



IMPASSES E DESAFIOS DO PROGRAMA VILA VIVA EM BELO HORIZONTE: as dificuldades de inclusão social na gestão urbana de vilas e favelas de Belo Horizonte

Priscila Zanandrez Martins¹

Resumo: As favelas tem sido um tema recorrente na discussão de políticas públicas não apenas relacionadas à questão urbana como também ao próprio estigma social que envolve a questão. O presente trabalho se propõe a analisar uma das políticas públicas de urbanização de vilas e favelas mais conhecidas no país, o programa “Vila Viva” da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Será analisada a organização e a estruturação do programa Vila Viva e de que forma esse programa se insere de maneira diferenciada ao tratar da política habitacional da capital mineira, um problema de larga escala e que envolve diversos e conflitantes interesses.

Palavras chaves: Urbanização, Favelas, Participação, Políticas Públicas.

Abstract: The slum has been a recurring theme in the discussion of public policy related to the issue not only urban but also the very social stigma that surrounds the issue. This study aims to analyze a public policy of urbanization of villages and slums best known in the country, the program "Viva Villa" Municipality of Belo Horizonte. Consideration will be given to organizing and structuring the program Vila Viva and how this program fits differently when dealing with the housing policy of the state capital, a large-scale problem that involves diverse and conflicting interests.

Key Words: Urbanization, Slums, Participation, Public Policy.

¹Estudante de Graduação. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: priscilazanandrez@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Segundo um estudo desenvolvido pelo departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais (2005), o problema-favela em Belo Horizonte, “remonta à sua própria fundação” (PIMENTA, JANUÁRIO, PINTO, NOGUEIRA, RIBEIRO; 2005). O que se percebe é que a má ocupação dos espaços urbanos, na capital mineira, cria áreas marginalizadas, e conseqüentemente, desenvolve inúmeros problemas referentes à população. Tais áreas são extremamente adensadas, desordenadas e desestruturadas, carentes de infraestrutura básica de saneamento e equipamentos urbanos como escolas, creches, postos de saúde, etc.

Em âmbito social, as áreas precariamente ocupadas possuem organizações formais de alta legitimidade e reconhecimento, que durante todo o processo de ocupação possuiu forte presença na luta pelo reconhecimento dos problemas existentes nos aglomerados. Além disso, destaca-se a postura que as famílias assumem de isolamento em relação às intervenções estatais, seja porque teme o modelo habitacional que o governo municipal pode implementar, seja devido a baixa escolaridade e renda. Segundo autoridades governamentais, esse isolamento, é um dos grandes problemas para a efetivação de políticas conjuntas e que atendam realmente as demandas habitacionais dos aglomerados.

Os problemas sociais, conjugados com o problema da desvalorização urbana corroboram para o aumento do déficit habitacional existente no município de Belo Horizonte, apontando para a necessidade de se tratar do assunto de forma especial, com o intuito de resolver os graves problemas das vilas e favelas urbanas no município.

De acordo com a prefeitura de Belo Horizonte o programa de urbanização Vila Viva, tem por objetivo a redução de uma parcela do déficit habitacional do município, a melhoria e recuperação de moradias já existentes. Uma das primeiras intervenções do programa foi no Aglomerado da Serra, a maior favela da região metropolitana de Belo Horizonte, formada por sete vilas, com população superior a maior parte dos municípios mineiros. No aglomerado da Serra é onde o programa Vila Viva está mais desenvolvido. De modo que é possível delinear de forma mais precisa a atuação do governo junto à comunidade. Além do aglomerado da Serra o programa Vila Viva pretende atender: a Vila Califórnia, o Conjunto Taquaril, a Vila São José, o aglomerado do Morro das Pedras e a Pedreira Prado Lopes.



Seguindo o modelo de uma gestão participativa, característica marcante dos governos petistas, a prefeitura municipal de Belo Horizonte, desenvolve a gestão do projeto Vila Viva contando com a participação da população de cada aglomerado. De acordo com o projeto, a participação da sociedade torna o projeto mais focalizado e com maiores chances de sucesso. Dessa forma, se torna relevante tentar entender a organização e a estruturação do programa Vila Viva. É importante mensurar em que sentido e como se insere a participação nos moldes da gestão pública participativa, e porque esse programa se insere de maneira diferenciada ao tratar da política habitacional da capital mineira, um problema de larga escala e que envolve diversos e conflitantes interesses.

2 A GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM BELO HORIZONTE: um histórico

Um importante aspecto para se compreender o escopo das políticas urbanas e habitacionais que hoje vigoram em Belo Horizonte é a compreensão do contexto político instaurado na capital mineira em 1993- a gestão frente popular- a qual instituiu modelos participativos que tiveram grande impacto na estrutura das políticas municipais.

Em 1992, Patrus Ananias é eleito prefeito de Belo Horizonte pela Frente BH Popular, a partir de uma grande mobilização da militância partidária e a atuação da parcela da sociedade que os apoiam, atuação essa motivada também pelo contexto político nacional no qual se caracterizava por manifestações no país inteiro e uma grande mobilização da sociedade em torno do emblema “Fora Collor” e da necessidade de se rever os moldes da política no Brasil. (BEDÊ, 2005).

Nesse contexto, a gestão da frente popular assume a prefeitura de Belo Horizonte com a visão de incorporar a participação popular nas diversas diretrizes de atuação do poder público local, bem como o controle da ação estatal por parte da sociedade. No início dessa gestão, a URBEL se posicionou de forma clara no sentido de priorizar a participação como diretriz de atuação, em que a população seria vista não somente como clientes, mas sim parceiros (BEDÊ, 2005). Essa direção pode ser observada no que se refere às instancias participativas instauradas, principalmente quando se trata da política municipal de habitação, que vigora a partir do desenho do sistema municipal de habitação.

A Gestão Frente Popular se findou em 1996, todavia os mecanismos de



participação tais como: Orçamento Participativo da Habitação, Conselhos Municipais, dentre outros instrumentos participativos, instaurados nesse contexto político foram determinantes no processo de democratização da gestão e hoje favorecem a ação do governo municipal em sua articulação com a sociedade civil.

3 O PROGRAMA VILA VIVA

O Programa de Intervenções estruturantes em assentamentos precários Vila Viva é uma Política Pública Municipal de habitação e atua na busca da diminuição das desigualdades sócio-espaciais da capital mineira. Atuando a partir das diretrizes do Plano Estratégico de Intervenções em Vilas e Favelas, elaboradas pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL, de 1998 a 2000, o Vila Viva consiste numa ação integrada de urbanização, desenvolvimento social e de regularização fundiária dos aglomerados existentes em Belo Horizonte.

Nesse sentido o Programa Vila Viva atua em três fases: planejamento; execução das intervenções; e monitoramento e possui como objetivos a redução de parcela do déficit habitacional, a melhoria e recuperação de um estoque de moradias já existentes através da 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 (URBEL). Para isso, o Programa executa tarefas que visam à reestruturação profunda dos núcleos habitacionais, tais como melhoria do sistema viário, redes de abastecimento de água, coleta de lixo, iluminação pública, saneamento básico, reestruturação fundiária, remoção de assentamentos e aquisição de novas moradias, e a promoção do desenvolvimento sócio-econômico da região.

O Programa Vila Viva – Intervenção Estruturante em Assentamentos Precários - foi iniciado pelas intervenções integradas na Vila Senhor dos Passos, com recursos do Governo Federal e do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, por meio do Programa Habitar Brasil - BID e, posteriormente, no Aglomerado da Serra, com recursos do BNDES, da CEF e do Governo Federal. De imediato, o Programa Vila Viva já se estendeu para outros assentamentos precários: a Vila Califórnia, o Conjunto Taquaril, a Vila São José, o Aglomerado Morro das Pedras e a Vila Pedreira Prado.



Como dito anteriormente, o programa Vila Viva é constituído de três fases. O planejamento, primeira fase do programa, utiliza como instrumento o Plano Global Específico, elaborado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, que a partir de 1998 passou a ser uma exigência para as intervenções financiadas pelo Orçamento Participativo.

O PGE é um instrumento de planejamento destinado a estudar e diagnosticar a realidade das vilas e favelas. Ele aponta a solução integrada e hierarquizada, com estimativa de custos, dos principais problemas existentes nestas comunidades e formula uma base de informações que orienta as intervenções do poder público e das demandas da comunidade; aponta os caminhos para a recuperação sócio-urbanística-jurídica dos assentamentos e estabelece ordens de prioridade para a execução das ações e obras. (PEREIRA; AFONSO; MAGALHÃES. 2010).

Os Planos Globais Específicos são de suma importância para o processo de tomada de decisões, seja pelo poder público ou pela sociedade, auxiliando também na captação de recursos. Um fator relevante a respeito de PGE é o fato deste, através dos dados levantados, apontar indicadores que podem ser utilizados no monitoramento, como por exemplo: Índice de Salubridade Ambiental – ISA; Aumento do valor dos imóveis locais; Redução das moradias em áreas de risco; etc.

O PGE é “global”, por considerar em seu desenvolvimento a abordagem integrada dos eixos físico e ambiental, jurídico-legal e socioeconômico. É “específico”, pois suas propostas e soluções variam de acordo com a realidade e peculiaridades de cada comunidade. Até o momento foram formulados 54 PGEs, em 77 comunidades.

A política municipal de habitação pressupõe uma participação da sociedade em todas as suas etapas e no programa Vila Viva essa participação ocorre desde o planejamento, onde a população é convidada a participar das reuniões dos OPs de Habitação, de fóruns informativos e dos Conselhos Municipais de Habitação, de maneira a compartilhar de opiniões sobre o que é preciso ser feito nas favelas, participando na definição e ordem de prioridade das intervenções, buscando melhorar o ambiente onde vivem.



Tabela 1: Planos Globais Específicos

PGE	Quantidade	Comunidades	População Beneficiada
Concluídos	54	77	282.710 habitantes
Em execução	05	05	31.800 habitantes
Previstos *	07	07	8.829 habitantes
Total	66	89	323.349 habitantes

Fonte: Formulação própria.

*PGEs conquistados no OP 2009/2010

4 ESTUDO DE CASO: o aglomerado da serra

De acordo com dados da URBEL, aproximadamente 21 % da população total de Belo Horizonte vive em ocupações irregulares dispostas em 209 áreas de ocupação informal reconhecidas como favelas. A população dessas favelas é estimada em quase 500.000 habitantes.

Neste contexto o Aglomerado da Serra é um conjunto de seis vilas (Vilas Cafezal, Marçola, Nossa Senhora da Aparecida, Nossa Senhora da Conceição, Nossa Senhora de Fátima e Novo São Lucas) com uma população estimada de 50 mil moradores que ocupam cerca de 14 mil moradias, formando a maior favela da Região Metropolitana, localizado no sudeste do município de BH.

O Aglomerado da Serra foi o primeiro a receber intervenções do programa. A obra implementada pelo programa Vila Viva nesta área consiste na construção de uma avenida que pretende unir o bairro Santa Efigênia ao bairro Serra. O programa além da mudança no sistema viário prevê a construção de cerca de 1500 unidades habitacionais para onde serão deslocadas as famílias removidas. O PGE desenvolvido para essa região apontava como pontos críticos o alto índice de violência, a precariedade dos sistemas de saúde e educação pública, a degradação ambiental e uma estrutura básica deficiente.

A primeira etapa das obras realizadas nessa região teve início em 2005 e foram concluídas em 2007. Foram construídos 48 apartamentos e parte da avenida. Na segunda etapa, final de 2007, foram entregues a população o complexo esportivo, mais 104 apartamentos e uma cooperativa de costureiras. Em maio de 2008 foram



entregues mais 120 apartamentos. Até o seu término, o Vila Viva prevê a construção de cerca de 1 mil unidades habitacionais em várias áreas do Aglomerado. Para implementação das obras a Prefeitura dispõe de 171,5 milhões de reais financiados pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social e pelo Governo Federal. Um fato relevante a ser destacado a despeito das obras implementadas na região, diz respeito à população, que segundo dados da URBEL, de todas as pessoas que foram ou serão deslocadas, 75% optaram por ficar no próprio Aglomerado, o restante optou pela indenização.

No entanto os resultados do programa, em sua totalidade não corresponderam aos objetivos desejados pela população. As principais críticas sobre o programa giram em torno da “*desfavelização forçada*” (RIBEIRO, PIMENTA, 2008), ou seja, a prefeitura tentar forçar ações que não correspondem às demandas da população, o que causa uma incrível insatisfação na população do aglomerado da serra, o que pode ser observado na colocação de um dos moradores do aglomerado. “*Para quem o acesso vai melhorar? Para os consumidores de droga que moram no asfalto?*” (Fala do jovem de 16 anos morador do aglomerado da Serra.) Baseado em entrevistas, com os moradores do aglomerado da Serra, feitas pela pesquisadora Izabel Dias de Oliveira Melo, para sua dissertação em 2009, sobre o programa, é possível identificar a incongruência entre os objetivos do governo e a vontade da população, além de identificar outros interesses que abarcam a questão da habitação na capital mineira. O jovem ao se referir à principal obra da prefeitura no aglomerado, a construção da Av. Cardoso, é possível perceber que a obra não foi uma solicitação geral dos moradores, assim como outras obras e intervenções que foram impostas pela prefeitura.

Toda a insatisfação dos moradores, do aglomerado da Serra e de outras favelas de Belo Horizonte, foi traduzida em um manifesto, elaborado por diversas organizações e movimentos populares de BH. O objetivo do manifesto, publicado em diversos blogs e sites, é mostrar o ponto de vista da população residente nas favelas, revelando que o maior programa habitacional, amplamente divulgado pela prefeitura de Belo Horizonte “*simplesmente ignora as graves conseqüências para as comunidades e famílias atingidas por esse programa de desfavelização forçada, claramente orientada à outros interesses [...] (Trecho do manifesto “ Programa Vila Viva ou Vila morta”, 2007)*



5 CONCLUSÃO

Ao analisarmos o Programa, podemos perceber que é indubitável seus êxitos e suas falhas. Os fracassos e vitórias do programa, muitas das vezes, variam conforme a população alvo – muitos se beneficiaram com o programa, outros obtiveram resultados indesejados e uma mudança drástica no modo de vida. As famílias que se encontram nas áreas de risco das Vilas são obrigadas a se mudar para o local escolhido pela Prefeitura. Com esta mudança, os moradores quebram os laços de sociabilidade que criaram, alteram até mesmo sua vida econômica, já que são removidos à outras áreas e podem sobrevir custos que antes não possuíam, como gastos com condomínio, transporte, etc e não há aumento de renda. Quanto às famílias que recebem indenizações, estas se vêem desamparadas e prejudicadas com montantes que somam ao máximo vinte mil reais, o que não basta para iniciar outra construção, compra de imóvel ou reestruturação do antigo modo de vida.

O que há que se modificar não é a estética ou a aparência dos locais em que vivem as populações de baixa renda. A favela é um problema que está além de péssimas estruturas físicas. Nestes locais, os maiores problemas são a baixa renda, a cultura do crime, do tráfico, o baixo nível educacional, o baixo nível de instrução, de qualificação para trabalho. A favela não é o problema, mas sim as condições e a realidade de vida em que vive as pessoas que nela se encontram. Este sim é um problema que deveria receber intervenções.

REFERÊNCIAS

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

COTS - **Caderno de Orientação Técnico Social**. Caixa Econômica Federal. 2010.

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

GOMES, Gláucia Carvalho. **O projeto de “urbanização” Vila Viva e a valorização do valor na reprodução social do espaço de Belo Horizonte**, Minas Gerais, Brasil. 2008



MELO, Izabel Dias de Oliveira. **O espaço da Política e as Políticas do espaço:** tensões entre o programa Vila Viva e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte. Belo Horizonte, Departamento de Geografia da UFMG, 2009.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Programas e Projetos.** Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=programaseprojetos&tax=12063&lang=pt_BR&pg=6080&taxp=0&> Acessado em 15/11/2010.

PIMENTA, Denise Aparecida; JANUÁRIO, Fernando dos S.; PINTO, Geise Pinheiro; NOGUEIRA, Maria Luísa M. Programa Vila Viva: Contradições e Resistências no processo de urbanização de uma favela em Belo Horizonte. Minas Gerais. 2009

Manifesto “Programa Vila Viva ou Vila Morta” disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2008/10//429698.pdf>> Acessado em 20/11/2011