A POLÍTICA DE INTERVENÇÃO NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM BELO HORIZONTE NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990 E O “PLANO GLOBAL ESPECÍFICO”

HOUSING POLICY IN BELO HORIZONTE’S INFORMAL SETTLEMENTS IN THE 1980’S AND 1990’S, AND THE “SPECIFIC GLOBAL PLAN”

Alfio Conti*

RESUMO

O presente artigo propõe-se resgatar a evolução da política e dos instrumentos de intervenção em vilas e favelas ao longo das décadas de 1980 e 1990 em Belo Horizonte e, em seguida, avaliar o Plano Global Específico como instrumento urbanístico de planejamento de vilas** e favelas, que é o resultado final, até o presente momento, do processo de evolução das políticas habitacionais municipais para assentamentos informais.

Palavras-chave: Favelas; Política habitacional; Plano Global Específico.

ABSTRACT

This paper aims at studying the housing policies of local authorities in Belo Horizonte. It consists of two parts, beginning with the evolution of housing policies in *vilas* and *favelas* informal settlements, from the first efforts in the 80’s to structural interventions in 90s decade, and then goes on to study contributions from both local authorities and international cooperation. In the second part, it makes an analysis and a critical evaluation of a planning instrument known as the most advanced proposal for operation in informal settlements, called *Plano Global Específico* – PGE (Specific Global Plan).

Key words: Informal settlements; Housing policy; *Plano Global Específico*.

* Urbanista formado pelo Instituto Universitário de Arquitetura de Veneza – IUAV – Itália, Mestre em Arquitetura pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais – EAU-FMG, doutorando em Geografia – Tratamento da Informação Espacial da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas e Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da PUC Minas.

** O termo “vila”, em Belo Horizonte, é adotado como sinônimo de favela.

AS FAVELAS EM BELO HORIZONTE E A MOBILIZAÇÃO NOS ANOS 70: A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO E A LUTA DO MOVIMENTO SOCIAL

O aparecimento dos assentamentos informais em Belo Horizonte remonta ao processo de implantação da nova capital. A evolução desse tipo de assentamento, que segue o processo de evolução do organismo urbano e metropolitano, define um fenômeno cujas características evolutivas são comuns às grandes capitais nacionais.

Este trabalho propõe-se avaliar esse processo a partir do final da década de setenta do século XX, com base na consideração de que tal período é importante para as questões que se pretendem tratar, já que nele criados –, através do processo de democratização que abrange toda a sociedade brasileira – os pressupostos para uma mudança estrutural da ação habitacional do poder público.

No caso específico de Belo Horizonte, a congregação dos moradores de vilas e favelas em movimentos sociais, no final dos anos setenta, está associada a dois elementos que operaram conjuntamente: de um lado, as fortes chuvas dos anos 1978 e 1979, que deixaram um número significativo de desabrigados, constituído principalmente por famílias que viviam em áreas ocupadas ao longo de córregos e linhas de drenagem, e, do outro, ao aumento do número de remoções forçadas, executadas pela Prefeitura através da Coordenação de Habitação de Interesse Social – Chisbel.¹

A política de desfavelamento adotada pelo poder público baseava-se no pressuposto de que as famílias não podiam permanecer no lugar por elas ocupado, por não possuírem título legal de moradia. Após a remoção, tais famílias recebiam uma parca compensação financeira pela perda da própria moradia. O resultado dessa política é notório: as famílias removidas, utilizando a compensação

¹ A Chisbel substituiu o Departamento de Bairros Populares, que operara por cinco anos e que havia por sua vez, substituído a “Coordenação do Desfavelamento das Áreas Urbanas e Suburbanas”, criada em 1965. Como relatou a imprensa local, a Chisbel removeu, nos seus primeiros seis meses de existência, mais famílias do que o fizera o “Departamento de Bairros Populares” ao longo dos seus cinco anos de atuação.

financeira recebida, produziam novas favelas em novos lugares, ocupando, em vários casos, os mesmos locais de onde haviam sido expulsas ou outros a eles adjacentes.

A resposta da população favelada a esse tipo de ação do poder público encontrou, a partir de 1977, o apoio da igreja local, com a criação, pela Arquidiocese de Belo Horizonte, da Pastoral de Favela – PF. O objetivo da PF, entre outros, era criar as condições para que as comunidades pudessem encontrar, a partir do reconhecimento da existência de recursos locais, as soluções para melhorar as próprias condições de vida. As soluções passavam pela organização da comunidade local e por sua conscientização sobre as próprias necessidades, o que possibilitaria a elas definir e direcionar suas reivindicações e criar canais de contato com o poder público. De fato a PF vinha na tentativa de fortalecer e expandir as já presentes Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, que eram grupos de pessoas moradoras de favelas que se reuniam com o intento de cultivar a própria fé e discutir e elaborar, em conjunto, ações para a solução de seus problemas cotidianos.

As CEBs desenvolviam um trabalho ramificado e abrangente dentro das comunidades, trabalho que teve, no começo dos anos de 1980, graças à PF, alguns momentos de encontro de todas as comunidades para discussão conjunta dos temas tratados localmente. Nesses encontros o objeto principal da discussão era a função da propriedade e sua distribuição dentro da cidade. Sua abordagem norteava-se por dois conceitos básicos:

1. cada pessoa tem o direito de possuir um terreno onde possa viver;
2. a propriedade privada não é um direito absoluto e incondicional para poucos, assim como não o são os serviços de infra-estrutura.

Afinal, a necessidade de a propriedade desempenhar sua função social e a regularização fundiária eram considerados, pela PF, como os pontos de partida para se reconhecerem os direitos de cidadania dos moradores de favela.

Essa idéia encontrou terreno fértil e alastrou-se rapidamente dentro do movimento social, fortalecendo e ampliando suas ações em resposta às remoções forçadas.

O apoio dado pela PF a esse movimento social traduziu-se também na criação, na maioria das favelas de Belo Horizonte, de um número significativo de associações de moradores, cada uma com estatuto próprio e representantes regularmente eleitos. A proliferação das associações de vilas e favelas demandou a constituição de organismos federativos, sendo então criadas, entre o final dos anos de 1970 e o começo dos anos de 1980 a constituição da “Federação de Bairros e Vilas” – FBV e a “União dos Trabalhadores da Periferia” – UTP.²

² A UTP segundo SOMMARIBA (1996) “que começou a rearticular-se, ainda clandestinamente, a partir do meados da década de 1970, corresponde ao antigo organismo agregador das associações de favelas – a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte – pré-existente ao Golpe Militar de 1964”.

O primeiro indício de uma mudança de atitude do poder público estadual foi a criação, em 1979, do “Programa de Desenvolvimento de Comunidades” – Prodecom, que, apesar das suas limitações de caráter orçamentário, constituiu o primeiro momento em que a favela deixou de ser considerada uma questão de polícia e passou a ser vista como a solução encontrada pela população de baixa renda para atender às próprias necessidades. Tal programa foi, de fato, o primeiro passo para a criação das bases de uma política habitacional a favor das faixas sociais de menor renda.

A novidade estava na compreensão, por parte do poder público, do potencial executivo-constutivo da população e na consideração de que o apoio à auto-construção poderia vir a ser um meio para solucionar os problemas das camadas sociais de menor renda e uma alternativa à construção massiva de conjuntos habitacionais populares espalhados pela periferia da metrópole.³

É desse período a adoção do termo “planejamento participativo”, atrás do qual estava o conceito de participação da população local na requalificação dos assentamentos – uma participação ativa na medida em que a definição das prioridades e da execução das obras era de responsabilidade da própria comunidade, representada por diferentes organizações coletivas, como associações de moradores e federações de trabalhadores, que defendiam os interesses dos moradores de favela.

O PRODECOM EM BELO HORIZONTE: POSSIBILITANDO O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

A intervenção do Prodecom em vilas e favelas começa em Belo Horizonte, em uma época em que o município ainda não tinha as conotações e as competências atuais como instância de governo e a partir da reorganização do aparato de governo estadual como resposta, no novo cenário político de redemocratização da sociedade brasileira, às primeiras atuações e reivindicações do movimento social.

No seu período de maior atuação, de 1979 a 1982, o Prodecom desenvolveu 551 projetos no estado de Minas Gerais, os quais trouxeram benefícios para uma população de mais de 1,2 milhão de pessoas. Os projetos dividiam-se em cinco áreas de atuação⁴ e eram definidos pelas comunidades auto-organizadas. Nesse sentido o Prodecom não tinha como objetivo mobilizar as comunidades, mas, ao contrário, atender somente aquelas comunidades onde já existia algum tipo de organização e que pretendiam pleitear intervenções por parte do poder público.

³ Tratou-se de fato da incorporação, por parte do estado, das idéias turnerianas adotadas pelo Banco Mundial.

⁴ As áreas prioritárias atendidas pelo Prodecom eram: habitação popular, legalização de terras urbanas, melhorias urbanas em favelas e bairros da periferia, nutrição e abastecimento, serviços comunitários.

Apesar de o programa não tratar exclusivamente questões de caráter urbanístico, as prioridades definidas junto às comunidades urbanas da capital mineira quase sempre se referiam a melhorias de infra-estrutura das favelas.

No que diz respeito à legalização da terra como forma de consolidação das melhorias dos processos de urbanização, o programa encontrou várias dificuldades, esbarrando na ausência de instrumentos jurídicos e legais que pudessem dar sustentação ao processo de legalização. Por essa razão, a legalização, como processo a ser aplicado para outros núcleos, ficou comprometida.

Segundo Afonso e Azeredo (1987), citados por Fernandes (1998), apesar de ser o programa com o discurso oficial mais explícito, o Prodecom pouco fez no sentido de promover a regularização das favelas existentes, inclusive no que se refere à atribuição dos títulos de propriedade aos ocupantes.

Das 11 vilas que participaram desse processo na capital mineira, somente a Vila Cemig teve o trabalho de legalização concretizado, através da atuação conjunta de vários órgãos como Secretaria Estadual de Planejamento – Seplan e Ruralminas. Foram buscadas articulações também com outros órgãos existentes, como com o Plambel, o qual forneceu apoio técnico à formulação conceptual das propostas.⁵

No que diz respeito às intervenções para melhoria urbana em favelas e bairros periféricos, o programa empenhou-se na solução de problemas urgentes, através de apoio financeiro, como, por exemplo, na construção de uma série de chafarizes, em mutirão, para diminuir a agonia vivida pelos moradores da vila Santana do Cafezal, em razão da falta de água. Vários autores, como Fernandes (1998), afirmam que o programa alcançou algum ganho concreto na melhoria das condições urbanísticas.

O Prodecom foi um programa bem visto pelas associações de moradores de favelas, por ter instaurado um importante canal formal para o processamento das reivindicações populares, bem como por ter estabelecido uma relação mais democrática com os pobres (CUNHA, 1991).

As críticas ao Prodecom vieram de parte da intelectualidade de esquerda, que o acusava de ser um instrumento de propaganda do governo para minimizar as contradições sociais e cooptar lideranças comunitárias (CUNHA, 1991). Outras críticas, sempre de esquerda, avançavam nas questões de paternalismo e clientelismo, enxergando o programa como instrumento de legitimação de uma ação governamental que não tinha a real intenção de enfrentar os temas sociais mais espinhosos e que desviava a atenção do objetivo mais importante qual seja o direito à propriedade.

⁵ Em 1980 o Plambel elaborou o estudo “Programas de benefícios urbanos à população favelada do Aglomerado Metropolitano da RMBH”. Algumas das diretrizes formuladas por esse programa foram assumidas pela Seplan.

OS ANOS DE 1980 E O PROGRAMA DE FAVELAS – PROFAVELA: AS REIVINDICAÇÕES DO MOVIMENTO SOCIAL COMO PARTE DA AGENDA PÚBLICA

A volta à democracia propiciou a criação de canais de contato entre movimento social e poder público, de maneira que as reivindicações começaram a ser levadas em consideração como parte da agenda pública. Esse processo ficou mais evidente após as primeiras eleições democráticas, que aconteceram em 1982. A partir desse momento, o poder público municipal começou a estudar a possibilidade de mudar a legislação existente, abrindo a via para o reconhecimento dos assentamentos ilegais como parte da cidade formal e para a elaboração de mecanismos de regularização fundiária que viabilizassem a titulação.

A elaboração pelo Plambel, nesse mesmo período, do documento “Diagnóstico das favelas na RMBH” fornece propostas mais concretas de urbanização e titulação dos lotes nas favelas.

O debate dentro da Prefeitura foi intenso. A proposta que estava sendo elaborada caracterizava-se como inovadora, pois propunha uma mudança estrutural do enfoque, através da criação de um zoneamento específico para aquelas áreas, que não mais seriam espaços marginalizados, excluídos da agenda do poder público, mas espaços legitimados do ponto de vista legal e, como tal, objeto do planejamento público municipal. A proposta visava, de fato, mudar a concepção espacial da cidade. Deixava-se de lado a idéia de uma cidade dividida e buscava-se a integração físico-espacial e jurídica dos seus espaços, integração esta que seria o resultado final de um processo de transformação gradual desses espaços, operado, em primeiro lugar, pelo poder público.

Resultado desse debate é a criação do “Programa Municipal de Regularização de Favelas”, conhecido como Profavela, destinado a assumir a questão da urbanização e legalização de posse em favelas e, como afirma Fernandes (1998) “significando o reconhecimento oficial e inequívoco dos direitos legais de propriedade dos favelados”. A lei proposta para possibilitar a viabilização do programa definia um conjunto de ações fundamentadas em dois objetivos básicos:

1. reconhecer como legítima a ocupação de assentamentos subnormais, criando condições técnicas e jurídicas para que essa legitimidade fosse oficializada;
2. reconhecer como legítimo o direito da população favelada de usufruir os benefícios da cidade, criando condições técnicas para as melhorias urbanas.

A Lei Municipal 3.235, de 6 de janeiro de 1983, também denominada lei Profavela por ter pego o nome do programa, foi aprovada pela Câmara dos Vereadores, na administração do então prefeito Hélio Garcia, sendo a primeira lei desse tipo no Brasil. Logo em seguida, o município de Recife (PE) adotou uma lei

semelhante que possibilitava, através da elaboração e desenvolvimento do “Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social”, conhecido pelo nome de Prezeis, a regularização dos assentamentos informais.

A nova lei de Belo Horizonte alterou o zoneamento existente para mais de 120 favelas, incorporando à Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte – Luos, de 1976, a nova figura do “Setor Especial 4” – SE-4. Como afirma Fernandes (1998), “embora tal lei de zoneamento estivesse em vigor há muitos anos, cobrindo toda a cidade, até então tinha ignorado a existência de favelas, a maioria das quais tinha sido classificada como ‘área de preservação permanente da cobertura vegetal’”. Por trás do SE-4 estava o conceito, previsto pela Lei Federal 6.766, de 1979, de “urbanização específica de interesse social”.⁶

Para o SE-4 a Luos de Belo Horizonte previa a definição de novos parâmetros e normas específicas, dependendo das condições e características dos espaços locais, e que entrariam em vigor com a regulamentação da própria lei, assim como a criação de um fundo para viabilizar as intervenções de urbanização e regularização nessas áreas.

Na implementação do programa houve alguns imprevistos de caráter administrativo. Em um primeiro momento, as competências foram atribuídas a três secretarias: Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Atividades Urbanas e Obras Urbanas e Secretaria de Obras Cíveis. Logo os administradores, diante da incapacidade de articulação interinstitucional, resolveram concentrar as competências em uma única secretaria, sendo para tanto criada a Secretaria Municipal de Ação Comunitária, com uma estrutura destinada ao encaminhamento das intervenções nas favelas. Como essa tentativa também não alcançou os resultados esperados, decidiu-se criar um agente único, com competências específicas e um bom grau de autonomia para viabilizar e deslanchar, de fato, as ações de melhoria naquelas áreas.

O resultado foi a criação, em 1986, da “Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte” – Urbel,⁷ uma autarquia cujo papel era atuar como um agente de melhoria das condições habitacionais e urbanísticas. Com poderes para comprar, vender e arrendar áreas destinadas à habitação popular e sendo capaz, em princípio, de trabalhar ao mesmo tempo na resolução dos problemas, na articulação interinstitucional necessária e no estrito contato com as comunidades envolvidas, a Urbel definia prioridades, escolhia as alternativas de intervenção e mediava os conflitos existentes. Na mesma época foi extinta a Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte – Chisbel.

⁶ A Lei Federal n. 6.766 estabelece, entre outras, a dimensão mínima dos lotes, dimensão esta que pode ser alterada só em dois casos: no de empreendimentos populares de moradia pública e no de uma situação peculiar em que não seja possível adotar o lote mínimo.

⁷ A Urbel foi estruturada a partir da Ferrobela um aparato administrativo já existente, mas subutilizado, que tinha como objetivo explorar, comercializar e industrializar minério em geral.

A regulamentação da lei Profavela constituiu mais um período de luta que colocou lado a lado movimento social, igreja local e organizações não governamentais que operavam naquelas áreas. As pressões do movimento social, cujo último ato de protesto promoveu, em agosto de 1984, uma grande concentração no Teatro Francisco Nunes, levaram a Câmara dos Vereadores à regulamentação da Lei Profavela, através do decreto n. 4.762, de 10 de agosto de 1984.

O decreto n. 4.762, de 1984, criou novas figuras urbanísticas aplicáveis às favelas, além de definir os perímetros das áreas de favelas com base em um levantamento aerofotogramétrico realizado em 1981. Tal decreto foi transformado pela administração local em projeto de lei e, após sancionamento da Câmara Municipal, tornou-se, em 1985, lei municipal (Lei Municipal 3.995).

A lei Profavela propõe-se tratar cada favela separadamente, com normas e figuras urbanísticas que preservem sua tipicidade de ocupação. Para viabilizar essas ações, é criada a figura do “lote padrão”,⁸ que funciona como parâmetro para os processos de desmembramento e remembramento; são também definidos alguns parâmetros para limitar o tamanho dos lotes, regras especiais para loteamentos e condições para alienação dos lotes.

A nova lei criou o Fundo para Urbanização de Favelas, vinculando-o ao Fundo de Habitação Popular, já existente desde os anos de 1950.

Embora a regulamentação da lei permitisse a intervenção nas vilas e favelas de Belo Horizonte, não existindo até então uma legislação específica a respeito, na segunda metade da década de 1980, a atuação foi aquém do esperado. Entre os resultados atingidos cabe mencionar, segundo Fernandes (1998), que 15 favelas, em um universo de 221 presentes em Belo Horizonte, tiveram sua situação legal regularizada, através da titulação daquelas famílias cujos lotes preenchiam os requisitos mínimos da lei Profavela, o que correspondeu a um total de 3.989 lotes, todos eles em terras de propriedade do município. Ao lado desses modestos resultados numéricos, aconteceram também situações paradoxais: como relatam Bedê e Pinho (1995), em alguns casos o título de propriedade foi dado a moradores cujos lotes tinham uma área apenas de 7 m².

O que pesou negativamente no desempenho do processo de regularização fundiária, assim como na melhoria das condições habitacionais nos assentamentos informais, foi um conjunto de fatores previsíveis, oriundos da inexperience da administração de atuar nessas áreas. Os problemas de ordem regulatória, administrativa, institucional, financeira e técnica travaram a máquina administrativa, mas não ofuscaram a proposta da lei Profavela, que acabou definindo um modelo de intervenção que, concentrando os esforços administrativos na busca de soluções dentro de um denominador comum para essas áreas, em um processo gradual de capacitação e estruturação do poder público, tornou-se referência nacional.

⁸ O lote padrão é um lote cujo tamanho é definido pela média do tamanho dos lotes existentes na vila ou favela em questão, variando, portanto, de favela para favela.

Um elemento positivo foi o apoio dado por organizações não-governamentais que começaram a atuar nas favelas, criando, em um primeiro momento, um canal entre poder público e movimentos sociais e, em um segundo momento, projetos de intervenção ancorados nas diretrizes da lei Profavela.

No geral não se conseguiu, a partir do Profavela, articular a regularização da propriedade com uma ação significativa de regularização urbanística. A falta dessa ação significativa de regularização urbanística deve-se, segundo Sommari-ba e Afonso (1987), a uma séria resistência à sua implementação, dentro e fora da Prefeitura, à qual os movimentos, já desgastados, foram incapazes de se contrapor.

Como afirma Fernandes (1998), citando Cunha (1991):

De fato, após todas essas décadas de luta, incluída quase uma década de mobilização em torno da implantação do Profavela, o movimento de favelas parece ter chegado a um impasse. Apesar dos “ganhos potenciais importantes” que ela representa, a legislação do Profavela também teria provocado o crescente enfraquecimento do movimento de favelas, em tal medida que “a liderança teve muito pouco para fazer por quase uma década, senão esperar pela aplicação efetiva da lei”.

OS ANOS DE 1990: CONSOLIDANDO A EXPERIÊNCIA

Na década de 1990 existiam em Belo Horizonte 160 favelas e 21 conjuntos habitacionais, os quais, somados, abrigavam mais de 450 mil pessoas, ou seja 20% da população da capital.

Nesse período assume particular importância o trabalho desenvolvido pela cooperação internacional,⁹ cujos projetos, financiados em parte por recursos vindos do exterior,¹⁰ se estruturavam em volta da idéia de planejamento participativo.

É necessário salientar que a experiência do Profavela encontrou na cooperação internacional um parceiro importante para o amadurecimento da proposta, especialmente do ponto de vista metodológico, garantindo a sedimentação de um conhecimento e de um conjunto de práticas que se tornaram importantes, mais tarde, para a caracterização da intervenção nas vilas e favelas.

No final dos anos de 1980, podem ser encontrados alguns estudos elaborados pela Urbel¹¹ sobre as favelas. Tais estudos, chamados genericamente de estudos urbanísticos, enfocavam a favela como um organismo unitário, integrando problemas e soluções dentro de uma visão sistêmica. O objetivo dos estudos urba-

⁹ A cooperação internacional era chefiada por duas ONGs: a “Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit” – GTZ, de origem alemã, que desde 1983 concentrava seus esforços na criação de trabalho dentro das comunidades e na melhoria das infra-estruturas; e a “Associazione dei Volontari del Soccorso Internazionale” – AVSI, de origem italiana, que desde 1984 enfocava suas ações na capacitação e fortalecimento dos recursos locais, físicos e humanos, assim como na regularização fundiária das favelas e nas melhorias físicas desses locais.

¹⁰ As ONGs costumavam financiar 50% do valor total dos projetos, buscando a mesma cota de contribuição entre seus parceiros locais.

¹¹ Os estudos urbanísticos foram elaborados para um total de 9 a 10 áreas, entre as quais se incluíam algumas favelas do Morro das Pedras e a região do Taquaril.

nísticos era, de um lado, aumentar, por meio de articulações e sistematizações, a eficiência daquelas intervenções que historicamente vinham sendo desenvolvidas através de ações pontuais e, em raros casos, setoriais; de outro lado, otimizar o uso dos recursos públicos frente a uma situação de intervenções, cujo alcance era limitado e de curto prazo, e que visavam resolver emergências sem atacar os problemas do ponto de vista estrutural. Os estudos urbanísticos foram desenvolvidos geralmente sem a participação das comunidades, partindo do pressuposto de que as soluções para os problemas de natureza jurídico-legal e urbanística dessas áreas eram eminentemente técnicas.

No começo dos anos de 1990 os estudos urbanísticos mostraram seus limites, colocando a necessidade de a população definir as intervenções e delas participar como agente e como sujeito. A idéia era de que as melhorias físicas e jurídicas deveriam ser acompanhadas de melhorias socioeconômicas, como condição *sine qua non* para se alcançar a efetividade dos resultados obtidos. A esse respeito, a elaboração de um conceito de intervenção estrutural em vilas e favelas que compreendesse melhorias jurídicas-legais, urbanísticas e socioeconômicas era algo que vinha sendo discutido entre técnicos da Prefeitura e técnicos que participavam da cooperação internacional.

Resultado desse trabalho foi uma metodologia de intervenção estrutural e integrada que se baseava em três linhas:

1. recuperação urbana e ambiental das infra-estruturas, dos serviços urbanos e do parcelamento do solo e integração das áreas periféricas com a cidade formal;
2. regularização fundiária através de legalização e transferência da propriedade do solo para os residentes;
3. inserção socioeconômica, melhorando a organização social e o desenvolvimento participativo junto a programas de geração de trabalho e renda.

Nesse cenário destaca-se o papel estratégico da organização não-governamental italiana Associazione dei Volontari del Soccorso Internazionale – AVSI, que contribuiu de várias maneiras para a evolução da intervenção em vilas e favelas, especialmente disponibilizando tecnologia de ponta para a restituição cartográfica computadorizada, e que agilizou os processos de pesquisa e de regularização fundiária,¹² e para a elaboração e implementação do “Programa Alvorada” – PA¹³ que, utilizando a intervenção estrutural em vilas e favelas, serviu de teste para essa metodologia.

¹² Essa participação foi viabilizada pela igreja católica. A relação entre a AVSI (que deu o suporte técnico para a restituição cartográfica atualizada dos assentamentos informais), a Urbel (que deu o suporte técnico próprio do poder público) e o movimento de favela permitiu alguns progressos na regularização.

¹³ O protocolo de intenções desse programa foi assinado na administração do prefeito social-democrata Eduardo Azeredo (1989-1992).

REDEFININDO O PAPEL DO PROGRAMA ALVORADA: BOAS INTENÇÕES, POUCOS RESULTADOS

A metodologia adotada pelo PA previa um investimento considerável em diagnóstico, o qual incluía a produção da base cartográfica e de vários estudos sobre a realidade físico-social e legal de cada área.

As propostas de intervenção e as estratégias para sua implementação eram definidas após a elaboração do diagnóstico e sua discussão junto à comunidade e ao poder público. Execução e avaliação dos resultados só se dariam em um terceiro momento.

A metodologia adotada pelo PA não traz qualquer inovação relevante; ao contrário, sua rigidez e linearidade, visíveis já na implementação estancou dos três momentos previstos – diagnóstico, prognóstico e implementação –, levantam, hoje em dia, sérias dúvidas sobre sua efetividade. Essas críticas nascem a partir do momento em que se nota que a metodologia do PA se aplica às vilas e favelas da mesma maneira que poderia ser aplicada à cidade formal, ou seja, sem considerar a possibilidade de que as especificidades e as peculiaridades daqueles lugares possam requerer novos métodos de investigação ou, no mínimo, uma adequação dos existentes.

Ademais, por se tratar de um programa de cooperação internacional, é lícito pensar que essas ponderações não foram feitas e que, de alguma maneira, se privilegiou chegar à definição da intervenção e à sua execução. Essas considerações são plausíveis e ao mesmo tempo também justificáveis, quando se considera que se tratava da primeira experiência desse tipo em Belo Horizonte.

A intervenção prevista no PA obedecia à idéia de que, para conduzir uma melhoria substancial, era necessário não se limitar a ações de assistência pontual ou de emergência, mas sim, melhorar as condições da população no seu conjunto.

A concepção do modelo de intervenção baseava-se nas seguintes idéias:

1. um assentamento informal não pode ser considerado como um fenômeno temporal, pois trata-se de um fenômeno permanente;
2. existem elementos estruturais que determinam as condições de pobreza, não sendo eles somente a falta de infra-estruturas ou de serviços, mas também a inadequação dos locais a impedir o desenvolvimento de funções urbanas básicas como a circulação, o lazer e a moradia;
3. as condições de precariedade e as necessidades devem ser consideradas em conjunto, para que se possa elaborar uma intervenção que melhore substancialmente as condições de vida, de maneira a converter o assentamento em uma possível opção para a moradia popular de baixo custo e com baixo custo social;
4. medidas de realocação e reorganização dos moradores tornam-se necessárias na intervenção, por estarem diretamente relacionadas com às condições de moradia.

O objetivo maior do PA era a melhoria da qualidade de vida da população dos assentamentos informais, que seria alcançado através de um conjunto de processos que atuariam contemporânea e paralelamente: o processo de regularização fundiária, o processo de requalificação físico-urbanística e ambiental e o processo de organização social, este último visando integrar as comunidades dos assentamentos informais às comunidades limítrofes, completando, assim, o processo de integração das favelas com a cidade formal.

Nesse programa o processo de regularização fundiária desempenhava um papel importante e fundamental, na medida em que a transferência da propriedade do solo dos proprietários aos residentes representava, segundo técnicos e administradores locais, um passo importante para a melhoria da qualidade de vida. A idéia subjacente era a de que a conquista da propriedade proporcionaria maior segurança a essa população que, tendo reconhecidos os direitos de cidadania, poderia investir seus recursos na melhoria ou na manutenção de seus locais de moradia.

O PA contava com a participação dos moradores, durante todo o processo, na chamada execução participativa, que constava de um processo de aprendizagem coletiva através do qual os moradores desenvolviam atitudes críticas e operativas e participavam ativamente através do trabalho comunitário. Segundo informam os próprios técnicos, “o sentimento de participação e o sentimento comunitário estimulam-se um ao outro e são considerados essenciais para o uso e a preservação das melhorias, assim como para melhorar e fortalecer as relações sociais internas e externas no lugar”.¹⁴

Paralelamente ao estabelecimento das relações de cooperação dentro da comunidade, a metodologia do PA prevê o estabelecimento de um processo de coordenação que obriga as instituições públicas e privadas a trabalhar em temas como educação, saúde, cultura, limpeza de rua, postos de trabalho etc.

Em Belo Horizonte¹⁵ o PA atualmente consta no site da Prefeitura como programa ainda em andamento; de fato, sua existência é mais virtual que real. Seu período de maior atuação foi na primeira metade dos anos de 1990, quando desempenhou um papel importante na elaboração de uma metodologia de intervenção estrutural em vilas e favelas, alcançando, porém, resultados efetivos sempre abaixo do previsto.¹⁶

Entre as razões que justificam o modesto desempenho do PA incluem-se:

1. problemas de natureza financeira, especialmente no que diz respeito ao financiamento vindo do exterior acabou, acabaram impondo o redimensionamento de seu alcance;¹⁷

¹⁴ Entrevista concedida por Enrico Novara ao autor, em maio de 1996.

¹⁵ O Programa Alvorada foi implementado também em Salvador (BA).

¹⁶ O Programa Alvorada foi considerado uma das experiências mais bem-sucedidas entre as apresentadas pelo Brasil à Conferência Habitat II de Istambul, em 1996.

¹⁷ As mudanças estruturais, de natureza política e administrativa, ocorridas na Itália nos anos de 1990, tiveram influência direta na diminuição dos recursos previstos.

2. dificuldades na implementação da metodologia, pela sua rigidez e abrangência;
3. falta de preparo por parte dos técnicos;
4. lentidão em consequência à existência de estruturas centralizadoras de decisões nos órgãos envolvidos (Urbel e AVSI);
5. desilusão por parte das comunidades em consequência ao ponto 4;
6. dificuldades de natureza jurídico-legal no processo de regularização fundiária.

O programa teve graus diferenciados de atuação em três das seis favelas inicialmente nele incluídas: Vila Senhor dos Passos, Vila Ventosa e Vila Apolônia. Os melhores resultados foram obtidos na Vila Senhor dos Passos, onde as intervenções previstas foram de fato começadas. Essa situação foi devida, em boa parte, às peculiaridades desse assentamento, as quais facilitaram o trabalho de técnicos e da comunidade:

1. localização da favela em área de propriedade do município, permitindo a titulação de um número significativo de lotes;
2. organização da comunidade, o que permitiu dar continuidade às ações;
3. localização próxima ao centro da cidade e à sede da própria ONG.

No caso da Vila Ventosa, o programa chegou a elaborar um plano de intervenções, delegando sua formatação final e o financiamento das obras previstas ao Orçamento Participativo – OP. No caso da Vila Apolônia, o programa elaborou o diagnóstico, sem, entretanto, concluir o plano de intervenções, delegando essa tarefa à comunidade, via OP.

Frente a tais resultados, fica claro que o legado do PA foi metodológico, propiciando a criação do programa de intervenções estruturais que, nos meados dos anos 90, integrou a política habitacional do município de Belo Horizonte através da Resolução n. II (artigos 3º e 4º) do Conselho Municipal de Habitação – CMH, datada de 1º de dezembro de 1994.

A PRIMEIRA ADMINISTRAÇÃO PROGRESSISTA, A NOVA POLÍTICA HABITACIONAL E A INCORPORAÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS

Uma das prioridades da coalizão BH – Frente Popular, que ganhou as eleições em 1993, foi a habitação.

A nova administração implantou um novo modelo administrativo e institucional para discutir, avaliar, criar e executar a política pública habitacional do município. Em consonância com as propostas apresentadas pelo movimento popular em âmbito nacional, que pleiteava, entre outras, uma atuação por parte da administração local que diversificasse as alternativas de atendimento à demanda habitacional, foi criado o Sistema Municipal de Habitação – SMH. Esse tipo de

proposta alinhava-se com as então vigentes tendências de descentralização das competências administrativas locais, processo este que se desenvolveu e acirrou-se ao longo dos anos de 1990. A idéia por trás da criação do SMH era tentar contrastar, pelo menos localmente, o vazio deixado pela falta de uma política habitacional nacional.

Para atender os objetivos de democratização da máquina administrativa e da gestão participativa da cidade, divulgados ao longo da campanha eleitoral, os administradores e os técnicos elaboraram a estrutura do SMH, composta por:

1. Urbel, que, com a ampliação das suas funções, torna-se o órgão gestor e operador do sistema, com o papel de propor políticas, programas, planos, normas e ações;
2. “Conselho Municipal de Habitação” – CMH, órgão deliberativo com o papel de aprovar as propostas de políticas, programas, planos, normas e ações e atuar como curador do Fundo Municipal de Habitação;
3. “Fundo Municipal de Habitação” – FMH, responsável pelo financiamento das políticas, programas, planos, normas e ações aprovadas pelo CMH.

O papel estratégico da Urbel dentro do SMH e a ampliação das suas funções, já que não só mantinha a sua linha de intervenção em favela, mas passava também a atuar na produção de loteamentos e conjuntos habitacionais populares, implicaram em um programa de reestruturação da empresa com o objetivo de melhorá-la em termos de recursos humanos.¹⁸

A política habitacional de Belo Horizonte e a estrutura para sua implementação foram oficializadas pelo CMH, através da Resolução n. II, de 1º de dezembro de 1994. A Resolução n. II foi o resultado final de um amplo trabalho desenvolvido pela Prefeitura, ao longo de dois anos, para conhecer seu universo de atuação. A investigação ampliou o universo inicial, considerando, além das vilas incluídas no SE-4, todos os assentamentos de população de baixa renda com características semelhantes às das favelas, quer pela precariedade de urbanização, quer pela situação fundiária irregular, e procurando conhecer também os núcleos de famílias organizadas na luta por moradia.

O pano de fundo da Resolução n. II foi a reforma urbana, que acabou norteando as diretrizes da política habitacional local. A política habitacional municipal, dentro do previsto pela reforma urbana, acaba tornando próprios os conceitos de “moradia digna” e “direto à cidade”, os processos que promovam a participação democrática na sua formulação e implementação e, através dos diversos programas propostos, as ações que propiciem a geração de emprego e renda.

¹⁸ A proposta de reestruturação era dividida em três níveis de ação: reestruturação administrativa, com capacitação continuada dos funcionários; revisão da política salarial, com criação de um plano de carreira para os funcionários; e realização de concurso público para a contratação de novos funcionários.

A política prioriza o atendimento das demandas coletivas apresentadas pelos movimentos sociais e incorpora, de um lado, a experiência local amadurecida ao longo da década de 80 e, do outro, a bagagem de experiências existente dentro do corpo técnico-administrativo criado especificamente para implementar a política habitacional municipal.

O corpo técnico-administrativo compunha-se de funcionários permanentes e de profissionais contratados por tempo determinado para, via de regra, desenvolver atividades de consultoria. Entre os primeiros encontravam-se técnicos e administradores que haviam integrado a primeira administração do Partido dos Trabalhadores – PT em São Paulo, da prefeita Luísa Erundina; outros que, naquele mesmo período haviam participado de outras administrações progressistas paulistas como Santo André e São Bernardo dos Campos; e ainda outros originários da primeira administração do PT de Ipatinga (MG), conduzida pelo prefeito Chico Ferramenta. Entre os segundos encontravam-se, além daqueles oriundos das experiências paulistas, profissionais que traziam experiências de programas ainda em implementação em outros lugares, como, por exemplo, Recife (PE).¹⁹

Esse legado serviu para definir a filosofia que iria caracterizar e marcar a ação habitacional do município de Belo Horizonte e as linhas que, incluídas no artigo 3º da Resolução n. II, norteiam as ações do poder público, e dividir-se-iam entre a produção de novas moradias e a intervenção nos assentamentos informais existentes.

Na mesma Resolução, o art. 4º especifica que, para a linha de atuação em assentamentos existentes, estariam compreendidos dois tipos de programa: o de intervenção estrutural e o de intervenção parcial, pontual ou em áreas remanescentes.

A intervenção estrutural já trabalhada pelo PA é vista por parte da administração como um novo tipo de intervenção, onde as ações seriam planejadas e realizadas a partir de uma abordagem global e integradas aos problemas de ordem jurídica, urbanística e social.

O consenso existente na época era de integrar a produção habitacional à cidade, no que se referia tanto aos novos conjuntos habitacionais quanto às intervenções de melhoria dos assentamentos informais, estas últimas consideradas a parcela mais significativa, sob todos os pontos de vista.

A integração da nova produção habitacional e da informalidade era vista como possível, única e exclusivamente, através de uma intervenção que atacasse globalmente os problemas existentes, melhorando as condições de vida da população neles envolvida direta e indiretamente. Se, de um lado, no caso da nova produção habitacional, a integração era mais fácil e menos onerosa para o poder

¹⁹ A equipe de técnicos de origem pernambucana já tinha dado consultoria para a administração de Santo André, em 1989, a respeito dos processos de regularização fundiária.

publico, por ser efetuada dentro de uma malha urbana consolidada e com possibilidade de articulação com a localização dos bens de consumo coletivo existentes e por constituir uma fórmula com poucas novidades em termos de implementação, já que vinha sendo utilizada ao longo das últimas décadas,²⁰ a integração dos assentamentos existentes significava uma intervenção a ser desenvolvida em etapas, com modalidades substancialmente novas, de ampla escala, com margens de manobra física, ambiental, social e financeira muito apertadas.

No caso da informalidade, a elaboração de uma estratégia de integração e implementação das melhorias, que visasse atingir um grau mínimo de efetividade, não podia se limitar à solução dos problemas mais urgentes, normalmente associados às condições de risco e de infra-estrutura, devendo igualmente resolver, além das questões de caráter jurídico-legal, questões urgentes em âmbitos até então pouco explorados pelo poder público, como o âmbito socioeconômico.

Embora o poder público também desejasse dar um salto de qualidade nas intervenções até então produzidas em vilas e favelas, justamente consideradas isoladas, desarticuladas, pontuais e não precedidas de um planejamento global,²¹ sua ambição principal era transformar a cultura local, eliminando as práticas de definição de intervenções corriqueiramente baseadas em critérios clientelísticos e propondo, como alternativa, um sistema baseado em processos onde prevaleceria o caráter democrático.

A democratização dos processos era, portanto, o desafio maior, em todos os sentidos e especialmente na definição das práticas e das metodologias existentes para conduzir esse processo corretamente, tratando-se de um tipo de intervenção para o qual ao contrário do que ocorria em relação à produção de novas moradias, não havia exemplos que pudessem lhe servir de referência.

Segundo os técnicos entrevistados, que na época participaram das discussões a respeito do formato do novo programa de intervenção estrutural em vilas e favelas, o conceito e a abordagem de recuperação e de integração dos assentamentos informais à cidade do ponto de vista urbanístico, jurídico e social, à base do PA, acabavam atendendo o conjunto de hipóteses que estavam sendo discutidas.

A favor do PA, além das questões metodológicas e conceituais levantadas, que coincidiam com aquelas da administração, existiam, sobretudo, os pressupostos econômicos constituídos por uma fonte de recursos significativa e suficiente para promover uma intervenção unitária e global do assentamento informal dentro de um tempo relativamente breve. Tratava-se de uma ocasião única na

²⁰ No caso específico dessa alternativa de atendimento à demanda habitacional, a novidade, que transcende os objetivos deste trabalho, está no tipo de gestão, sendo introduzida a autogestão, com a viabilização de vários mutirões autogestionários, como alternativa à produção de moradias por parte de empreiteiras contratadas pelo poder público.

²¹ No art. 4º da Resolução n. II, o poder público mantém, para casos peculiares ou emergenciais, a possibilidade de programas de intervenção parcial, pontual ou em áreas remanescentes.

qual poder-se-ia trabalhar a questão quase integralmente dentro de uma dimensão temporal contínua e unitária: “Agora, isso pode ser feito de uma só vez, que nem está sendo feito no Alvorada, porque há dinheiro destinado para isso; aí ataca-se tudo de uma vez”.²²

Aparecendo em um momento estratégico para a administração petista – empenhada quer em discussões programáticas quer na reforma da máquina administrativa –, o PA foi prontamente aceito, na medida em que se tornava um laboratório de experimentação de novas práticas.²³

O PA transformou-se então em um projeto piloto da administração, servindo para testar, adequar e melhorar a nova metodologia de intervenção em vilas e favelas: “O conceito [de intervenção estrutural] foi desenvolvido junto com o Programa Alvorada que, para a Urbel, teve o papel de definir procedimentos e caminhos e até mesmo de avaliar o que saía de errado e afinar a metodologia”.²⁴ É a partir desse momento que a intervenção estrutural é colocada em prática.

As fases de preparação do PA e de elaboração de diagnósticos, a mobilização das comunidades e algumas, poucas, intervenções de caráter setorial acabaram ocupando três dos quatro anos da primeira administração do PT.

O NASCIMENTO DO PLANO GLOBAL ESPECÍFICO – PGE E O PAPEL DO PLANO ESTRATÉGICO DE DIRETRIZES DE INTERVENÇÃO EM VILAS E FAVELAS E CONJUNTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL – PLANÃO

Resultou claro desde o princípio aos técnicos que, uma vez começadas as intervenções estruturais nos assentamentos informais, era necessário que estas tivessem solução de continuidade para que se evitassem ou diminuíssem os riscos e os custos de várias naturezas associados a uma eventual parada do processo. Ficou também claro para eles que a continuidade do processo seria garantida quase que única e exclusivamente, dentro do panorama político-social dos assentamentos informais, pela continuidade das fontes de financiamento. A alternativa ao processo contínuo de melhorias seria a formatação de um processo que, reconhecendo a inconstância das fontes de financiamento, priorizasse as intervenções previstas, de maneira que essas pudessem ser atendidas por etapas.

Entre os dois processos, o segundo era aquele que de fato se adaptava mais às características e condicionantes da realidade local. A partir dessas premissas fo-

²² Entrevista concedida por Mônica Cadaval Bedê ao autor, em 16 de outubro de 2001.

²³ A tese de que o PA foi utilizado pela PBH como laboratório de teste é fortalecida pelo fato de que as atividades em parceria com a PBH haviam sido implementadas antes mesmo da promulgação da Resolução n. II, que aconteceu no final de 1994.

²⁴ Entrevista concedida por Maria Cristina Magalhães de Fonseca ao autor, em 5 de novembro de 2001.

ram elaborados, a cargo da administração, instrumentos de planejamentos que, dentro da filosofia da intervenção estrutural e após um amplo diagnóstico integrado da realidade do assentamento, priorizavam as intervenções de maneira que pudessem ser implementadas à medida que chegassem os financiamentos, cuja captação era conduzida principalmente pela própria comunidade.

É dessa época a adoção do termo “Plano Global Específico” – PGE, utilizado pelos técnicos da Urbel: “Nós utilizamos uma espécie de plano, o qual chamamos de plano global, que é um tipo de pequeno plano diretor de cada favela”.²⁵

Essa situação foi objeto de várias críticas, até mesmo dentro da própria administração, por parte de quem, com uma visão mais pragmática, via na elaboração do PGE um desvio dos recursos humanos e financeiros que estavam à disposição e que poderiam ter sido aplicados para resolver situações de necessidades emergenciais e prioritárias. Tais críticas não chegaram, entretanto, a modificar a proposta.

Com a promulgação, em 1996, da nova “Lei de Uso e Ocupação do Solo” – Luos (Lei Municipal n. 7.166), o Plano Diretor (Lei Municipal n. 7.165) exigiu, nos seus artigos 41 e 42, a elaboração de um “Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção em Vilas e Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social”, chamado de Planão, com indicativos de ações necessárias à recuperação sociourbanístico-jurídica dessas áreas. O objetivo do Planão era traçar diretrizes para as intervenções, de modo que os PGEs das vilas tivessem um quadro institucional que pudesse ser tomado como referência. De fato, isso foi feito através da aplicação de um grande diagnóstico amostral que caracterizava:

1. as comunidades do ponto de vista socioeconômico e organizativo;
2. a situação urbanística e domiciliar (dados da edificação, ocupação, infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos, principais problemas etc.).

A contribuição desse instrumento deve ser vista mais pelo fato de se tratar do primeiro momento oficial em que o poder público elaborava um diagnóstico em larga escala para essas áreas. A exigência do diagnóstico, embora oficializada pela Câmara dos Vereadores, foi de fato impulsionada por pressão dos movimentos sociais que viam o Planão como uma chancela oficial e definitiva para as intervenções em vilas e favelas, através dos PGEs. O Planão tomou a forma de um grande quadro de referências para os PGEs de cada vila ou favela.

É preciso salientar que existe uma ambigüidade no nome oficial do Planão, já que ele não é de fato um plano estratégico mas, sim, um grande diagnóstico que define diretrizes de intervenção. Caso se analisasse esse instrumento como instrumento de planejamento urbano, as críticas seriam fortes, porque as intervenções apontadas se direcionam por categorias de problemas e soluções já conhecidas e previstas, por não se configurar como instrumento de planejamento

²⁵ Entrevista concedida por Maria Cristina Magalhães de Fonseca ao autor, em 5 de novembro de 2001.

estratégico e por tentar reiterar a visão, no mínimo fora de moda, de um sistema de planejamento local para as áreas de vilas e favelas nos moldes clássicos de um sistema organizado hierarquicamente em cascata. É preferível, portanto, considerar o Planão mais como diagnóstico do que como um instrumento de planejamento.

A SEGUNDA ADMINISTRAÇÃO PROGRESSISTA: O PLANO GLOBAL ESPECÍFICO COMO PRÉ-REQUISITO PARA SE INTERVIR NAS VILAS E FAVELAS

A elaboração de PGEs como pré-requisito para intervenção em vilas e favelas foi colocada pela administração ao longo de 1996 e 1997. Foi em 1997 que, juntamente com o debate sobre o Orçamento Participativo – OP, lançado em 1998, se discutiu o estabelecimento de uma diretriz, dentro do próprio OP, que criasse a obrigatoriedade de atendimento a vilas e favelas que tivessem o PGE. Isso significava que as comunidades das vilas e favelas que quisessem participar do OP tinham, em primeiro lugar, de se organizar para conquistar, dentro do OP, os recursos para elaboração do PGE, para depois, em um segundo momento, mobilizar-se de novo, em busca de recursos para a implementação das intervenções previstas pelo PGE. Segundo os técnicos da Urbel, é a partir desse momento que se conseguiu implementar na cidade a concepção de “planejar antes de se intervir em favela”.

De fato, essa ação do poder público pode ser entendida de várias maneiras não diretamente ligadas às questões de ordenação do sistema de planejamento e intervenção. Lida de um outro ponto de vista, serviu para a administração ganhar tempo e conseqüentemente otimizar e distribuir, ao longo de um tempo maior, os poucos recursos à disposição do OP, já que os PGEs não seriam elaborados indistintamente para todas as áreas de vilas e favelas mas, sim, e apenas para aquelas que conseguissem, dentro do OP, o recurso para a elaboração do plano.

A organização e a mobilização para a conquista das verbas para os PGEs abrem uma questão espinhosa que divide os técnicos. Dentro desse debate Costa (2002) aprova a vinculação entre OP e PGE, justificando-a em termos técnicos e em termos da racionalidade de recursos limitados. Vale salientar, entretanto, a ambigüidade desse processo, onde predominam, de um lado, o desperdício de recursos valiosos para a mobilização das comunidades carentes e, do outro, o redirecionamento de recursos geralmente poucos, previstos para a execução de melhorias físicas em áreas precárias, para a elaboração de um instrumento de planejamento que, pela sua caracterização, não oferece qualquer garantia para a implementação, em tempos breves, das melhorias previstas, podendo, como afirma Costa (2002), constituir um risco do ponto de vista político, por gerar mais uma instância burocrática sem um resultado imediatamente visível, e abalar a confiança na esfera participativa de decisão.

É necessário esclarecer que as críticas expostas não visam sustentar a idéia da impossibilidade do planejamento em vilas e favelas; pelo contrário, concordando com essa necessidade, a crítica direciona-se não tanto às características desse instrumento, que serão analisadas mais à frente, mas às suas bases de sustentação e viabilização. A crítica refere-se à ausência de um sistema de financiamento que garanta uma perspectiva de continuidade, mesmo que parca, e à falta de métodos e práticas que possibilitem sua atualização, sendo ambas as condições indispensáveis para se evitar a rápida obsolescência do PGE.

A favela Pedreira Prado Lopes foi a primeira que, em 1997, pleiteou e conseguiu, dentro do OP, os recursos para a elaboração de seu PGE.

A criação da condição de a comunidade da favela ter de se organizar para pleitear a elaboração de seu PGE pode ser considerada um dos resultados secundários do PA, que atuou estrategicamente, junto com técnicos da administração, para convencer as lideranças das comunidades carentes da necessidade de se adotar esse instrumento de planejamento.

No OP de 1998 as vilas que conquistaram os recursos para elaborar os PGEs foram: Senhor dos Passos e Ventosa, dentro do PA, Califórnia, Santa Maria, Pedreira Prado Lopes, São Francisco das Chagas, Ponta Porã e Morro das Pedras.

Os PGEs financiados com os recursos do OP de 1998 foram elaborados por escritórios contratados pela Urbel e escolhidos entre aqueles cadastrados no órgão.

O número de PGEs contratados foi significativo e sua elaboração fez-se de forma relativamente rápida, sendo que, para alguns deles, foi suficiente complementar e atualizar as informações existentes, disponíveis nos estudos urbanísticos já elaborados pela Urbel.

A OFICIALIZAÇÃO DOS PGEs: DESCREVENDO AS CARACTERÍSTICAS GERAIS, APONTANDO AS POTENCIALIDADES E OS PROBLEMAS

Segundo fonte oficial, o Plano Global denomina-se Plano Global Específico – PGE. Se é claro, até agora, o sentido dos termos “plano” e “global”, o termo “específico” acabou sendo acrescentado com o intento evidente de salientar que o instrumento de planejamento proposto está ligado estruturalmente a um determinado assentamento, sendo portanto único no seu gênero. Como é notório, entretanto, que para assentamentos informais a tipologia dos problemas é em geral comum, o uso do termo “específico” como uma postura para se pensar um conjunto de ações no tempo torna-o ambíguo, deixando entrever a possibilidade de ele ser um instrumento de planejamento estratégico que não pode se concretizar, como veremos mais à frente.

Analisando mais especificamente esse instrumento, vale colocar, em primeiro lugar, os dois objetivos que o norteiam:

1. definir diretrizes para a intervenção do poder público e da comunidade em um determinado assentamento;
2. hierarquizar as ações e obras a serem realizadas no assentamento.

Nos objetivos pode-se detectar uma contradição entre um formato que recalca instrumentos de planejamento próprios do planejamento compreensivo, definindo diretrizes consubstanciadas em parâmetros locais, e um formato estratégico que define um processo de melhoria da realidade do assentamento a partir de uma hierarquização dos empreendimentos que resultam definidos a priori.

Ambos os formatos, de maneira diferente, parecem desconhecer as modificações e transformações rápidas e constantes desses lugares, modificações e transformações estas que acontecem em todos os assentamentos, tanto naqueles consolidados como naqueles em fase de consolidação. Uma postura desse tipo implicaria a existência de um grau de conhecimento significativo desses lugares, que transcenderia as questões de caráter físico, entrando a fundo nos processos econômicos, políticos, sociais e antropológicos que influenciam e determinam a evolução dos assentamentos, de tal maneira que os instrumentos chegariam a anteciper as modificações que iriam ocorrer em cada assentamento. Isso, entretanto, não acontece e ainda se está bem longe de uma compreensão real e não distorcida desses lugares no seu sentido mais amplo.

Tanto nas favelas consolidadas quanto nas favelas em fase de consolidação as modificações e transformações acabam alterando o porte e as feições dos problemas a serem resolvidos, de maneira que a solução possível passa por uma ação rápida e global ou contínua.

É natural pensar então que essa visão, se de fato estratégica, de fato beira a ingenuidade frente à falta dos pressupostos mencionados acima, falta esta que se traduz na ausência de financiamentos ou de uma fonte de financiamento constante. Mais uma vez, se se trata de visão estratégica, essa é, sem sombra de dúvida, proibitiva ou, no mínimo, de altíssimo risco, com todas as conseqüências que isso significa.

Para a elaboração do PGE são previstas três etapas: levantamento de dados, elaboração de diagnóstico integrado e definição e hierarquização de ações e obras.

O não compartilhamento das três fases devido à inexistência de um *feedback* entre elas, *feedback* em muitos casos necessário, abre dúvidas a respeito do instrumento em si e de sua metodologia, gerando questionamentos a respeito também dos seus custos. A falta de flexibilidade metodológica ou a impossibilidade de se contemplar essa flexibilidade acaba encarecendo esse instrumento sem sentido.

As razões da inflexibilidade são atribuíveis em larga medida às origens desse instrumento, origens que se deram dentro da administração pública, cuja máquina é por definição compartilhada, estanque e rígida. Essa visão acaba sendo traduzida tal e qual para esse instrumento.

A ênfase dada ao PGE como objeto de análise, apesar de ser importante,

deve ser ponderada, porquanto o PGE é um momento dentro de um processo maior. É bom salientar que o objetivo central da ação do poder público é a implementação de uma intervenção estrutural nas vilas e favelas, da qual o PGE corresponde a uma parte e não ao seu todo.

Vale fazer essa discriminação, porque em muitos casos, e sobretudo por parte dos técnicos locais, a elaboração do PGE para uma vila consiste em um resultado significativo, servindo de “recado” para as próprias comunidades envolvidas. A elaboração do PGE de um assentamento é, sem dúvida, um momento importante para a comunidade beneficiada e que participou ativamente da sua elaboração, mas é necessário salientar algo que parece óbvio e que, como tal, acaba sendo esquecido, em muitos casos, com a contribuição de técnicos locais, ou seja, de que o PGE não é um ponto de chegada, mas um ponto de partida e que seus benefícios só se tornam reais a partir do momento que são implementadas as obras por ele previstas dentro das diretrizes por ele traçadas.

A metodologia de elaboração prevê, como foi descrito acima, um primeiro momento de levantamento de dados, entre os quais se incluem dados físicos e urbanísticos, dados jurídicos e dados socioeconômicos e organizativos.

À fase de levantamento, na qual é desejável a participação da comunidade, preferivelmente como mão-de-obra paga, sucede a fase do diagnóstico, na qual se incluem os diagnósticos físico, jurídico e social.

A fase do diagnóstico compõe-se de dois momentos: a elaboração dos diagnósticos a que podemos chamar de setoriais e que foram enumerados há pouco e, em seguida, a elaboração do diagnóstico integrado.

A partir do diagnóstico integrado são elaboradas as propostas de intervenções sociais, jurídicas, urbanísticas e ambientais e a hierarquização das intervenções sociais, jurídicas e urbanísticas.

Todos esses documentos compõem o PGE. Como se pode ver, trata-se de um trabalho de fôlego, que envolve escritórios/empresas, comunidades e poder público de maneira significativa.

Em muitos casos esses instrumentos constituem valiosos exemplos de coleta e sistematização de informações preciosas, raras e não disponíveis de outra maneira. Essas informações são em muitos casos articuladas de tal maneira, que se tornam objetos multimediais interdisciplinares de extrema importância, com fotos, textos, mapas, entrevistas, testemunhos etc., colocando-se como um inestimável instrumento nas mãos da comunidade organizada para a busca de parcerias fora do eixo, já muito desgastado, comunidade-poder público. Mais do que um instrumento, tais informações são um caminho para o envolvimento da sociedade civil como parceira do poder público, porque permite uma maior compreensão e aproximação das práticas e dos lugares onde vivem essas comunidades.

Mas, como já colocado acima, é de extrema importância que a partir do PGE se desenvolvam processos de implementação das melhorias previstas, como,

por exemplo, processos de regularização fundiária, de desenvolvimento sócio-organizativo e de recuperação urbanístico-ambiental, e que tais processos sejam executados em tempo breve ou concomitantemente com as mudanças dos assentamentos.

Além dos pontos fracos detectados ao longo deste texto, vale a pena salientar alguns outros:

1. a adoção de uma visão pré-concebida de comunidade mobilizada para as comunidades carentes, visão esta propiciada pelos técnicos locais e implícita nas práticas previstas para a implementação da intervenção estrutural, é algo de difícil consecução, quando se consideram a realidade e as práticas dessas comunidades;
2. a solução de problemas técnicos específicos é, como afirma Costa (2002), muito complexa, como por exemplo a que se refere à titulação dos lotes que, apesar da tradição existente (leia-se Profavela), gera uma relação de expectativa por parte da população, criando uma tensão permanente entre poder público e comunidades;
3. a viabilização das propostas está relacionada à regulamentação de outros instrumentos da política urbana municipal, como por exemplo operações urbanas e concessão de direito real de uso, entre outras.

Vale enfatizar ainda que a proposta de intervenção estrutural em vilas e favelas, via PGE, configura situações de negociações e conflitos constantes, potencializadas muitas vezes, como afirma Costa (2002), pelas altas expectativas geradas durante o desencadear do processo, o qual pressupõe, por concepção e metodologia, o envolvimento da população em todas as suas fases.

Assim, as possibilidades, tanto de ganhos quanto de desgaste político para todos os atores envolvidos, estão permanentemente presentes.

Os primeiros retornos desses processos revelam, hoje em dia, uma tendência de desgaste político produzido por uma política de intervenções em vilas e favelas que demonstrou, em vários casos, um *gap* entre o que foi prometido e os resultados alcançados. De alguma maneira isso constitui um indício de que a política possa ter tido uma ênfase mais pautada na ideologia que nas ações concretas.

Esse risco concretizou-se de tal maneira, que se andou formando a idéia de manipulação das comunidades por parte do poder público, manipulação que, tendo por objetivo o controle das reivindicações dentro de um patamar aceitável e controlável, teria se tornado possível através de promessas reiteradas que acabaram não sendo cumpridas, e através da criação de instâncias de participação direta, como conferências municipais temáticas, cujas decisões não passaram, na sua maioria, de letra morta.

Essa situação teve o efeito de fazer com que as comunidades, em vários contextos, se tornassem desconfiadas ou refratárias em relação a novas propostas de intervenção. Trata-se de uma questão de extrema seriedade, que deve ser consi-

derada por parte daqueles atores que pensam em intervir em situações onde o poder público teve uma ação muito abaixo do desejado ou do previsto. As consequências dessa nova situação são:

1. necessidade de criação de novas etapas que facilitem a aproximação e promovam a credibilidade dos agentes propositores, junto às comunidades, a fim de que estas se sintam estimuladas a se envolverem no processo;
2. um significativo aumento dos custos operacionais.

Isso significa que cada vez mais é preciso programar e planejar com cuidado as intervenções nessas áreas e que é cada vez mais urgente que as intervenções alcancem os resultados desejados pelos técnicos e pela comunidade.

A TERCEIRIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DO PLANO GLOBAL ESPECÍFICO NO OP 1999/2000: OS CONFLITOS ENTRE EMPRESAS/ESCRITÓRIOS E URBEL

Com o OP 1999/2000 o poder público buscou a terceirização da elaboração dos PGEs. O processo de terceirização constituiu um momento único, no qual poder público e técnicos, representados pelas empresas/escritórios contratados, tiveram a possibilidade de trabalharem juntos.

Esse momento tão esperado possuía potencialidades a serem exploradas na busca da elaboração de instrumentos de planejamento flexível que pudessem ser aprimorados *in progress*, a partir das experiências e das visões de cada ator envolvido, incluindo também suas especificidades.

Era um momento propício para o poder público dar mostra, mais uma vez, do seu pragmatismo, ampliando, através das trocas obrigatórias, ao longo da elaboração desses instrumentos, suas visões, que, no entanto, resultam limitadas por razões estruturais impostas pelas características da própria máquina administrativa.

Esse momento não se concretizou; pelo contrário, a possível sinergia positiva foi sendo corrompida, como afirma Costa (2002), pela presença de termos de referência bastante detalhados no que se refere à metodologia, procedimentos operacionais, produtos a serem entregues e etapas a serem cumpridas. A relação traduziu-se, em alguns casos, em verdadeiro conflito entre poder público e escritório/empresa contratado, conflito que, partindo de questões conceituais (abordagem das questões), chegava a questões metodológicas e formais, como a correta compilação de uma tabela ou supostos erros de sinais de pontuação, o que se tornava justificativa suficiente para embargar de maneira sistemática os cronogramas de pagamento.

Um dos maiores debates deu-se em torno da natureza do produto a ser entregue. De um lado, os escritórios defendiam a tese de que, como se tratava de

um instrumento de planejamento, seu produto deveria ser um plano com diretrizes de intervenção; do outro lado, o poder público exigia a elaboração das soluções projetuais das intervenções previstas.

A questão é delicada e divide a opinião de muitos técnicos. Pode-se, de certa forma, dar razão aos escritórios/empresas, porque a formatação das propostas ficou pouco clara no que diz respeito à necessidade de elaborar projetos preliminares para as obras previstas; o que de fato estava claro era a necessidade de produzir instrumentos de planejamento que definissem diretrizes e apontassem um conjunto de intervenções por ordem de prioridades. À luz do que foi analisado até aqui a exigência do poder público, se aplicada indiscriminadamente, parece imprópria. Quando se comparam os diferentes PGEs elaborados, torna-se evidente a diferença em termos dimensionais, espaciais e populacionais dos assentamentos, que vão desde assentamentos de dimensões reduzidas, como por exemplo a “Vila Ponta Porá” que conta com menos de 1.000 habitantes, a assentamentos de dimensões notáveis, como por exemplo o “Aglomerado da Serra”, que inclui seis favelas e cerca de 46.000 habitantes.

Resulta evidente, a partir da desproporção dimensional, a desproporção de trabalho necessário para atender as exigências do órgão público nos dois casos, exigências que acabaram sendo atendidas apesar de tudo. A necessidade de projetos preliminares para esses assentamentos justificaria-se mais no caso de assentamentos de menor tamanho e nos quais as verbas conquistadas possam ter um impacto maior, do que em outras realidades onde os custos da elaboração dos projetos possam ser embutidos no custo de elaboração do PGE.

Outra fonte de conflito foi a relação mantida pelo poder público com as empresas/escritórios, relação que se explicitou em um acompanhamento rigoroso das empresas/escritórios que elaboraram o PGE. Essa situação criou um clima difícil, de desgaste e desconfiança. Se, como afirma Costa (2002), a terceirização da produção desse instrumento pode ser vista como a possibilidade de abrir um novo mercado de trabalho, constituído pela habitação e urbanização de interesse social, o clima que se criou acabou afastando uma certa categoria de empresas/escritórios de possíveis outras futuras licitações. As empresas/escritórios que acabaram sendo afastadas foram aquelas menos envolvidas com o poder público e que viam, nos PGEs, uma possibilidade legítima de acessar mais um mercado de trabalho. Mesmo que possa parecer positiva aos olhos de militantes ortodoxos de esquerda, sob a argumentação que se criou um filtro que separa supostos escritórios/empresas militantes de supostas empresas/escritórios materialistas, essa situação acaba reduzindo a eficiência do processo e tendo vários retornos negativos, tais como:

1. aumento do tempo de elaboração do plano que, além de depender da complexidade e tamanho do assentamento em questão, vincula-se com práticas consuetudinárias do poder público, como reuniões e fiscaliza-

- ção continuada, as quais concorrem para aumentar o tempo de elaboração do PGE;
2. redução do número de PGEs a serem elaborados simultaneamente, reduzindo conseqüentemente, o número de empresas/escritórios incluídas no cadastro do órgão público;
 3. redução do número de escritórios disponíveis, mesmo entre aqueles cadastrados pelo órgão devido;
 4. impossibilidade de suprir as carências estruturais por parte do órgão público, que acabam sendo perpetradas pela adoção de uma estrutura de acompanhamento fragmentada e não à altura das necessidades;
 5. perpetuação da visão estereotipada de que é antieconômico e de competência única do poder público trabalhar habitação e urbanização de interesse social.

ALGUMAS AVALIAÇÕES CONCLUSIVAS, NA ESPERA DOS PRIMEIROS RESULTADOS

A partir do OP 1999-2000 não foram mais elaborados PGEs para vilas e favelas. É provável que a experiência de terceirização dos PGEs, conduzida pelo OP 1998, tenha deixado algumas marcas, pois sabe-se que o poder público, em vista do que aconteceu, estaria trabalhando na tentativa de melhorar o formato dos planos.

Atualmente, o número de vilas com PGE elaborado ou em fase de elaboração é ainda pequeno: dos quase 200 assentamentos informais presentes em Belo Horizonte, somente por volta de 34 favelas possuem PGE elaborado.

Salientando mais uma vez que o PGE é nada mais e nada menos do que um instrumento de planejamento norteador das intervenções é evidente que a aposta sobre seus resultados ainda é enorme, ainda mais porque consolidou-se como o único instrumento de planejamento de intervenções em vilas e favelas em Belo Horizonte, o que não se deu por acaso, mas como resultado de uma trajetória de duas décadas.

O favorável clima político vigorado na administração municipal ao longo da década de 1990 foi o fator preponderante que fez com que o instrumento, além de se afirmar, pudesse afirmar-se e modificar-se até tomar o formato que tem atualmente e que faz dele um instrumento único no seu gênero, constituindo uma interessante fonte de investigações e de estudo para administradores que pensam em algo de parecido para tentar resolver problemas da mesma ordem em outros contextos.

Entretanto, não obstante seu processo de formação, o PGE, como vem sendo implementado em grande escala só recentemente, ainda pode estar sujeito

a adequações para melhorar seu desempenho. É necessário salientar que os primeiros resultados por ele apresentados ainda não são suficientes para uma avaliação consistente do plano como um todo.

Vale chamar a atenção, entretanto, a respeito de certas questões que podem, desde já, influir em seus resultados e desempenhos. A primeira diz respeito à sua formatação metodológica, que faz dele um instrumento com um formato pouco claro ou ambíguo, substancialmente rígido e com uma deficiência estrutural na falta de financiamentos.

O perigo maior que o PGE corre é sua rápida obsolescência. Sugerem-se, portanto, algumas medidas corretivas a serem tomadas:

1. criação de um agente implementador, constituído por técnicos autônomos contratados, que assessoram a comunidade carente na implementação do PGE e que participem ativamente, capacitando a comunidade na busca de fontes de recursos alternativos e de parcerias com a sociedade civil. Os técnicos mais indicados para tanto seriam os mesmos que elaboraram os PGEs, pois, partindo da suposição de que estabeleceram uma parceria de verdade com a comunidade local, eles poderiam, ao serem contratados por essa mesma comunidade, também atualizar constantemente o PGE;
2. flexibilização da metodologia de produção do PGE;
3. modalidades para avaliar e garantir a participação concreta por parte da comunidade;
4. garantia de uma fonte estável de recursos através de parcerias com o setor empresarial, especialmente com empresas que participem de programas do tipo “empresa solidária”, ou implementação de programas de geração de renda e emprego junto a instituições de ensino e pesquisa ou a organizações do terceiro setor, para que os recursos sejam gerados em parte pela própria comunidade.

Só com a adoção dessas adequações o PGE poderá implementar suas intervenções, desempenhando a fundo seu papel de instrumento de transformação e melhoria física e social, e afastando de vez a idéia de que possa se tornar mais um entre os inúmeros instrumentos de planejamento, belos e inúteis, de propriedade do Brasil dos tecnocratas.

Referências

- ALLEN, P. M.; SANGLIER, M. Urban evolution, self-organization and decision making. **Environmental Planning A**, 13, p.167-183, 1981.
- ALVITO, M. **As cores de Acari**: uma favela carioca. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- AZEVEDO, S. Movimientos sociales, acción coletiva y planificación participativa en el Brasil. **Revista EURE**, Santiago del Chile, v. 21, n. 64, 1995.
- BEDÊ, M.; PINHO, E. PRO-FAVELA: Uma experiência de legislação em áreas de interesse social. **Atas** do Seminário Internacional “Os desafios da cidade informal – Trajetos para a integração dos assentamentos peri-urbanos”, evento preparatório da Conferência Habitat II, Belo Horizonte, 1995.
- BONDUKI, N. **Habitação & autogestão** – construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.
- CONTI, A. **II “Programma Alvorada”**: una valutazione. Tesi di Laurea in Pianificazione Territoriale e Urbanistica. Corso di Laurea in Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Istituto Universitario di Architettura di Venezia, 1996.
- COSTA, H. S. M.; BRAGA, T. M. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: PAULA, João Antonio de, *et al.* (Ed.). **Anais** do X Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 10th Seminar on the Economy of Minas Gerais], 2002.
- CUNHA, F. S. **News trends in organization and social life in Brazilian favelas**. Paper given at the Eight Urban Change and Conflict Conference, Lancaster University, 1991.
- FERNANDES, E. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 203-232.
- GUIMARÃES, B. M. **Las ‘favelas’ en Belo Horizonte y la acción del gobierno**: tendencias y desafíos. Paper given at the Fifth International Research Conference on Housing, Université du Québec a Montreal, Canada, 1992.
- PUGH, C. The theory and practice of housing sector development for developing countries, 1950-99. **Housing Studies**, v. 16, n. 4, p. 399-423, 2001.
- SCHMIDT, B.; FARET, R. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, p. 39-58, 2000.
- SOMMARIBA, M. Movimento reivindicatório urbano e política em Belo Horizonte. In: ALMEIDA, N. M. de; DULCI, O. S. **Belo Horizonte**: poder, política e movimentos sociais. Belo Horizonte: C/Arte, 1996.
- TURNER, J. F. C. Freedom to build. New York: MacMillan, p. 148-175. In: **Correio**, v. 4, n. 8, p. 12-12 cont. 33, ago. 1972.

Endereço para correspondência:

ALFIO CONTI

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Departamento de Arquitetura e Urbanismo

Av. Dom José Gaspar 500 – Prédio 03

30535-610 – Belo Horizonte – Minas Gerais

e-mail: arquitet@pucminas.br ou alfioconti@hotmail.com