, que seriam canalizados ao orçamento municipal com gasto vinculado aos serviços de urbanização dos bairros e vilas, nos setores de água e esgoto; educação; calçamento e pavimentação; transporte coletivo; e abastecimento. Além disto, 10% da receita dos “royalties” deveriam ser empregados em serviços de combate à esquistossomose<sup>12</sup>.

A Ferrobél ocupou espaços onde hoje ficam o estacionamento Sul e as praças do Britador e das Águas no interior do Parque das Mangabeiras, com domínios ultrapassando a crista da Serra do Curral. A assembleia de constituição da empresa ocorre em 4 de janeiro de 1963, na Escola Técnica de Comércio Municipal, no Parque Municipal, e elege o primeiro presidente, Antônio Ubaldo Penna. Dez meses após, a diretoria da Ferrobél se reúne, pela primeira vez, na sede da Rua Caraça, nº 900, Bairro Serra, na entrada da mineração.

Em 1966, por meio do Decreto Lei nº 1.466, é cria-



Arquivo Urbel

*Funcionários da Ferrobél posam para foto na entrada da empresa onde atualmente fica o Parque das Mangabeiras*

do o Parque das Mangabeiras, na área em que a Ferrobél havia ganhado a concessão de exploração de lavra. A medida visava preservar e transformar o local num espaço de lazer. Assim, a atividade de mineração, há pouco iniciada, tem de ser interrompida. Ainda na mesma década, terrenos da empresa são parcelados e usados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano (Codeurbe) para a implantação do Bairro Mangabeiras, com lotes de mil metros quadrados, destinados às camadas de renda alta.

Em meados dos anos 70, as atividades da Mineradoras Brasileiras Reunidas (MBR) atingem a crista da Serra do Curral, desfigurando a montanha. Isto provoca enorme indignação na opinião pública. O artista plástico, Manfredo Souza Neto, cria adesivos com o slogan “Olhe Bem as Montanhas”, que são amplamente colados nos carros. A pressão surte efeito e consegue barrar futuras modificações no perfil da serra, patrimônio paisagístico e simbólico da cidade, além de incentivar a criação de mecanismos de proteção da área.

Como que antevendo o futuro, em 1978 a diretoria da Ferrobél adquire quatro andares no edifício Britânia, na região da Savassi, onde no mês de setembro daquele ano realiza sua primeira reunião. Nesta época, as atividades extrativas já haviam sido bem reduzidas em virtude da autorização da implantação do Parque das Mangabeiras, após tombamento de terreno de 1,25 milhões de metros quadrados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Mas, a mudança definitiva da sede para o Britânia só ocorre dois anos depois.

Porém, a data da grande mudança na vida da Ferrobél acontece em 9 de setembro de 1983, quando seu estatuto é alterado, passando a se chamar Companhia Urbanizadora





*A Urbel foi criada para implantar o Profavela, programa de regularização fundiária de vilas pioneiro no país*

de Belo Horizonte (Urbel) e com sua finalidade ampliada para atividades de urbanização<sup>13</sup>.

## Chisbel: tempos de chumbo e retrocesso

Como citado anteriormente, após o Golpe Militar de 1964 o movimento dos favelados e pela moradia são desarticulados. Belo Horizonte ingressa na década de 70 com 1 milhão e 200 mil pessoas e crescimento desordenado. A implantação de novos distritos industriais e de empresas multinacionais nas regiões Norte, Oeste, e cidades vizinhas, atrai intenso fluxo migratório. A cidade está despreparada para receber a massa de migrantes e os planos de industrialização também desconsideram a questão habitacional. Pipocam novas ocupações, primeiramente na região Norte e depois no Barreiro, resultando na formação de mais favelas.

Em 1971, o antigo Departamento de Bairros e Habitações Populares (DBP) é extinto. No seu lugar é criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (Chisbel), famosa por ações truculentas de desfavelamento. Há relatos de que, em 1972, chegou a promover remoções de famílias para ampliação do canil da Prefeitura<sup>14</sup>. No decorrer dos anos 70, a Chisbel removeu 8.788 famílias, envolvendo quase 35 mil pessoas, e demoliu 27.247 cômodos<sup>15</sup>; a maior parte das remoções para implantar e ampliar o sistema viário, como a Via Expressa, avenidas Raja Gabaglia, Prudente de Moraes, Petrolina e Pedro II<sup>16</sup>. As famílias recebiam pequenas indenizações, os barracos eram demolidos e os pertences transportados pelo órgão para o novo local de moradia, geralmente outra favela.

## Do Profavela ao Sistema Municipal de Habitação

No final dos anos 70 o regime militar dá sinais de esgotamento. A crise econômica alarga o fosso das desigualdades, o que favorece o ressurgimento das lutas populares, sindicais e pelas liberdades democráticas. Em Belo Horizonte, o movimento de favelas e o de moradia<sup>17</sup> pressionam o Poder Público. De certa forma, são os responsáveis pela iniciativa tomada pelo Plambel, em 1982, de estruturar a fundação jurídica e o anteprojeto do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela).

A pressão do movimento de favelas e pela moradia colhe os primeiros resultados de sua luta. Em 1983, o prefeito Júlio Arnoldo Laender assina a Lei Municipal nº 3.532 autorizando a criação do Profavela. Ainda no mesmo ano são feitas mudanças na estrutura da Prefeitura<sup>18</sup>. Uma delas é a criação da Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), com a alteração do estatuto da Ferrobela, através do Decreto Lei nº 4.521 de 9 de setembro de 1983, em dois pontos importantes: a mudança de nome da empresa para Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel) e de sua finalidade, que passa a incluir, também, atividades de urbanização de terrenos (áreas municipais) com, entre outros aspectos, divisão em pequenos lotes (80 a 100 metros quadrados) a serem distribuídos para camadas de baixa renda.

No segundo semestre de 1984 é elaborado o Plano Municipal de Habitação Popular, coordenado pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC)<sup>19</sup>, em cujas diretrizes já emerge a questão da participação popular. Em janeiro do ano seguinte, o prefeito Ruy Lage sanciona a Lei Municipal nº 3.995, que “Introduz dispositivos na Lei nº 3.532, de 06/01/83 – que cria o Profavela.

Legislação municipal pioneira no país, o Profavela permite que as favelas delimitadas até então passem a constar de um zoneamento próprio denominado Setor Especial 4 (SE-4) possibilitando a regularização jurídica e urbanística dos assentamentos. A coordenação do programa fica sob responsabilidade da SMAC que, mais à frente, em abril de 1985, lança o Plano Municipal de Habitação Popular II, inteiramente dedicado à tentativa de viabilização do Profavela.

Em âmbito estadual registram-se as ações do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), que inclui projetos piloto para favelas da capital. Uma parte dos recursos para as intervenções são da GTZ, entidade governamental da Alemanha, a partir de protocolo bilateral

firmado com o governo brasileiro em 1983.

O ano de 1986 é marcante na história da Urbel. Nele têm início os trabalhos relacionados ao Profavela e a implantação de novos programas, como o de construção de moradias populares. Na ocasião é constituída a primeira diretoria da empresa que deixa de receber “royalties” da MBR e passa a ser mantida pelos cofres municipais. A Urbel se transforma no órgão gestor da política habitacional popular e de administração do Fundo Municipal de Habitação, criado em 1955. No início de 1986, ata do Conselho de Administração da Urbel registra a orientação do então prefeito Sérgio Ferrara solicitando o máximo empenho, “considerando as novas funções da empresa, em razão da implantação do Profavela e outros projetos”.

Em dezembro de 1986 é finalizado o primeiro trabalho de titulação em favela – Vila Oeste – com a emissão de 176 escrituras que beneficiam igual número de famílias. No período compreendido entre 1986 e 1992 também são implantados vários conjuntos habitacionais de grande porte pela Prefeitura e pelo Estado. Nesta época, a Urbel participa apenas da implantação do Conjunto Mariano de Abreu, na região Leste<sup>20</sup>.

Em 1989 a Urbel é ampliada ao incorporar o Departamento de Habitação da Secretaria Municipal de Ação Comunitária. Ao lado disto, a administração do prefeito Pimenta da Veiga lança o Programa de Participação de Obras Prioritárias (Propar), que realiza assembleias regionais sem caráter deliberativo, nas quais os moradores dos bairros urbanizados e de vilas e favelas sugerem obras que julgam prioritárias. Até este momento as atividades desenvolvidas pela Urbel praticamente se resumiam aos serviços de urbanização com obras pontuais e de regularização fundiária<sup>21</sup>.

## 1993: início da caminhada da nova política habitacional

A promulgação da Constituinte de 1988 dá início ao processo de reforma do Estado brasileiro, tornando possível a formulação de projetos de iniciativa popular, entre eles o de formação de um Sistema Nacional de Moradia Popular, para enfrentar mazelas como o déficit habitacional que atormenta milhões de famílias pobres. O movimentado clima político acaba repercutindo em Belo Horizonte nas eleições municipais de 1992 e na conseqüente mudança administrativa.

Aproximadamente 481 mil pessoas vivem, em 1993, nas vilas e favelas – o equivalente a 23% da popula-

ção do município. Logo ao assumir, o prefeito eleito Patrus Ananias lança a política de “inversão de prioridades”, pela qual os recursos públicos devem passar a ser aplicados onde a vida está mais ameaçada, e todas as iniciativas devem ser potencializadas, principalmente, para as classes mais carentes. É neste ambiente que os movimentos sociais pela moradia popular, gestores, técnicos e especialistas em habitação discutem e formulam, conjuntamente, as diretrizes de uma política habitacional em consonância com as necessidades das camadas mais desfavorecidas.

Para enfrentar o drama do déficit habitacional na capital, é criado em 1993 o Sistema Municipal de Habitação (SMH), integrado pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH), o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e a Urbel. O Fundo, existente desde 1955 (Lei nº 517), é efetivamente incorporado ao SMH em 18 de janeiro de 1993, através da Lei nº 6.326, com o propósito de dar suporte financeiro à política habitacional voltada para a população pobre (renda familiar até cinco salários mínimos), que vive em precárias condições de habitação, em áreas de risco, favelas e moradias coletivas. Um ano depois, em janeiro de 1994, a Lei nº 6.508 institui o Conselho Municipal de Habitação com participação de representantes do Executivo, Legislativo, movimentos de luta pela moradia, sindicatos, universidades e setor empresarial, espaço que garante e institucionaliza a participação popular.

Passa a caber à Urbel gerir e operar o Sistema Municipal de Habitação, via proposição de políticas, planos e programas, que são submetidos ao Conselho. Este, por sua vez, define ou não sua aprovação para financiamento pelo Fundo. A partir de 1994, com a aprovação de mais recursos do orçamento municipal, a Urbel define duas linhas de atuação: a produção de novas moradias (déficit habitacional quantitativo) e a intervenção de urbanização e de regularização fundiária em vilas e favelas (déficit habitacional qualitativo). Em ambas as linhas, vários programas são criados.

Na primeira delas, destaca-se o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), surgido em 1995 e que começou a funcionar no ano seguinte para atender à população de baixa renda sem casa própria. Os recursos do OPH, em grande parte oriundos do tesouro municipal, são empregados na construção de unidades habitacionais através dos Programas de Autogestão e Gestão Pública<sup>22</sup>.

Já as intervenções referentes à segunda linha de atuação – urbanização das favelas – são anteriores, tendo início em 1993, com o Plano de Atendimento Emergencial (PAE),





*Um dos pilares da Política Municipal de Habitação é a participação popular que se dá por meio de instâncias como o Conselho Municipal de Habitação, a Conferência Municipal de Habitação e os Núcleos de Moradia*

primeiro trabalho planejado de prevenção de acidentes em áreas de risco geológico, que no ano seguinte se transforma no Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear).

No mesmo ano, a Vila Senhor dos Passos é alvo das ações do Programa Alvorada, um projeto piloto do modelo de intervenções de urbanização estruturante em áreas degradadas, contendo três diretrizes básicas da Política Municipal de Habitação: intervenção integrada; geração de emprego e renda; participação popular. O Alvorada pode ser considerado o embrião da política de intervenção estruturante que, mais tarde, em 1997, origina o programa Planos Globais Específicos (PGE) e, mais recentemente, o Vila Viva<sup>23</sup>. Tendo em vista a complexidade do processo da intervenção estruturante que busca, em última instância, a integração do assentamento à cidade, torna-se necessário o planejamento de todas as ações, viabilizadas através do PGE<sup>24</sup>.

Ainda neste período, a Urbel adota a política de financiamento e subsídio para Programas Habitacionais Populares, cujo pressuposto é o uso de, no máximo, 30% da renda da família para o pagamento da moradia. O recurso arrecadado pelo financiamento da casa seria revertido ao Fundo Mu-

nicipal de Habitação.

No decorrer de 1994, a Urbel elabora o primeiro diagnóstico da situação das áreas de risco das vilas e favelas, apontando a existência de quase 15 mil edificações em risco alto e muito alto. O universo de atuação da empresa é ampliado e passa a incluir, além das áreas delimitadas como Setor Especial-4 (SE-4), os assentamentos de população de baixa renda. Além disto, é criado o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Execução de Obras Públicas (Proas) para atender famílias removidas em função de obras públicas. Quatro anos depois, o Proas é estendido para famílias retiradas de áreas de risco.

Três acontecimentos marcam o ano de 1998. O primeiro deles é a I Conferência Municipal de Habitação, na qual os delegados referendam e institucionalizam a seguinte resolução: “Entende-se como habitação a moradia digna, inserida no contexto urbano, provida de infraestrutura básica, os serviços urbanos e os equipamentos comunitários”. O outro evento é o Fórum de Vilas e Favelas reunindo lideranças e moradores das comunidades. Ainda neste ano, o Fórum Geral do OP define a obrigatoriedade de todas as intervenções nas

vilas serem condicionadas às diretrizes do PGE.

A Reforma Administrativa, em 2000, modifica a estrutura da Prefeitura. São criadas as Secretarias de Administração Regionais e a Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB). Um dos objetivos é direcionar o processo de execução de obras para as regionais, ficando a SMHAB responsável pela elaboração de projetos e monitoramento. A Urbel continua a existir como empresa de economia mista e é mantida por contar com um quadro administrativo e técnico montado, contratado principalmente pela nova Secretaria de Habitação. O Fundo Municipal de Habitação passa a ser gerido pela Secretaria Municipal de Finanças e as licitações passam a ser feitas pela Secretaria de Coordenação de Políticas Urbanas e Ambientais.

Após os graves acidentes ocorridos no período chuvoso de 2002/2003, a Urbel é novamente reestruturada. Mas sua atuação fica restrita ao eixo da Política Municipal de Habitação no que diz respeito às intervenções de urbanização nas vilas e favelas. A empresa assume o planejamento e coordenação do trabalho preventivo nas áreas de risco, e em agosto daquele ano começa a funcionar o Programa Bolsa Moradia – um tipo de abrigo provisório – para atender o grande número de famílias desalojadas pelas chuvas.

Em 2004, há enorme esforço na intensificação e adoção de inovações no trabalho preventivo nas áreas de risco. Técnicos da Urbel realizam a atualização do diagnóstico das áreas instáveis nas vilas e constatam a diminuição de 64% do número de edificações em risco alto e muito alto – de 15 mil, em 1994, para 10.650, após o mapeamento. É elaborado o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) e

conquistadas, pela primeira vez, verbas da União para obras de erradicação de risco geológico em vilas da cidade, com recursos do Programa Especial de Habitação Popular (PEPH), coordenado pelo Ministério das Cidades. A Urbel dá total apoio na criação e capacitação dos Núcleos de Defesa Civil (Nudec) e começa a implantar os Centros de Referência em Área de Risco (Crear) nos aglomerados com maior incidência de situações de risco geológico.

Nos anos seguintes, o volume de trabalho da empresa se amplia. Em 2005, iniciam-se as intervenções estruturantes e integradas no Aglomerado da Serra, pelo Programa Vila Viva, com recursos do governo federal. A experiência de urbanização torna-se referência para outras cidades do país e do exterior, sendo visitada por centenas de estudantes, urbanistas e especialistas em políticas públicas de vários continentes. Atualmente, o Vila Viva alcança 12 comunidades e beneficia cerca de 165 mil moradores. De seu início até o presente momento, o programa dispõe de recursos assegurados de R\$ 1,15 bilhões do governo federal e do município.

No início de 2011, nova mudança na estrutura da administração municipal extingue a Secretaria Municipal Adjunta de Habitação e parte dos funcionários é absorvida pela Urbel, que também recebe nova denominação e passa a se chamar Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte.

Como havia ocorrido em 1993, a Urbel, novamente, passa a ser o órgão da Prefeitura responsável pela gestão de toda a política habitacional do município, em seus dois eixos básicos: produção de novas moradias e intervenção urbanística nos assentamentos precários. 🏠

*Texto produzido em 2011.*

*Residenciais do Minha Casa Minha Vida inaugurados em 2013, no bairro Jardim Vitória, região Nordeste*





**AUTORES**

**Maria Luiza Costa Pinto** – filósofa e analista técnica aposentada, da Urbel.  
E-mail: luiza.azul@hotmail.com

**Pedro Veríssimo** – jornalista e assessor de imprensa da Urbel.  
E-mail: pedro.verissimo@pbh.gov.br

**NOTAS**

- 1) “A capital traçada pela Comissão Construtora era um lugar elitista. Seus espaços estavam reservados somente aos funcionários do Governo e aos que tinham posses para adquirir lotes. Acreditava-se que os problemas sociais, como a pobreza, seriam evitados com a retirada dos operários, assim que a construção da cidade estivesse concluída. Mas, na prática, não foi isso que aconteceu. Belo Horizonte foi inaugurada às pressas, estando ainda inacabada. Os operários, aglomerados em meio às obras, não foram retirados e, sem lugar para ficar, assim como os belo-horizontinos, formaram favelas na periferia da cidade. A primeira – a do Leiteão – ficava nas proximidades do atual Instituto de Educação, em plena Avenida Afonso Pena. Essa massa de trabalhadores, que não eram considerados cidadãos legítimos de Belo Horizonte, revelava o grau de injustiça social existente nos seus primeiros anos de vida”. (Acesso em 4/8/11: <http://www.pbh.gov.br/historia.htm>).
- 2) Entre 1893 e 1897, época da construção da cidade, a população local passou de 2 mil 650 para 12 mil habitantes, o que representa uma taxa de crescimento de 45,9% ao ano. A hospedaria provisória feita pela Comissão de Construção para abrigar temporariamente o trabalhador, com capacidade para 200 pessoas, foi insuficiente para acolher a todos os que chegavam, o que provocou o surgimento de cafuas e barracos por todos os lados. Em consequência, em 1895, dois anos antes de ser inaugurada, Belo Horizonte já contava com duas áreas de invasão – a do Córrego do Leiteão e da Favela ou Alto da Estação - com aproximadamente 3 mil pessoas. (GUIMARÃES, B. M. – Favelas em Belo Horizonte: Tendências e Desafios – Revista Análise & Conjuntura, BH – v. 7, nº 2 e 3, maio/dez, 1992).
- 3) Cafuas: casas de barro cobertas de capim, barracos – feitos de tábuas, cobertos de capim ou zinco - ambos podem estar localizados ou não em áreas invadidas. Barracões: construções de alvenaria, levantadas nos fundos de outras casas. (GUIMARÃES, B. M. – Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada. RJ: IUPERJ, 1991 – Tese Doutorado).
- 4) Um caso curioso é o da favela da Barroca. Formada em 1902, quando da primeira remoção de favelas na capital - a do Córrego do Leiteão e Alto da Estação - ela existiu por aproximadamente 40 anos na área central da cidade, sempre em processo de remoção e novo reassentamento. Inicialmente, ela surgiu no Barro Preto e cada vez que era alvo de remoção, parte de seus moradores ia para outros lugares e parte mudava-se para as proximidades, refazendo o núcleo. Denominada de “latolândia” da Capital, seu deslocamento ocorria ao longo da Avenida Olegário Maciel. Em 1942, a favela da Barroca situava-se no atual bairro Gutierrez, onde hoje é a Assembleia Legislativa, e foram, finalmente, expulsos os últimos moradores, indo parte deles para a favela dos Marmiteiros e parte para formar o Morro do Querosene, na Avenida Raja Gabaglia, fora do perímetro da zona urbana”. (GUIMARÃES, M. B. – Favelas em Belo Horizonte: Tendências e Desafios – Revista Análise & Conjuntura, BH – v. 7, nº 2 e 3, maio/dez 1992).
- 5) Remonta a 1936 a criação da área industrial do Barro Preto, situada ao longo do Ribeirão Arrudas entre as linhas da estrada de ferro, onde foram instaladas 20 indústrias, beneficiadas por incentivos fiscais e tarifas reduzidas de energia elétrica. (MOURA, H. S. – Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte, in Belo Horizonte: espaços e tempos em construção – CEDEPLAR/UFGM e PBH, 1994).
- 6) “A Barroca vai civilizar-se. Vai ser incorporada à cidade. As vielas sujas, o mato, tudo desaparecerá com as picaretas da prefeitura. Toda a Barroca tem que mudar de pouso. É a exigência do progresso. Não é um capricho de um administrador. A Barroca compreende a necessidade de seu sacrifício. Ela bem sabe que as suas cafuas cobertas de latas não poderiam teimosas ficar ao lado de construção moderna. O Diário Mineiro viu ontem, de perto, a profunda serenidade daquele povo. Os moradores irão para a Vila Operária, onde a prefeitura doou lotes, conformados, mas chateados por causa da distância que terão de caminhar à pé”. – (Jornal Diário Mineiro, 12/06/1929, in Arquivo Público Municipal).
- 7) Ainda nos anos 40, a cidade foi irreversivelmente guiada para o norte, por meio da implantação da Avenida Antônio Carlos e do Complexo da Pampulha, e para o oeste, da continuidade da Avenida Amazonas e da criação da Cidade Industrial com seus 4 quilômetros quadrados de terrenos e todo o aparato institucional para favorecer a implantação industrial. MOURA, H. S. – Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte, in Belo Horizonte: espaços e tempos em construção – CEDEPLAR/UFGM e PBH, 1994.
- 8) Nos anos 50 há uma expansão sem precedentes no espaço urbano. Neste período foram lançados 22 loteamentos novos, além de 50 que foram regularizados. No entanto, a produção do espaço comercializado pelo mercado não significa a sua ocupação, como atesta a existência de 2,5 lotes vagos para cada ocupado ao final da década, enquanto a população das favelas em 1955 atingia a elevada proporção de 10% do total. MOURA, H. S. – Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte, in Belo Horizonte: espaços e tempos em construção – CEDEPLAR/UFGM e PBH, 1994.
- 9) Em 1963, 45 favelas estavam filiadas à Federação dos Favelados de Belo Horizonte, entidade que mantinha relação amistosa com o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares da Prefeitura dado o caráter “institucionalista das mesmas”. De acordo com levantamento da população favelada realizado em 1966, pela Secretaria do Trabalho e Cultura Popular, entre 1964 e 1965, Belo Horizonte possuía 79 favelas, com 25.076 domicílios e 119.799 habitantes. (GUIMARÃES, B. M. – Favelas em Belo Horizonte: Tendências e Desafios – Revista Análise & Conjuntura, BH – v. 7, nº 2 e 3, maio/dez 1992).
- 10) Acesso em 08/08/2011 (<http://www.jusbrasil.com.br/legislação/238296/lei-898-61-belo-horizonte-mg>).
- 11) A Assembleia dos acionistas para constituição da Ferrobrel ocorreu em 04/01/1962, na Escola Técnica do Comércio Municipal, localizada no Parque Municipal. A presidência dos trabalhos foi assumida por Gerardo Henrique Machado Renault, que viria ser eleito Diretor Financeiro e Comercial, e a Prefeitura representada pelo Procurador Geral do Município, Ibraim Abi-Ackel. Pronunciamentos entusiastas projetavam a ideia de se construir uma siderúrgica mediante um consórcio de grandes firmas que forneceriam equipamentos e financiamento, recebendo minério de ferro em pagamento. URBEL, Ata de Constituição da Ferrobrel.
- 12) Idem.
- 13) A Assembleia Geral Extraordinária dos acionistas para alterar o estatuto foi presidida por Jayme Peconick, no 4º andar do Edifício Britânia. Na ocasião, o representante da Prefeitura – a acionista majoritária – José Villar Etrusco, justificou a proposta de mudança do objeto da sociedade pela adição da atividade de urbanização, dizendo que a medida se impunha porque a Ferrobrel tinha sido constituída, há 21 anos, como empresa mineradora na Serra do

Curral, que no futuro poderia ser integrada industrialmente pela implantação de uma siderurgia. Segundo ele, a Ferobel já havia vendido todo o minério de sua única mina e o Parque já havia sido criado com repercussão social significativa, só restando à empresa destinar as extensas áreas de propriedade pública para uso e ocupação social adequado, ingressando na atividade de urbanização, mantendo sua rentabilidade econômica e propiciando dividendos atraentes ou mínimos aos acionistas. URBEL, Ata de Constituição da Ferobel.

**14)** “No governo do prefeito Oswaldo Pierucetti, em 1973, começou a atuação da Chisbel (Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte). Esse órgão deu início a um programa mais sistemático de remoção de favelas, sobretudo daquelas que ocupavam áreas necessárias para a realização de obras públicas. A Chisbel executou desfavelamentos, remoções e trabalhos específicos em sua área de atuação. O relatório do prefeito coloca que 52 áreas foram “beneficiadas” com o desfavelamento para ceder espaço para a abertura de ruas e avenidas. Entregavam às famílias indenização em dinheiro ou material de construção. Essas famílias foram cadastradas no Centro de Emergência, que ficava na Gameleira. Lá, havia 330 cômodos para acomodação de famílias em caso de urgência”. Fonte: BH. URBEL – COSTA PINTO, M. L. – Trajeto Migratório das Favelas Desde a Construção de Belo Horizonte – Março 2007.

**15)** SOMARRIBA, M. M.; VALADARES, M.G.; AFONSO, M. R. – Lutas Urbanas em Belo Horizonte, Editora Vozes, 1984, Petrópolis.

**16)** “O presidente da UTP (União dos Trabalhadores da Periferia), Francisco Nascimento, foi contra as intervenções, uma vez que “isso vai ocasionar inevitáveis remoções de milhares de famílias” prevendo para a época o maior desfavelamento de Belo Horizonte. Em entrevista, ele critica a Chisbel, com quem tinha relacionamento amistoso. Segundo ele, o programa desvirtuou de sua finalidade que é desfavelar humanamente, fazendo a promoção social do favelado e substituindo seus barracos por habitações decentes. A Chisbel virou órgão de repressão, e Nascimento analisa que “o trato com problema de favelas em Belo Horizonte voltou atrás, regrediu, passando de complexo e social a simples caso de polícia”. Fonte: BH. URBEL – COSTA PINTO, M. L. Costa – Trajeto Migratório das Favelas Desde a Construção de Belo Horizonte – Março 2007.

**17)** As entidades são a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP), a Pastoral de Favelas da Igreja Católica e a Federação de Moradores de Belo Horizonte (Famobh).

**18)** Destacam-se a criação de nove secretarias especiais, entre elas a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), responsável pela habitação popular e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), pelo planejamento e execução da política urbana de desenvolvimento. LACERDA, M.H. “Política de ocupação do solo na cidade de Belo Horizonte e desigualdade socioespacial”. Artigo in Pesquisa “Metrópoles, desigualdades sócio-espaciais e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

**19)** “No segundo semestre de 1984, a SMAC e a SMDU, junto com a Secretaria Municipal de Assuntos Especiais (SMAE) e a Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), sob a coordenação da primeira, lançaram o Plano Municipal de Habitação Popular. A vinculação da Urbel a estas quatro secretarias configura o que poderia chamar de um “Sistema Municipal de Habitação Popular”, ou seja, um formato institucional em que cada instituição ou órgão cumpre um determinado papel ou determinada função”... “O Plano dá ênfase aos chamados “programas alternativos” em contraposição àqueles considerados “programas tradicionais de habitação popular”. Idem.

**20)** Os conjuntos implantados são desprovidos de equipamentos comunitários necessários e apresentam deficiências relacionadas com a falta de infra-estru-

ra e possibilidade de aprovação. Na verdade, foram construídas casas e não habitações, o que viria a se tornar um problema para administrações posteriores. Pela Prefeitura foram implantados os conjuntos Taquaril, Jardim Felicidade, Paulo VI, Capitão Eduardo, Jardim Filadélfia, Bonsucesso e Jatobá I, II, III e IV; enquanto o Estado implantou os conjuntos Minas Caixa, Ribeiro de Abreu, Confisco e Mariquinhas. Posteriormente, todos eles viriam a ser incluídos nas áreas consideradas como ZEIS-3. COELHO, B. M. – “Gestão Urbana e Política Habitacional – Qualidade ou Quantidade? A Trajetória da Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte – Dissertação de Mestrado, CEPEAD/UFGM, Belo Horizonte, 2002.

**21)** No período compreendido entre 1986 e 1992, a Prefeitura emitiu 4.929 títulos de propriedade beneficiando igual número de famílias. URBEL – Diretoria de Controle Urbano e Regularização Fundiária, 2011.

**22)** No Programa de Autogestão os recursos são repassados às associações para contratação de assessoria técnica e compra de materiais; a gestão da execução das obras fica por conta das famílias beneficiadas. No Programa de Gestão Pública os recursos são utilizados na contratação direta, após licitação, de empreiteiras responsáveis por todo o processo.

**23)** Além da Vila Senhor dos Passos, ocorreram outras intervenções nas vilas Ventosa e Apolônia, por intermédio do Programa Alvorada.

**24)** O Plano Global Específico (PGE) é estratégico para a urbanização de vilas, pois além de orientar todo leque de intervenções possibilita sua implantação por etapas, através de intervenções parciais ou pontuais. Os Planos também são importante ferramenta na captação de recursos externos ao município, principalmente junto à União, para as intervenções estruturantes, a exemplo do programa Vila Viva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, M. R. – “Cidade, Poder Público e Movimento de Favelados”, in Movimentos Sociais em Minas Gerais – Emergências e Perspectivas. Belo Horizonte, Editora UFGM, 1987.

COELHO, B. M. – “Gestão Urbana e Política Habitacional – Qualidade ou Quantidade? A Trajetória da Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte – Dissertação de Mestrado, CEPEAD/UFGM, Belo Horizonte, 2002.

GODINHO, M. H. L. – “Política de ocupação do solo na cidade de Belo Horizonte e desigualdade socioespacial”. Artigo in Pesquisa “Metrópoles, desigualdades sócio-espaciais e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

GUIMARÃES, B. M. – “Favelas em Belo Horizonte – Tendências e Desafios”. Artigo in Revista Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, v. 7, nº 2 e 3, maio/dez. 1992.

NAVARRO, R. G. – “Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada”. Artigo in Coleção Habitar – Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras, Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.

RELATÓRIOS INTERNOS E ATAS DE REUNIÕES DA DIRETORIA DA URBEL – Arquivo da Supervisão de Informações Técnicas (SIT- URBEL).





Arquivo Urbel

# ARQUITETURA PARTICIPATIVA NA POLÍTICA HABITACIONAL

## Estudo de caso do município de Belo Horizonte

Alessandra Duarte Rodrigues Pereira  
Flávia de Paula Duque Brasil  
Ricardo Carneiro

O processo de redemocratização brasileiro envolveu a mobilização de atores coletivos da sociedade civil com agendas de inclusão social e democratização do Estado e suas relações com a sociedade. A influência desses atores revela-se na Constituição Federal de 1988 e no conjunto da legislação posterior que enquadra as políticas públicas no país, incorporando premissas incluídas e democratizantes, que requerem a criação de canais institucionais de participação ou, nos termos de Avritzer (2008), de “instituições participativas.” Tais instituições multiplicam-se no cenário brasileiro das últimas décadas sob diversos arranjos, moldes, alcances e limites: conselhos, conferências, audiências públicas, orçamentos participativos, participação nos planos diretores e planos de habi-

tação social. O desenho da política municipal de habitação incorporou a participação social por meio da criação do Conselho Municipal de Habitação e do Orçamento Participativo de Habitação. Mais de duas décadas depois, a “arquitetura participativa” inclui, além das instituições mencionadas, as Conferências Municipais de Habitação, e a constituição de grupos endereçados principalmente à participação no processo de implementação e monitoramento, tais como os Núcleos de Defesa Civil (Nudec) e os Grupos de Referência para acompanhamento de intervenções urbanísticas, ao lado da participação na elaboração dos planos de urbanização. Neste contexto, o objetivo do trabalho é mapear e analisar a “arquitetura participativa” na política habitacional do município de Belo Horizonte e de que forma a participação tem afetado seu desenho e implementação, contribuindo para avanços e inovações<sup>1</sup>.

## 1. Introdução

Como marco de um ciclo de reformas, cunhou-se em 1988 a Constituição Federal mais democrática e liberal que o país já teve, denominada de “Constituição Cidadã” pelo seu caráter de alargamento dos direitos, de democratização das relações entre Estado e sociedade e viés de descentralização, ampliando o papel dos municípios.

O processo de elaboração da Constituição, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, contou com diversas formas de participação dos atores coletivos organizados, inclusive por meio de Emendas Populares, de forma que os avanços referidos podem ser atribuídos em parte à atuação da sociedade civil.

No cenário da política urbana, objeto deste artigo, diversos atores sociais aglutinaram-se no Movimento Nacional de Reforma Urbana e, por meio de uma proposta de emenda, conseguiram aprovar um capítulo constitucional sobre política urbana, sobretudo no enunciado da função social da propriedade e da cidade, ao lado de outros dispositivos democratizantes no texto constitucional (AVRITZER, 2009; BRASILEIRO, 2004, 2011; GOHN, 2011; SILVA, 2002). Após aprovação da Constituição Federal de 1988, o Movimento Nacional de Reforma Urbana organizou-se como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) em 1989, tendo em vista, dentre outros objetivos, a regulamentação do mencionado capítulo, que ocorreu apenas em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano.

A partir das diretrizes que constituem seu núcleo, o Estatuto da Cidade disponibiliza instrumentos jurídico-urbanísticos para o desenvolvimento das funções sociais da propriedade e do direito à moradia e à cidade; ao lado dos dispositivos que requerem o planejamento e a gestão democrática das cidades com propostas de criação de instituições participativas para dar-lhes sustentação.

Destaca-se, portanto, o papel dos atores societários organizados (neste caso do FNUR) com sua capacidade mobilizatória e de atuação como interlocução em espaços institucionalizados, ocorrendo o trânsito de projetos democratizantes da sociedade civil para o Estado.

As experiências brasileiras têm alimentado os debates relativos à participação institucionalizada, destacando-se os conselhos, orçamentos participativos, conferências e outros arranjos que serão explorados adiante quanto ao seu desenho.

É neste contexto mais geral que se insere a criação da Política Municipal de Habitação da cidade de Belo Horizonte, marcada seja pela atuação de atores coletivos no âmbito das políticas urbanas, de avanços constitucionais no que se refere ao alargamento dos direitos sociais (nesse caso o direito à cidade) e de democratização por meio da previsão de formas de participação e, ainda, pela descentralização, que



*Delegados votam em um dos grupos de discussão da 6ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em novembro de 2011*



amplia as atribuições e papéis dos municípios de um modo geral. No cenário local, destaca-se, a partir das eleições municipais, a vitória da Frente BH-Popular, configurando um governo democrático-popular ancorado na aliança do Partido dos Trabalhadores (PT) com outros partidos de orientação progressista. A Política de Habitação em foco neste artigo foi aprovada em 1994, após a criação do Conselho Municipal de Habitação pela Lei Municipal nº 6.508, do mesmo ano.

Desta forma, para mapear e analisar a “arquitetura participativa” na política habitacional do município de Belo Horizonte e de que forma a participação tem afetado seu desenho, implementação e contribuído para inovações, o artigo contempla três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção faz uma revisão breve sobre democracia deliberativa e a importância do desenho institucional para a efetividade da participação e deliberação. A segunda aborda o percurso da criação da Política Municipal de Habitação, contextualizando a configuração do seu desenho institucional. Em um terceiro momento, que constitui o núcleo do trabalho, analisa-se de que forma essas instituições participativas têm afetado o desenho da Política de Habitação, apontado seus alcances e limites. Seguem-se as considerações finais.



## 2. Deliberação e importância do desenho institucional para efetividade da participação

Os modelos de democracia das décadas de 1940 e 1950 não ultrapassaram os limites da democracia liberal-representativa, tendo no voto, no sufrágio universal, seu principal instrumento de influência nos rumos das decisões políticas. Na década de 1960 surge o modelo participativo, cujo principal expoente é Carole Pateman (1992).

No entanto, é com a teoria de Jürgen Habermas que se colocam as bases da teoria democrática deliberativa, que se entrecruza com a corrente de democracia participativa, configurando um campo teórico que compartilha premissas de aprofundamento democrático para além do elitismo e do pluralismo. A corrente deliberativa mostra-se como um campo de teorização robusto e influente nas três últimas décadas. A noção de deliberação se coloca como núcleo, entendida como um ato intersubjetivo fundado na argumentação racional e endereçado a acordos envolvendo como elementos a justificação, a publicização, a reciprocidade, a *accountability* e a justiça (FARIA, 2011).

A teoria democrática deliberativa, como um campo teórico amplo, assenta-se em acordos e divergências entre os diversos autores ali situados. Na formulação inicial habermasiana, a democracia pode ser entendida como um fluxo comunicacional “da periferia para o centro” ou do mundo da vida para os subsistemas econômico e político. Nesses termos, o autor dá primazia à esfera pública e à sociedade civil e a sua influência no sistema, não prevendo a ampliação de formas de participação institucionalizada. Seja a partir da ênfase de Joshua Cohen na justificação como fundamento da deliberação e na reivindicação de formas de participação institucionalizada, seja em Cohen e Arato (1994), que prevêem formas de atuação da sociedade civil voltadas para a democratização do Estado e influência nas políticas, seja em formulações posteriores dos autores deliberativos, têm-se esforços de ultrapassar os limites do quadro inicial habermasiano.

Sem percorrer as diferenças e divergências neste campo teórico, interessa destacar os esforços de assimilação e convergência de Cohen e Fung (2004) na concepção de participação-deliberativa, ressaltando que esta encampa, como formas de inclusão política, tanto as práticas de participação-deliberativa que ocorrem na sociedade civil, referida às formas de organização, mobilização e atuação dos atores



coletivos, quanto a participação-deliberativa inscrita no interior do Estado, por meio de instituições participativas que possibilitem a inclusão de atores societários e de práticas deliberativas nesse âmbito.

A partir das contribuições de Cohen (2009) e Bohman (2009) podem-se estabelecer três rotas para avaliar a efetividade das instituições participativas. Primeiramente, se o desenho institucional torna a deliberação possível, se constitui um elemento facilitador ou constrangedor das práticas; segundo, se o processo de deliberação ocorre por meio do diálogo entre atores com o mesmo poder político; terceiro, se a decisão é tomada num processo de balanceamento de poder nas instituições participativas. Para os propósitos deste artigo, destacam-se as questões relativas à primeira rota, ou seja, ao desenho institucional. Partindo da possibilidade da participação-deliberativa não se restringir à esfera pública e domínios da sociedade civil, mas em instituições participativas, definidas por Avritzer (2008, p. 23) como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, o desenho institucional participativo ganha relevância. De fato, autores como Fung (2006), Fung e Wright (2003), Avritzer (2008), Faria et al (2011) ressaltam a relevância dos desenhos institucionais como fatores que podem favorecer ou desfavorecer a qualidade dos processos de participação e deliberação e sua efetividade. Avritzer (2008), contudo, destaca que o desenho por si só não implica a qualidade dessas práticas, evocando o perfil da sociedade civil, a vontade política e interação entre esses elementos. Acrescenta o conceito de desenho participativo interativo, significando que o sucesso dos processos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

Aqui se propõe a estabelecer critérios de avaliação da efetividade das instituições participativas da Política Municipal de Habitação da cidade de Belo Horizonte. Os critérios a serem utilizados serão os indicados por Fung (2003, 2004) e Fung e Wright (2003). Ressaltando Fung (2004), propõe-se a considerar a concepção do “minipúblico” participativo, quem são seus participantes e forma de recrutamento, tema e escopo da deliberação (o que deliberam), como (modo da deliberação), quando (recorrência e iteração), por que (quais as apostas, expectativas), empoderamento e monitoramento.

### 3. Política Municipal de Habitação do município de Belo Horizonte e sua arquitetura participativa

Belo Horizonte foi uma cidade planejada e, desde seus primórdios, apresentou favelas ocupadas por operários que vieram para construir a cidade. Nesse contexto, o Poder Público deixou acontecer as ocupações porque precisava dos trabalhadores. Contudo, em 1902, com o avanço do projeto da nova capital de Minas Gerais, as ocupações irregulares dos pobres em áreas nobres da cidade começaram a incomodar o Poder Público. Foi então criada a “Área Operária” e ocorreu o primeiro processo de remoção das favelas, tendo a mudança da classe operária para a periferia da cidade sido considerada solução para o aludido problema. No entanto, com o aumento da especulação imobiliária e do preço da terra, iniciou-se um processo constante de expulsão dessas famílias para outros locais ainda mais distantes e mais periféricos. De acordo com Guimarães (1992), foi somente em 1930 que o Poder Público começou a se preocupar com a periferia, surgindo um novo modelo de planejamento urbano para a cidade. A partir desse momento, as favelas periféricas também começaram a sofrer processos de remoção. A mudança de concepção “higienista” para as favelas vistas como uma “questão social” só ocorreu no governo populista, nas décadas de 1940 e 1950, em consequência da organização dos moradores de favelas, com crescimento de associações e apoio intenso da Igreja Católica. Esse momento não foi sem contradição, uma vez que continuou a ocorrer a política de remoção.

Nos anos 1960 o governo do Estado de Minas Gerais reconheceu como sua a responsabilidade de tratar a questão da moradia popular e, em especial, a das favelas, chegando a efetuar algumas iniciativas e, no final dos anos 1970, foi criado, também no âmbito estadual, um programa que previa a urbanização de favelas, o que representou o reconhecimento implícito do direito de ocupação informal. Esse programa foi criado devido às enchentes de 1979 a 1982, que desabrigaram muitas famílias moradoras de barracões, e à reabertura política e rearticulação dos movimentos de favelados, que passam a pressionar o Poder Público, inclusive na esfera municipal.

É neste contexto que, no município de Belo Horizonte, os movimentos sociais da época, principalmente os vinculados às comunidades eclesiais de base, da igreja católica, pressionaram o Poder Público para regularizar as fave-

las e promover melhorias urbanas. Como consequência, em 1985 tem-se a criação da legislação do Programa de Regularização de Favelas (Profavela), que reconhece as ocupações informais e prevê a atuação do governo municipal nessas áreas. A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel) foi criada em 1986, para a implementação do Profavela. Entretanto, apesar destes avanços, não se chegou a formular uma política habitacional ou de regularização de envergadura, nem ocorreu uma atuação municipal expressiva.

Em 1993, no governo da Frente BH-Popular, que fazia parte de uma geração de administrações municipais progressistas surgidas a partir de 1989, no cenário de processos de descentralização e municipalização político-institucional no país, implanta-se a Política Municipal de Habitação. Esta foi aprovada em 1994, pelo recém-criado Conselho Municipal de Habitação, a partir da Resolução II. Para executar a Política Municipal de Habitação estruturou-se um Sistema Municipal de Habitação, criado pela Lei Municipal 6.508 de 1994, cujos órgãos hoje integrantes são: Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (Smobi), Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), além do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) (URBEL, 2012). A Política Municipal de Habitação absorveu as ideias do Movimento Nacional de Reforma Urbana, incluindo conceitos como “direito à cidade”, “moradia digna” e “gestão democrática”. Estes conceitos embasaram toda a formulação de diretrizes, princípios, critérios e prioridades da Política Municipal de Habitação.

Na Resolução II do CMH foram definidas duas linhas de atuação: uma de intervenção em assentamentos existentes (vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social anteriores a 1993), visando executar a recuperação física e a regularização fundiária, integrando-os à cidade e tornando mais adequadas as condições de moradia de sua população, e, outra, de produção de novas moradias, objetivando contribuir para a diminuição do déficit habitacional quantitativo no Município (BELO HORIZONTE, 2012). Na linha de atuação em assentamentos existentes, a PMH introduziu a gestão democrática nos programas que a compõem, sendo: o Programa de Intervenção Estrutural – Programa Vila Viva – que utiliza os Planos Globais Específicos (PGE) como instrumento de planejamento, o Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear), o Programa de Regularização Fundiária, o Programa de Reassentamento em Função de Obras Públicas (Proas) e o Programa Bolsa Moradia – Reassentamento Pro-

visório. Todos estes programas atuam para redução da inadequação dos domicílios e do déficit habitacional qualitativo (URBEL, 2012). Na linha de atuação de produção de novas moradias ou novos assentamentos, a PMH utiliza simultaneamente recursos próprios através do FMHP e recursos de programas federais de repasse (BELO HORIZONTE, 2012).

A arquitetura participativa da PMH pode ser identificada por linha de atuação. O Conselho Municipal de Habitação (CMH) e a Conferência Municipal de Habitação são, respectivamente, instâncias deliberativas e consultivas sobre as duas linhas de atuação da Política Municipal de Habitação. Por sua vez, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) constitui-se numa instituição participativa da linha de atuação de produção de novas moradias. Os Grupos de Referência (GR) são instâncias participativas atuantes no processo de elaboração dos Planos Globais Específicos (PGE), na implementação dos Programas Vila Viva, de Regularização Fundiária e do Programa de Reassentamento em Função de Obras Públicas. Para o Programa Bolsa Moradia não foram encontrados indícios de desenhos participativos. Por fim, o Núcleo de Defesa Civil (Nudec) constitui-se como um desenho participativo exclusivo do Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear).



*Voluntários dos Núcleos de Defesa Civil durante visita às instalações do Abrigo Municipal Granja de Freitas*

Pode-se falar em instituições participativas na Política Municipal de Habitação nos termos já indicados de Avritzer (2008). Conforme o autor é possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira destas formas é o que se denomina de desenho participativo de baixo para cima, a segunda são os desenhos institucionais de partilha de poder, constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais, e por último, os desenhos institucionais de ratificação por meio de audiências públicas ou similares.

Por estas características analíticas, o desenho do Conselho Municipal de Habitação seria de partilha de poder. O CMH tem um desenho de partilha de poder porque se evidencia em seu regimento interno uma composição mista de atores da sociedade civil e estatais. De acordo com o art. 2 da Lei Municipal 6.508 de 1994, o Conselho Municipal de Habitação será constituído por 20 (vinte) membros titulares e igual número de suplentes, na seguinte forma: 9 (nove) representantes da sociedade civil, 9 (nove) representantes do Poder Executivo e 2 (dois) representantes do Poder Legislativo.

O Orçamento Participativo da Habitação (OPH) se enquadraria no desenho participativo de baixo para cima, uma vez que é institucionalizado para a deliberação sobre o investimento em construção de unidades habitacionais e lotes urbanizados, destinados aos Núcleos do Movimento dos Sem-Casa. O OPH ocorre a cada dois anos, no formato de “Fórum do OPH” e envolve a definição de recursos, dos benefícios habitacionais ofertados para determinado período e sua distribuição proporcional entre os núcleos (URBEL, 2012). De acordo com Azevedo e Gomes (2008), o OPH foi iniciado em 1996 e, por meio de uma dotação orçamentária específica, passou a alocar recursos na construção de unidades habitacionais para famílias sem moradia. As famílias que participam do OPH são organizadas em Núcleos do Movimento dos Sem-Casa de Belo Horizonte cadastrados na Urbel. Para o OPH de Belo Horizonte não foi constituído um Conselho e sim uma Comissão denominada Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização (Comforça). Desta forma, são os Núcleos do Movimento dos Sem-Casa que deliberam sobre a destinação das unidades habitacionais construídas pelo OPH.

As Conferências Municipais de Habitação ocorrem de 4 em 4 anos, já tendo sido realizadas seis conferências até a presente data. Seus principais objetivos são discutir e ava-

liar os resultados da política de habitação para a população de baixa renda da cidade, estimular a participação popular, definir as diretrizes e ações para os próximos dois anos, além de eleger os novos membros do Conselho Municipal de Habitação para o próximo biênio. Geralmente, são extraídas propostas destas conferências e encaminhadas para deliberações pelo Conselho Municipal de Habitação. É importante ressaltar que as Conferências são convocadas pelo próprio Conselho Municipal de Habitação, sendo suas propostas aprovadas em plenária. O objetivo é que estas propostas sejam diretrizes para a Política Municipal de Habitação e orientadoras das decisões do CMH (BELO HORIZONTE, 2012). Mesmo com os limites decorrentes de sua natureza consultiva, o desenho das Conferências Municipais de Habitação pode ser enquadrado como “de baixo para cima”.

O Grupo de Referência e o Nudec se encaixariam nos desenhos institucionais de ratificação, uma vez que, na grande maioria das vezes, envolvem vários atores sociais na ratificação de decisões tomadas no âmbito da Política Municipal de Habitação. Vale dizer, no entanto, que estes atores, em alguns momentos, exercem pressões que modificam os rumos das deliberações e que influenciam nas decisões sobre a política em tela. Os grupos de referência<sup>2</sup> são constituídos no momento de formulação dos Planos Globais Específicos para urbanização de cada vila/favela, e devem, posteriormente, acompanhar a execução dos Programas da Política, tais como: Programa Vila Viva, Programa de Regularização Fundiária e Programa de Reassentamento em Função de Obras Públicas. Estes grupos são constituídos nos momentos chamados “Assembleias de Partida”, formados por voluntários eleitos nestas assembleias. Têm como objetivo acompanhar todo o processo, desde o planejamento até a execução das intervenções. No entanto, não há nenhum poder deliberativo; são grupos para ratificação das decisões técnicas tomadas durante o percurso. De todo modo, ressalta-se o potencial de *accountability* que os revestem.

No que se refere ao Núcleo de Defesa Civil (Nudec), este foi criado em 2003 e é constituído por cidadãos voluntários nas áreas indicadas pelo mapeamento diagnóstico das áreas de maior incidência de risco geológico no Município. Foi criado antes da legislação federal que institui os Núcleos de Defesa Civil no Sistema Nacional de Defesa Civil, datada de 2005. Sua função é vinculada à gestão compartilhada do Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear) contemplando solicitações e acompanhamento de vistorias técnicas, recebimento e repasse de alertas de chuva para a comunidade,





acompanhamento do atendimento aos moradores das áreas de risco, acompanhamento de remoções, monitoramento das situações de risco e das áreas desocupadas nas suas comunidades (URBEL, 2010). O desenho participativo do Nudec se aproxima do modelo de ratificação, pois auxilia na legitimação do Pear na comunidade. É importante frisar que também se organiza por meio da realização de Fóruns Regionais e Municipais de Vilas e Favelas, consistindo em ações preparatórias para as chuvas e de prestações de contas do balanço do Pear no período anterior; de audiências públicas para aprovação do Plano Municipal para Redução de Riscos (PMRR) e de Seminários Temáticos. Os participantes são os 48 núcleos de defesa civil formados no município de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2010).

#### **4. Alcances e limites das instituições participativas da Política Municipal de Habitação**

A partir das contribuições mobilizadas em seção anterior, analisa-se o desenho das instituições participativas da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, destacando-se as variações que ultrapassam questões relativas a esta dimensão, nos termos de Avritzer (2008, 2009) referidas à articulação do desenho, à organização da sociedade civil e à vontade política.

Em linhas gerais, o Quadro 1 demonstra o desenho das instituições participativas analisadas. Pode-se constatar que o desenho institucional facilita a deliberação nos casos do CMH e do OPH. A Conferência Municipal de Habitação tem um desenho que favorece, de forma moderada, a deliberação pública. Por outro lado, o GR e o Nudec não possuem desenhos institucionais favoráveis à deliberação, sendo mais promissores para *accountability* e legitimação das políticas. Evidencia-se que os formatos institucionais nos casos do CMH e do OPH definem variáveis do desenho que Faria e Ribeiro (2011) consideram importantes, tais como: quem tem direito a voz e a voto, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, bem como os membros são selecionados. O tempo de existência da arquitetura participativa da Política Municipal de Habitação demonstra a sua institucionalização, além da frequência de reuniões obrigatórias. Com relação ao potencial inclusivo e democratizante da arquitetura participativa, pode-se dizer que, em ambos os casos, composições restritas ou mais abrangentes, existem um claro potencial inclusivo e democratizante.

Por último, com relação à dinâmica do processo decisório, é possível avaliá-la somente nos casos do CMH, OPH e da Conferência Municipal de Habitação. Os demais não evidenciam participação em processos decisórios de forma mais substantiva. O CMH se articula por meio de câmaras técnicas e, mais recentemente, por meio de uma comis-

são. Tem previsão da Conferência Municipal de Habitação para prestação de contas e diretrizes gerais para a Política. Por conseguinte, o OPH organiza seus processos decisórios no Fórum do OPH e no próprio Conselho Municipal de Habitação.

A partir de Fung (2004), estrutura-se o Quadro 1 que se segue, referente aos desenhos das instituições participativas da Política Municipal de Habitação.

| Instituição                                 | Quem  | O que   | Como   | Quando                | Apostas | Poder | Monitorar |
|---|---|---|--|-----------------------|---------|-------|-----------|
| <b>Conselho Municipal de Habitação</b>      | Voluntário restrito + incentivo institucional + eleição/indicação. Nove representantes da sociedade civil, nove do poder executivo e dois do Poder Legislativo. | Sobre as duas linhas de atuação da Política Municipal de Habitação.   | Pauta é definida pelo Presidente do Conselho (Estado). No entanto, os conselheiros podem propor acréscimos às pautas. As decisões são submetidas à votação após passar por discussão coletiva. A justificção, ao final, se dá através do voto. | Mensal                | Alta    | Alto  | Alto      |
| <b>Orçamento Participativo da Habitação</b> | Restrito + incentivo institucional (Núcleos do Movimento dos Sem-Casa).   | Alocação de recursos para a construção de moradias (unidades habitacionais e lotes urbanizados) para famílias sem casa do núcleo, bem como quem serão seus beneficiários. | Fórum do Orçamento Participativo da Habitação. As decisões são submetidas à votação após passar por discussão coletiva. A justificção, ao final, se dá através do voto.  | A cada dois anos      | Alta    | Alto  | Médio     |
| <b>Conferência</b>                          | Voluntário + incentivo institucional.   | Diretrizes para Política Municipal de Habitação.  | Discussão em salas temáticas, votação em plenária.   | A cada quatro anos    | Média   | Médio | Médio     |
| <b>Grupos de Referência</b>                 | Voluntário + incentivo institucional.   | Acompanhamento e fiscalização da elaboração e execução do PGE e dos Programas Municipais aos quais são vinculados.  | Reuniões mensais para acompanhamento das ações, vistorias de campo.  | Mensal                | Baixa   | Baixo | Baixo     |
| <b>Nudec</b>                                | Voluntário + incentivo institucional.   | Acompanhamento da execução do Pear.   | Reuniões esporádicas para acompanhamento das ações, Fóruns, Seminários e Audiências Públicas.  | Trimestral (variação) | Média   | Baixo | Médio     |

Quadro 1 – Desenho das Instituições Participativas da PMH | Fonte: elaboração própria a partir de Fung (2004)

O CMH e o OPH, pelo caráter de participação restritivo de seus desenhos, têm moderada mobilização popular; por sua vez, a Conferência mobiliza mais atores da sociedade civil até pela forma de organização das decisões, por meio de plenárias. É importante frisar que nas Conferências surgem outros atores da sociedade civil, de caráter mais contestatório do que os movimentos presentes nos outros espaços institucionalizados.

Em entrevistas com informantes-chave da Política Municipal de Habitação puderam-se constatar essas considerações sobre o desenho e seus efeitos, bem como as influências da organização da sociedade civil e da vontade política na efetividade das instituições participativas.

Em primeiro lugar, essa arquitetura participativa foi construída num cenário de vontade política favorável à sua existência até o presente momento. Várias coligações políticas sustentaram a permanência deste desenho participativo. As inovações trazidas pelo Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001) e pela Lei Federal 11.124/2005 que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), reforçaram ainda mais a institucionalidade destes arranjos participativos.

Em segundo lugar, deve-se considerar o impacto das reformas administrativas no funcionamento destas instâncias participativas. Uma das mudanças mais significativas ocorridas no contexto institucional desde a administração da Frente BH-Popular refere-se à criação da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (Smurbe), que englobou em sua estrutura todos os órgãos responsáveis pelas políticas urbanas setoriais, entre eles os executores da Política Municipal de Habitação. Apesar das dificuldades, esta nova configuração foi consolidada em 2005 através da transformação da Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental em Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (Smurbe), disposta na Lei Municipal nº 9.011/2005, que trata da estrutura administrativa da Prefeitura (BELO HORIZONTE, 2010).

A configuração da estrutura de gestão da política urbana e habitacional acima descrita foi modificada pela Lei Municipal nº 10.101 de 15 de janeiro de 2011, que altera a mencionada Lei Municipal nº 9.011/2005. Foram criadas pela Lei Municipal nº 10.101/2011 a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, órgãos da administração direta mais diretamente relacionados à gestão da política urbana e habitacional (BELO HORIZONTE, 2010).

Desta forma, atualmente a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (Smobi) tem por finalidade “(...) articular a definição e a implementação da política de obras públicas a cargo do Município, inclusive sua política de moradia”.

A vinculação da política urbana à política de obras públicas pode ter consequências sobre o desenho e efetividade das instituições participativas da Política Municipal de Habitação que ainda é cedo para avaliar.

Aliado à reforma administrativa, criou-se também em 2011 a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, vinculada à Secretaria Municipal de Governo, “com o desafio de canalizar, dar unidade e potencializar toda a riqueza e diversidade da participação democrática em Belo Horizonte” (ABREU et al., 2011, p. 2). O objetivo dessa Secretaria seria avançar e integrar a participação da sociedade na gestão da cidade, fortalecer os atuais canais de participação e incorporar novos atores sociais nos debates e na busca de soluções, visando aproximar a Prefeitura ainda mais dos cidadãos. Criou-se uma nova forma de pensar o território através da definição de 40 territórios de gestão compartilhada<sup>4</sup>. Tomando-se como base os 40 territórios definidos, implementou-se o Planejamento Participativo Regionalizado (PPR).

A criação do PPR parte do pressuposto que é preciso ampliar os atores sociais que participam dos processos participativos de gestão municipal, como inclusão de jovens, classe média e grupos empresariais. Também considera que, diferentemente do OP, permite a discussão de qualquer tipo de ação pública, sem limites orçamentários ou temáticos, apesar de não ser deliberativo (ABREU et al., 2011).

E ainda, parte do pressuposto que existe uma ineficácia de algumas instituições participativas, tais como a existência de clientelismo em algumas situações e de um problema de comunicação entre a Prefeitura e o cidadão (ABREU et al., 2011).

Pode-se pensar até que ponto a criação de mais uma instância participativa, o PPR, irá fortalecer os processos participativos, visto que desconsideraram a inversão de prioridades representada pelo OP e OPH, e o risco de enfraquecimento das conquistas alcançadas pelos mesmos, especialmente o OPH. Este fato elucida o impacto que as reformas administrativas e os planos de governo podem ter sobre a arquitetura participativa e sua efetividade. Em terceiro lugar, a organização da sociedade civil influi no desenho institucional. Um fato importante para corroborar esta afirmação



é que a representação dos movimentos populares no Conselho Municipal de Habitação é constituída, quase em sua plenitude, por representantes dos Núcleos do Movimento dos Sem-Casa. Esta representatividade influi em quais decisões serão tomadas de forma mais deliberativa, a partir do interesse destes atores pelas temáticas colocadas em pauta. Outras decisões podem ser deixadas a cargo dos representantes do Executivo, apenas consultadas e ratificadas pelos membros do CMH. Com relação ao balanceamento de poder no CMH, a pesquisa indicou que existe um equilíbrio do mesmo, ou seja, as pautas são discutidas amplamente e depois votadas. Um ponto que chama a atenção na forma do desenho é a formulação da política, claramente deixada a cargo da Urbel, podendo os conselheiros também apresentar propostas. No entanto, na maioria das vezes, a formulação é realizada, de forma técnica, pelo quadro de funcionários da Urbel e apresentada no CMH para votação.

O balanceamento de poder da própria sociedade civil ocorre de forma mais substantiva nas Conferências Municipais de Habitação, onde aparecem outros atores sociais não representados nos CMH e OPH. Estes atores, geralmente, têm caráter contestatório e apresentam influências do Fórum Nacional de Reforma Urbana, estando mais próximos das formulações habermasianas na linha da esfera pública.

## 5. Considerações finais

A Política Habitacional de Belo Horizonte desde sua estrutura tem sido destacada como uma das mais avançadas

no país no sentido da inclusão social e de traços democratizantes, a partir das instituições participativas que a integram.

Desde sua criação, o Conselho Municipal de Habitação formulou vinte e três resoluções até dezembro/2011, estabelecendo procedimentos para seu próprio funcionamento ou critérios e normas para a gestão da Política Municipal de Habitação (URBEL, 2012). Esta instituição participativa implementou vários avanços e adequações necessárias na Política Municipal de Habitação. Em que pese o grande poder de formulação dado ao órgão executor da política, não se pode desconsiderar o papel deliberativo que teve o CMH em todo o período.

Os atores sociais do OPH têm um grande poder de influência nas deliberações do CMH, por ter representantes do movimento popular na composição do conselho ligados diretamente ao “Núcleo do Movimento dos Sem-Casa”.

Neste sentido, é positiva a presença na Conferência Municipal de Habitação de outros atores da sociedade para contrabalancear o jogo de forças da própria sociedade civil, que não pode ser descrita de forma homogênea.

Um avanço que houve em 2012 no desenho do CMH foi a criação de uma comissão de ética que visa garantir a transparência e a ética na execução da Política Municipal de Habitação, com o objetivo de coibir a convivência com as práticas clientelistas (URBEL, 2012).

A sociedade civil não pode ser considerada de forma homogênea e nem imune à manutenção de práticas clientelistas. Nesse sentido, são relevantes as considerações mais gerais de Dagnino (2002), que aponta para relações comple-

*Membros do Grupo de Referência da Vila Cabana Pai Tomás participam de reunião do PGE com técnico da Urbel*



zas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados.

Os desenhos institucionais do Nudec e do GR não têm caráter deliberativo, mas de acompanhamento e fiscalização das políticas. No entanto, pode-se dizer sobre avanço do papel deliberativo do Nudec ao inserir a possibilidade deste indicar obras de pequeno e médio porte a serem executadas pelo Pear, seja com mão de obra de morador, mutirão comunitário ou empreiteiro contratado pela Prefeitura. Este processo foi denominado “ParticiPear”.

Segundo Brasil (2011), não se pode desconsiderar a complexidade dos processos participativos, que podem implicar riscos de comprometimento da vitalidade da sociedade civil e dos potenciais de inclusão política que se apresentam na esfera pública, além de riscos de instrumentalização por parte do Estado.

Desta forma, para além das instituições participativas examinadas e de seu papel na produção de avanços na política em foco, a presença de atores da sociedade civil de atuação oposicional e de atuação contra o Estado, tal como apresentado nas Conferências Municipais de Habitação, é importante para a manutenção da vitalidade dos movimentos sociais e para equilibrar os poderes da “arquitetura participativa” da PMH, exercendo o papel de impulsionar os atores sociais institucionalizados na construção de avanços e inovações.

Outro ponto a destacar é que apesar da existência de práticas clientelistas, acredita-se que o caminho seria o diagnóstico das razões da permanência das mesmas, que permitissem revisões no desenho favoráveis à implementação mais equitativa da política de produção de moradias. No entanto, o cenário que vem se construindo, com a criação do Planejamento Participativo Regionalizado (PPR), apresenta indícios de arranjos participativos “concorrentes”, e que os problemas dos arranjos participativos atuais devem ser sanados com seu “esvaziamento” e com a criação de novos modelos.

Não se quer dizer aqui que a ampliação dos atores sociais que participam das instâncias participativas, tais como classe média e grupos empresariais, não deva ocorrer. No entanto, na Política Urbana, considerando-se o déficit habitacional da faixa de renda de 0 a 5 salários mínimos, a inversão de prioridades ainda continua um modelo de gestão a ser seguido, consistindo numa forma de inclusão na agenda pública dos grupos historicamente excluídos do cenário urbano. 🏠

*Texto produzido em 2013.*

## AUTORES

**Alessandra Duarte Rodrigues Pereira** – Graduada em Psicologia, mestranda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, Supervisora Social da Urbel (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte). E-mail: aleduarte@pbh.gov.br

**Flávia de Paula Duque Brasil** – Doutora em Sociologia pela UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), professora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, bolsista de incentivo à pesquisa da Fapemig. E-mail: flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

**Ricardo Carneiro** – Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, bolsista do Programa Pesquisador Mineiro da Fapemig. E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

## NOTAS

1) Este artigo é parte da produção da Pesquisa Políticas Urbanas e Instituições Participativas em Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte da Fundação João Pinheiro, com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

2) Criado pela Lei Municipal 8.137/2000.

3) BRASIL. Decreto n. 5.376 – 17 fev. 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil. Brasil: Diário Oficial da União.

4) Estes territórios são constituídos pelo agrupamento de vários bairros, levando-se em conta características semelhantes em relação, principalmente, à infraestrutura e aos aspectos socioeconômicos. Essa organização é apenas para efeito de planejamento, não havendo estrutura administrativa ou gerencial instituída para cada um dos territórios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maria de Fátima; GARCIA, Maria Madalena Franco; POZNANSKI, Florence. Planejamento Participativo Regionalizado – PPR – Ampliando a Participação Popular em Belo Horizonte, Minas Gerais. 2011 (no prelo).

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade Civil e Teoria Social. In: AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 147-182.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, p.43-64, Junho, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: \_\_\_\_\_. Democracia Participativa: experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27-54.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil: além da dicotomia estado-mercado. In: \_\_\_\_\_. Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 23-40.

AZEVEDO, Neimar Duarte; GOMES, Maria Auxiliadora. Um balanço da literatura sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: avanços e de-

- saños. IN: AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza (orgs.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008, p. 67-88.
- BELO HORIZONTE. *Diagnóstico do Setor Habitacional. Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS*. Belo Horizonte, Minas Gerais, vol. 1, 2010, 496 p.
- BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 6.508 de 12 de janeiro de 1994. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.
- BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 8.146 de 29 de dezembro de 2000. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.
- BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº 10.101/2011, que altera a Lei 9.011/2005. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº 9.011/2005, que define estrutura administrativa Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- BELO HORIZONTE. URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. PEAR – Trabalho Técnico Social: Normas e Procedimentos. Manual de Orientação. Belo Horizonte, 2010, 38 p.
- BELO HORIZONTE. URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. Relatório de Gestão 2007/2011: Prestação de Contas do FMHP. Belo Horizonte, 2012, 79 p. Relatório.
- BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 31-84.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Democracia e Participação Social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980*. 2011. 267 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Espaços Públicos, participação cidadã e renovação nas políticas locais dos anos 90*. 2004. 241 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Sociedade Civil, Atores Coletivos e Participação-Deliberativa em Dupla Trilha*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, XXVII, 2011, Recife.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. *Democracia e desenhos institucionais participativos nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira contemporânea*. Iconos. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Senado, 2001.
- BRASIL. Lei Federal n. 11.124 de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Senado, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 14 ed., 2011.
- CERQUEIRA, Márcia Maria Magrille, et all. *Participar: metodologia para indicação comunitária de obras de redução de risco geológico nas vilas e favelas do Município de Belo Horizonte*, 2010, 11 p. Mimeografado.
- COHEN, Joshua. *Deliberação e Legitimidade Democrática*. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 85-108.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.
- FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriela Coelho. *Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo decisório*. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 125-136.
- FUNG, Archon. *Receitas para Esferas Públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências*. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 173-209.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Thinking about Empowered Participatory Governance*. In: \_\_\_\_\_. *Deepening Democracy*. London, New York, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais na Atualidade: Manifestações e Categorias Analíticas*. In: \_\_\_\_\_. *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 5 ed., 2011, p.13-32.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. *Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios*. *Revista Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2 e 3, maio/dez. 1992.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracia Deliberativa para além do processo*. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 177-205.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.





Pedro Ferrissimo

*Obra de contenção de encosta | Vila Fazendinha, região Leste*

# 20 ANOS DO PROGRAMA ESTRUTURAL EM ÁREAS DE RISCO: AVANÇOS E RESULTADOS

Luciane de Castro Campos  
Luiz Roberto Delgado  
Isabel Eustáquia Queiroz Volponi

Este artigo tem como objetivo apresentar os principais avanços e resultados do Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear) nas vilas e favelas de Belo Horizonte, mostrando que ele se consolidou como política pública, com reflexos positivos para a população atendida nos aspectos de maior segurança e minimização do risco geológico. A metodologia realizada foi buscar no acervo técnico da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), órgão que gerencia este programa, registros de vistorias, obras e remoções, bem como os procedimentos adotados ao longo dos anos para a execução dos trabalhos. No período analisado (1993-2013) foram realizados quatro diagnósticos de risco das vilas, sendo constatada uma redução em torno de 80% dos casos de risco alto e muito alto, demonstrando que a metodologia adotada de intervenções, remoções e orientações às famílias moradoras destas áreas foram decisivas para esta redução.

## Introdução

Há 20 anos, Belo Horizonte conta com um programa da Política Municipal de Habitação, que propõe diagnosticar, prevenir, monitorar, controlar e minimizar situações de risco geológico, estruturando e revitalizando estas áreas. Trata-se do Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear), que oferece assistência técnica e social às famílias moradoras em áreas de risco geológico efetivo em vilas e favelas, de caráter continuado.

Em 1993 começaram os primeiros trabalhos na cidade, com objetivo de contabilizar o número de famílias em distintas situações de risco geológico, através de levantamentos de dados do Corpo de Bombeiros e Defesa Civil. O Pear começou a operar em 1994 após a realização do primeiro diagnóstico de risco na cidade, que determinou a necessidade de um programa que controlasse e minimizasse o risco geológico nas vilas e favelas de Belo Horizonte.

O programa atua através de planos de ação que consistem no Plano de Atendimento Emergencial, Plano de Mobilização Social e Plano de Obras. Esses planos correspondem a ações de curto, médio e longo prazo, a partir do reconhecimento e classificação das áreas de risco em função dos processos destrutivos, intensidade, tipologia, número de moradias e graduação do risco (URBEL, 1995).

## Planos de ação

Os planos de ação que fazem parte do Pear são (URBEL, 1995):

- **Plano de Atendimento Emergencial (PAE):** tem como objetivo propiciar atendimento emergencial nas áreas de risco, enquanto se implantam intervenções estruturantes para eliminação definitiva do risco, sendo ações típicas do período chuvoso. Tais intervenções englobam: vistoria com orientação de isolamento de cômodo, colocação de lona e pequena intervenção com intuito de manter a família no local de origem sob monitoramento e, em último caso, indicação de remoção temporária ou definitiva.

- **Plano de Mobilização Social (PMS):** este plano inclui ações educativas junto às populações moradoras em áreas de risco geológico. Prevê atividades ao longo de todo o ano, tais como a realização de reuniões (visando integrar a comunidade e o poder público nos trabalhos de convivência e eliminação do risco), distribuição de cartilhas educativas, realização de atividade de educação ambiental, além da estimulação da criação de Núcleos de Defesa Civil (Nudec).

- **Plano de Obras (PO):** consiste no planejamento de obras para eliminação do risco nas vilas e favelas, dentro de uma ordem de prioridade. No ano de 2007 foi implementado um programa com participação dos Nudec na priorização das intervenções, denominado ParticiPear.





Para cumprir as propostas do Pear, a equipe técnica realiza as seguintes ações/intervenções que estão contidas nos planos de ação:

#### **Ações contínuas no ano:**

- vistorias em 100% das áreas solicitadas;
- orientações técnicas nas áreas de engenharia, geologia e social, para que o morador possa intervir por conta própria quando o grau de risco geológico for médio ou baixo, a fim de prevenir a evolução do processo destrutivo;
- obras preventivas de pequeno porte realizadas com mão de obra dos moradores ou por mutirão;
- obras preventivas de médio porte através de contratos;
- monitoramento das áreas já vistoriadas, com a participação do morador;
- reuniões com os Nudec visando capacitá-los sobre as ações preventivas e consolidá-los como grupo.

#### **Ações no período pré-chuva – PMS:**

- vistorias direcionadas para as áreas críticas em monitoramento;
- divulgação nas comunidades sobre o funcionamento do programa e das medidas necessárias para se evitar situações de risco e procedimentos do Pear;
- limpeza de cursos d'água, bocas de lobo, sistemas de drenagem e encostas;
- intensificação dos trabalhos com os Nudec.

#### **Ações no período de chuva – PAE:**

- realização de plantões nos finais de semana e feriados, com objetivo de atender às emergências;
- acompanhamento dos índices pluviométricos e recebimento de previsão meteorológica, declarando estado de alerta quando o volume de precipitação atinge 50 mm acumulados em 2 dias e 70mm em 3 dias;
- colocação de lona em encostas que estão sob monitoramento durante o período chuvoso, sempre com orientação dos técnicos;
- isolamento de cômodos de moradias que podem ser atingidas parcialmente por escorregamentos;
- sinalização das áreas onde houve remoção, alertando sobre o risco de novas ocupações;
- manutenção, limpeza, desobstrução e pequenas intervenções em sistemas de drenagem pluvial, esgotos, pequenos cursos de água, vias de pedestre, etc. com mão de



*Desde o início do Pear, em 1993, já foram realizadas mais de 54 mil vistorias em áreas de risco nas vilas e favelas*

obra contratada, com o objetivo de evitar a deflagração ou agravamento da situação de risco;

- obras paliativas que possibilitam a paralisação do processo destrutivo, até que se possa realizar a obra definitiva;
- obras definitivas que não podem aguardar o final do período de chuvas;
- abrigo momentâneo nos Centros de Referência em Áreas de Risco (Crear) onde as famílias passam a noite em caso de alerta meteorológico ou agravamento de situação de risco. No dia seguinte é realizada vistoria para avaliação da situação de risco e encaminhamento da família;
- remoção temporária onde não for possível a realização de obra emergencial e onde, após o período chuvoso, seja possível o retorno dos moradores com segurança, mediante ou não a realização de obra definitiva;
- remoção definitiva onde não é possível a paralisação do processo destrutivo por uma obra emergencial ou definitiva após o período chuvoso. A remoção nestes casos implica sempre na demolição da moradia em risco e na cessão da área para o Poder Público. Ressalta-se que neste caso, a família tem direito ao reassentamento conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação, aguardando sua nova moradia no aluguel pago pela Prefeitura.





*Em 20 anos de atuação o Pear realizou cerca de 2 mil obras de erradicação de risco com mão de obra do morador e em torno de 600 obras de médio porte por meio de empresas contratadas*

## Principais avanços do Pear

O programa começou a atuar efetivamente no decorrer do ano de 1994, após a realização do primeiro diagnóstico de risco geológico nas vilas e favelas. Esse diagnóstico definiu o universo de famílias em distintas situações de risco geológico, o que culminou na implantação do atendimento à população, através de vistorias pontuais realizadas por geólogos e engenheiros, rotineiramente. A partir daí, o programa passou por processos de melhoria com incrementos nos procedimentos, programas de apoio e participação comunitária, que resultaram em redução significativa nos casos de risco geológico alto e muito alto na cidade de Belo Horizonte.

A partir do primeiro período chuvoso (1994/1995), o programa começou a adquirir material de construção para a realização de obras emergenciais orientadas por engenheiros e executadas pelos próprios moradores. Construiu-se também o primeiro Abrigo Municipal para acolher as famílias removidas de suas residências.

Em 1999, foi implantado o banco de dados de vistoria que permitiu um melhor gerenciamento das ações.

No mesmo ano, foi criado um complemento das ações do Pear, denominado ‘manutenção’, que propicia a realização de obras de médio porte para estruturação de áreas de risco geológico onde são necessários mão de obra e equipamentos especializados.

Os Nudec são formados a partir da colaboração dos moradores/lideranças, formais ou não, com vistas a participarem de forma efetiva da política pública de atendimento às

áreas de risco. Esta organização possibilita a gestão compartilhada, aproximando e envolvendo a população nas ações de prevenção, monitoramento e fiscalização das áreas de risco. Aliados às demais intervenções, têm o objetivo de garantir a segurança da população e evitar perda de vidas. Estes núcleos foram propostos em 1994 e implantados tempos depois em algumas comunidades, havendo em 2003 uma retomada da organização dos mesmos, que começaram a atuar de forma bastante intensa em muitas comunidades. Atualmente existem 47 núcleos, abrangendo 54 comunidades e cerca de 400 voluntários.

Para investir na gestão de proximidade entre o Poder Público e a população, foram criados em 2003, seis Centros de Referência em Áreas de Risco (Crear). Trata-se de um espaço físico na comunidade, criado com o objetivo de prestar o atendimento às áreas de risco de maneira ágil e o mais próximo da população. Estão localizados em algumas áreas monitoradas pelo programa. Estes centros são equipados com colchões, cobertores e cozinha montada, para acolher moradores locais em caso de chuvas intensas no período noturno, funcionando como abrigo momentâneo.

Em função das chuvas ocorridas em 2002/2003, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte criou em 2003 o Programa Bolsa Moradia, que consiste no pagamento de aluguel para famílias removidas de forma definitiva de áreas de risco até o reassentamento.

Em 2004 foi realizado o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), com objetivo de apoiar na prevenção e erradicação do risco geológico na cidade.

Também passou-se a fazer a atualização constante do diagnóstico de risco geológico, o que permitiu um melhor monitoramento das áreas de risco e vem direcionando recursos para minimização e eliminação do risco nas vilas e favelas da cidade.

Em 2007 foram instalados 12 pluviômetros, que fornecem dados de chuva *on line*, proporcionando um melhor acompanhamento dos dados acumulados de chuva, permitindo um monitoramento das áreas mais críticas.

## Diagnóstico de risco geológico nas vilas e favelas

Em 1994 foi realizado o primeiro diagnóstico oficial das vilas e favelas de Belo Horizonte, onde foram constata- das 14.349 moradias em situação de risco geológico alto e muito alto em um universo de 121 vilas (URBEL, 1995).

Dez anos depois, foi realizado um novo diagnóstico, onde identificou-se 10.650 edificações em risco alto e muito alto. O principal objetivo deste diagnóstico foi rever o uni- verso de atuação do Pear, além de comprovar a redução do risco na cidade. O mapeamento foi realizado em 195 vilas, 74 a mais que em 1994 (URBEL, 2004).

No ano de 2009, foi realizado um novo diagnóstico de risco, constatando 3.789 edificações em risco alto e muito alto, apesar do aumento do universo de atuação para 211 vilas. Estes números mostraram a eficiência do programa, bem como a contribuição de outros programas da Política Mu- nicipal de Habitação na minimização do risco geológico na cidade (URBEL, 2009).

Já em 2011, o diagnóstico apontou uma redução para 2.761 casos de risco (URBEL, 2011).

As diversas atualizações do diagnóstico permitiram fazer uma breve análise sobre o processo de ocupação nas áreas irregulares da cidade (aumento das áreas mapeadas), denotando o aporte de novas famílias às áreas já existentes, bem como a ocupação de novas áreas. Por outro lado, constatou-se a eliminação de algumas áreas de risco através de processos de urbanização, remoções e obras do Pear, através de mão de obra dos moradores e por contratos.

## Resultados obtidos desde a criação do Pear

Ao longo dos 20 anos de atuação do Pear nas vilas e favelas de Belo Horizonte, percebeu-se uma significativa

redução dos casos de risco alto e muito alto, conforme mos- trado pelos diagnósticos realizados ao longo destes anos e demonstrado na Figura 1.

Esta redução se deve principalmente à participação popular, através do Plano de Mobilização Social, obras de pequeno e médio porte (Plano de Obras), além das remoções realizadas ao longo dos anos. Cabe também destacar, a im- portância de outros programas na redução do risco, com re- moções e urbanizações.

**Diagnósticos realizados nas vilas e favelas em Belo Hori- zonte no período de 17 anos | Número de edificações em áreas de risco geológico alto e muito alto por ano**

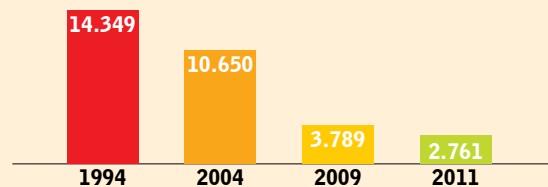


Figura 1 – Diagnósticos realizados em Belo Horizonte

Fazendo uma análise dos dados de diagnóstico, vis- torias, obras e remoções, podemos destacar:

- Considerando que em 1994 o número de moradias em risco alto e muito alto era de 14.349 casos e em 2011 este número caiu para 2.761, representando uma redução de aproximadamente 80% dos casos de risco, tem-se uma queda significativa, apesar do número de áreas mapeadas ter au- mentado.

- Desde a criação do programa a equipe técnica do Pear realizou mais de 54.000 vistorias. Este procedimento permite o monitoramento da situação de risco além da defi- nição da necessidade de obras e remoções, contribuindo de maneira significativa na redução do risco.

- Nos 20 anos analisados, foram realizadas em torno de 2.000 intervenções com mão de obra do morador e 600 pelo contrato de manutenção da Urbel. As obras com mão de obra do morador foram principalmente contenções de até 3 metros de altura, drenagens e impermeabilizações de crista de talude. Já as obras realizadas pelos contratos de manuten- ção, englobam intervenções maiores como contenções supe- riores a 3 metros de altura, concretos projetados, gabiões, etc.

- Em relação às obras de pequeno porte realizadas pelos moradores, nos anos de 2002 e 2003 não foram regis- tradas obras pelo Pear e as obras através de contratos foram consideradas apenas a partir de 2005 (CAMPOS, 2010).

- Conforme os critérios de execução de obras do programa, o número de famílias beneficiadas tem que ser o

maior possível, sendo então considerado para esta análise que cada obra beneficiou pelo menos duas edificações, correspondendo então, com mão de obra do morador, a um total de 4.000 edificações beneficiadas, enquanto que pelos contratos de manutenção, 1.200 edificações beneficiadas, totalizando assim, 5.200 edificações onde o risco foi eliminado ou minimizado apenas pelas obras do Pear, representando uma redução de 45% dos casos de risco.

- Foram indicadas e efetivadas 2.965 remoções definitivas, contribuindo para a redução de 26% dos casos de risco geológico alto e muito alto ao longo dos 20 anos de atuação do programa.

## Conclusões

Os diagnósticos de risco geológico realizados nas vilas da cidade mostraram uma redução significativa no número de edificações em situação de risco alto e muito alto, demonstrando que ao longo dos anos de atuação efetiva deste programa estes números vêm sendo reduzidos apesar do aumento das áreas irregulares na cidade.

Considerando as obras e remoções ocorridas ao longo dos anos, constatou-se uma redução de 11.588 casos de risco alto e muito alto, tendo as obras de pequeno e médio porte, contribuído de maneira efetiva na redução do risco (45%).

Além das obras do Pear, deve-se destacar as obras de outros programas da Política Municipal de Habitação,

como os Programas Vila Viva e Orçamento Participativo, que urbanizaram algumas vilas e removeram famílias em situação de risco mais críticas.

Com base nos números apresentados acima, pode-se concluir que o Pear foi responsável por uma redução de 8.165 casos de risco, representando 70% da redução total do risco ao longo dos 20 anos. Estes resultados mostram que as ações contínuas como vistorias, pequenas e médias intervenções são de extrema importância para o controle do risco nas vilas e favelas. As intervenções, muitas vezes executadas pelos próprios moradores, contribuíram também para fortalecer o Programa em Belo Horizonte, cidade que investe continuamente no tratamento e monitoramento do risco geológico, problema frequente nas grandes metrópoles brasileiras. 🏠

*Texto produzido em 2011 e atualizado em 2013.*

### AUTORES

**Luciane de Castro Campos** – Geóloga da Urbel e Mestre em Geotecnia Ambiental (UFMG). E-mail: lucianecampos@pbh.gov.br

**Luiz Roberto Delgado** – Engenheiro civil da Urbel e Mestre em Engenharia de Estrutura (Cefet-MG). E-mail: luiz.delgado@pbh.gov.br

**Isabel Eustáquia Queiroz Volponi** – Geóloga e Diretora de Manutenção e Áreas de Risco da Urbel. E-mail: urbel.dmr@pbh.gov.br

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, L.C. (2010) Pequenas intervenções para redução dos processos de instabilização de encostas em vilas e favelas do município de Belo Horizonte – MG. COBRAMSEG. Engenharia Geotécnica para o desenvolvimento, inovação e sustentabilidade. ABMS.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE – URBEL (1995) Grupo de engenheiros e geólogos. Programa Estrutural em Áreas de Risco. Plano de atendimento emergencial – PAE; Diagnóstico da Situação de Risco (Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais). Belo Horizonte: URBEL/PBH, 1994. V.2[n.p]. (relatório, anexos).

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE – URBEL (2004) Diagnóstico da Situação de Risco (Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais). Belo Horizonte: URBEL/PBH.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE – URBEL (2009) Diagnóstico da Situação de Risco Geológico das Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Belo Horizonte 2007/2009. Belo Horizonte: URBEL/PBH.

COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE – URBEL (2011) Diagnóstico da Situação de Risco Geológico das Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Belo Horizonte (CD-ROM). Belo Horizonte: URBEL /PBH.



*Pracinha construída pela Urbel no Aglomerado Cabana – antes, o lugar apresentava risco alto de deslizamentos e várias famílias foram removidas para a recuperação do local*





*Praça Bandoneon | Vila Marçola, Aglomerado da Serra*

# PROGRAMA VILA VIVA: INTERVENÇÃO ESTRUTURAL EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Andrea Scalon Afonso  
Maria Cristina Fonseca de Magalhães



## Introdução

Os problemas habitacionais existentes em nosso país, sobretudo nas grandes cidades, têm raízes antigas. Eles são, sobretudo, resultado das dificuldades econômicas e do modelo de concentração de renda adotado ao longo da história brasileira, com grande parte da população vivendo em situação de extrema pobreza, sem acesso a condições dignas de moradia.

Soma-se a isso o processo de crescimento urbano verificado nas últimas décadas, que provocou a proliferação de ocupações irregulares nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, de preservação permanente, cuja ocupação é vedada pela legislação; e a ausência de uma política nacional de habitação popular que atendesse à população de baixa renda ao longo de décadas passadas.

A consequência disso são áreas extremamente adensadas, desordenadas e desestruturadas, sem infraestrutura básica de saneamento e equipamentos urbanos (escolas, creches, postos de saúde), sem áreas de lazer e onde se apresentam condições elevadas de insalubridade. Sobrevivendo em condições ambientais limite, são altamente vulneráveis à erosão, ao esgotamento do solo, à contaminação das águas, às catástrofes naturais e às variações climáticas.

Os assentamentos precários se caracterizam socialmente por organizações formais de alta legitimidade e reconhecimento, mas também, pela postura de isolamento nos núcleos familiares, pelo baixo nível de escolaridade, pela convivência com processos de marginalidade e pela renda familiar inferior a três salários mínimos, contribuindo na maioria das vezes para dificuldade em estabelecer parcerias e de provocar o envolvimento em projetos coletivos.

Já o contexto jurídico-legal dos assentamentos precários caracteriza-se por ocupações em áreas particulares e/ou públicas, sem a sua titularidade e a presença de situações que dificultam o processo de regularização urbanística e/ou jurídica, tais como: incidência de imóveis alugados e cedidos e ocupações em áreas sob restrições legais.

Desta forma, o elevado déficit habitacional existente no município, assim como a grande quantidade de pessoas vivendo em situações precárias, sobretudo nos assentamentos precários, apontou para a necessidade de se tratar essas questões de forma especial, com o intuito de propor soluções para os graves problemas observados.

Em 1993, com a criação da Política Municipal de

Habitação (PMH), a questão passou a ser priorizada como um dos problemas mais sérios a ser enfrentado. Assim, o município de Belo Horizonte, através da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), vem desenvolvendo a recuperação e a urbanização dos assentamentos precários existentes de forma integrada nos eixos urbanístico, social e jurídico, por meio do Programa Vila Viva, garantindo a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e priorizando sua permanência no local.

## Objetivos

O Programa Vila Viva – Intervenção Estrutural em Assentamentos Precários – consiste na execução progressiva de transformações profundas nos diversos núcleos habitacionais, através da implantação e melhoria de sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem, de consolidação geotécnica, de melhorias habitacionais, remoções e reassentamentos, de regularização fundiária até o nível da titulação (inclusive com reparcelamento do solo) e da promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades.

Os objetivos do Programa Vila Viva são, portanto, a redução de parcela do déficit habitacional, a melhoria e recuperação de um estoque de moradias já existentes através da



*Prédios de apartamentos construídos para reassentamento de famílias removidas durante as intervenções do Vila Viva Taquaril*

reestruturação física e ambiental dos assentamentos, o desenvolvimento social e econômico e a melhoria das condições de vida da população, através do acompanhamento constante da comunidade e o exercício da cidadania. Tais objetivos situam-se no escopo da Política Municipal de Habitação (PMH)<sup>1</sup> para enfrentamento dos problemas habitacionais. Grande parte dos habitantes dos assentamentos precários não possui condições financeiras para adquirir moradias ou pagar aluguéis, ou, ainda, residem em situação precária.

## Áreas integrantes do Programa Vila Viva

Em Belo Horizonte, 19% da população da cidade vive em ocupações irregulares, distribuídas em 215 áreas de ocupação informal<sup>2</sup>, sendo que o que as define é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra (áreas são invadidas) ou o fato do assentamento ter sido implantado pelo Poder Público sem a devida regularidade urbanística e jurídica. Esta foi a solução dada no Brasil ao seu problema habitacional por grande parte dos moradores das grandes cidades.

Conjuntamente, elas perfazem uma população de 451.395 habitantes e 130.670 domicílios, distribuídos em uma área aproximada de 16,4 km<sup>2</sup> dos 331 km<sup>2</sup> do município, o que indica que 19% da população ocupam 5% do territó-

rio, apontando para uma marcada disparidade no processo de ocupação do solo na cidade.

Essas 215 áreas correspondem aos assentamentos precários, objeto de atuação do Programa, e são diferenciadas em 185 vilas e favelas, 23 conjuntos habitacionais de interesse social já favelizados, produzidos antes da criação da Política Municipal de Habitação (PMH) em 1993, e 7 outros assentamentos sem classificação prévia, mas que possuem processo de favelização e característica de ocupação irregular, onde é possível viabilizar sua urbanização e regularização.

A quase totalidade dessas áreas é definida no Plano Diretor, Lei nº 7.165/96, e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do município de Belo Horizonte, Lei nº 7.166/96 e suas alterações, como Zonas de Especial Interesse Social (Zeis), especificamente Zeis-1 e Zeis-3.

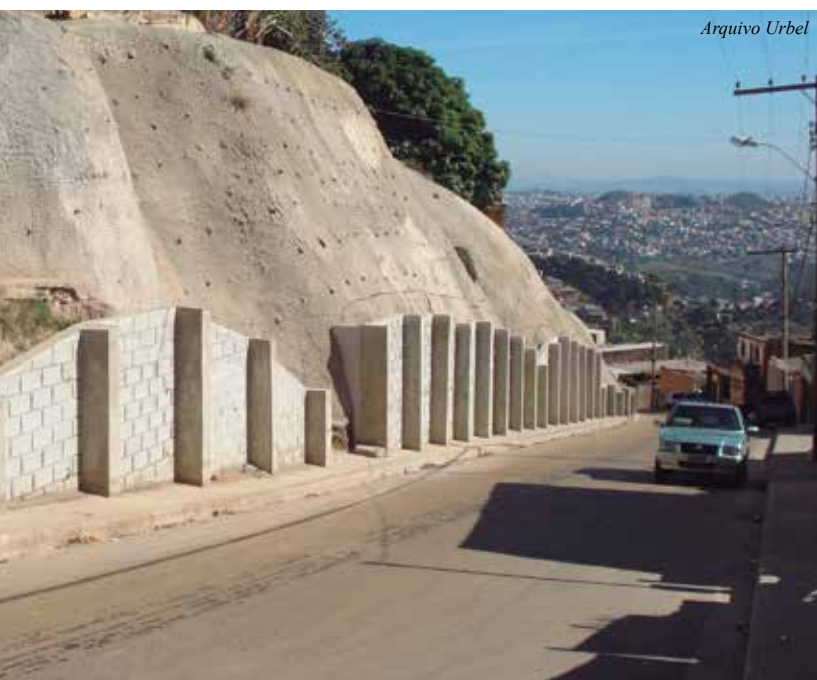
As Zeis-1 correspondem às vilas e favelas, espaços ocupados desordenadamente por população de baixa renda nos quais existe interesse do Poder Público em promover programas habitacionais, de urbanização e de regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus moradores, bem como sua integração à malha urbana.

Já as Zeis-3 são definidas como áreas edificadas onde o Executivo Municipal implantou conjuntos habitacionais populares e pretende efetivar os processos de regularização urbanística e de regularização fundiária em favor dos ocupantes, visando melhorar a qualidade de vida da população, adequar a propriedade do solo à sua função social e exercer efetivamente o controle sobre o solo urbano.

## Estrutura do programa

Interferir estruturalmente é, acima de tudo, buscar a redução de uma parcela do déficit habitacional, com investimentos na melhoria e recuperação de um estoque de moradias já existentes, através da reestruturação física e ambiental dos assentamentos, além de propiciar o desenvolvimento social e econômico da população.

O processo de uma intervenção estrutural difere de outras atuações do Poder Público em favelas, principalmente por dois aspectos: a extensão das melhorias propostas, que não se restringem a atendimentos pontuais ou emergenciais; e, o tempo necessário para se atingir os objetivos esperados. Constituído por três fases: planejamento, execução das intervenções, e monitoramento, o Programa Vila Viva prevê, além



Obra de contenção de encosta na Rua JK, no Taquaril





*Visando a sustentabilidade das intervenções conquistadas pela comunidade, o Vila Viva promove atividades de educação sanitária e ambiental, e incentiva o desenvolvimento sócio-organizativo da população beneficiada*

da melhoria das condições de vida da população, o acompanhamento constante da comunidade.

O instrumento utilizado na fase de planejamento é o Plano Global Específico (PGE), que desde 1998, passou a ser uma exigência para aprovação de intervenções financiadas com recursos do Orçamento Participativo (OP).

O propósito do plano é criar uma base de informações e de referência no contexto de uma política de investimentos progressivos, visando a consolidação dos assentamentos e a superação das fases de intervenções pontuais e desarticuladas. Desta forma, o Plano Global Específico (PGE):

- orienta as intervenções do Poder Público e demandas da comunidade;

- aponta os caminhos para a recuperação sócio-urbanística-jurídica dos assentamentos;

- estabelece ordens de prioridade para a execução das ações e obras.

O método de desenvolvimento do PGE considera a abordagem integrada dos eixos físico e ambiental, jurídico-legal e socioeconômico objetivando uma intervenção estrutural nos núcleos.

Esses três níveis de abordagem são elaborados concomitante a partir de um levantamento de dados. Posteriormente, os diagnósticos e as propostas são analisados de uma forma integrada, abordando alternativas de solução e sua viabilidade através dos três eixos de ação.

Os Planos Globais Específicos se delinham como

instrumentos indispensáveis para o processo de tomada de decisão pelo Poder Público e pelas comunidades e auxiliam na captação de recursos, o que é primordial para a efetivação das intervenções previstas, já que os recursos municipais são insuficientes.

Para a implementação do PGE, na fase de execução das intervenções do Programa Vila Viva, as seguintes etapas devem ser observadas:

• **Elaboração de Projetos Básicos e Executivos**

As propostas aprovadas no Plano Global Específico (PGE) e que fazem parte do componente urbanístico-ambiental são detalhadas no projeto básico e executivo, composto de todos os elementos necessários à execução das obras.

• **Execução das Obras**

A etapa de execução das obras físicas corresponde à efetivação das propostas apresentadas no planejamento urbano e consolidadas nos projetos básicos e executivos. Ela acontece de forma parcial ou integral, de acordo com a disponibilidade e a captação de recursos.

• **Execução das Ações de Acompanhamento Social e Desenvolvimento Comunitário**

É a fase de implantação das ações sociais propostas por meio dos programas de desenvolvimento comunitário, programas de capacitação de lideranças, programas de educação sanitária e ambiental, programas de geração de trabalho e renda, entre outros, além das ações para acompanhamento das obras físicas e de regularização fundiária.

Estas ações sociais, além de permearem toda a etapa de execução de projetos e obras, se estendem por um período após a conclusão das obras e da regularização fundiária – pós-obras – buscando garantir, ainda mais, a apropriação da intervenção pelas comunidades e a sustentabilidade das ações.

• **Execução das Ações de Regularização Fundiária**

A intervenção estrutural é coroada com a regularização fundiária, possibilitando a integração total do assentamento e das comunidades à cidade. Conforme a estratégia de regularização a ser adotada, algumas ações podem se desenvolver durante a urbanização, mas a conclusão do processo se dará após as obras, incorporando no parcelamento todas as intervenções implantadas.

A efetivação de ações de monitoramento, com investimentos efetivos no acompanhamento pós-morar e de pós-obras são fundamentais para a apropriação, por parte dos moradores, dos novos espaços e serviços oferecidos.

Propõe-se para o monitoramento e avaliação do empreendimento a criação de indicadores para cada um dos eixos da intervenção estrutural integrada: indicadores para as intervenções urbanístico-ambientais; para as ações de acompanhamento social e desenvolvimento comunitário; e para as ações de regularização fundiária.

Os dados levantados durante a elaboração dos Planos Globais Específicos, até então concluídos, e a própria concepção do Programa Vila Viva indicam alguns indicadores que podem ser utilizados de maneira geral para seu monitoramento:

- índice de salubridade ambiental (ISA);
- índice de qualidade da água (IQA);
- aumento do valor dos imóveis locais;
- redução das moradias em áreas de risco;
- aumento das áreas verdes e de preservação;
- número de lotes regularizados;
- número de títulos de propriedade;
- redução do tempo de viagem local (mobilidade).

Entretanto, eles são definidos, especificamente, para cada um dos assentamentos precários objeto de intervenção, em função das particularidades de cada assentamento e da intervenção.

A periodicidade de análises dos indicadores deve se dar de duas formas, considerando que o intervalo entre elas dependerá da duração da intervenção, sendo ela integral ou por etapas: no decorrer da execução da(s) intervenção(ões), e após a execução da(s) intervenção(ões), no mínimo, um ano após a conclusão de todo o processo. Complementando as ações de monitoramento, prevêem-se ações de controle urbano com o objetivo de consolidar e sustentar esses processos de urbanização, integrando os cidadãos às leis e normas urbanísticas que regem o Município.

## Ações implementadas

Em 1999, seguindo as diretrizes da Política Municipal de Habitação (PMH) e da legislação urbanística, foi concluído o Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social (Planão) que teve como objetivo, através de um reconhecimento prévio da realidade dos assentamentos precários, estabelecer diretrizes gerais e prioridades para as ações e intervenções nas mesmas.

Posteriormente, as Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais elaboram o Plano Global Específico (PGE). Até o



momento, foram concluídos 63 Planos Globais Específicos e 11 encontram-se em andamento, beneficiando cerca de 72% da população residente em aproximadamente 40% dos assentamentos precários do município.

O Programa Vila Viva – Intervenção Estrutural em Assentamentos Precários – foi iniciado com as intervenções integradas na Vila Senhor dos Passos, com recursos do Governo Federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do Programa Habitar Brasil/BID e, posteriormente, no Aglomerado da Serra, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal (CEF) em parceria com o Governo Federal.

De imediato, o Programa já se estendeu para outros assentamentos precários: Vila Califórnia, Conjunto Taquaril, Vila São José, Aglomerado Morro das Pedras, Vila Pedreira Prado Lopes, Vila Belém, Santa Terezinha, Complexo Várzea da Palma, Aglomerado São Tomás/Aeroporto, Vilas Cemig e Alto das Antenas e Aglomerado Santa Lúcia, cujos recursos representam R\$1,2 bilhão de reais e foram negociados e contratados junto ao BNDES e ao Governo Federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), via Caixa Econômica Federal.

## Resultados esperados

Espera-se com a implantação do Programa Vila Viva a conquista da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários, com a implantação da infraestrutura urbana e social necessária e a complementação do saneamento básico, implicando na:

- melhoria das condições de habitabilidade;
- melhoria da acessibilidade;
- redução das áreas de risco geológico-geotécnico;

- eliminação da contaminação dos cursos d'água com implantação de receptores;
- redução das doenças de veiculação hídrica;
- melhoria da segurança pública;
- melhoria do acesso ao mercado de trabalho;
- desenvolvimento comunitário;
- acesso à propriedade do solo urbano.

A situação futura dos assentamentos precários, a partir da implantação do Programa Vila Viva, resulta em uma série de impactos positivos inerentes à própria natureza das intervenções.

## Considerações finais

O Programa Vila Viva enquanto intervenção estrutural é uma ação integrada de urbanização, desenvolvimento social e de regularização dos assentamentos precários possibilitando, aos gestores públicos e à comunidade, o reforço e a consolidação de uma política de inclusão social. 🏠

*(\*) Texto adaptado e atualizado, em 2013, da versão original que foi apresentada na Mostra ANAMMA de Melhores Práticas – Experiências e Pesquisas Em Gestão Ambiental Municipal, do 17º Encontro Nacional da ANAMMA – Crescimento Com Responsabilidade Socioambiental, em Recife/2007.*

### AUTORES

**Andrea Scalón Afonso** – Arquiteta Urbanista da Urbel

E-mail: andrea.scalon@pbh.gov.br

**Maria Cristina Fonseca de Magalhães** – Arquiteta Urbanista e Diretora de

Planejamento da Urbel. E-mail: cfonseca@pbh.gov.br

### NOTAS

- 1) Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação, de 01/12/1994.
- 2) Dados disponibilizados pela URBEL, em 2012.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CMH – Conselho Municipal de Habitação. Resolução n.º II – Política Municipal de Habitação. Belo Horizonte: PBH, 1994.

URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. Habitação e resgate da cidadania: 1993-1996. Belo Horizonte: PBH, 1996.

URBEL; UFMG-FAFICH; FUNDEP; CEURB. Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenções em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social. Belo Horizonte: PBH, 1999.

URBEL. Universo de Atuação da Política Municipal de Habitação. Belo Horizonte: PBH, 2012.

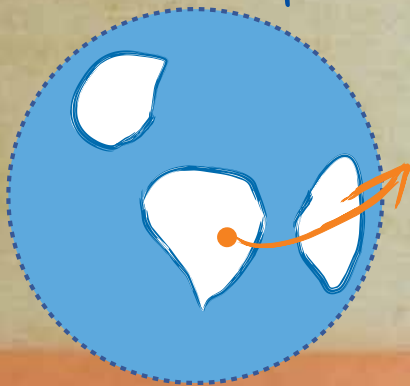
Moradores  
da Vila  
Califórnia  
em atividade  
na Academia  
da Cidade



Arquivo Urbel



Planejando intervenções  
para uma vila melhor



**PGE**  
PLANO GLOBAL  
ESPECÍFICO

O PGE norteia as intervenções nas vilas; com a participação da comunidade estabelece a ordem de prioridade das obras; evita desperdício de recursos públicos; auxilia na captação de recursos fora do município.

A Urbel já elaborou 65 Planos Globais Específicos, beneficiando 93 vilas e cerca de 318 mil pessoas.









# TRANSFORMANDO VILAS E VIDAS

por PEDRO VERÍSSIMO | Fotos: VANDER BRÁS

*Trabalho da Urbel se destaca por facilitar o acesso da população de baixa renda a habitação digna e melhoria das condições de vida nas vilas e favelas*



**A** Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) foi criada há 30 anos com a finalidade de implementar o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela), aprovado pela Câmara Municipal em 1983. Todavia, com o passar do tempo outras necessidades foram surgindo, a empresa foi ganhando vulto e seu leque de ações se ampliou até se tornar, em 1994, o órgão responsável pela execução da Política Municipal de Habitação Popular, com dois eixos básicos: a produção de novas moradias como forma de reduzir o déficit habitacional da cidade e as intervenções de urbanização nas vilas e aglomerados.

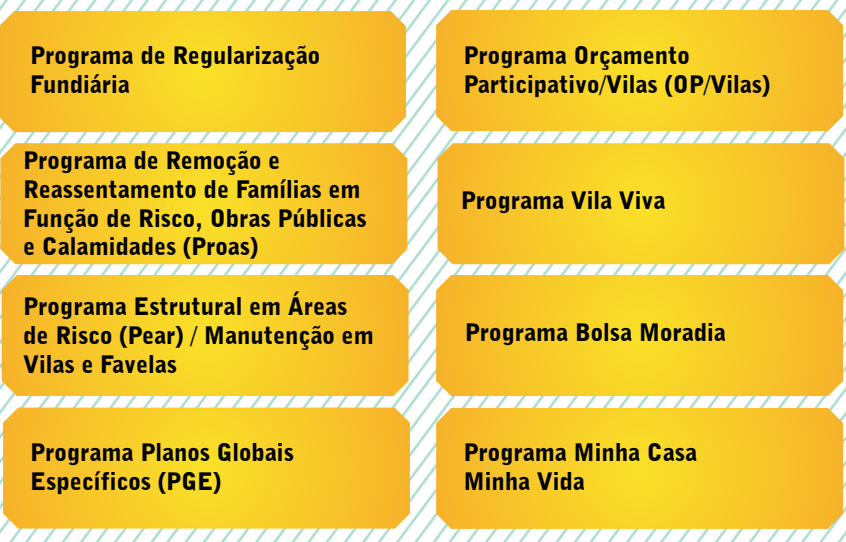
Atualmente, o universo de atuação da empresa abrange 215 assentamentos (185 vilas e favelas, 23 conjuntos habitacionais populares implantados antes de 1993, além de sete outros assentamentos). Juntos, ocupam apenas 5% do território do município onde habitam aproximadamente 451 mil pessoas – o equivalente a 19% de toda a população da cidade. Soma-se ainda a este público, a população de baixa renda e sem casa própria que reside nos bairros urbanizados e está inscrita nos Núcleos de Moradia e no programa Minha Casa Minha Vida.

Segundo a chefe de Divisão de Planejamento, arquiteta Karla Vilas Marques, o histórico de formação dos assentamentos é muito parecido. “As áreas não dispunham de infraestrutura urbana básica e foram ocupadas de forma desordenada por famílias pobres, sem opção de acesso ao mercado imobiliário formal”, explicou. Geralmente situadas em encostas, fundos de vales e locais de preservação, elas apresentam diversos problemas como adensamento populacional, moradias e acessibilidade

de precária, falta de saneamento, ausência de áreas verdes e de lazer, presença do risco geológico de deslizamento e de inundação, carência de postos de saúde, creches, escolas, além da violência.

À medida que o Programa de Regularização foi sendo colocado em prática, novas demandas e necessidades começaram a surgir nas comunidades. Assim, são criados novos programas até desembocar na formulação da Política Municipal de Habitação, em 1994, que hoje norteia a atuação da Urbel.

**PROGRAMAS DA URBEL**



**Inclusão à cidade**

O balanço dos 30 anos de atuação da Urbel é positivo. A empresa tem prestado relevantes serviços à população das vilas e para o conjunto da cidade, propiciando a inclusão de milhares de cidadãos no mapa da cidadania. Na avaliação da diretora de Planejamento, arquiteta urbanista Maria Cristina Fonseca Magalhães, a Urbel vem cumprindo bem sua missão de implementar a política habitacional para famílias de baixa renda. Segundo ela, com 27 anos de empresa, nos últimos tempos houve um aumento considerável dos investimentos para melhorias nos assentamentos precários, com resultados expressivos no setor de saneamento, moradia e acessibilidade.

Magalhães acrescentou que desde a criação da Política Municipal

de Habitação até hoje, já foram construídas mais de 14 mil moradias, sem incluir as moradias entregues pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR). “Agora, com a perspectiva real de se incrementar o programa Minha Casa Minha Vida, temos potencial construtivo para edificar cerca de 23 mil habitações nos próximos três anos”, completou. O que vai de encontro a uma das metas perseguidas pelo município que é a de reduzir o seu déficit habitacional quantitativo de 62,5 mil moradias, estimado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social, finalizado e aprovado em 2010.

No momento, estão sendo edificadas 4.563 apartamentos pelo Minha Casa Minha Vida, sendo 3.029 deles para famílias com renda até R\$ 1.600,00. Outros 860 apartamentos se encontram em fase de contratação pela

Caixa Econômica Federal. Além destes, outras 5 mil unidades habitacionais vão ser construídas no bairro Capitão Eduardo, região Nordeste, e já se encontram na fase de contratação de projeto e parcelamento do terreno público pela Prefeitura, através de Chamamento Público.

Dona Ângela Gonçalves Costa Nascimento, 56 anos, exemplifica bem o perfil socioeconômico das famílias atendidas pelos programas habitacionais oficiais. Viúva e mãe de dois filhos, ela morou 15 anos pagando aluguel de um barracão no Bairro Concórdia. Hoje, reside num dos 1.470 apartamentos do Conjunto Habitacional Jardim Vitória II, construído com re-

ursos do Minha Casa Minha Vida para famílias com renda até R\$ 1.600,00. Para a viabilização do empreendimento a Prefeitura fez um aporte de R\$ 7,35 milhões e implantou uma via de acesso aos residenciais. A Urbel é o órgão da administração municipal responsável pelo trabalho de cadastramento, seleção e acompanhamento social das famílias, antes e depois delas se mudarem para o novo lar. Enquanto as etapas de contratação e fiscalização das obras ficam a cargo da Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil. Desde o início da Política Municipal de Habitação Popular, em 1994, já foram produzidas 21.530 moradias para famílias de baixa renda. Confira a tabela.

### PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS (UH) DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BH (1994 a 2013)

| Produção de novas moradias                                  |
|---|
| Minha Casa Minha Vida                                       |
| • Renda até R\$ 1.600,00: <b>1.470 UH</b>                   |
| • Renda de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.275,00: <b>480 UH</b>       |
| Orçamento Participativo da Habitação (OPH): <b>4.645 UH</b> |
| Programa de Arrendamento Residencial (PAR): <b>7.261 UH</b> |
| Produção de moradias para reassentamento                    |
| Orçamento Participativo/Áreas de Risco: <b>3.205 UH</b>     |
| Programa Vila Viva: <b>3.789 UH</b>                         |
| Drenurbs/Áreas de inundação: <b>584 UH</b>                  |
| Outros programas estruturantes: <b>96 UH</b>                |
| <b>Total: 21.530 Unidades Habitacionais</b>                 |



## APARTAMENTO ADAPTADO PARA PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS

Durante 15 anos, dona Ângela Gonçalves Costa Nascimento viveu de aluguel com os dois filhos num pequeno barracão de sala, cozinha e banheiro, no Bairro Concórdia, região Nordeste da cidade. Mas, desde agosto de 2013, está de casa nova. Ela é uma das 1.470 famílias de baixa renda e sem moradia própria, contempladas pelo programa Minha Casa Minha Vida, no empreendimento Jardim Vitória II. “Estou muito contente, o apartamento é arejado. A casa onde

eu morava era muito pequena e não dava pra receber nem três pessoas. Estou adorando e agradei muito a Deus”, confessa.

O apartamento fica no primeiro andar de um dos blocos do Residencial Recanto do Beija Flor e foi todo adaptado para facilitar a locomoção do filho Renato Alves, de 24 anos, portador de paralisia cerebral. Aliás, três por cento das unidades habitacionais sorteadas foram reservadas para famílias que têm pessoa deficiente em sua composição.

O residencial dispõe de portão eletrônico, porteiro noturno, uma pequena quadra de esportes e quiosque para festas e convivência dos moradores, além de ser todo protegido por cerca. Obrigada a cuidar do filho com necessidades especiais, dona Ângela não encontra tempo disponível para trabalhar. A única fonte de renda da família é o auxílio assistencial de um salário mínimo - R\$ 724,00, que o filho recebe do governo. “Às vezes aqui em casa faltam coisas de alimentação e os vizinhos ajudam um pouco, também gasto muito com fralda geriátrica”, conta. Além disto, ela paga todo mês R\$ 38,50 da prestação do imóvel e R\$ 100,00 de taxa de condomínio. Satisfeita com a nova moradia, dona Ângela luta ainda por mais melhorias. “Estamos discutindo com a Administração Regional a ampliação dos horários de ônibus e a extensão da linha até os residenciais”, finaliza.

## VILA VIVA LEVA MAIS CIDADANIA AOS AGLOMERADOS

Morar é muito mais do que ter apenas um teto. Os cidadãos têm direito ao acesso a outros serviços essenciais como água potável, energia, esgoto, saúde, educação, transporte, lazer, segurança e limpeza pública. Basta consultar os resultados produzidos pelos Planos Globais Específicos (PGE) de vilas e aglomerados, que desde os anos 90 são elaborados pela Urbel, para verificar a presença dos itens acima mencionados na lista das intervenções das melhorias propostas pelos técnicos, em parceria com os moradores organizados nos Grupos de Referência. O PGE é importante instrumento para a tomada de decisão e auxílio na captação de recursos que vão viabilizar a implementação das intervenções previstas – como acontece, por exemplo, com o Vila Viva, já que os recursos municipais são insuficientes.

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 de atividades voltadas para a educação sanitária e ambiental.

A primeira experiência do Vila Viva teve início em 2005 no Aglomerado da Serra, localizado na região Centro-Sul da capital. De lá para cá, ganhou corpo e conquistou recursos, no montante de R\$ 1,2 bilhão, junto

ao Ministério das Cidades, o que possibilitou sua extensão para outras 11 comunidades. Atualmente, as ações e intervenções do Vila Viva alcançam 165 mil pessoas, o correspondente a 35% do total de moradores das vilas e favelas de Belo Horizonte.

Segundo a diretora de Obras da Urbel e coordenadora do Programa Vila Viva, engenheira Patrícia de Castro Batista, os impactos das intervenções são muito positivos. “O Vila



**HOJE, TEM ÔNIBUS  
PERTO, E MUITAS PESSOAS  
TÊM ATÉ CARRO,  
ELETRODOMÉSTICOS NOVOS,  
E MAIS ACESSO À  
EDUCAÇÃO; MELHOROU  
MUITO MESMO**



Vila Viva está implantando toda uma infraestrutura urbana dentro das vilas. A população passou a ter mais acesso a serviços não oferecidos antes, como transporte público, saneamento, limpeza pública, vias veiculares, além da redução das áreas de risco geológico. Pode-se observar que a qualidade de vida tem melhorado onde o programa atua”, disse. No Aglomerado da Serra, por exemplo, a abertura de vias veiculares melhorou bastante a circulação de veículos; por causa da topografia acentuada, em alguns lugares os moradores tinham dificuldade de transportar material de construção, transportar doentes, receber uma mercadoria.

A implantação da Avenida Cardoso dentro do aglomerado ilustra bem a melhoria da acessibilidade; além de facilitar a mobilidade entre as vilas, a via interliga as regiões Leste e Centro-Sul, sendo muito utilizada por pessoas de toda a cidade. Patrícia Batista acrescentou que devido a tudo isto foi possível a BHTrans criar e estender linhas de ônibus dentro do aglomerado.

Na primeira etapa do programa no Aglomerado da Serra foram investidos R\$ 188,4 milhões, e as intervenções se concentraram, principalmente, nas Vilas Fátima, Marçola, Cafezal e Novo São Lucas. Já as obras da segunda etapa, em andamento e com recursos assegurados de R\$ 29,7 milhões, irão beneficiar diretamente as vilas Nossa Senhora da Conceição e Novo São Lucas.

Mas ninguém melhor para falar sobre as transformações do que o povo que vive todos os dias no Aglomerado. Casados, Nilton César Rodrigues e Valdilene Alves da Silva, nasceram e foram criados na região da Vila Fátima. Eles moravam numa área de risco sujeita a deslizamento e foram removidos pelo Vila Viva. Agora, junto com os três filhos residem num apartamento muito bem cuidado, de três quartos, construído pela Urbel.

Na opinião do casal, a comunidade mudou muito e os moradores estão progredindo. “Antes aqui não tinha nada, não tinha água nem luz, se usava fossa, os becos e ruas eram intransitáveis, as moradias feitas de madeira, tudo muito precário. Hoje, tem ônibus perto, e muitas pessoas têm até carro, eletrodomésticos novos, e mais acesso à educação; melhorou muito mesmo”, garantem.





## A VIDA NO AGLOMERADO MUDOU MUITO DEPOIS DO VILA VIVA

Nascidos e criados na Vila Fátima, uma das seis vilas do Aglomerado da Serra, o casal Nilton César Rodrigues e Valdilene Alves da Silva está feliz com a nova vida num dos apartamentos de três quartos do Residencial São João, localizado a menos de cem metros da Avenida Cardoso, que atravessa o aglomerado. “No início foi mais difícil, mas hoje estamos adaptados e mais soltos, temos tudo próximo”, fala Valdilene. O consumo de água e de luz é medido individualmente para cada apartamento e a taxa de condomínio é de R\$ 25,00.

Anteriormente, eles moravam com os três filhos – Renata, Poliana e Gesiel Davison – numa casa de quatro cômodos, na mesma região. A moradia ficava em área de risco de deslizamento e no tempo das chuvas causava preocupação. Removidos para a realização

das obras de urbanização, a família viveu cerca de três anos em imóvel alugado com o auxílio aluguel do programa Bolsa Moradia, até a mudança definitiva para a nova residência em 2008. Das 928 unidades habitacionais previstas no Vila Viva/Aglomerado da Serra, 848 já foram entregues.

Valdilene é agente comunitária de saúde e atende as famílias da própria comunidade, enquanto Nilton César trabalha de porteiro da Unidade Municipal de Ensino Infantil (Umei) São João, que fica bem perto de sua casa, além de ter outro emprego num bairro próximo. A opinião de ambos é rigorosamente a mesma: o aglomerado mudou bastante depois das intervenções do OP e do Vila Viva. “A violência era constante, não tinha água, não tinha luz, não tinha uma rua asfaltada, a maioria dos barracões era de madeira,

era tudo muito precário”, disse Nilton com o apoio da esposa.

O casal explica porque hoje a realidade no aglomerado é melhor que antigamente. Dizem que as pessoas cresceram na vida, têm mais acesso a escolas e algumas chegaram à faculdade. Que a maioria já tem condições de ter um carro e até adquiriram móveis e eletrodomésticos novos. “Ruas e becos foram urbanizados, o aglomerado ganhou uma avenida e o ônibus “amarelinho” vai aos lugares mais difíceis”, justificaram.

Nilton César se diz satisfeito, mas gostaria de ver mais espaços de lazer e de esportes na região, principalmente para as crianças e os jovens. Por terem sido removidos estão isentos de pagar prestação do imóvel, o qual deve ser regularizado aproximadamente daqui a dois anos.

**A** diretora de Obras, Patrícia Batista, também ressaltou os reflexos de intervenções em outros locais, como nos aglomerados Morro das Pedras e Aeroporto/São Tomás. Sobre a Vila do Cascalho, uma das sete que compõem o Morro das Pedras, disse que era um lugar muito degradado e que foi todo requalificado após as obras. “Os moradores agora têm mais acesso a lazer com a implantação do campo de futebol da Vila do Cascalho, o que será ainda mais ampliado com a Vila Olímpica que está em construção na Vila Santa Sofia”, disse. Outra ação importante foi a remoção de centenas de famílias que viviam sob as linhas de transmissão de energia da Cemig, com risco de acidentes elétricos.

Nas vilas Aeroporto e São

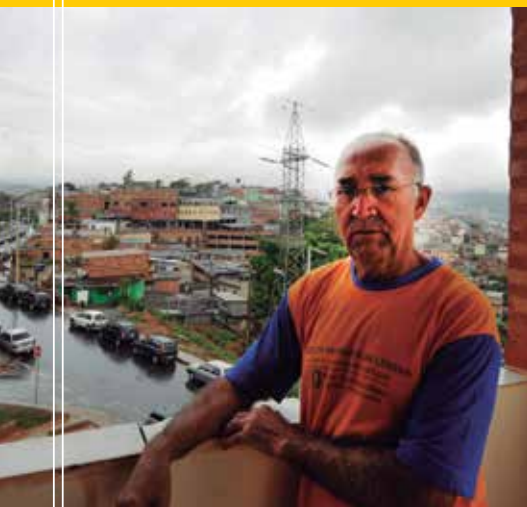
Tomás, o grande impacto do Vila Viva está sendo o de reduzir o risco das inundações que atingiam centenas de moradias às margens do Ribeirão Pampulha. Segundo Patrícia Batista, o programa está removendo cerca de mil famílias que serão reassentadas, de forma digna e segura, nos apartamentos que estão sendo construídos nas duas vilas e também fora da comunidade. “As primeiras mudanças vão começar no primeiro semestre de 2014”, informou Batista.

Já a regularização fundiária ocorre somente após o término das intervenções de urbanização. Segundo a chefe de Divisão de Regularização da Urbel, a arquiteta Maria Lúcia Veloso, atualmente a prioridade do setor é de fazer a titulação dos assentamentos

beneficiados pelo Vila Viva. “São regularizadas as unidades habitacionais destinadas ao reassentamento e também as moradias do restante da vila”, explicou. Ela acrescentou que, desde 1986, a Urbel já titulou mais de 26 mil domicílios em dezenas de comunidades.

Devido à sua concepção inovadora, o Vila Viva tem despertado a atenção de muita gente. A experiência do Aglomerado da Serra já foi visitada por centenas de urbanistas, arquitetos, gestores públicos, professores e estudantes, de vários estados do Brasil e países de todos os continentes. Hoje, o Programa Vila Viva se tornou imprescindível para a cidade, e a meta é de que ele chegue na maioria das vilas do município.

## BECO AGORA É A VIA DE LIGAÇÃO COM ASFALTO E MÃO DUPLA



O motorista de frete Geraldo Gonçalves de Souza, 64 anos, está muito satisfeito com as obras de urbanização da Prefeitura no Aglomerado Morro das Pedras, onde reside desde 1971. “Hoje aqui é uma maravilha, a gente tem de tudo, tem rua, água, luz, supermercado, comércio, ônibus, escolas, creches e quadras de esportes. Sem

falar das famílias que moram debaixo da linha de transmissão da Cemig e estão sendo removidas. A comunidade melhorou cem por cento com o Vila Viva”, elogia.

Antigamente o acesso para a casa dele na Vila Antena era feito por um beco de um metro e meio de largura, que mal dava para passar uma pessoa. O beco foi transformado numa rua. Agora é a Via de Ligação, rua asfaltada de mão dupla e que interliga as importantes avenidas Raja Gabaglia e Barão Homem de Melo. Cerca de 200 famílias foram removidas para a abertura da Via de Ligação e parte delas optou pelo reassentamento nos apartamentos construídos no próprio aglomerado. Parado em frente à sua residência, Geraldo aponta para a grande quantidade de veículos estacionados na via e diz pertencerem a pessoas que trabalham

nas proximidades, no comércio e escritórios da avenida Raja Gabaglia.

O motorista é um dos integrantes do Grupo de Referência encarregado de acompanhar e fiscalizar as obras do Vila Viva e não apaga da memória os tempos difíceis quando pisou no Morro das Pedras pela primeira vez. “Não tinha nada, a gente chegava até aqui na Vila Antena através de um trilho que começava lá no Morro do Querosene. Não tinha água encanada nem luz elétrica, a gente alumiava a casa com pavio de querosene e buscava água nas latas no chafariz da Vila Cascalho ou no córrego perto da empresa Mendes Júnior. A gente ia a pé para o Centro, depois é que abriram uma rua de terra e colocaram a linha de ônibus 22, que a gente chamava de “poeirinha”. Hoje está tudo diferente, muito melhor para se viver”, comemorou.





## “O CÉU ABRIU PRA MIM”

A vida de dona Vilma Ambrósio dos Reis se transformou depois que mudou para um apartamento do Vila Viva no Aglomerado Morro das Pedras. “Antes, não era infeliz não; mas felicidade total estou vivendo agora. O céu abriu pra mim”, afirma sentada num dos sofás na agradável sala do novo lar. Ela está muito contente com a vizinhança e o silêncio do lugar. O apartamento é muito limpo, móveis novos, tudo simples e de bom gosto.

Dona Vilma tem 63 anos e tem toda razão de falar assim, pois amargou muitas dificuldades no passado. Guerreira, nunca deixou de lutar. Ainda jovem, por vários anos, junto com dois irmãos, sobreviveu catando coisas no antigo “lixão” do Morro das Pedras. Sua primeira moradia foi um quartinho feito com latas de galão encontradas nas montanhas de lixo.

Lutando daqui e dali, aos poucos conseguiu construir a moradia simples onde criou a família. Um detalhe: a casa de dois pavimentos, na Vila Antena, ficava bem rente à

linha de alta tensão da Cemig. Na época de chuva, o pavor do risco de acidentes elétricos crescia. “Os eletrodomésticos queimavam com frequência, dava choque na casa e o chuveiro chegou a explodir com minha filha na hora do banho. Quando chovia muito entrava água na casa e também tinha muito rato”, lembra. A filha dela recebeu a indenização da benfeitoria do pavimento superior e se mudou com os filhos para outro imóvel no próprio aglomerado.

Depois que foi para o apartamento, dona Vilma passou a frequentar a Academia da Cidade, na Rua Alice, três vezes por semana. “Estou me sentindo muito melhor com os exercícios, inclusive com os problemas da coluna”, confessa ela, que é aposentada por problemas de saúde. No maior alto astral, diz que não perde uma novela e adora música, enquanto aponta para a pilha de CD’s, a maioria deles do cantor Roberto Carlos. Mas, a canção que mais gosta é “*O Último Julgamento*”, da dupla sertaneja Léo Canhoto e Robertinho, que ela cantarola os primeiros versos.





## “A GENTE NÃO VIVE, VEGETA POR CAUSA DA ENCHENTE”

“Não vejo a hora de mudar”, diz sorrindo a dona de casa Graciete Pereira da Silva, debaixo de uma chuva fina e bem em frente ao Residencial Angicos, em fase adiantada de construção na Vila Aeroporto, onde vai morar com o marido e a filha, assim que o prédio de quatro andares estiver pronto.

O sonho de Graciete tem uma explicação para lá de simples. Bastava chegar o período das chuvas para ela e os vizinhos perderem noites de sono com medo das inundações do Ribeirão Pampulha. “A gente perdia os móveis, todas as coisas. Enchia tudo, de um lado e de outro do ribeirão, só se via o telhado das casas. Não podíamos ter nada, a enchente acabava com tudo”, conta Graciete num tom de tristeza.

Em 2011, quando ainda morava no Beco Pastor, acordou no meio da noite com a água na altura do peito e a cama começando a flutuar dentro do quarto. Perdeu quase tudo, sobrou apenas a geladeira que ficou três dias sem funcionar. “Era uma coisa horrível. A gente não vive, vegeta por causa do drama da enchente”, relata.

Com a chegada do Vila Viva no Aglomerado Aeroporto/São Tomás a vida de Graciete e muitas outras pessoas começou a mudar. Cerca de mil famílias foram removidas das áreas inundáveis e no lugar será implantado um parque linear. Enquanto aguardam a entrega dos apartamentos com início previsto para 2014, boa parte das famílias está morando em imóveis alugados com recursos do programa Bolsa Moradia, bem longe do perigo das temíveis inundações.

É o caso da própria Graciete. Junto com o marido e a filha ela reside em um novo imóvel, bem melhor do que o antigo barracão de dois cômodos na beira do córrego. “Agora me sinto protegida, sabemos que vamos para um cantinho em paz, dormindo fora de enchente, com a certeza que a gente vai poder comprar as coisas e não vai perder”, assinala. A autoestima da família também se elevou. “Antes eu fazia ‘bicos’ de faxineira, mas depois que mudei consegui um emprego numa lavanderia; e até meu marido que tinha muitas crises de doença, melhorou”, confessa Graciete da Silva.



## OS BONS RESULTADOS DO VILA VIVA NO AGLOMERADO DA SERRA

São expressivos os resultados das intervenções do Vila Viva no Aglomerado da Serra. Sem dúvida, eles indicam melhoria na qualidade de vida de seus cerca de 50 mil moradores. Na primeira etapa, já concluída, as ações ficaram mais concentradas nas Vilas Fátima, Marçola, Cafetal e Novo São Lucas e contaram com investimentos de R\$ 188,4 milhões. Confira alguns dos resultados das intervenções da primeira etapa:

- implantação de 62 km de rede de esgoto;
- urbanização de 30 km de becos e 6 km de ruas;
- mais de 2.550 domicílios ligados à rede oficial de esgoto;
- instalação de 216 postes de iluminação pública;
- limpeza urbana por caminhão em 77% das vias e varrição diária em 54%;
- implantação da Avenida Cardoso com 1,6 km;
- edificação de 848 apartamentos para reassentamento de famílias;
- implantação de duas bacias de retenção para evitar inundações na Avenida Mem de Sá;
- construção do estádio Mário Ferreira Guimarães (Baleião), com campo de futebol gramado, alambrado, vestiários, iluminação, e quadra poliesportiva;
- criação de seis áreas de preservação ambiental em talvegues, todas cercadas e protegidas por interceptores de esgoto para evitar a poluição de cursos d'água;
- construção de dois Centros BH Cidadania, um concluído e outro em andamento;
- implantação de três Unidades de Ensino Infantil (Umei), duas funcionando e uma em construção;
- redução de 74% do número de edificações em situação de alto risco de deslizamento;
- redução de 80% dos homicídios e 50% dos crimes violentos.



## TRABALHO PREVENTIVO EM ÁREAS DE RISCO É REFERÊNCIA

Outra ação muito reconhecida da Urbel é a gestão de áreas de risco de deslizamento de encostas e solapamento de margens de córregos, que serve de referência para outras cidades do nosso estado e do país. Em 20 anos de existência o Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear) colheu resultados expressivos como a redução de 80% da quantidade de edificações em situação de risco alto e muito alto nas vilas.

No primeiro mapeamento das áreas, realizado em 1994, foi registrada a existência de 15 mil edificações em risco alto e muito alto, contra 2.761 edificações em 2011, época do último diagnóstico. O principal objetivo do Pear é o de evitar acidentes graves com perda de vidas.

Em duas décadas o programa realizou mais de 54 mil vistorias; indicou e efetivou perto de 3 mil remoções de famílias; executou em torno de 2 mil obras para controlar e erradicar o risco com mão de obra do morador e outras 600 obras de pequeno e médio porte por meio de contratos.

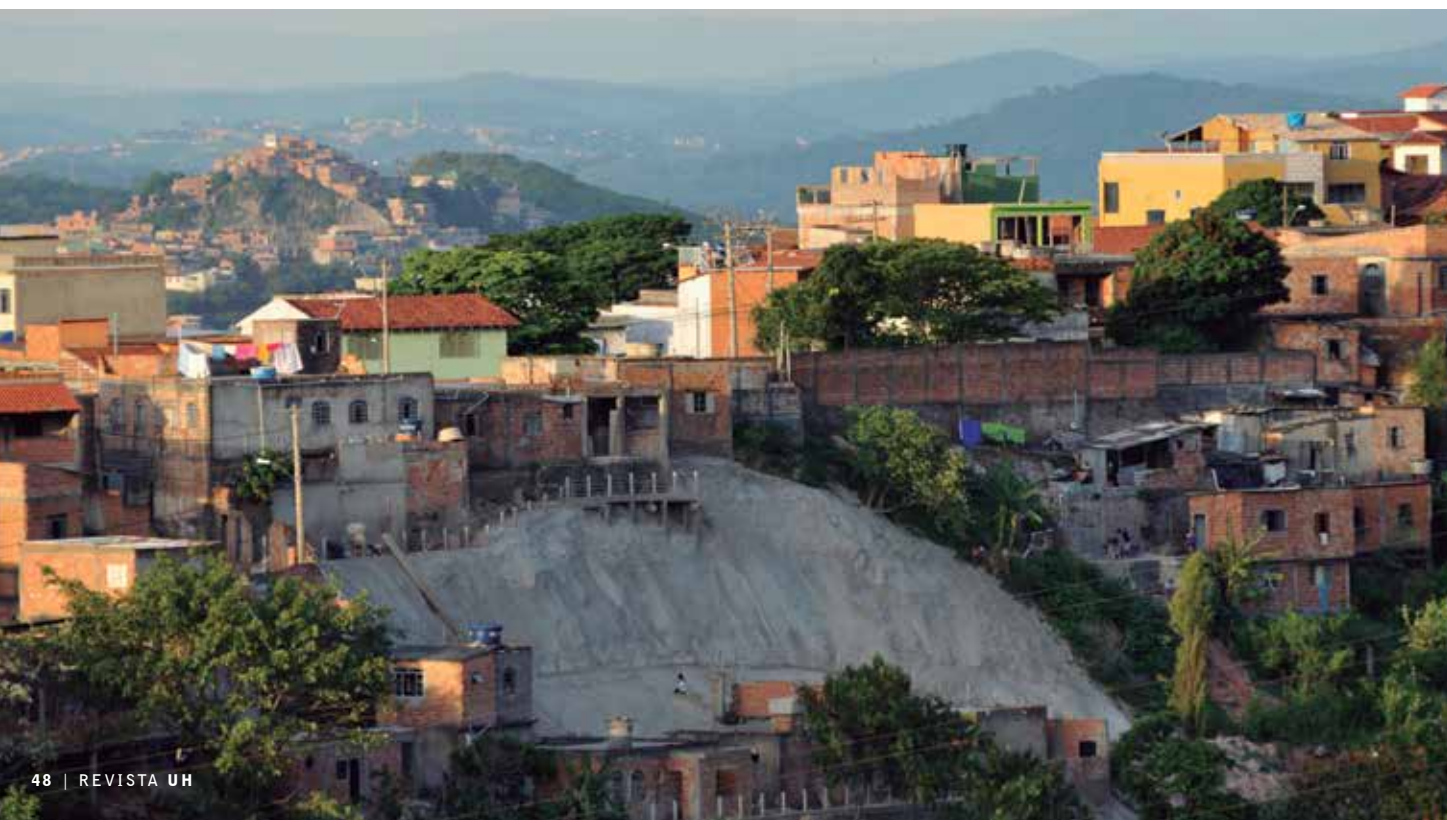
De acordo com a diretora de Manutenção e Áreas de Risco, geóloga Isabel Queiróz Volponi, o somatório de todas estas ações tornou o Pear um dos responsáveis pela redução de 70% do total das edificações em risco alto e muito alto nas duas últimas décadas. “Outros programas e intervenções do Poder Público nas vilas e favelas como o Orçamento Participativo, o Vila Viva e o Drenurbs, também contribuíram para que alcançássemos estes bons resultados”, acrescentou.

A grande guinada no trabalho preventivo da Urbel

ocorre a partir de meados de 2003, após as tragédias ocasionadas pelas chuvas em Belo Horizonte, que provocaram a morte de 17 pessoas, sendo nove delas no Aglomerado Morro das Pedras, em decorrência de deslizamento.

O Pear adota em sua prática os conceitos de gestão compartilhada e de gestão por proximidade. Através do compartilhamento, buscou-se o envolvimento e a corresponsabilidade da sociedade para enfrentar esta grave questão. Para isto, foi incentivada e apoiada a criação de dezenas de Núcleos de Defesa Civil (Nudec) integrados por voluntários das comunidades e parceiros fundamentais nas ações de monitoramento, mobilização e alerta das famílias que convivem com o risco. Há dez anos não se registra óbito em decorrência de acidentes de deslizamento de encosta nas vilas e aglomerados.

Para aproximar os serviços de atendimento da população foram implantados os Centros de Referência em Área de Risco (Crear) – hoje são cinco em funcionamento – nos aglomerados com maior número de casos de edificações em risco alto. Segundo Volponi o maior desafio do programa atualmente é o de impedir a reocupação e o surgimento de novas áreas de risco. “É um esforço que deve envolver uma ação integrada de vários órgãos e secretarias”, pontuou Volponi. A diretora acrescentou ainda que uma nova atualização do Diagnóstico de Risco Geológico nas Vilas e Favelas já se encontra em andamento. 🏠





P R O G R A M A

# BOLSA MORADIA

*Abrigamento digno e seguro*

As famílias removidas por causa do risco, obras públicas ou calamidade, têm abrigo seguro e com privacidade garantida; isto impede o retorno delas para as áreas de risco e possibilita que a rotina familiar seja retomada de forma mais rápida.

São beneficiadas, em média, 2.400 famílias por mês com o auxílio aluguel da Prefeitura.



**Ângela Elizabeth Lapa Coêlho**

# “POBRES SÃO MAIS VITIMIZADOS PELOS DESASTRES NATURAIS”

*Ângela Elizabeth Lapa Coêlho é graduada em Psicologia pela Universidade Federal da Paraíba, tem título de doutora em Psicologia Social pela University of Manitoba, Canadá, e atualmente leciona no Centro Universitário de João Pessoa (PB). No final de setembro de 2013 esteve na Urbel, onde ministrou um minicurso para técnicos envolvidos com o trabalho preventivo nas áreas de risco e também para dezenas de voluntários dos Núcleos de Defesa Civil das vilas, dentro dos preparativos previstos de atualização do Plano Municipal de Redução de Risco Geológico (PMRR) nas Zonas de Especial Interesse Social (Zeis). Ângela Coêlho carrega na bagagem rica experiência na prática da Psicologia voltada para o atendimento em emergências e desastres naturais. A psicóloga já realizou estudo exploratório nos municípios de Queimadas e Areias, no Ceará, sobre a percepção do risco dos moradores no contexto da seca, uma realidade árida e secular que castiga extensas regiões do Nordeste e também de Minas Gerais, atuou em áreas atingidas por enchentes em Pernambuco e participou de missões humanitárias de ajuda a vítimas de terremotos no Peru e Chile.*



Pedro Veríssimo

**Revista UH – Cerca de 82% da população do país vive nas cidades. No seu modo de pensar, os desastres naturais atingem de forma igual quem mora nos espaços urbanos?**

**Ângela Coêlho** – Temos que fazer uma reflexão sobre isto, porque grande parte da população que está vindo morar nas cidades muitas vezes só encontra espaços em áreas impróprias para a habitação, que não eram para estar ocupadas. Geralmente, estas pessoas acabam construindo suas casas de forma desordenada e em locais de risco. Então, quando ocorre o desastre, elas são mais vitimizadas do que quem vive em outras condições, porque até a estrutura e o próprio material de cons-

trução das moradias não apresentam a mesma qualidade de outras regiões. Isto, contudo, não descarta que casas que tenham melhor condição também não sejam atingidas por desastres. Mas, com certeza, a população mais desfavorecida que não teve condições de ir para espaços mais adequados para a moradia será mais atingida do que as demais.

**Como deveria ser a atuação do psicólogo e dos demais profissionais que atuam na linha de frente dos desastres naturais?**

A questão é que na formação destes profissionais o foco ainda é muito centralizado na resposta ao desastre. Pou-

cos são os componentes curriculares que enfatizam a questão da prevenção e da promoção social. O profissional sai da instituição de ensino superior desconhecendo de que maneira a sua prática profissional poderia ser uma importante vertente no tocante aos aspectos preventivos que poderiam ser desenvolvidos com a população.

**Por que outros profissionais e áreas de conhecimento acabaram por ficar afastados dos acidentes e desastres naturais?**

É porque, na realidade, a visão predominante de desastre era o de imprevisibilidade. Era como se não houvesse nada a se fazer para se evitar ou mini-





Arquivo Urbel

mizar um evento, e que só fosse possível fazer alguma coisa depois do acontecimento. No entanto, esta forma de pensar está se transformando através da discussão social, econômica, politizada, dentro desta vertente de se analisar as desigualdades sociais; e uma nova visão de pré-desastre passou a ser melhor considerada e analisada por todos os profissionais envolvidos.

***Qual o papel da informação para as pessoas que convivem com algum tipo ou situação de risco?***

O problema às vezes é que o profissional quando vai discutir a situação de risco, de vulnerabilidade, com a comunidade, ele discute a partir da sua vivência, e não o que é o risco para aquelas pessoas, o que ele implica para elas. Isso porque o técnico vai retornar para sua casa, que fica em local adequado e seguro, enquanto estas pessoas não têm outra opção habitacional. Então, por isso, as pessoas não veem a situação como risco. Não é opção, uma vontade deles, irem morar numa região de risco, é uma contingência da situação social e econômica que eles estão vivendo.

***De que forma a mídia poderia contribuir na prevenção e também na cobertura de emergências e desastres?***

Eu acredito que por conta de uma demanda, de uma pauta muitas vezes sensacionalista, o que é veiculado é só o evento em si, o fato catastrófico com as vítimas, os feridos e falecidos. A mídia dá pouca ênfase e espaço com relação aos cuidados que deveria se ter na situação anterior ao desastre. Os veículos de comunicação terminam por dar mais atenção para desgraças e problemas, para a não saúde; pouquíssima atenção é dada ao que se pode fazer antes do evento.

***Por que as equipes de socorro ou resgate precisam ter um bom domínio e conhecimento do território afetado?***

Quando você conhece o território é maior a possibilidade de locomoção e ação. Quando falo em conhecimento deste território, não me refiro só ao espaço físico, mas ao aspecto humano também. Se a equipe de socorro conhece o lugar também vai conhecer as lideranças que são fundamentais na orientação do que está acontecendo naquele momento. Isto, sem dúvida, pode maximizar as oportunidades para preservar vidas.

***Quais os principais fatores envolvidos na eliminação ou redução da vulnerabilidade de desastres?***

A questão da vulnerabilidade é o mapeamento. Se a vulnerabilidade é física ou natural; porque têm pessoas que vão morar lá naquela região de risco; se não há como removê-las no primeiro momento; e de que forma podemos analisar a situação para que seja minimizado o risco de perda de vidas. O ideal a longo e médio prazo é que todas as pessoas possam morar em local seguro, mas a gente sabe que a curto prazo, isto não tem como ser realizado porque exige a construção de muitas casas. Então, com uma análise e com a contribuição delas, de que forma – se não pudermos evitar a chuva – o que nós podemos fazer para que a chuva não cause tantas mortes.

***A prevenção sempre pressupõe um plano de contingência. Quais devem ser os pontos mais relevantes dele?***

Eles devem ser montados com a participação da comunidade. Porque, geralmente, os planos vêm de outra fonte. Devem ser elaborados levando em conta o conhecimento da comunidade



aliado ao conhecimento técnico do profissional. Você não conhece como eles já lidam com aquela situação de risco existente, você não vai poder chegar e impor. Porque se você chegar falando ou entregando um manual com o que deve ser feito, não significa que aquilo vai ser executado pelos moradores. Então, você ensina a comunidade, ensina as estratégias que já são adotadas. Você pode dialogar com estas estratégias de maneira que o conhecimento técnico pode ficar enredado com o conhecimento popular.

***Às vezes as pessoas atingidas reagem com desconfiança ou mesmo resistem às orientações de autoridades e da Defesa Civil. Por quê?***

Em algumas situações, quando o técnico ou autoridade chega na comunidade, é a primeira vez que os moradores estão tendo contato com eles. A comunidade sabe que existe a Defesa Civil e outros órgãos, mas ela não tem um representante a quem se identificar. Se tivesse um conhecimento prévio por parte das comunidades destas pessoas que vão ajudar, isto maximizaria a possibilidade delas acatarem as orientações. Na hora do desastre, a vontade do técnico ao chegar ali é salvar vidas. Mas, o morador que está lá na comunidade, que não o conhece, vai ter essa resistência. Vai dizer ou pensar assim: como que essa pessoa está me dizendo isto, se ela não vive aqui todos os dias, se ela não conhece a minha realidade.

***Qual deve ser a estrutura dos locais destinados ao reassentamento de famílias vítimas de desastres naturais?***

Cada estado, cada cidade possui suas regiões de risco e, na verdade, deve-

riam ter um plano de urbanização para estes lugares. A gente tem que entender que as pessoas atingidas têm uma expectativa de que o local onde serão reassentadas, no mínimo será igual ao que estavam. Então, para transferir pessoas de uma região para outra, uma infraestrutura tem que estar montada. Não adianta transferir as famílias se a escola não vai junto, se não vai uma unidade básica de saúde, se não vai ter transporte. Pelo senso comum, às vezes se entende que basta disponibilizar a moradia, mas a casa não é tudo na vida destas pessoas, elas não vivem isoladas.

***Em relação aos outros países da América Latina, o Brasil se encontra em qual estágio na forma de lidar com desastres?***

Minha experiência é de alguns eventos sobre o assunto com psicólogos daqui e de outros países. Em locais que já tiveram mais eventos de desastres por causa da formação geológica, como o Peru e o Chile, eles se viram obrigados a uma estruturação mais organizada e anterior à nossa. Nós, aqui do Brasil, ainda estamos nos organizando. Há uma preocupação, desde 2005, do sistema dos Conselhos de Psicologia em fazer com que isto seja debatido e trabalhado. Lamentavelmente, as pessoas começam a se mobilizar com maior ênfase a partir de eventos ocorridos que acabam provocando a preocupação desse profissional específico de se mobilizar. Mas a diferença prática aqui no Brasil é que se está investindo também na prevenção e não apenas no pós-desastre. Ou seja, de que forma a psicologia pode pensar em estratégias nos contextos de vulnerabilidade para que

o psicólogo possa estar inserido neste aspecto antes mesmo que quaisquer eventos ocorram. Às vezes, as pessoas perguntam: será que há 20 ou 30 anos havia a mesma quantidade de desastres? Na realidade, provavelmente os eventos existiam, mas devido à baixa urbanização em determinadas regiões, os danos materiais e humanos não eram tão grandes. E aí se juntam o fenômeno da urbanização intensa e a forma de sua transmissão. Antigamente se levava um ou dois dias para o desastre ser noticiado, era o tempo que às vezes se levava para chegar ao local afetado. Hoje em dia, as notícias são ao vivo e em cores.

***Apesar da melhoria de alguns indicadores sociais e econômicos, a desigualdade social ainda é grande no país. Neste cenário, quais são os desafios com relação ao enfrentamento de desastres naturais?***

A questão da urbanização é fundamental. Há uma demanda muito grande de habitação dotada de infraestrutura urbana básica. Às vezes se consegue tirar famílias de uma área de risco, mas quase imediatamente surgem outras áreas vulneráveis. O aumento da população urbana coloca a necessidade de termos mais pesquisas sobre percepção de risco, prevenção de desastres e os meios de mitigá-los. E a eficácia das ações depende muito de se conhecer o ambiente físico como também os processos sociais, psicológicos e econômicos que podem afetar as respostas das pessoas às condições ambientais de perigo. Além disto, talvez uma visão mais diversificada e mais ampla do risco ajude a compreender de que forma as pessoas percebem o perigo e desenvolvem estratégias mais eficazes de prevenção. 🏠

## Jobson Andrade

Divulgação / Crea-MG



*Jobson Nogueira de Andrade é engenheiro civil, formado pela Universidade Vale do Rio Doce, em Governador Valadares-MG. Cursou Ecologia Urbana pela PUC Minas e Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Trabalhou com projetos internacionais ligados à melhoria da qualidade de vida em vilas e favelas através de convênios de cooperação entre organismos italianos, brasileiros e o Banco Mundial. É presidente do Crea-MG.*

## A IMPORTÂNCIA DA ENGENHARIA PARA A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Um dos grandes problemas vividos hoje nas cidades brasileiras é o déficit habitacional. A falta de moradia que contemple toda a população é um problema social grave que precisa ser reparado com urgência. Embora dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indiquem queda de 12% no déficit habitacional brasileiro nos últimos cinco anos – passando de 10% do total de habitações do país em 2007, para 8,8% em 2011 – ainda é elevado o número de famílias sem um teto.

Não possuir um lar digno para morar é o fator propulsor para as invasões e ocupações irregulares que expõem os moradores a uma condição degradante. A realidade onde vivem as famílias de baixa renda é de moradias precárias, acompanhadas pela ausência de infraestrutura básica, sem acesso a serviços como coleta de lixo, saneamento básico, atendimento médico, educação, lazer e segurança. A condição de abandono também é evidenciada pela ocorrência de construções irregulares em áreas inadequadas, não edificantes e sujeitas a inundações, algo que obriga essa parcela da população a conviver em uma situação de risco – não só do ponto de vista geológico ou estrutural, mas também da questão social.

Como se não bastasse as condições inapropriadas listadas acima,

essas pessoas são privadas, inclusive, do direito à propriedade do local onde residem. Com a devida regularização fundiária, seria possível tirar famílias inteiras da margem da sociedade e proporcionar um patrimônio para quem nunca teve direito a nada. No entanto, o panorama é de um país de moradia ilegal, onde milhares de pessoas vivem em imóveis irregulares, não possuem escrituras das suas casas e nem mesmo um registro comprovando a existência do seu lar. Isso marginaliza ainda mais ao criar um sentimento de clandestinidade, de não pertencer a um lugar.

Essa conjuntura leva a problemas sociais gravíssimos, provocados pelo desequilíbrio social devido ao aglomerado populacional sem planejamento e estrutura. Há um evidente risco humano que não é tratado com a merecida atenção. Nesse cenário, se faz mais que necessária a existência de políticas públicas que diminuam o descompasso entre o desenvolvimento econômico e a carência de condições básicas de vida. Para zerar esse déficit e sanar uma dívida histórica é preciso muito mais que ações isoladas. É necessário um envolvimento de todos com ações do Estado, da cadeia produtiva e até com a colaboração dos próprios moradores. A habitação de interesse social deve ser consolidada para resolver mazelas de condições impróprias de vida.



A engenharia pode contribuir em vários aspectos, seja na busca por soluções tecnológicas e de planejamento estruturado, como também na otimização do melhor uso do espaço físico em condições razoáveis do ponto de vista econômico, que, não necessariamente, deva ser o mais barato. No entanto, antes da intervenção tecnológica, é preciso investir no aparato social, na valorização da vida e nas condições adequadas de existência humana.

Quando abordamos o tema, vários vetores devem ser levados em conta. O principal deles é o histórico. A condição atual é um reflexo da falta de comprometimento dos governantes do passado com essa questão. Em um processo que veio desde o Brasil colônia até a abolição da escravidão, propiciou a ocorrência dos primeiros déficits habitacionais. Os negros foram lançados fora de um sistema de exploração sem qualquer apoio, inclusive habitacional, dando origem às primeiras construções irregulares. O processo do êxodo rural e da intensa urbanização que o Brasil experimentou, mais expressivamente nas décadas de 1970 e 1980, também foi outro fator que contribuiu para o adensamento populacional nos grandes centros. E mais uma vez não se observou investimentos para contornar a falta de moradia.

As favelas e as vilas passaram a fazer parte da sociedade brasileira como alternativas ao descaso dos governos e da omissão do Estado para com a habitação social. Tal como foram constituídos, os aglomerados se configuram como uma questão de resistência humana, a sobrevivência de uma condição de exclusão. Essa condição é impositiva e não é revertida somente com o esforço pessoal. É necessário, sim, o auxílio do Estado, que tem como



Yander Brás

dever garantir a vida. Da mesma forma que os cidadãos vivem sob a égide da Constituição, tendo que obedecê-la, e ainda pagar impostos, o Estado tem o dever constitucional de implantar uma política habitacional que atinja toda a população, cumprindo o que determina o Direito à Moradia.

Ancorados pela implantação de políticas públicas, o desenvolvimento econômico e social são também fatores importantes que contribuem para consolidar a moradia digna para todos. A partir do entrosamento dos diversos setores em um sistema de economia crescente, cria-se um ambiente favorável para o desenvolvimento social, com o bem estar das pessoas, qualidade de vida, trabalho, lazer, educação, saúde, habitação. Esses pilares devem ser irremediavelmente considerados para a implementação de ações propositivas para a moradia popular. As grandes obras de infraestrutura que retiram moradores de um determinado local, por exemplo, devem prever, necessariamente, a realocação nas imediações, pois ali, eles construíram as suas vidas e laços com na comunidade. O desenvolvimento econômico não deve ser privilegiado em detrimento das pessoas. O interesse público tem que ser levado em conta, mas antes disso, é preciso pensar nas pessoas envolvidas. A conjuntura atual impõe ainda outro viés de pensamento que é o da sustentabilidade. Além da sustentabilidade econômica, onde os moradores inves-

tiriam no seu próprio meio impulsionado a área comercial, a preocupação ambiental também ganha destaque, uma vez que os recursos naturais estão se tornando escassos. Nesse sentido, a lógica das construções em edifícios é irremediável. A explosão demográfica no mundo mostra que o planeta não mais suporta as construções horizontais, em casas.

Logo, os projetos de habitação social devem ser propostos com o intuito de minimizar os problemas enfrentados por esta população e pensando nos desafios futuros. A partir da busca por soluções econômicas, as residências devem ser projetadas para adaptação às diversas configurações familiares, quebrando os paradigmas das tradicionais habitações populares. Ao pensar esses projetos, é preciso refletir na pessoa como única, não como números, estatísticas, isso não é legítimo. A engenharia, como copartícipe dos Planos Diretores e dos Planos de Desenvolvimento, tem um papel importante na construção de um novo conceito de habitação na integridade da pessoa, levando em conta a qualidade de vida e a possibilidade de acesso a serviços públicos.

Para uma efetiva habitação de interesse social, temos que pensar, em primeiro lugar, na requalificação urbana dos espaços existentes, levando em consideração as pessoas, o interesse público e projetos de revitalização da comunidade como um todo. 🏠



PROGRAMA DE

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

*Integrando as vilas à cidade*

Com a legalização das áreas ocupadas de forma irregular o morador conquista um endereço oficial, passa a ser dono do imóvel onde mora e tem acesso a financiamento junto aos bancos oficiais.

Desde 1986, mais de 26 mil imóveis já foram regularizados pela Urbel nas áreas de interesse social.

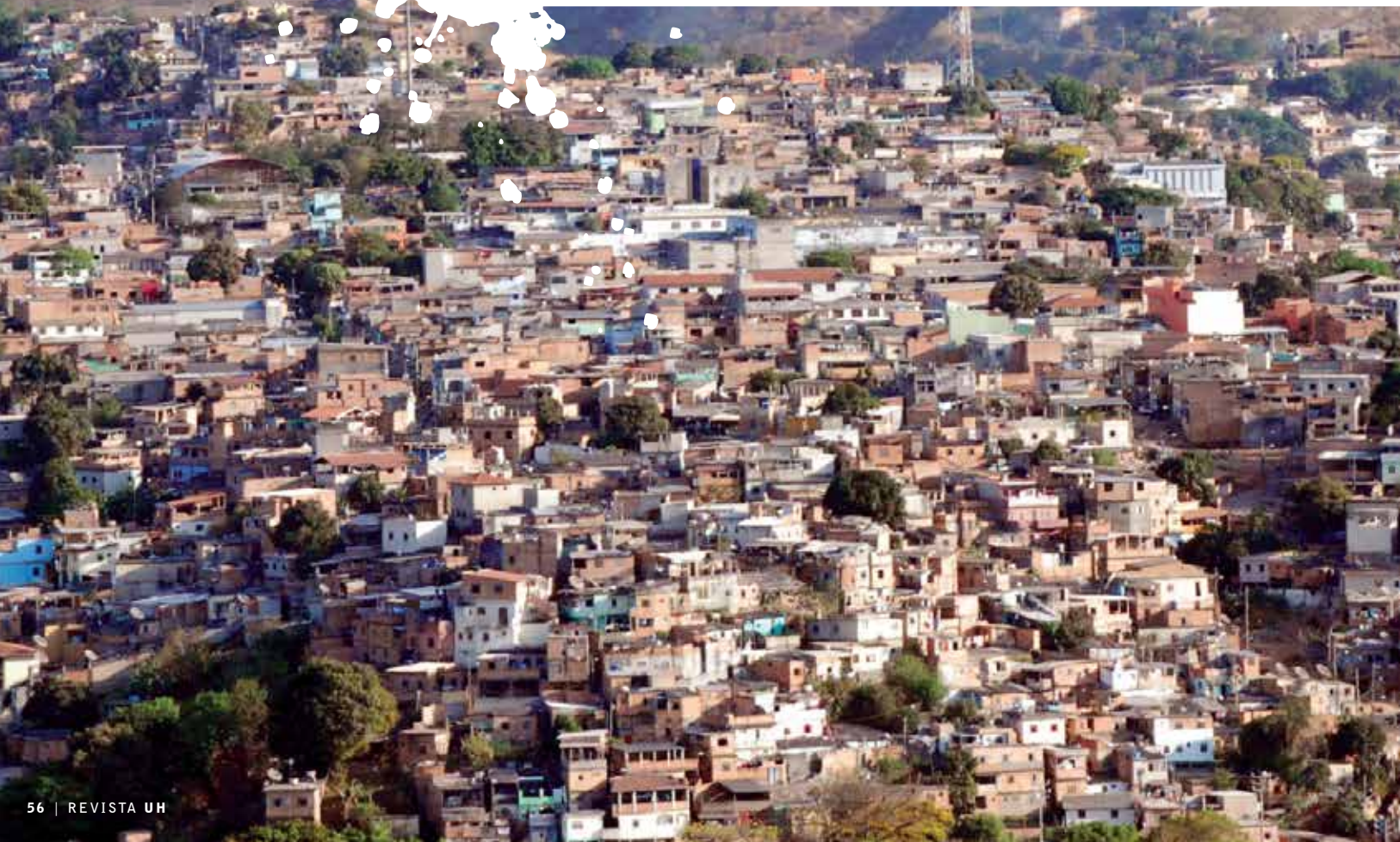




# CULTURA VISTA DO ALTO

por **PAULO DIAS** | Fotos: **DIVINO ADVÍNCULA**

*O ALTO VERA CRUZ, bairro da região leste de Belo Horizonte, é exemplo visível da arte que vem sendo produzida na periferia. Inserida num ambiente de lutas, participação, conscientização e resistência, a intensa e rica vida cultural existente na comunidade supera as fronteiras locais e se projeta no cenário nacional e internacional.*





## Do Oiapoque à Nova York

“O Alto Vera Cruz é o único lugar de Belo Horizonte onde o hip hop realmente deu certo”. A análise é do DJ Evandro Jdol, pioneiro no trabalho com o gênero musical. Junto a Daniel do Rap, 44 anos, é um dos responsáveis por fazer com que a música e dança produzidas na favela tomassem conta de toda a capital. Antes de frequentarem as discotecas do final da década de 80, os artistas já experimentavam, na rua, o que veio desaguar no trabalho que fazem hoje. Da amizade dos dois surgiu o grupo Processo Hip Hop. No início, como contam, enfrentaram resistência da própria comunidade, principalmente porque o Hip Hop era associado a um universo incivilizado e criminoso, marcado pelas drogas e violência.

“Nossas letras falavam de respeito. Respeito à família, ao ambiente, à rua”, afirma Daniel. Para o artista, quando as escolas do bairro despertaram interesse pelo que vinham fazendo, o trabalho ganhou projeção inesperada, encarregando-se de representar, com excelência, um dos ritmos com maior expressividade no Alto Vera Cruz, bairro onde residem aproximadamente 30 mil pessoas.

Um dos nomes mais atuantes do hip hop mineiro, o multiartista Evandro – que já foi MC Evandro, Evandro Emeci e hoje assina Evandro Jdol – já integrou o grupo Black Soul, e acumula diversas parcerias ao longo da carreira, como Rita Santos, Wilson Simoninha e Rogério Flausino. Suas letras, muitas autobiográficas, abordam temas como o amor, família e conscientização.

Atualmente, Evandro trabalha como mobilizador cultural no Centro

Cultural Alto Vera Cruz. De acordo com ele, o espaço atua como um “centralizador” de todo esse processo. Fundado em 1996, foi o primeiro Centro Cultural implantado pela Prefeitura na periferia. O local oferece espaço para ensaios de grupos e artistas, oficinas, e abriga exposições de diversos trabalhos produzidos no bairro.

A biblioteca funciona desde o surgimento do Centro Cultural, e é uma importante fonte de pesquisa para toda a comunidade. Com cerca de sete mil livros – muitos doados – é aberta a todo o bairro.

Através do rap e da dança, Daniel desenvolve um trabalho de conscientização ambiental junto à Prefeitura, com letras que abordam a questão da limpeza pública. Recentemente, na 1ª Virada Cultural de Belo Horizonte, apresentou-se para cinco mil pessoas na Praça da Estação, munido com uma sacola de lixo e rimas improvisadas.

Hoje, com 25 anos dedicados à cultura, Evandro e Daniel reconhecem a importância já deixada para a cultura de Belo Horizonte. O trabalho realizado no Alto Vera Cruz já serve de inspiração para vários MC’s, DJ’s e grafiteiros e outros artistas que atuam com o Hip Hop na capital. “Queremos deixar esses 25 anos na memória, pra daqui mais 25, a geração de agora usar nosso trabalho como referência. Não quero parar tão cedo, mas a gente já deixou algo aí. Minha netinha de três anos já canta o refrão do meu rap. O Renegado, que hoje tem uma projeção global, foi meu aluno de dança”, conta Daniel.

Flávio Renegado, 31 anos, conquistou notoriedade do público nacional e internacional em 2008, ao disponibilizar gratuitamente seu primeiro CD “Do Oiapoque à Nova York”. O

trabalho, que dialoga diversos ritmos (hip hop, brasileiros, latinos), lhe rendeu o prêmio Hutúz de “artista revelação de 2008” e o fez percorrer diversos palcos do Brasil e do mundo. Várias de suas letras falam com carinho do Alto Vera Cruz, bairro onde nasceu e vive até hoje. “Esse lugar me inspira. Tudo pra mim só faz sentido enquanto eu estou pisando aqui. Me sinto mais à vontade, me sinto mais inspirado”, revela.

Seu segundo trabalho “Minha Tribo é o Mundo”, potencializa o diálogo do Hip Hop com outros ritmos. Já trabalhou com Mart’nália, Fernanda Takai, Guilherme Arantes, Bebel Gilberto e a nigeriana Nneka. Em setembro desse ano, apresentou-se no festival *Rock in Rio*. Renegado também foi fundador do grupo cultural Negros da Unidade Consciente (NUC), que atua na capacitação cultural de moradores menos favorecidos economicamente e no intuito de imprimir maior visibilidade à identidade negra na comunidade.





## Diversidade e tradição: o diálogo entre diferentes manifestações culturais

Movidas pelo apreço à memória e tradição, o grupo Meninas de Sinhá encontrou nas cantigas de roda a motivação para superar a violência cotidiana muitas vezes presente na periferia, e, assim, difundir a cultura popular nas ruas da capital. Criado em 1998, o grupo hoje conta com 32 mulheres, na faixa etária de 50 a 93 anos. A iniciativa, porém, surgiu no final dos anos 80, com Dona Valdete Cordeiro, moradora do Alto Vera Cruz há quase 40 anos. Preocupada com a autoestima das mulheres da região, e a fim de distanciá-las da depressão e problemas familiares, ela se tornou líder comunitária, e, aos 72 anos, até antes do seu falecimento, em janeiro, ainda encabeçava um dos maiores grupos artísticos femininos no país.

“Tive que inventar pra elas que eu li numa revista que se a gente pusesse uma folhinha de alface embaixo do travesseiro, a gente dormia. Um mês com a folhinha de alface e elas largaram os antidepressivos”, contava. O projeto, inicialmente chamado de Lar Feliz, começou com um bate papo e produção de artesanato com o grupo de moradoras, mas o desejo de resgatar as cantigas de roda e cirandas da infância falou mais alto. Desde então, as Meninas de Sinhá se consolidaram no cenário cultural de Belo Horizonte, e já lançaram dois CDs: “Tá Caindo Fulô” (2007), e “Roda da Vida” (2012). Elas já se apresentaram em várias cidades do país e até na Polônia.

Nesse meio tempo, o grupo

conquistou o reconhecimento do Ministério da Cultura no Prêmio Cultura Viva (2007); o Prêmio Tim de Música Brasileira (2008) e o 6º Prêmio Rival Petrobrás de Música. Em 2013, participaram da gravação do primeiro DVD do rapper Flávio Renegado e dos ensaios para a primeira gravação do DVD do grupo.

A continuidade do trabalho é visível. Mesmo crianças, as Netinhas de Sinhá, herdeiras das Meninas de

bém atua como educador no projeto Sambalto, uma iniciativa para difundir o samba na comunidade.

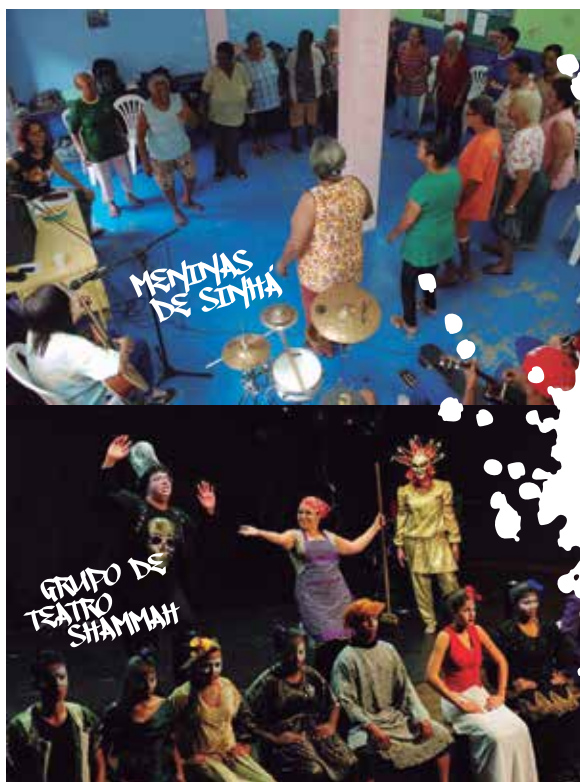
O BHZ Connection, projeto da Associação Cultural de Capoeira Angola, dedica-se a preservar e propagar a tradicional capoeira, através de aulas, oficinas e apresentações. A comunidade também está em frequente contato com o teatro, por intermédio do Centro Cultural e eventos culturais do bairro, possibilitando que grupos de vários lugares do país se apresentem constantemente lá. O grupo de teatro Shammah, fundado por moradores, é um dos mais atuantes grupos de teatro do local.

A diversidade cultural do Alto Vera Cruz dialoga bem entre si. Nos muitos projetos e eventos do bairro, os grupos de rap se comunicam com os grupos de percussão e o samba tradicional, a capoeira com o teatro, o grafite com as artes plásticas. Os artistas locais se desdobram em vários projetos de áreas que, muitas vezes, podem não ter uma relação óbvia, mas que ali é produzida de maneira natural.

É inegável o papel de transformador social que a cultura exerce há mais de 20 de anos no

Alto Vera Cruz. O trabalho desses artistas mostra como a arte vem aos poucos contribuindo para alterar relações na própria favela, ou entre o morro e a cidade, estabelecendo um diálogo marcado pela inclusão, conscientização e visibilidade.

Por intermédio da música, dança, teatro, grafite e outras manifestações artísticas, grupos e artistas locais contribuem de forma expressiva para o desenvolvimento pessoal e, sobretudo, o da comunidade. 🏠



Arquivo Centro Cultural Alto Vera Cruz

Sinhá, incorporam e reproduzem as cantigas e sambas de rodas que embalarão a infância de suas avós. Outro bom exemplo é Felipe Cordeiro, neto de Dona Valdete, que soube aproveitar das vantagens de ter crescido em um ambiente rodeado por música e dança. Além do envolvimento com música e capoeira, que começou na infância, ele desenvolve vários projetos paralelos no bairro, inclusive tocando junto às Meninas de Sinhá. Coordenador do grupo de percussão Alto Batuque, Felipe tam-



Funcionários da Urbel prestigiaram o debate “Panorama da Atuação das Instituições Participativas nas Políticas Urbana e Habitacional de BH”, no auditório da empresa, com o engenheiro e professor da Escola de Engenharia da UFMG, Leo Heller; a integrante do Conselho Municipal de Habitação, Fátima Gottschalg; e o sociólogo e funcionário da Urbel, Antônio de Pádua Vieira.



Breno Paturo

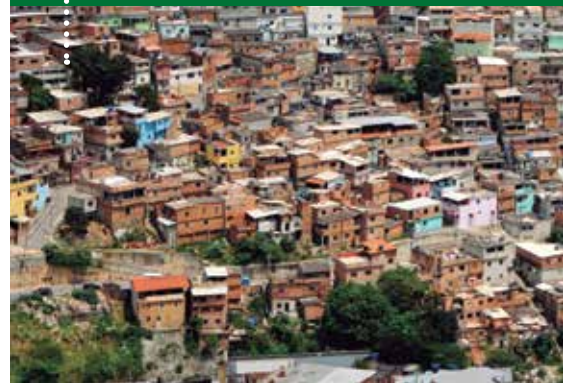
Um grupo de voluntários de Núcleos de Defesa Civil (Nudec) das vilas e aglomerados se mostraram encantados durante visita organizada pela Urbel à exposição “Guerra e Paz”, de Cândido Portinari, no Cine Arte Brasil Valourec, na Praça Sete. “Foi uma experiência que vou carregar para sempre sobre o que é arte e o que é vida”, disse José Timóteo, do Nudec Vila Santana do Cafezal, no Aglomerado da Serra.

A vila Rock in Rio, na região Leste, fica em cima de um morro onde funcionavam três pedreiras. Quinze minutos antes das explosões soava uma sirena de alerta devido ao risco de pedras atingirem os telhados. A origem do nome tem a ver com o festival de música carioca. Quando a comunidade começou a ser construída por mutirão em fevereiro de 1985, para o assentamento de dezenas de famílias vindas de áreas de risco dos bairros Nova Granada, Alto Vera Cruz e favela do Rio Arrudas, a banda inglesa Queen eternizava Love Of My Life, na cidade do Rio de Janeiro.

Pesquisadores da ONU estimam que em 2001 havia cerca de 921 milhões de favelados no planeta e que no ano de 2005 esta cifra tinha subido para 1 bilhão. Projeções apontam que esse número provavelmente irá crescer para dois bilhões até 2030.

“Sociedade Civil, Burocracia Estatal e Iniciativa Privada: Estudo do Programa Minha Casa Minha Vida” é o tema da tese de doutorado defendida, em outubro de 2013, pelo funcionário da Urbel, Davidson Afonso de Ramos, junto ao Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG. O estudo faz uma reconstituição das políticas habitacionais no país, ao longo do século XX, e analisa as dificuldades e avanços do programa, levando em conta a interação dos setores envolvidos.

Dentre cerca de 1.200 projetos inscritos em todo o país, o Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear) da Urbel foi um dos agraciados com a certificação do Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social 2013. Em 20 anos de existência, o Pear foi fundamental para redução de 80% no número de edificações em risco de deslizamento alto e muito alto nas vilas e favelas de Belo Horizonte.



Inaugurado em 1948, o IAPI Lagoinha foi o primeiro conjunto habitacional verticalizado da cidade. Tem influências arquitetônicas modernistas como dos “Siedlung”, construções habitacionais da Alemanha pós 1ª Guerra Mundial, prevendo áreas verdes circundantes, área de lazer interna, circulação entre os blocos, proximidade de comércio e serviços. Na época, o IAPI foi considerado modelo para a solução habitacional.



# ATERRO

## FILME REVELA PARTE DA HISTÓRIA DO LIXO DE BH

Lançado em 2011, o documentário *Aterro* parte da história de sete mulheres pioneiras na reciclagem de resíduos no “Lixão” que existia no Aglomerado Morro das Pedras, região oeste de Belo Horizonte, para falar sobre a questão atual da destinação do lixo nos centros urbanos, principalmente sobre o sistema de aterragem. Enquanto todos querem se livrar do lixo produzido pela sociedade consumista, o filme explora o paradoxo vivido pelas protagonistas, que confessam ter saudade dos resíduos sólidos despejados bem ao lado dos barracos e fonte de sobrevivência para muitas famílias.



Divulgação

De acordo com o cineasta e produtor audiovisual Marcelo Reis, a intenção inicial era fazer um documen-

tário de memória. “As pessoas daquela época desconheciam para onde ia o lixo da cidade. Achei que esta realidade precisava ser contada. *Aterro* é um registro histórico e até antropológico, mesmo. Conseguimos fazer um resgate da memória da metrópole e de um grupo de pessoas que vivia à sua margem. Foi meu primeiro projeto com recorte histórico”, explicou o diretor. *Aterro* fluiu quase que sem interferência da direção. As sete catadoras protagonistas é que conduzem o filme, que custou longas entrevistas com cada uma delas.

Reis ficou conhecendo a história do “Lixão” quando trabalhava como educador em comunicação e vídeo no Projeto Fica Vivo, no Morro das Pedras. Junto com a aluna Patrícia

Vieira, pesquisou e correu atrás de pessoas que trabalharam no “Lixão”. Em 2007 fez um projeto e tentou recursos para viabilizá-lo por meio da Lei Municipal de Incentivo à Cultura, mas não conseguiu. Dois anos depois tentou de novo e deu certo; o filme foi rodado em 2010.

*Aterro* ganhou o *Green Award* do festival estadunidense *Third World Independent Film Festival* (2011) e o Prêmio Luis Espinal na 7ª Mostra Cine Trabalho, em Marília, São Paulo (2012). Em agosto deste ano e com auxílio do BDMG, foi lançado no circuito comercial. Agora, o cineasta acaba de concluir “*Esculacho*”, um curta sobre o movimento de jovens de periferia que ouvem funk nos ônibus e metrô. 🏠

## “LIXÃO” TRANSFORMADO EM COMPLEXO ESPORTIVO

A Vila dos Milagres também conhecida como “Lixão” surgiu bem ao lado da área onde a céu aberto era despejado cerca de um terço do lixo da cidade. Sem nenhum critério de compactação, o lixo domiciliar e hospitalar eram depositados juntos, formando uma montanha de entulhos disputados como única forma de sobrevivência por moradores do Morro das Pedras.

Na madrugada de 18 de novembro de 1971 ocorre uma tragédia. Em decorrência das chuvas, a montanha de lixo desliza morro abaixo soterrando barracos e matando oficialmente 12 pessoas. Os moradores dizem que o número de vítimas foi maior. No ano seguinte, uma explosão de gás metano, produzido no processo de decomposição do lixo, provoca mais vítimas. Fato que veio a se repetir em 1976.

Em 1992, outra explosão próxima à Rua da Pedreira provoca danos materiais em algumas casas e deixa os moradores apreensivos. Os acidentes despertam a atenção da Prefeitura. No mesmo ano, oito famílias são removidas para o Conjunto Habitacional Ziláh Spósito.

Criado em 1993, o Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear) que atua na prevenção de acidentes nas áreas de risco geológico das vilas e favelas, realiza a remoção de 59 famílias da parte mais alta do “Lixão”, com maior possibilidade de escorregamento. Elas são abrigadas no alojamento

da empresa Andrade Gutierrez, no bairro Pompeia. Em abril de 1995, elas mudam definitivamente para as primeiras 59 moradias do Conjunto Habitacional Esperança, no Barreiro.

Do total das 438 casas construídas pela Urbel no conjunto, cerca de 380 foram para famílias removidas do “Lixão”, cuja área foi cercada e transformada em parque. Atualmente, o local começa a receber as obras de construção de um complexo esportivo com recursos do Vila Viva/PAC 2. A comunidade vai dispor de campo de futebol com dimensão oficial, vestiários, alambrados e iluminação; quadra poliesportiva; pista de atletismo em volta do campo; pista de skate; salas multiuso; e praça da longevidade.



Adão de Souza





## Autogestão Habitacional no Brasil: Utopias e Contradições

Luciana Corrêa do Lago (org.)

Editoras: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2012

A coletânea de oito textos integra a série Habitação e Cidade, do Observatório das Metrôpoles, e parte de uma motivação: entender e romper as barreiras econômicas, políticas e culturais à construção de uma outra cidade, onde o princípio do bem-estar urbano subjugue o princípio da valorização monetária do ambiente construído. Essa motivação, de natureza política, carrega ainda a aposta noutra forma de se produzir a cidade: a produção autogerida coletivamente para o uso. O livro reúne uma série de estudos com enfoques distintos, que buscaram observar a potência de tal forma de produção no atual contexto político brasileiro, assim como as barreiras à sua difusão. Além da versão impressa, a obra também se encontra disponível no endereço:

[http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/autogestao\\_brasil2013.pdf](http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/autogestao_brasil2013.pdf)



## O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais

Adauto Lúcio Cardoso (org.)

Editoras: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2012

O livro, que é mais um lançamento da série Habitação e Cidades, do Observatório das Metrôpoles, agrega contribuições importantes para o início do processo de avaliação coletiva dos impactos do que talvez seja o mais ambicioso programa habitacional do país, mesmo considerando os 'áureos tempos' do BNH. Os trabalhos visam desvendar as diferenças do desempenho do programa no território, considerando as diferenças entre metrôpoles e as especificidades intraurbanas, particularmente no que diz respeito às novas relações entre núcleos e periferia. Ao mesmo tempo em que evidenciam as críticas ao programa, demonstram situações contraditórias que levam à constatação de que se necessita maior cuidado para avaliar seus resultados efetivos. Além da versão impressa, o livro pode ser acessado no endereço: [http://www.controversia.com.br/uploaded/pdf/15097\\_mcmv-adauto2013.pdf](http://www.controversia.com.br/uploaded/pdf/15097_mcmv-adauto2013.pdf)



## Desenho Urbano e Contemporâneo no Brasil

Vicente del Rio e William Siembieda (orgs.)

Editora LTC/Grupo Gen, 2013

O livro promove uma discussão sobre o desenho urbano brasileiro no Brasil a partir dos anos 80, um período de superação do paradigma modernista e de abertura política, quando se iniciam os esforços por um urbanismo social e culturalmente engajado, e cidades mais justas e de melhor qualidade de vida para todos. Neste sentido, segundo os organizadores, o urbanismo e o desenho urbano brasileiro tornam-se pós-modernos no sentido de reconhecer a fragmentação, a heterogeneidade, as diferenças, o pluralismo e o pragmatismo. A obra apresenta doze estudos de caso por pesquisadores brasileiros que avaliam experiências em oito capitais: Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Belém, e Palmas. Os capítulos, fartamente ilustrados, foram agrupados de modo a refletir as três principais tendências do desenho urbano no Brasil: o modernismo tardio, a revitalização, e a inclusão social.



*Vila Santa Rita de Cássia*

# OP

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO / VILAS**

*Mais qualidade de vida e  
cidadania para os moradores*

Desde quando foi implantado, em 1994, o Orçamento Participativo já aprovou 444 empreendimentos de urbanização, beneficiando a grande maioria das vilas e favelas.

Dessas intervenções, 303 já foram concluídas e 141 estão em andamento, com R\$ 315,8 milhões de recursos investidos nas melhorias.



**PRESIDENTES DA URBEL**

**Jayme Andrade Peconick**

*Junho/1979 a Dezembro/1985*



**Luiz Alberto Portela Colen**

*Janeiro/1986 a Dezembro/1988*



**Jafete Abrahão**

*Janeiro/1989 a Maio/1991*



**José Carlos Laender de Castro**

*Junho/1991 a Dezembro/1992*



**Dalva Stela Rodrigues de Medeiros**

*Janeiro/1993 a Janeiro/1996*



**Pio XI Procópio de Alvarenga**

*Janeiro/1997 a Janeiro/1999*



**José Tarcísio Caixeta**

*Fevereiro/1999 a Fevereiro/2000*



**José Flávio Gomes**

*Março/2000 a Dezembro/2000*



**Maria Gezica Valadares**

*Janeiro/2001 a Maio/2003*



**Claudius Vinícius Leite Pereira**

*Junho/2003 a Agosto de 2008  
Outubro/2008 a Julho/2012*



**Luiz Gustavo Fortini Martins Teixeira**

*Agosto/2008 a Outubro/2008*



**Genedempsey Bicalho Cruz**

*Julho/2012*



Não serei o poeta de um mundo caduco.  
Também não cantarei o mundo futuro.  
Estou preso à vida e olho meus companheiros.  
Estão taciturnos, mas nutrem grandes esperanças.  
Entre eles, considero a enorme realidade.  
O presente é tão grande, não nos afastemos.  
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.



Carlos Drummond de Andrade  
Trecho do poema "Mãos dadas"







**PREFEITURA  
BELO HORIZONTE**