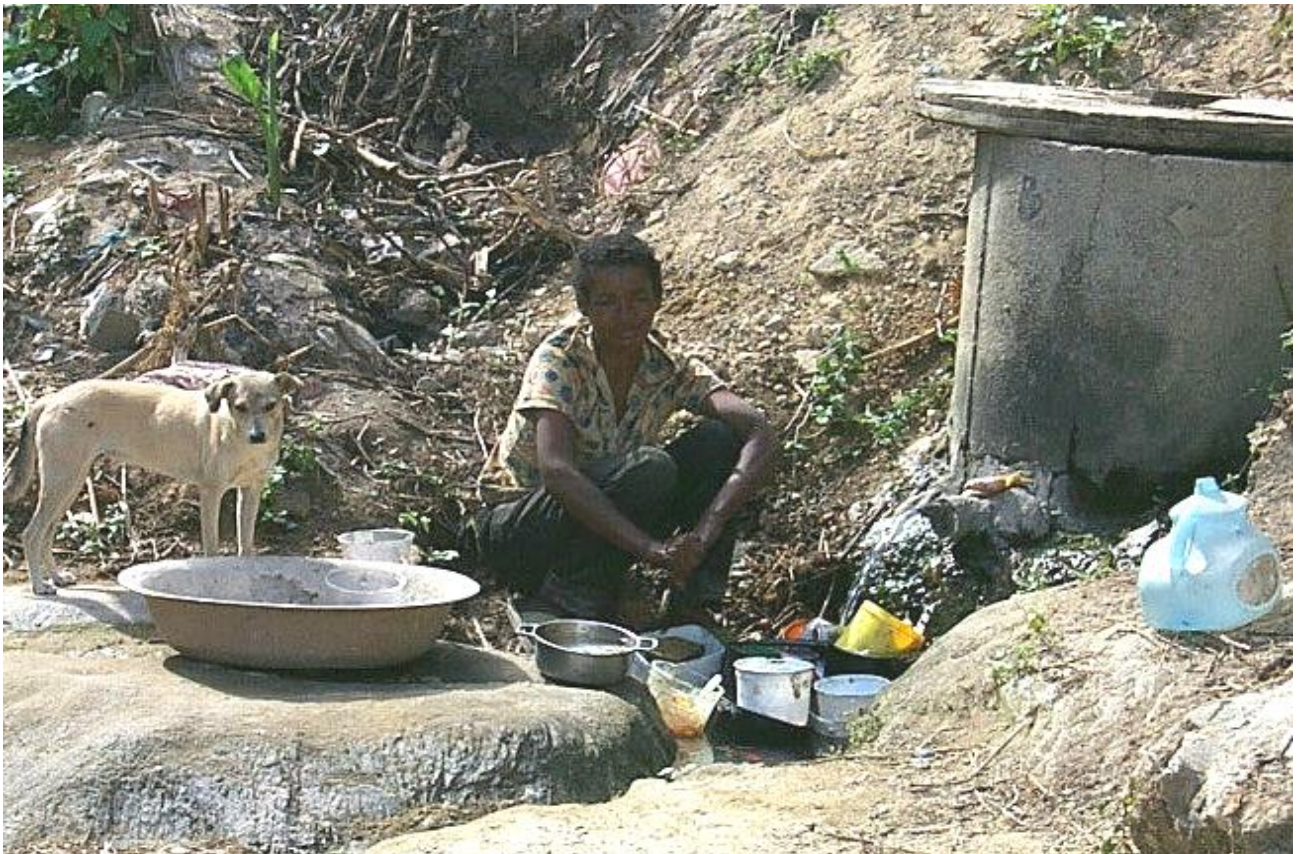


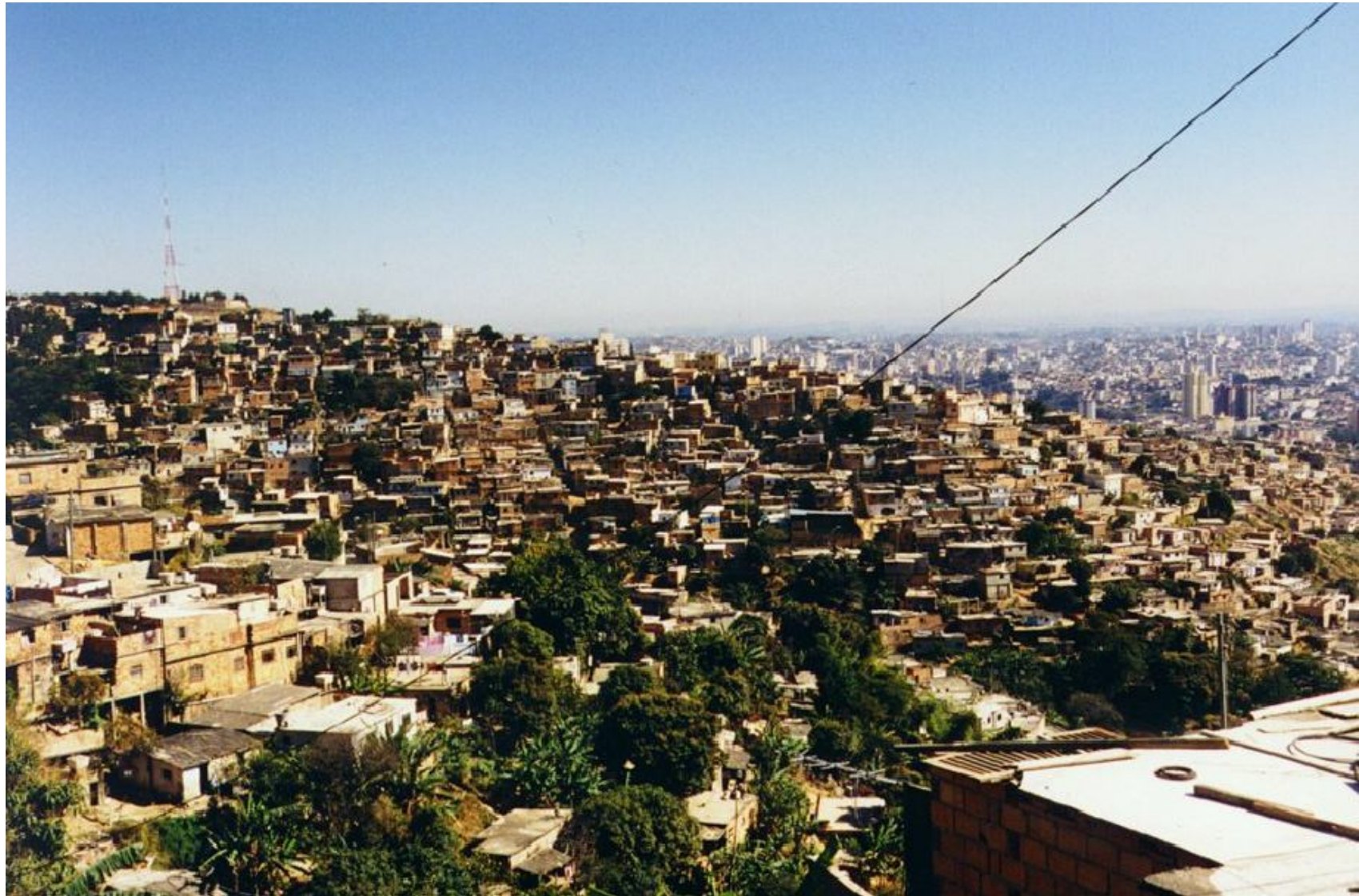
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**GESTÃO URBANA COMO PROCESSO INTEGRADO:
O ALCANCE SANITÁRIO DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM BELO HORIZONTE**

Flávia Caldeira Mello



Belo Horizonte – 2005



Aglomerado da Serra
FONTE: GGSAN, 2001.

FLÁVIA CALDEIRA MELLO

**GESTÃO URBANA COMO PROCESSO INTEGRADO: O ALCANCE
SANITÁRIO DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia, Mestrado em Geografia, do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço
Orientador: Prof. Dr. Geraldo Magela Costa

**Belo Horizonte
Instituto de Geociências – UFMG
Agosto de 2005**

M527g Mello, Flávia Caldeira.
2005 Gestão urbana como processo integrado [manuscrito] : o alcance sanitário da urbanização de favelas em Belo Horizonte / Flávia Caldeira Mello – 2005.
xxi, 233 f. : il., fots. (color.), gráfs. (color), mapas (color.), tabs.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2005.

Orientador: Geraldo Magela Costa.

Área de concentração: Organização do espaço.

Bibliografia: f. 220-225.

Inclui anexos e apêndice.

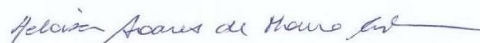
1. Favelas – Urbanização – Teses. 2. Saneamento – Teses. 3. Política urbana – Teses. I. Costa, Geraldo Magela. II. Título. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências.

CDU: 711.4(815.1)

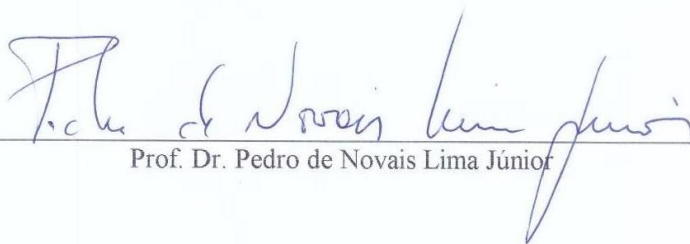
Dissertação defendida e aprovada, em 31 de agosto de 2005, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:



Prof. Dr. Geraldo Magela Costa



Prof. Dr. Heloisa Soares de Moura Costa



Prof. Dr. Pedro de Novais Lima Júnior

À minha filha,
Laura.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Geraldo Magela Costa, pela orientação segura e questionamentos construtivos ao longo do processo de elaboração desta dissertação, exercendo com maestria o papel de mediação entre teoria e empirismo.

À Professora Heloísa Soares de Moura Costa, pelas contribuições desde o Seminário de Dissertação e pela continuidade nesse processo com a participação na banca de defesa, além das discussões em sala de aula ao longo do curso, que muito contribuíram para a compreensão dos processos de formação das favelas.

Ao Professor Léo Heller, do Departamento de Engenharia Sanitária, da Escola de Engenharia da UFMG, pelo exemplo no trato com as questões da interface do saneamento com a sua missão social, desde o Curso de Especialização em Engenharia Sanitária; pelas contribuições trazidas quando de sua participação no Seminário de Dissertação, bem como das sugestões de bibliografias e diálogos em torno da metodologia e do desenvolvimento da pesquisa, auxiliando-me na compreensão dessa tão necessária ciência.

Ao Professor Cássio Hissa, por ter me apresentado os conceitos da geografia, aumentando meu respeito a ela como disciplina, bem como a compreendendo na sua trajetória para a transdisciplinaridade; e por exercer sua profissão com tal vocação e comprometimento, que premia a todos que tem o privilégio de ser seu aluno.

À Laura, filhinha querida, muito amada, meu presente de Deus, de quem eu tomei muito tempo para percorrer esse caminho, mas que generosamente me apoiou e me ajudou, incentivou nos momentos difíceis, acolheu nas horas de desesperança e se alegrou com as etapas vencidas; pela participação, pelas massagens nas costas, pelo fato de existir e de ser essa pessoa tão especial, muito obrigada!

Ao Jorge, companheiro de todas as horas, testemunha das angústias e do entusiasmo, apoio seguro, presença constante, fonte de amor, carinho, confiança; pela cumplicidade no descobrimento da geografia.

Aos meus pais, Hélio e Eylan, com quem eu aprendi a me colocar no lugar do outro, a respeitar as diferenças e a não me conformar com as injustiças; pelo exemplo, pela presença e pelo incentivo.

Aos meus irmãos, Alba, Emerson e Fabiano, pela convivência solidária, pela amizade e companheirismo, pela participação na "brigada de apoio à filha abandonada". Agradeço em especial à Alba, pela presença em todas as horas, na palavra amiga, de incentivo, pela alegria calorosa.

À minha querida amiga Daniëlle, irmã de coração, presença em todos os momentos, desde há muitos anos, mas fundamental nesse percurso, não só suprimindo minha ausência profissional, enquanto trabalhamos juntas, mas também, e principalmente, pela amizade constante, pelas críticas e contribuições, pela compreensão infinita, carinho e cuidados.

À amiga Aparecida, pela referência de garra, esforço, coerência, ternura e pelo coração enorme, que me acolheu e ajudou, desde os tempos de faculdade de engenharia; pela colaboração constante nos cuidados com a Laura.

Ao Claudius, pela compreensão e compartilhamento extra de tarefas junto à nossa filha; pela referência política e profissional, de engajamento, de coerência no trabalho e na vida.

Aos amigos Ana Flávia, Luis Carlos e Izabel, pelo apoio, leitura crítica e contribuições nos vários momentos; pelas palavras de incentivo, sempre, pela compreensão da distância e, apesar disso, pela presença fraterna, divertida, descontraída.

Ao amigo Marcos Ubirajara pela inestimável contribuição no tratamento dos dados geográficos do Plano Municipal de Saneamento.

Aos amigos e colegas de trabalho, Carlos Flores e Samy, pelo estímulo, apoio, primeiras leituras do projeto e compartilhamento de experiências.

Aos amigos e colegas de trabalho, Inês, Cláudia Júlio, Fernandinha, Águida, Paula, Dora, Dodora, Fabiana, Haydèe, Gilma, Paulo César, Júlio e tantos outros, na Secretaria de Planejamento, que colaboraram muito, às vezes sem nem perceber, com comentários, estímulos e carinho.

Aos amigos e colegas de trabalho da URBEL, Cristina Magalhães, Sílvia Andère, Aluísio Rocha Moreira, Júnia, Nara, Ercília, Lucinete, Karla, Ivana, Andréa Giovanini, Débora(s), Walkíria, Rodrigo, Fatão, enfim, todos que compartilhamos o respeito e o compromisso com o trabalho junto à população de vilas e favelas de Belo Horizonte.

Aos amigos e colegas do Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP.

À Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, na pessoa do Secretário Municipal de Planejamento, Aluísio Marques, por ter me possibilitado realizar esse curso de mestrado, enquanto desenvolvia minhas atribuições.

Aos professores e funcionários da Pós-graduação do IGC. Em especial à Paula, da Secretaria de Pós-graduação, que com discrição, eficiência e solicitude, colaborou em vários momentos críticos para o cumprimento das exigências do curso.

Aos colegas de turma do Mestrado, companheiros de jornada, cujas experiências diversas foram tão generosamente compartilhadas, bem como as angústias, dificuldades e, principalmente, as alegrias: Mônica Bedê, Mônica

Campolina, Sofia, Amélia, Fabiana, Vero, Zé Luis, Vandeir, Matusalém, Giovana, Janete, Mariana, Humberto, Maria Luísa, Baretta, Godoy, Leticia, Luana, Paulo Dimas, enfim, todos cuja convivência foi tão enriquecedora; aos que desistiram no percurso, minha compreensão e estímulos pra que retomem o caminho.

À amiga Mara Hissa, muito mais do que minha revisora, minha guia segura no difícil e tortuoso trajeto da escrita; mais ainda, pela disponibilidade, hospitalidade, compartilhamento das longas horas da madrugada, lapidando as idéias e as palavras.

Aos amigos e parentes de quem eu me distanciei nesses anos de mestrado, mas que nunca deixaram de mandar seu recado, reservando espaço para a reaproximação.

À Deus, meu porto seguro, pela oportunidade da vida e do aprendizado.

*E um rio de asfalto e gente,
Entorna pelas ladeiras,
Entope o meio-fio.
Esquina, mais de um milhão,
Quero ver, então
A gente...
Gente... gente...*

(Lô Borges)

RESUMO

A gestão urbana como um processo integrado implica a conjugação de políticas no espaço e no tempo, de modo a lidar com a complexidade dos problemas urbanos. As favelas constituem um destes espaços complexos, componentes das cidades modernas. Desde a década de 1980, as políticas públicas voltadas para o atendimento destas áreas pressupõem a sua permanência, como alternativa de solução habitacional, associada a estratégias de urbanização e regularização da posse, de modo a tornar estes territórios habitáveis. As políticas setoriais de habitação (voltadas para a redução do déficit qualitativo através da urbanização de favelas) e de saneamento, e sua possível integração, em Belo Horizonte na década de 1990, constituem a preocupação principal desta pesquisa. Para avaliar o alcance sanitário da urbanização das favelas, é escolhido o Orçamento Participativo como o programa de referência para o desenvolvimento da pesquisa. Este programa tem como princípio a participação social nas práticas de gestão, minimizando os problemas da democracia representativa. A política de saneamento tem como princípios: a universalização, a equidade e a qualidade na prestação dos serviços. Contudo, pesquisam-se as lacunas deixadas pela sua atuação, que são especialmente significativas nas favelas, diante da avaliação de que se privilegiou o atendimento por abastecimento de água em detrimento das demais áreas do saneamento e, em especial, a do esgotamento sanitário. As análises acerca do saneamento utilizam-se das bases de dados domiciliares do IBGE, dos Censos de 1991 e de 2000, para determinar os índices de atendimento por água e esgoto e os índices incrementais de água e esgoto (no período 1991-2000) para o universo das favelas e conjuntos do município (especialmente para os setores subnormais). Para um aprofundamento em relação aos dados do IBGE, utilizam-se as informações do Plano Municipal de Saneamento, focalizando-se treze favelas e conjuntos habitacionais populares. Foram observados avanços importantes na política de urbanização de favelas, no que se refere à metodologia de atuação, investimentos significativos e continuados e à dispersão geográfica das intervenções. Também foram percebidos alguns avanços no atendimento de favelas por saneamento básico. Contudo, não pôde ser determinada uma significativa integração entre as políticas estudadas, na medida em que as áreas que mais receberam investimentos em urbanização ainda apresentam situações de carências relevantes de serviços de esgotamento sanitário.

Palavras-chave: Urbanização de favelas; Saneamento básico; Direito à cidade; Gestão urbana; Políticas setoriais.

ABSTRACT

Urban management as an integrated process implies the combination of policies in space and time, in order to deal with the complexity of urban problems. Slums are one of these complex spaces, components of modern cities. Since the 1980s, public policies focused on these areas require their permanence as an alternative solution to housing, coupled with strategies of urbanization and settlement of the tenure, in order to make these areas habitable. The main concern of this research are policies related to housing (focused on the reduction of the qualitative deficit through the urbanization of slums) and sanitation, and their possible integration, in Belo Horizonte in the 1990s. In order to evaluate the sanitary reach of the urbanization of slums the Participatory Budget has been chosen as the reference program to the development of the research. This program has as its principle the social participation in management practices, minimizing the problems of representative democracy. The sanitation policy has the following principles: universalization, equity and quality in the provision of services. However, the research concentrates on the gaps left by its actions, which are especially significant in the slums, considering that it has focused on the sanitation services related to water supply at the expense of other areas of sanitation, especially sanitary sewer. The analysis on sanitation are based on IBGE's household databases available in the Brazilian Census of the years of 1991 and 2000, in order to determine the water and sewer's attendance rates and incremental attendance rates (in the period between 1991 and 2000), considering the total amount of slums in the municipality (especially in "sub-normal" sectors). For a deeper approach beyond IBGE's databases, the information available in the Municipal Sanitation Plan is used, focusing on thirteen slums and popular housing complexes. Important advances were observed in the slums urbanization policy, regarding the methodology of service provision, significant and sustained investments and geographical dispersion of operations. Some advances were also noticed in the basic sanitation service provision in slums. However, a significant integration between the policies studied could not be determined, insofar as the areas that received more investments in urbanization still present a relevant lack in the provision of sewer services.

Key-words: Slums urbanization; Basic Sanitation; Right to the city; Urban Management; Sectorial Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS

AVSI – *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale*

BH – Belo Horizonte

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

Caixa – Caixa Econômica Federal

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CEURB – Centro de Estudos Urbanos da UFMG

CHISBEL – Coordenação de Habitação de Interesse Social

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

COMAG – Companhia Mineira de Água e Esgotos

COMFORÇA – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento

COMUSA – Conselho Municipal de Saneamento

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

DEMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgoto

DPP – Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

EUA – Estados Unidos da América

FERROBEL – Ferro de Belo Horizonte S.A.

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIPLAN – Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado

FNHP – Fundo Municipal de Habitação Popular

FUMARC – Fundação Mariana Resende Costa

GEOP/SMPL – Gerência do Orçamento Participativo da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento

GGOP – Grupo Gerencial do OP

GGSAN – Grupo Gerencial de Saneamento

GGSAN – Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP

GTC – Grupo Técnico da Concessão

GTZ – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica

HBB – Programa Habitar Brasil – BID

I PND – 1º Plano Nacional de Desenvolvimento

Iab – Índice de Abastecimento de Água

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ice – Indicador atendimento por coleta de esgoto

ICH – Índice de Carência Habitacional

Icv – Índice de Controle de Vetores

Idr – Índice de Drenagem Urbana

Ies – Índice de Esgotamento Sanitário

II PND – 2º Plano Nacional de Desenvolvimento

IIAA – Índice Incremental de Atendimento por Abastecimento por Abastecimento de Água

IIAE – Índice Incremental de Atendimento por Coleta de Esgotos

Iie – Indicador de atendimento por interceptação de esgotos

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana

Irs – Índice de Resíduos Sólidos

ISA – Indicador de Salubridade Ambiental

ISSQN – Imposto sobre serviços de qualquer natureza

LPOUS – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo

MINIPLAN – Ministério do Planejamento

MINTER – Ministério do Interior

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU-HÁBITAT – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

OP – Orçamento Participativo

OPH – Orçamento Participativo da Habitação

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco

PGE – Planos Globais Específicos

PIU-RMBH – Programa de Integração Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PMS – Plano Municipal de Saneamento

PROAS – Programa de Reassentamento Monitorado

PRODABEL – Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A

PRODECOM – Programa de Desenvolvimento de Comunidades

PROFAVELA – Programa Municipal de Regularização de Favelas

Programa PAT-PROSANEAR – Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda

PROSAM – Programa de Saneamento Ambiental das Bacias do Arrudas e do Onça

PROSANEAR – Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda

PUC Minas – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SE-4 – Setor Especial – 4

SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República

SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SEPLAN-MG – Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais

SEPURB – Secretaria de Políticas Urbanas

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SETAS – Secretaria de Trabalho e Ação Social

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SMPL – Secretaria Municipal de Planejamento

SNIS – Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento

SNPLI – Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado

SUDECAP – Superintendência do Desenvolvimento da Capital

SUPURB – Superintendência de Urbanização

UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UP – Unidades de Planejamento

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

UTP – União dos Trabalhadores de Periferia

ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1: Como funciona o OP

91

LISTA DE MAPAS

Mapa 3.1: Empreendimento do Orçamento Participativo em favelas Belo Horizonte – 1994 a 2000	99
Mapa 4.1: Abastecimento de água – Setores censitários – Belo Horizonte – 2000	143
Mapa 4.2: Esgotamento Sanitário – Setores censitários – Belo Horizonte – 2000	149
Mapa 4.3: Áreas não atendidas por esgotamento sanitário – Belo Horizonte – 2000	159
Mapa 4.4: Situação do atendimento por esgotamento sanitário, interceptação e tratamento de esgotos)	161
Mapa 5.1: Favelas e conjuntos populares contemplados pelo OP – Belo Horizonte – 1994-2000	168
Mapa 5.2: Nível de investimento em urbanização de favelas pelo Orçamento Participativo – Belo Horizonte – 2004	173
Mapa 5.3: Limites setores censitários subnormais 1991 X limites favelas/cojuntos – Belo Horizonte	175
Mapa 5.4: Limites setores censitários subnormais 2000 X limites favelas/cojuntos – Belo Horizonte	176
Mapa 5.5: Situação de atendimento por coleta de esgoto favelas e conjuntos selecionados – Belo Horizonte – 2004	196

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1: % de recursos para urbanização em vilas, por ano de OP por região administrativa e total	104
Gráfico 3.2: % recursos aprovados OP em urbanização de vilas/recurso aprovados na regional X % população vilas por regional e BH	105
Gráfico 3.3: % recursos urbanização em vilas OP 94 a 2000 X % população em vilas regional Centro Sul	106
Gráfico 3.4: % recursos aprovados urbanização em vilas OP 94 a 2000 X % população em vilas Regional Norte	107
Gráfico 3.5: % recursos aprovados urbanização em vilas OP 94 a 2000 X % população em vilas Regional Leste	107
Gráfico 3.6: % recursos aprovados para urbanização de favelas por regional – OP 94 a 99/2000	108
Gráfico 3.7: % de conclusão do OP – Urbanização de favelas e demais tipos de empreendimentos	111
Gráfico 3.8: % conclusão empreendimentos OP 94 a 2000 por regional	114
Gráfico 4.1: Índice de Atendimento (%) por Abastecimento de Água	140
Gráfico 4.2: Índice de Atendimento por Abastecimento de Água (1991-2000)	141
Gráfico 4.3: Déficit no Abastecimento de Água – Belo Horizonte (1991-2000)	145
Gráfico 4.4: Índice de atendimento (%) por coleta de esgoto – Belo Horizonte (1991-2000)	146
Gráfico 4.5: Índice de atendimento por coleta de esgoto – Belo Horizonte, MG e Brasil (1991-2000)	146
Gráfico 4.6: Déficit no Esgotamento Sanitário – Belo Horizonte – 1991-2000	148
Gráfico 4.7: Índice incremental de atendimento (%) por Abastecimento de Água	152
Gráfico 4.8: Índice incremental de atendimento (%) por Abastecimento de Água (só rede geral) – Domicílios urbanos em Belo Horizonte	153
Gráfico 4.9: Índice incremental de atendimento (%) por Coleta de Esgoto – Domicílios urbanos em Belo Horizonte (1991-2000)	154
Gráfico 4.10: Índice incremental de atendimento (%) por Coleta de Esgoto (só rede geral) – Domicílios urbanos em Belo Horizonte (1991-2000)	155
Gráfico 5.1: Índice de atendimento por abastecimento de água agregado por favelas X Investimento OP – Belo Horizonte – 2000	185
Gráfico 5.2: Índice de atendimento por esgotamento sanitário agregado por favelas X Níveis de investimento OP – Belo Horizonte – 2000	190

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1: Caracterização das Tipologias Habitacionais em Situação de Necessidade de Ação Governamental em um Município	50
Quadro 2.2: Inadequação Habitacional	52
Quadro 4.1: Atuação da Copasa / Atuação do município	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Atuação da CHISBEL – 1971 a 1983	60
Tabela 2.2: Situação da Elaboração dos Planos Globais Previstos de Vilas e Favelas	74
Tabela 3.1: Dados Gerais do OP 1994 a 2004	95
Tabela 3.2: Número de Empreendimentos Aprovados, em Andamento e Concluídos, por edição de OP	96
Tabela 3.3: Recursos Aprovados para Urbanização de Vilas e Favelas nos OP 1994 a 1999-2000	98
Tabela 3.4: População residente em Belo Horizonte por região administrativa 1993/2000 Total, em Setores Subnormais e em Favelas	101
Tabela 3.5: População residente em Belo Horizonte por região administrativa 1993/2000 Total e em Favelas e Conjuntos Antigos	103
Tabela 3.6: Número de Empreendimentos de Urbanização de Favelas por Fase de Execução – dos OP 1994-2000	109
Tabela 3.7: Número de Empreendimentos por Fase de Execução – dos OP 1994-2000 (Infra-estrutura, Educação, Saúde, Esportes, Assistência Social, Meio Ambiente)	110
Tabela 3.8: Valores Aprovado, Realizado, a Realizar e Total do OP 1994 a 1999/2000	115
Tabela 3.9: Valores Médios, Máximos e Mínimos dos Empreendimentos de Urbanização de Favelas dos OP 1994 a 1999/2000	117
Tabela 3.10: Valores Médios, Máximos e Mínimos dos Prazos de Execução dos Empreendimentos (Concluídos e em Andamento) de Urbanização de Favelas dos OP 1994 a 1999-2000	118
Tabela 4.1: Índice de Atendimento por Abastecimento de Água Belo Horizonte, Minas Gerais e Brasil	142
Tabela 4.2: Índice de Atendimento por Coleta de esgoto	147
Tabela 4.3: Indicadores do Plano Municipal de Saneamento	164
Tabela 5.1: Recursos do Orçamento Participativo por Favela ou Conjunto Habitacional Popular Aplicados, a Aplicar e Previstos (em R\$) ¹ – 1994 a 2000	169
Tabela 5.2: Atendimento por abastecimento de água e coleta de esgoto agregados por favelas (Belo Horizonte-1991)	178
Tabela 5.3: Atendimento por abastecimento de água e coleta de esgoto agregados por favelas (Belo Horizonte-2000)	179

Tabela 5.4: Índice de Atendimento por Abastecimento de Água X Nível de Investimento do OP Favelas e Conjuntos de Belo Horizonte (2004)	182
Tabela 5.5: Índice de Atendimento de Atendimento por Esgotamento Sanitário X Nível de Investimento do OP Favelas e Conjuntos de Belo Horizonte (2004)	187
Tabela 5.6: Favelas e Conjuntos Populares Seleccionados para Determinação de População não Atendida por Esgotamento Sanitário (Belo Horizonte)	195
Tabela 5.7: Áreas Seleccionadas por População Atendida e não Atendida por Esgotamento Sanitário	197
Tabela 5.8: Nível de Investimento do OP em Atendimento de Esgoto	198

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ESTRUTURA DA PESQUISA	9
1. PLANEJAMENTO, GESTÃO URBANA E POLÍTICAS SETORIAIS	13
2. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SETORIAIS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E DE SANEAMENTO EM BELO HORIZONTE	35
2.1. Conceitos e Histórico da Política Habitacional de Urbanização de Favelas	36
2.1.1. Reflexões sobre Limite e Território	37
2.1.2. O Conceito de Favela	45
2.1.3. Surgimento e Evolução das Políticas Públicas Voltadas para as Favelas em Belo Horizonte	54
2.2. Saneamento Básico em Belo Horizonte	77
2.2.1. Histórico do Saneamento em Belo Horizonte	79
3. A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	86
3.1. O Orçamento Participativo em Belo Horizonte	87
3.2. Empreendimentos do Orçamento Participativo em Vilas e Favelas	97
3.2.1. Definição do Universo de Trabalho do Orçamento Participativo em Favelas	100
3.2.2. Execução de Empreendimentos dos OP 94 a 99/2000, em valores financeiros	114
4. A GESTÃO E A SITUAÇÃO ATUAL DO SANEAMENTO EM BELO HORIZONTE	122
4.1. A Gestão do Saneamento em Belo Horizonte	122
4.2. Saneamento Básico nas Ações de Urbanização de Favelas através do OP e o Convênio Operacional para sua Viabilização	129
4.3. A situação Sanitária Atual de Belo Horizonte	137
4.3.1. Índice de Atendimento por Abastecimento de Água e Coleta de Esgotos Sanitários para Belo Horizonte: Conjunto dos Setores, Setores Comuns e Setores Especiais de Aglomerado Subnormal	139
4.3.2. O Índice Incremental de Atendimento por Saneamento Básico para Belo Horizonte: Conjunto dos Setores, Setores Comuns e Setores Especiais de Aglomerado Subnormal	151

4.3.3. O Plano Municipal de Saneamento	156
5. O ALCANCE SANITÁRIO DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	166
5.1. Resultados da Urbanização de Favelas Através do Orçamento Participativo	166
5.2. Resultados do Atendimento por Saneamento Básico em Favelas através dos dados do IBGE	174
5.3. Superposição dos Resultados de Urbanização de Favelas e Saneamento Básico	181
CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	220
ANEXOS	226
Anexo 1 – CENSO 1991 – Setores Subnormais Agregados por Favela	226
Anexo 2 – CENSO 2000 – Setores Subnormais Agregados por Favela	229
APÊNDICE – SITUAÇÃO ATUAL DOS PLANOS GLOBAIS ESPECÍFICOS (PGE)	232

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento industrial e a conseqüente ampliação da urbanização, concebidos ao longo da história moderna, desenvolvem e consolidam ambientes marcados por desequilíbrios de toda ordem, que abrangem questões sociais, ambientais e físicas. Nesse contexto, os estudos urbanos se consolidam como uma resposta aos problemas que se acumulam, diante do crescimento das cidades e das grandes metrópoles. Assim como os estudos urbanos, o planejamento surge, ainda no século XIX, frente à necessidade de se estruturar respostas para esses problemas.

As cidades, que se expandem na Era Industrial “[...] como centros de riqueza e prosperidade, também se caracterizam pela superlotação, altos níveis de morbidade e mortalidade, carências crônicas e pobreza” (CLARK, 1985, p. 227). Assim, ações políticas tornam-se urgentes para sanar ou minimizar os problemas inerentes ao desenvolvimento urbano.

O processo de urbanização brasileiro foi produzido em uma fase pré-industrial que coincide com o fim do escravismo e com a Proclamação da República. Antes deste período, o Brasil possuía uma rede urbana pouco desenvolvida, de concentração litorânea, derivada das características da economia, essencialmente agroexportadora e de caráter monocultor. Segundo Francisco de Oliveira (1982, p. 36), os “[...] pressupostos históricos na formação do urbano na Economia Brasileira são derivados da formação da economia colonial e da divisão social do trabalho”. Assim, passam a se localizar, nas cidades, tanto os aparelhos que fazem a ligação da produção com a circulação internacional de mercadorias como os aparelhos do Estado, que necessita de um local privilegiado

para instalar sua sede (OLIVEIRA, 1982, p.37-39). Contudo, é a industrialização que altera e intensifica a urbanização, dando início a um processo migratório que transforma a relação cidade-campo. Para Oliveira (1982, p. 38), a industrialização não deflagra o processo de urbanização na sociedade e na economia brasileira: “Ela vai redefinir o que é o urbano, porque ele passa a ser a sede não só dos aparelhos burocráticos do Estado quanto do capital comercial, mas também do novo aparelho produtivo que é a indústria”.

A urbanização brasileira se desenvolveu tanto na forma de um *laissez faire urbano*, vinculado aos movimentos centralizadores do capital, como, também, de forma planejada, dentro da noção de modernização da sociedade, promovida através dos limites conservadores.

As cidades têm seu grande impulso no Brasil a partir da década de 1950, quando ocorre a inversão do setor secundário sobre o setor primário na economia. Este processo de industrialização é resultado de um esforço conduzido pelo Estado, através da organização de setores e do incentivo à formação de grupos empresariais (MARICATO, 2001).

De 1940 a 1980, o PIB brasileiro cresceu a taxas muito altas. A riqueza gerada neste período, no entanto, manteve a característica de concentração de renda. A população, através dos fluxos migratórios intensos, correu à cidade em busca de melhores oportunidades de trabalho.

Observa-se que o panorama político que servia de pano de fundo a esse processo não era muito distinto do verificado no início do século: o populismo, as oligarquias se revezando no poder, com pequenas mudanças aparentes, apenas o suficiente para que se pudesse permanecer perpetuando o mesmo regime. Segundo Leonardo Avritzer (2002, p. 569), “[...] no Século XX o sistema político brasileiro foi altamente instável, em decorrência da competição das elites. [...]”

Entre 1945 e 1964, o regime político dominante foi uma forma instável de populismo semidemocrático”.

O crescimento das cidades brasileiras e o processo de metropolização apontam para um rumo predatório social e ambiental. A degradação contida nas cidades, o caos urbano e a violência têm pautado a questão urbana para o governo e para a sociedade. O planejamento e a gestão urbana têm desafios que, embora colossais, podem ser viabilizados se atenderem aos pressupostos de conhecimento da cidade real e de criação de espaços democráticos para dar visibilidade aos conflitos (MARICATO, 2001).

Nesse contexto, a tendência à urbanização da população brasileira, associada ao processo de crescente exclusão, traz à tona a necessidade de se refletir sobre o surgimento e a evolução das favelas e sobre as políticas atualmente adotadas para intervenção do poder público em seu ambiente.

A exemplo do que está acontecendo no contexto mais amplo do mundo em desenvolvimento, também na América Latina [...] o processo de produção informal do espaço urbano está avançando de maneira significativa. Áreas já ocupadas estão se adensando e novas ocupações têm surgido, cada vez mais em áreas de preservação ambiental, áreas proteção de mananciais, áreas públicas e áreas de risco. A urbanização da pobreza tem tido todo tipo de implicações nefastas — socioambientais, jurídicas, econômicas, políticas e culturais — não só para os ocupantes dos assentamentos, mas para as cidades como um todo (FERNANDES, 2003, p. 1).

A permanência das favelas como elemento constituinte das cidades modernas brasileiras é uma diretriz das políticas habitacionais implementadas nos diversos níveis de governo, acompanhada de ações de urbanização, regularização fundiária e desenvolvimento socioeconômico. O conjunto dessas ações é entendido como *redução do déficit qualitativo habitacional*.

A gestão urbana como um processo integrado, na qual se inserem as ações de saneamento básico nas áreas de favelas, isoladas ou concatenadas às políticas

de urbanização levadas a efeito nestas áreas, constitui a preocupação central deste trabalho. A gestão urbana, em seu sentido mais amplo, traz em si a idéia da unidade de ação, de conjugação de olhares e esforços no espaço e no tempo. O sujeito deste processo já foi entendido como o Estado, dentro de um enfoque socialista ou da social democracia, ou como o mercado, acompanhando a teoria do Estado Mínimo, nos marcos do Neo-Liberalismo.

A prática de uma gestão integrada apresenta algumas limitações como: a atuação isolada nas diversas esferas de governo das cidades e as razões históricas deste processo na área do saneamento e da habitação; a dificuldade de interlocução entre as diversas áreas do conhecimento, bem como a disputa por espaços de decisão e por poder de alocação, resultando na dificuldade de se alcançar um consenso de idéias e, conseqüentemente, uma complementaridade entre as políticas e ações no espaço urbano; entre outras.

Ermínia Maricato aponta as dificuldades de realização de uma gestão integrada, ao refletir sobre os planos de ação, listando o que denomina de alguns *constrangimentos* presentes nos planos urbanísticos:

[...] falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana; falta de previsão, em especial, da orientação e localização dos investimentos; linguagem hermética 'especializada' e propostas setoriais desvinculando o físico do social; conteúdo restrito a diretrizes gerais vagas ou normas de uso e ocupação do solo para a cidade formal (leia-se cidade do 'mercado'), enfim [...] [um] histórico de descasamento entre leis, investimentos e gestão (operação, gerenciamento) (MARICATO, 2000, p. 181).

A presente pesquisa avalia a política de urbanização de favelas em Belo Horizonte nos últimos vinte anos, enfocando as diversas experiências desenvolvidas no Município, que vão do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) ao Orçamento Participativo (OP). Estuda-se de forma mais detalhada este último programa, através do qual foram feitas as principais

intervenções na urbanização de favelas da década de 1990. Nesta avaliação, pesquisa-se, ainda, a efetividade do atendimento por abastecimento de água e sistema de esgotamento sanitário concomitantes à atuação do OP.

A consolidação de práticas como a do Orçamento Participativo é uma inovação retratada como fenômeno social, quando os movimentos organizados compartilham da elaboração do orçamento com o poder executivo, significando um avanço político para além dos processos de reivindicação. Trata-se de um novo tipo de descentralização e de processo de democratização, que surge a partir de uma concepção de poder local, defendida por governos de cunho democrático-popular. Essa alternativa pode ser compreendida como uma resposta à sobrecarga de problemas das cidades, diante do consenso de que as soluções planejadas por burocratas no âmbito nacional — que não vivem o cotidiano da população — são cada vez mais impotentes (GENRO, 1997, p. 10).

Este processo tem sido classificado por alguns autores de prática de democracia direta, como contraponto à prática existente de democracia representativa. O início do processo dos Orçamentos Participativos está situado no fim da década de 1980, em governos municipais administrados pelo Partido dos Trabalhadores, havendo algumas controvérsias a respeito de onde e quando a primeira experiência teve lugar, com essas características deliberativas que distingue o processo de outros de caráter consultivo (SOUZA, 2002).

O OP permite a conquista de melhorias na urbanização através da organização e mobilização das comunidades, abrindo espaço para que os moradores de favelas acessem recursos que antes eram direcionados prioritariamente para a cidade formal. Este programa tem estimulado a participação e o envolvimento popular, em todas as fases — da elaboração do projeto à implementação das obras — apesar de, a princípio, essas ações serem pontuais ou parciais. As intervenções contemplam urbanização de vias, vielas,

becos e escadarias, além de equipamentos de cultura, saúde, educação, assistência social e esportes.

A partir da concepção e da elaboração metodológica da intervenção estrutural¹ em favelas, ações passam a ser promovidas de forma mais integrada, com o objetivo de reestruturação profunda dos núcleos. Esta metodologia se traduz na elaboração dos Planos Globais Específicos (PGE), instrumentos previstos no Plano Diretor de Belo Horizonte que, a partir de 1998, passam a ser exigidos para cada vila que conquista empreendimentos no processo do Orçamento Participativo. Os PGE's representam um ganho importante para a urbanização de favelas, pois significam propostas de intervenções que permitem a articulação de ações parciais, porém seqüenciais. Há, também, um componente significativo de participação neste processo, com a constituição dos Grupos de Referência, que são formados pelas principais lideranças do núcleo em estudo, além de demais atores sociais que estiverem envolvidos no processo — tais como entidades religiosas, de classe, empresariais, culturais etc. Além de atuar na elaboração do Plano, desde o diagnóstico até a definição da ordem de prioridade das etapas, o Grupo de Referência também desempenha papel importante nas fases subsequentes: na captação de recursos — seja através do Orçamento Participativo ou de instituições financiadoras —, no acompanhamento dos projetos, orçamentos, negociação com as famílias a serem reassentadas e, por fim, durante as obras.

¹ A referida intervenção estrutural consiste na concepção de uma intervenção baseada em três eixos principais: sócio-organizativo; urbanístico-ambiental e jurídico-legal. Trata-se de uma metodologia elaborada a partir da experiência do Programa Alvorada, implementado pela prefeitura de Belo Horizonte a partir de um convênio com a entidade italiana AVSI (Associazione Volontari per il Servizio Internazionale). Foi a partir da atuação do Alvorada, na Vila Senhor dos Passos, que se desenvolveu a elaboração dos Planos Globais Específicos, como estratégia para nortear as intervenções em favelas, especialmente a partir do Orçamento Participativo.

As comunidades, muitas vezes, se mobilizam para conquistar intervenção em um determinado setor da favela que já apresenta um razoável nível de urbanização, mas que, todavia, ainda não possui esgotamento sanitário. Trata-se de uma tentativa de envolver a Prefeitura na reivindicação pelo saneamento, já que existe uma resistência muito grande da Companhia Estadual de Saneamento em promover a implantação de redes coletoras de esgoto no interior das favelas. As justificativas são de que há impedimentos técnicos, o que, em diversas circunstâncias, é real. Porém, os prazos e a política de investimentos das duas instâncias de governo, COPASA e Prefeitura, revelam-se de difícil articulação e, em muitos casos, as obras são concluídas sem a necessária ação de saneamento básico. Para tentar minimizar os problemas de programação e desarticulação entre a atuação da Prefeitura e da COPASA, foram criados convênios operacionais que permitiram que a Prefeitura executasse obras pela Concessionária, o que tem significado avanços em relação à situação original.

Em paralelo, a Companhia Estadual possui uma política de investimentos baseada na captação de financiamentos e realização de programas, seguindo um planejamento interno próprio, sem interface na sua elaboração ou na divulgação de suas metas, com as ações locais.

O modelo adotado pela COPASA, concessionária dos serviços de água e esgoto de Belo Horizonte desde 1973, atendeu bem à cidade formalmente constituída, mas deixou desassistida justamente a parcela da população mais pobre e vulnerável ao adoecimento por doenças de veiculação hídrica (BELO HORIZONTE, 2002).

O déficit sanitário está disperso geograficamente na cidade mas se encontra concentrado principalmente nas áreas de vilas e favelas, conforme a análise do cadastro de redes de esgotamento sanitário e áreas ocupadas (BELO HORIZONTE, 2004).

A organização da sociedade civil em torno de temas como saúde, habitação, meio ambiente e política urbana está razoavelmente consolidada, considerando-se a esfera municipal. Os Conselhos Municipais são regulares e a participação da população é efetiva. No âmbito estadual, há avanços em relação ao meio ambiente e à saúde, estando a questão da habitação em nível ainda incipiente. No entanto, a noção de controle social não alcançou os serviços de saneamento, apesar da crescente cultura de participação popular (COSTA e MONTENEGRO, 1998, p. 120).

Não há mobilização significativa no interior dos movimentos sociais urbanos em torno da questão do saneamento ou que consiga compreendê-la dentro de um contexto mais amplo de políticas setoriais, dentro dos princípios da reforma urbana, incorporando as discussões já desenvolvidas nos Conselhos mencionados e em seus fóruns (COSTA e CANÇADO, 2002). Milton Santos, sobre a relação entre cidadania e a acessibilidade aos serviços, afirma:

Que falar da distribuição atual dos serviços, escandalosamente em desacordo com o próprio presente das populações e comprometendo o seu futuro? Deve esse capítulo ser ainda deixado ao arbítrio dos administradores ou regulado pela lei? Cada um de nós é mais ou menos consumidor (e, neste caso, também mais ou menos cidadão) em função da acessibilidade concreta aos bens e serviços de uso freqüente e necessário. Para que esses serviços constituam um direito inseparável da condição de cidadão — isto é, daquele que é igual em deveres e direitos a todos os demais —, uma regulamentação constitucional também merece se impor. Há desigualdades sociais que são em primeiro lugar desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. Seu tratamento não pode ser alheio às desigualdades territoriais. O cidadão é o indivíduo no lugar (SANTOS, 2002, p. 28).

Procedimentos metodológicos e estrutura da pesquisa

No primeiro capítulo o trabalho apresenta uma abordagem histórico-conceitual sobre gestão e planejamento urbano, bem como sobre as políticas setoriais, investigando seus pontos de confluência e intercessões, buscando identificar as causas do distanciamento entre estas concepções de atuação no meio urbano, seus pontos de ruptura e as conseqüências no processo de produção do espaço urbano e, em especial, das favelas.

Em seguida, no segundo capítulo, realiza-se um resgate das várias definições de favela, identificando aquela com a qual se trabalha no âmbito municipal. Desenvolve-se, ainda, um histórico do surgimento das favelas em Belo Horizonte, bem como uma análise da evolução das políticas públicas voltadas para estes espaços.

No terceiro capítulo é abordada a experiência do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, enfocando, especialmente, sua atuação na urbanização de favelas e refletindo sobre seus avanços e seus principais problemas.

A gestão do saneamento em Belo Horizonte é o assunto desenvolvido no quarto capítulo, bem como a atual situação sanitária do município e, especialmente, dos setores subnormais, abordando os índices de atendimento por abastecimento de água e esgotamento sanitário para estes recortes territoriais, bem como para o conjunto do município. Neste capítulo é analisado, também, o incremento de atendimento para o saneamento básico na década de 1990.

A superposição dos resultados dos investimentos realizados através do Orçamento Participativo em favelas com os índices de atendimento por abastecimento de água e coleta de esgoto, agregados por favelas ou conjuntos, compõe as análises do quinto capítulo. Nesse capítulo também são feitos os

cruzamentos entre os dados obtidos a partir do Plano Municipal de Saneamento com os dados do OP, de modo a avaliar o alcance sanitário da urbanização em treze favelas e conjuntos habitacionais populares.

A revisão bibliográfica realizada buscou situar e aprimorar o conjunto de idéias que nortearam o trabalho: a gestão integrada do espaço urbano, as escalas de governo, o direito à cidade e a universalidade do acesso ao saneamento. Para o desenvolvimento dos conceitos abordados no primeiro capítulo, a contribuição do trabalho de Leonardo Benévolo (1981) foi significativa. Os trabalhos de Roberto Luís de Melo Monte-Mór (1980) e Lysia Bernardes (1986) foram fundamentais para situar o momento em que a lógica setorial passou a prevalecer na condução das ações da política de desenvolvimento urbano no Brasil, nas décadas de 1960 e 1970. Os trabalhos da Fundação João Pinheiro (1997), de Berenice Guimarães (1992) e de Heloísa Costa (1994) trouxeram subsídios importantes para a construção do panorama histórico do surgimento das favelas em Belo Horizonte, bem como da evolução das políticas voltadas para estes espaços. O histórico do saneamento em Belo Horizonte também se baseou no trabalho da Fundação João Pinheiro, além dos trabalhos de Sonally Rezende e Léo Heller (2002) e Newton Vianna (1997). A discussão da situação sanitária se valeu do trabalho de Vanessa Cançado e Geraldo Costa (2002), Nilson Rosário Costa (1998) e André Monteiro da Costa (2003). Finalmente, ao se buscar reunir os principais apontamentos, a título de considerações finais, foi importante o recurso aos trabalhos de Geraldo Costa (1999), Henri Lefebvre (1991) e Cássio Hissa (2002).

A construção do conjunto de informações acerca da atuação do Orçamento Participativo foi feita a partir da coleta de dados junto aos principais órgãos executores do programa: Gerência do Orçamento Participativo da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Núcleo de Empreendimentos da Companhia

Urbanizadora de Belo Horizonte. A análise desses dados buscou considerar a distribuição territorial a partir da qual o mecanismo de deliberação do programa está associado, bem como o processo de execução destas deliberações, enfocando a aplicação de recursos como parâmetro de avaliação da efetividade da urbanização de favelas. Procurou-se obter, com isso, um panorama da urbanização de favelas através do OP, para o conjunto da cidade e por regionais. Num segundo momento, para o capítulo 5, foi feita a agregação de informações por núcleo de favela ou conjunto habitacional, de modo a permitir a comparação do nível de investimento realizado pelo programa nestas áreas, bem como a superposição com as informações relativas ao saneamento básico.

A análise da situação sanitária das favelas do município foi feita a partir dos dados dos censos demográficos de 1991 e de 2000, através das informações disponíveis por setor censitário, para os domicílios urbanos particulares permanentes. Esta análise forneceu um quadro geral do saneamento básico nos setores subnormais e na cidade como um todo, bem como uma avaliação do incremento no atendimento, ocorrido na década de 1990. Para permitir um aprofundamento das questões evidenciadas através da superposição dos dados do OP com as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram obtidos, junto ao Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN) os dados e mapas relativos ao Plano Municipal de Saneamento, especificamente quanto ao esgotamento sanitário. Foram selecionadas treze áreas para as quais, através de ferramentas de geoprocessamento, foi obtido o índice de atendimento baseado na existência de redes oficiais de coleta de esgoto. Estes dados foram igualmente superpostos às informações relativas ao OP para embasar as observações acerca do alcance sanitário da urbanização de favelas.

As principais dificuldades na realização do trabalho estiveram relacionadas às divergências entre os limites dos setores censitários e das áreas reconhecidas

pelo município como favelas. Estas divergências, que não acontecem no caso do Rio de Janeiro e de Curitiba, por exemplo, constituem fator de incertezas quanto à maioria das análises baseadas nas informações censitárias. A denominação (toponímia) das vilas também gerou dificuldades ao se optar pela agregação dos dados tanto do investimento em urbanização quanto do atendimento por saneamento básico.

O que se buscou com o desenvolvimento desta pesquisa foi contribuir no sentido de uma maior compreensão dos processos socioespaciais em curso no processo acelerado de urbanização da população brasileira.

1. PLANEJAMENTO, GESTÃO URBANA E POLÍTICAS SETORIAIS

As políticas setoriais e o planejamento urbano estão inseridos no debate sobre a questão urbana, apesar de apresentarem trajetórias muitas vezes paralelas, carentes de pontos de confluências e intercessões. Seus históricos políticos e econômicos podem até ser traçados de forma independente, mas sua interação é perceptível no espaço, onde não é possível distinguir o efeito e a causa, o limite e o território da ação de cada um deles, senão sem o aprofundamento histórico e conceitual do surgimento desses elementos, através do que se convencionou chamar de urbanismo.

Assim, são definidos alguns conceitos como urbanismo, planejamento urbano e gestão urbana, já que a distinção entre eles influencia o desenvolvimento da idéia de convivência de duas concepções de atuação governamental, cuja alternância ou disputa pela hegemonia acentua-se no Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, momento em que serão definidos os rumos das políticas setoriais e do planejamento urbano para as décadas seguintes.

De acordo com Françoise Choay (1993), o urbanismo surge diante da necessidade de se construir um discurso específico sobre o urbano, assim como um novo enfoque para se pensar os problemas da cidade. O urbanismo, assim, seria uma

[...] atitude instaurada pela grande ruptura da revolução industrial, onde é preciso reter a repercussão das transformações tecnológicas, econômicas e demográficas, que fizeram surgir uma nova problemática do urbano e, igualmente a dimensão crítica que doravante afetará as relações da sociedade ocidental com suas produções (CHOAY, 1993, p. 13).

Apesar da ampla visão de urbanismo apresentada por Choay (1993), percebe-se que, na prática, a utilização do conceito restringe-se bastante. O que se nota são referências ao urbanismo como relacionado ao campo de atuação profissional dos arquitetos, que carrega forte componente estético e visual, com uma imagem de cidade ideal futura.² Dessa maneira, suas propostas costumam ter grande aceitação por parte da opinião pública. Pode se dizer, também, que existe um esforço em fundamentar, de forma teórica e científica, uma visão ampla e globalizante para sua atuação mas, na maioria das vezes, esta demonstra um desligamento da realidade social, que é dificilmente incorporada por esta vertente do pensamento urbano (CAMPOS FILHO, 1989, p. 22-23).

É relevante o aspecto político através do qual se analisa o urbanismo, dado o seu caráter institucional e ideológico, que o afasta do conhecimento científico, sujeitando-o a uma crítica que pode ser de direita ou de esquerda (LEFEBVRE, 1999, p.19).

O conceito de planejamento urbano, por sua vez, é mais abrangente e está ligado à atuação do Estado, além de incorporar profissionais de diversas áreas, como economistas, sociólogos, geógrafos, arquitetos, engenheiros, entre outros. O planejamento urbano, na tentativa de solucionar os problemas da cidade, busca produzir, conscientemente, cenários futuros e inclui, nos seus objetivos, o urbanismo, como um *subconjunto* de suas áreas de interesse (SOUZA, 2004, p.57-58).

Em sua análise sobre a história do planejamento urbano no Brasil, Roberto Monte-Mór assim se refere à passagem do urbanismo ao planejamento urbano:

² Importante distinguir do conceito desenvolvido pela Escola de Chicago, na segunda década do século XX, em que o urbanismo é concebido como *modo de vida*, para além do espaço físico. Nessa perspectiva, a cidade é analisada sob a ótica da ecologia humana, como um organismo vivo, como uma forma de organização social (COSTA, 2003, [s.p.]).

A necessidade da atuação do governo ao nível das cidades [...] já era princípio amplamente aceito a partir da noção keynesiana de distinção entre serviços de caráter social e de caráter individual. Usando estes conceitos, o urbanismo extrapola os limites urbanos, atingindo a região ou a “planificação espacial”. Ou, visto de outro ângulo, o paradigma do planejamento, difundido ao nível nacional e regional, ganhava também a cidade (MONTE-MÓR, 1980, p.24-25).

A idéia que se busca desenvolver relaciona-se à existência não de uma, mas de várias dualidades intrínsecas à análise da gestão urbana e que podem ser expressas, em um primeiro momento, através da coexistência entre o conhecimento especializado relacionado às políticas setoriais e o papel da coordenação multisetorial que se atribui ao planejamento urbano. Esta dualidade também pode ser encarada como processo, cujo sentido da ação pode se dar através da intervenção no espaço como causador de modificação das relações sociais ou, no sentido inverso, no qual a transformação das relações sociais, por processos induzidos ou espontâneos, geraria a modificação no espaço. A amplitude dessas modificações também se reveste de um caráter dual, de forte peso ideológico, que é o debate entre Reforma e Revolução, entre o parcial e o totalizante. Sob o aspecto econômico, é possível observar, ainda, outra dualidade: a oposição entre o modo de produção dito atrasado — relacionado ao setor agropecuário, predominante na fase pré-industrial, que produz um padrão de cidades caracterizadas pelo lento processo de transformação e de crescimento — e o modo de produção industrial, denominado moderno, que, devido à necessidade de mercados e de mão de obra, engendrou e se beneficiou do rápido crescimento das cidades³ (OLIVEIRA, 1981, p. 22-25). No entanto, observa-se que a referida dualidade não representa uma dicotomia e sim, uma complementaridade não pacífica, ou uma dialética.

³ Francisco de Oliveira (1982) postula que essa dualidade é aparente, mas que, na verdade, existe uma “integração dialética” entre os setores primário e secundário, ambos contribuindo para o processo de acumulação global da economia.

A gestão urbana tem sido utilizada para conceituar o que significaria uma evolução do planejamento urbano, já desgastado e continuamente associado à atuação autoritária ou ineficaz do Estado — dado o passado recente das três últimas décadas e, ainda, devido ao descrédito da ação governamental, preconizado pela ideologia neoliberal. Entretanto, esta substituição de um conceito pelo outro se torna um equívoco diante da natureza dos seus significados. Segundo Marcelo Lopes de Souza,

Planejamento e Gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades [...] Planejar remete ao futuro, [...] a tentar simular os desdobramentos de um processo [enquanto que] gestão remete ao presente, significa administrar uma situação dentro dos recursos presentemente disponíveis. [...] Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares (SOUZA, 2004, p.45-46).

Em relação ao conceito de política pública, Nilson Costa observa:

Considera-se política pública o espaço de tomada de decisão autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação ou políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesses (COSTA, 1998, p.7).

As políticas setoriais, ligadas ou não ao domínio urbano, são aquelas que se relacionam a um determinado campo do conhecimento e são concebidas com maior ou menor esforço de integração com as demais disciplinas, porém mantendo o foco em uma específica área de interesse. Produzem elaborações importantes no campo da técnica e do conhecimento. Pode-se dizer que incorporam as etapas de planejamento e gestão, desenvolvendo dinâmicas específicas e estratégias de implementação. A experiência tem demonstrado que as políticas setoriais, em comparação às tentativas de coordenação multisetorial conduzidas pelo planejamento urbano, apresentam maior efetividade. Elas se

associam a categorias profissionais, cujo esforço de delimitação dos campos de atuação corporativa contribui para a demarcação estreita de seus objetivos e para a competição ou superação de áreas do conhecimento com as quais se relaciona. Lowi (1964) afirma que as políticas públicas são “[...] arenas reais de poder. Cada arena tenderia a desenvolver estruturas e processos políticos, elites e relações entre grupos de interesse particulares” (LOWI⁴, *apud* COSTA, 1998, p. 7).

De acordo com a visão de Titmuss,⁵ Costa (1998, p. 7-8) descreve três modelos de política social: *residual* (atuação temporária para resolução de falhas da família ou do mercado), *meritocrática* (recompensas à economia, atendendo necessidades sociais como gratificação ao mérito no trabalho e na produtividade) e *institucional-redistributiva* (universal, independente do mercado, visando à equidade). No entanto, contrapondo a hipótese de Lowi a essas definições, Costa avalia:

Na hipótese de Lowi a configuração de uma política é função direta das capacidades de unidade, associação e barganha entre indivíduos, grupos e associações de interesses tendo como alvo as decisões alocativas das agências governamentais. [...] A proposta de Lowi não pressupõe, para fins analíticos, a existência de políticas mais ou menos legítimas, ou a desqualificação de políticas pela ótica da efetividade (COSTA, 1998, p. 8).

Na atualidade, como ponto de partida para a análise da Gestão Urbana e das Políticas Setoriais, procura-se estender o olhar sobre a origem do urbanismo, situada por alguns autores no decorrer do século XIX, quando a Revolução Industrial modificou drasticamente a estrutura socioeconômica e espacial na Europa. Os efeitos da concentração populacional nas cidades, as péssimas condições de habitação e as relações de exploração, que caracterizavam o

⁴ LOWI, T. American business: public policy, case studies and political theory. *World Politics*, n. 16, 1964.

⁵ TITMUSS, Richard M. *Social policy*. Londres: George Allen & Unwin, 1974.

trabalho operário naquela época, criaram um ambiente de tal forma insalubre que variadas epidemias grassaram, dizimando contingentes expressivos da população.

As rápidas mudanças não se expressavam apenas no espaço, mas, também, podiam ser percebidas na própria estrutura política. A crítica ao absolutismo e o avanço do pensamento liberal pregavam a não intervenção dos governos, desacreditando as práticas tradicionais de controle urbano (BENÉVOLO, 1981, p. 21-22).

A pergunta que poderia ser feita quanto aos objetivos de intervenção na cidade industrial é: reformar a cidade para o ser humano ou para a produção?

As primeiras tentativas de colocar ordem no quadro caótico apresentado pelas cidades se dividiam em duas alternativas: a primeira, constituída pela elaboração teórica dos chamados *socialistas utópicos* (Owen, Saint-Simon, entre outros), baseava-se na negação⁶ da cidade industrial, no cooperativismo, e preconizava uma volta aos valores comunitários. Propunham fundar comunidades, construir pequenas cidades, regidas por normas que previam novas formas de convivência, contrapondo-se à cidade existente. Porém, as experiências baseadas neste ideário concretizaram-se “[...] num sentido puramente econômico, deixando no esquecimento as implicações políticas e urbanísticas, que Owen considerava objectivamente inseparáveis” (BENÉVOLO, 1981, p. 51-63). Nas experiências implementadas pelos utopistas, Leonardo Benévolo avalia:

[...] falta uma avaliação realista dos vínculos entre os programas urbanísticos e o desenvolvimento geral das relações econômicas e sociais, facultando a ilusão de que a ordem urbanística e a ordem social se identificam entre si, e a segunda pode ser constituída com os tempos e os métodos da primeira (BENÉVOLO, 1981, p. 89)

⁶ Esta negação, que teve início com as propostas dos pensadores utópicos, se aprofundou numa posição claramente antiurbana adotada pelos chamados urbanistas culturalistas, dos quais o mais expressivo foi Ebenezer Howard, na virada do século XIX para o XX (CHOAY, 1979).

Os utópicos receberam duras críticas dos teóricos marxistas, por não considerarem a ação social que decorreria da busca da emancipação política do proletariado. Apesar disso, os marxistas consideravam positivos os ataques às bases da sociedade existente (MARX e ENGELS⁷, *apud* BENÉVOLO, 1981, p. 89). Entretanto, a ênfase dada à análise econômica feita pelo marxismo acabou invertendo os valores, levando a supor que:

[...] as transformações urbanísticas são uma consequência necessária das mudanças nas relações sociais: daqui a indiferença pela questão urbanística, e a indeterminação das previsões sobre as formas de povoamento na sociedade futura. (BENÉVOLO, 1981, p. 89-90).

A segunda alternativa, desenvolvida concomitantemente à formulada pelos utópicos, refere-se à elaboração de leis e normas sanitárias, cujo objetivo era intervir na grave situação higiênica das cidades industriais. A legislação existente até então, setorial e especializada, não alcançava a multiplicidade das interligações e relações que forjaram a desordem e a aglomeração. Quando os efeitos dessa ocupação verificaram-se intoleráveis,

[...] tornou-se clara a pluralidade das causas determinantes, pelo que as providências adquiriram necessariamente um carácter múltiplo e coordenado. Deste modo, a legislação sanitária torna-se o precedente directo da moderna legislação urbanística e cedo se generalizou a noção de expropriação, estendendo-a a das obras públicas a todo o corpo da cidade (BENÉVOLO, 1981, p. 94).

Estas normas viabilizaram a implementação das primeiras reformas urbanísticas na cidade industrial. Destaca-se que estas reformas foram precursoras das transformações radicais executadas por Haussmann em Paris, na década de 1870, pois através da legislação desenvolvida na França, com o

⁷ MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. [s.L.]: [s.n.], 1848.

objetivo de implementá-las, se instituiu instrumentos eficientes para a expropriação.

Os movimentos socialistas de 1848 configuram-se em um momento político e cultural decisivo do século XIX, segundo Benévolo (1981). Seu fracasso leva os teóricos do socialismo a preconizar que qualquer reforma parcial inserida no sistema capitalista traduz-se numa confirmação deste sistema e é considerada ineficaz. Assim, consolida-se o distanciamento entre a experiência urbanística e a política europeia de esquerda, gerando, como resultado imediato, um reforço do aspecto técnico puro, da nova classe de projetistas e funcionários cômicos de suas responsabilidades setoriais, a serviço do paternalismo político que se insere largamente no âmbito do novo conservadorismo europeu (BENÉVOLO, 1981, p. 111-113).

Baseadas no saber médico-higienista, as medidas implementadas nas cidades europeias, na segunda metade do século XIX,⁸ tinham como pressupostos a submissão do aspecto político ao técnico, ou seja, autonomia para ações por meio de justificativas técnicas, adotando uma postura moral de suspeição generalizada dos pobres, das chamadas classes perigosas.

Destaca-se a intervenção urbanística levada a cabo no Rio de Janeiro, em 1893, como um exemplo adaptado à realidade brasileira e sua urbanização peculiar. O prefeito Barata Ribeiro promove a demolição do maior cortiço existente no Rio, com cerca de 2 mil residentes. Houve grande cerco policial. Após a ação, ocorreram diversos louvores da imprensa à ação autoritária, ressaltando, inclusive, que o prefeito fora magnânimo ao permitir que se aproveitassem

⁸ Intervenções em grandes cidades como Lião, Bruxelas, Viena, Florença, Barcelona, a partir de 1850, além das já mencionadas transformações urbanísticas introduzidas em Paris por Haussmann. Esta experiência foi denominada por muitos autores como o marco do urbanismo "estético-viário" (CAMPOS FILHO, 1989, p. 8) David Harvey, com alguma ironia, chamou a intervenção em Paris feita por Haussmann de "destruição criativa" (HARVEY, 1994, p.26). No Rio de Janeiro, as transformações conduzidas por Pereira Passos (1902-1906) constituem exemplo do urbanismo inspirado nesses conceitos.

algumas madeiras resultantes da demolição. É provável que os moradores despejados tenham subido os morros adjacentes e ali reconstruído suas moradias, com o material salvado da demolição. Este evento marca o fim da era dos cortiços, mas permite compreender o fato, também, como o início do século das favelas no Rio de Janeiro (CHALHOUB, 1996, p. 15-17).

O urbanismo higienista surge, no Brasil, inserido na discussão sobre a ociosidade e os vícios a serem reprimidos. O perigo de contágio e de proliferação de epidemias são associações freqüentes feitas às habitações coletivas. Normas e códigos são elaborados de forma a controlar a proliferação de novos cortiços e a mantê-los afastados das áreas centrais da cidade. Nas últimas décadas do século XIX, políticos e governantes crêem em dois princípios capazes de conduzir a sociedade à civilização:

Em primeiro lugar, está presente a idéia de que existe um "caminho da civilização", isto é, um modelo de "aperfeiçoamento moral e material" que teria validade para qualquer "povo", sendo dever dos governantes zelar para que tal caminho fosse mais rapidamente percorrido pela sociedade sob seu domínio. Em segundo lugar, há a afirmação de que um dos requisitos para que uma nação atinja a "grandeza" e a "prosperidade" dos "países mais cultos", seria a solução dos problemas de higiene pública (CHALHOUB, 1996, p.35).

Um dos pressupostos da ideologia da higiene é que haveria uma forma científica de resolver os problemas da cidade e das desigualdades existentes. Científica como sinônimo de neutra, "[...] supostamente acima dos interesses particulares e dos conflitos sociais em geral — de gestão dos problemas da cidade e das diferenças sociais nela existentes" (CHALHOUB, 1996, p. 35).

O urbanismo higienista, ou técnico-setorial, entendia sua prática como instrumento da racionalidade, de motivação sanitaria. Previa, dentre outros aspectos, "[...] orientação compulsória para abertura de vias (os arruamentos); a repartição das quadras formadas pelas vias (os loteamentos); o distanciamento

entre edificações, e entre essas e os limites do lotes [...]” (CAMPOS FILHO, 1989, p. 6-11). Belo Horizonte (1897) e Goiânia (1930) foram exemplos de cidades brasileiras concebidas sob esta orientação.

A aparente despolitização do urbanismo no século XIX, amparada pelo discurso da cientificidade e da neutralidade, serviu de instrumento à expressão da classe dominante e teve como resultado, no início do século XX, a ascensão de uma nova linha de profissionais denominados globalizantes utópicos pró-industrialização e pró-urbanos ou, simplesmente urbanistas progressistas / racionalistas, cujo pensamento exerceu a principal influência no movimento urbanístico brasileiro, tendo a construção de Brasília como seu exemplo emblemático (CAMPOS FILHO, 1989, p. 9-11).

Sobre a distinção entre urbanismo político-globalizante e técnico-setorial, Cândido Campos Filho afirma:

Se os urbanistas políticos globalizantes tendem a um urbanismo com grande dose de ingenuidade, segundo a tradição do urbanismo utópico, os urbanistas técnico-setoriais, aliados aos políticos, agindo segmentariamente em uma dada estrutura administrativa governamental, também compartimentada, entram, diretamente sem rodeios, no jogo político da administração pública. [...] Os urbanistas de fundamentação técnica e científica mais estreita e setorizante atuam com grande realismo político, conseguindo a implementação de suas propostas parciais (CAMPOS FILHO, 1989, p. 22-23).

Segundo Monte-Mór (1980, p.15), “[...] o principal ponto comum entre as duas correntes [técnico setorial e racionalista/progressista] é a incapacidade de reconhecer na cidade o espaço precípuo da luta de classes”.

O mesmo autor enumera algumas das características da corrente racionalista/progressista, a saber: a aceitação de um homem-tipo universal, com necessidades básicas regidas pelos “[...] princípios fundamentais de estética e eficácia” (MONTE-MÓR, 1980, p. 16); a criação de cidade novas, principalmente; a

exaustiva análise funcional; a proposição autoritária de um espaço urbano acabado, que “[...] visa a permitir um rendimento máximo no desempenho de suas funções urbanas” (MONTE-MÓR, 1980, p. 16); e a habitação como “[...] a célula principal de estruturação urbana [...]” (MONTE-MÓR, 1980, p. 17).

Monte-Mór, em seu resgate histórico do planejamento urbano no Brasil, identifica a trajetória da disputa entre as diferentes concepções de intervenção do Estado na produção do espaço urbano e na tentativa de resolução dos chamados problemas urbanos. Segundo o autor, os primeiros estudos elaborados no Brasil à luz da idéia de planejamento foram os planos diretores, desenvolvidos no Rio Grande do Sul, de 1939 a 1945. Incorporaram ao desenho urbanístico a técnica engenheirística dos serviços e infra-estrutura urbanos, dando, assim, destaque à atuação dos engenheiros como profissionais ligados aos problemas urbanos. “A cidade passa a ser vista principalmente como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infra-estrutura requeridos, e conseqüentemente, afetos ao processo da administração urbana” (MONTE-MÓR, 1980, p. 25). Os planos diretores representaram uma ruptura com o modelo anterior, o plano racionalista/progressista, que apresentava propostas acabadas, completas. Traziam uma idéia de continuidade, sistematizando “[...] a médio prazo os objetivos a serem atingidos por ações de curto prazo” (MONTE-MÓR, 1980, p. 26).

Outra contribuição importante aos conteúdos dos planos urbanísticos foi trazida pelo grupo coordenado por Pe. Le Bret, na década de 1940, quando introduziu o trabalho dos cientistas sociais, através da adoção de técnicas de pesquisa e análise. No entanto, a intersetorialidade só se efetivou a partir dos anos de 1960, com a incorporação de sociólogos e economistas (MONTE-MÓR, 1980, p. 26-27).

A acentuação das desigualdades regionais, produzidas através do esforço de industrialização implementado a partir do Plano de Metas do governo Kubitschek, de efeitos centralizadores, acelerou a migração campo-cidade e causou a multiplicação dos problemas intra-urbanos (transporte, abastecimento, saneamento e moradia, principalmente). Apenas a questão habitacional havia sido trabalhada pelo governo federal, de maneira pouco efetiva, desde a década de 1940. Portanto, a eminência da questão urbana tornou-se a preocupação de grupos profissionais interessados em sua problemática e o conceito de *reforma urbana*, inserido no debate sobre as reformas de base do Governo João Goulart, teve lugar no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (1963). O evento resultou na elaboração de proposta de lei que criaria a SUPURB (Superintendência de Urbanização) para promover e ordenar o desenvolvimento urbano no país, que, no entanto, não foi aprovada. Apesar da grande mobilização setorial, nenhuma ação efetiva foi incluída na definição das mencionadas reformas de base (MONTE-MÓR, 1980, p. 27-28; BERNARDES, 1986, p. 86-87).

Em 1964, ocorre a ruptura do pacto social populista através do golpe militar.⁹ No primeiro governo militar, o enfoque da ação do Estado para a questão urbana permaneceu centrado na habitação, inserido em uma perspectiva progressista. Apoiou-se no espaço individual, na propriedade privada, de concepção conservadora. O ideal da casa própria, anteriormente incorporado ao imaginário da população brasileira, é explorado pelo governo militar como forma de compensação da política salarial de contenção, além de constituir estratégia

⁹ Neste momento, sob a teoria do desenvolvimento, é firmada a importante aliança política entre o autoritarismo e a tecnocracia, em contraposição ao "tradicional sistema político clientelístico *irracional*" (MONTE-MÓR, 1980, 29-30) Esta aliança terá papel preponderante no desenvolvimento da concepção de planejamento a ser implementada pelo Estado nas duas décadas seguintes.

para a expansão da construção civil e criação de empregos nas cidades maiores, assim como conter a insatisfação popular (MONTE-MÓR, 1980, p. 29-31).

A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, deu início ao processo de institucionalização do planejamento urbano. Em seguida, foi criado o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI), com a instituição de um fundo específico, e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), designado como gestor do fundo e coordenador central do sistema, ainda em 1966. Em 1967, foi criado o Ministério do Interior (MINTER), tendo o SERFHAU e o BNH vinculados a ele. Embora estas medidas indicassem uma preocupação governamental em integrar a atuação do Estado face aos problemas urbanos, na prática estabeleceu-se uma dicotomia na ação governamental (MONTE-MÓR, 1980, p. 31).

O enfoque abrangente do desenvolvimento urbano estaria presente no Plano Decenal (1967) e na Constituição de 1967, quando ocorre a instituição das regiões metropolitanas. O projeto do Plano Decenal, além de ter designado o SERFHAU como organismo central do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, “[...] preconizou uma Política Nacional Urbana como instrumento para alterar a estrutura de urbanização de um país, citando como exemplos experiências dos países de centro [...]” (MONTE-MÓR, 1980, p. 32). Propôs, ainda, dois níveis de atuação estatal no planejamento: os padrões intra-urbanos de organização do espaço e a modernização das administrações municipais (MONTE-MÓR, 1980). Contudo, segundo Lysia Bernardes,

[...] as posições assumidas pelo aparelho estatal ao tratar o urbano, raramente são coincidentes: o discurso dos planejadores e, até mesmo, a explicitação oficial de diretrizes não correspondem, a rigor, às ações desenvolvidas pelo Estado como agente promotor do desenvolvimento, através de suas políticas públicas (BERNARDES, 1986, p. 89).

Durante a implantação do “[...] modelo de desenvolvimento econômico adotado após 1964 [que] continha implicitamente uma opção de concentração urbana” (MONTE-MÓR, 1980, p. 33), agravou-se o processo migratório campo-cidade e verificou-se a concentração populacional não urbana, mas, também, regional. O BNH, de 1968 a 1973, investiu mais de 58% dos recursos na Região Sudeste. A distribuição de investimentos não obedeceu “[...] a qualquer macro-política de aplicação, seja de racionalidade urbana, seja de cunho sócio-político, regendo-se apenas pelos critérios de rentabilidade econômica exigidos pelo Banco” (MONTE-MÓR, 1980, p. 34). O resultado foi que não se alcançou a solução para o problema habitacional, nem tampouco para os problemas urbanos.

A atuação do BNH veio apenas agravar dois problemas fundamentais das grandes cidades brasileiras: a supervalorização da terra urbana [...] e o processo de expansão periférica das cidades, de densidade rarefeita e marginal ao processo urbanizador [...], contribuindo para o esgarçamento do tecido urbano (MONTE-MÓR, 1980, p. 34-35).

Sobre o BNH, Lysia Bernardes afirma:

[...] consolidou-se antes de mais nada, como um banco, e sua atuação não se afastaria de uma programação setorial.[...] Desdobrado e agigantado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), graças à expansão da poupança popular, o BNH passou a abarcar, já na década de 70, as mais diversas formas de construção imobiliária, além de incorporar novos programas, de saneamento básico, transportes urbanos e outros. **Um banco de desenvolvimento urbano, mas sua condição de órgão financeiro gestor de programas setoriais sempre prevaleceria no comando de suas ações** (BERNARDES, 1986, p. 90, grifos da autora).

O SERFHAU, da sua criação até meados da década de 1970, atuava em cidades de população superior a 50 mil habitantes, sob a ótica do planejamento urbano integrado, financiando planos locais através do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN). Seus objetivos eram

abrangentes na formulação, mas, restringiram-se ao planejamento intra-urbano de cidades médias. Sobre o direcionamento do planejamento urbano do SERFHAU para os municípios, desconsiderando a centralização observada no país a partir de 1964, Monte-Mór afirma:

No contexto político-econômico, o planejamento integrado para o desenvolvimento sócio-econômico é mera figura de retórica e a promoção do desenvolvimento municipal se submete inteiramente às necessidades de crescimento econômico do país. [...] a política do SERFHAU se mostrava distante dos reais objetivos nacionais e conflitante com o planejamento econômico federal (MONTE-MÓR, 1980, p. 38).

Quanto à metodologia, o SERFHAU obedecia à idéia do planejamento compreensivo, buscando

[...] a fusão interdisciplinar das várias visões da problemática urbana de forma a promover o desenvolvimento equilibrado. [...] A análise do urbano passou da perspectiva funcional intra-sistêmica espacial do “progressismo” — habitação, lazer, trabalho e circulação — para a ótica disciplinar — economia, sociologia, engenharia, etc. Esta metodologia representou uma contribuição importante no tratamento teórico da questão urbana e levou a um conhecimento sistematizado de seus problemas (MONTE-MÓR, 1980, p. 40-41).

Nesse contexto, no início da década de 1970, foi efetivado “[...] **o divórcio entre o BNH e o SERFHAU** [...]” (BERNARDES, 1986, p. 91, grifos da autora), confirmando a dificuldade dos planejadores ou os órgãos de planejamento em “[...] levar adiante suas proposições quando do embate com os núcleos de maior poder, em especial se estes representam os interesses de grupos econômicos influentes” (BERNARDES, 1986, p.91).

Na década de 1970, as cidades grandes no Brasil constituem cada vez mais “[...] centros de riqueza e focos de pobreza” (MONTE-MÓR, 1980, p.47). O papel do Estado, segundo Monte-Mór,

[...] como fornecedor de serviços de consumo coletivo se amplia consideravelmente, assim como sua tentativa de controle sobre os conflitos sociais crescentes face à distribuição desigual das benesses do desenvolvimento urbano-industrial. [...] Trata-se então de operar a cidade de forma rentável, esta a nova tarefa dos planejadores urbanos (MONTE-MÓR, 1980, p. 47).

A questão urbana passa a ser objeto de disputa entre o Ministério do Interior (MINTER) e do Planejamento (MINIPLAN), nos anos de 1972 e 1973. A ausência de uma proposta de política nacional de desenvolvimento urbano pelo MINTER, que focou seus esforços na criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local, deixou espaço para a ação do MINIPLAN que buscou enquadrar a política urbana no modelo de desenvolvimento brasileiro, em consonância com o 1.º Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

O MINIPLAN, empenhado em fortalecer um Sistema Nacional de Planejamento, buscava caminho pra assumir o comando das ações de desenvolvimento urbano, integrando-as, como órgão de coordenação geral, com as ações setoriais. O SERFHAU ainda insistia no planejamento municipal e microrregional, propondo “[...] então o MINTER a coexistência, (extremamente difícil) dos dois sistemas de decisão, o do planejamento Urbano Local e o Sistema Nacional de planejamento, de forma, a bem dizer, independentes” (BERNARDES, 1986, p. 96).

Em 1973, o MINIPLAN assume a coordenação do processo de elaboração de uma política urbana que embasou o II PND. As críticas ao SERFHAU, pela sua busca da integração das ações a partir do município, se multiplicaram. Em 1974, o II PND¹⁰ formaliza uma Política de Desenvolvimento Urbano que, no entanto, tem, no conjunto do documento, “[...] uma posição marginal” (BERNARDES, 1986, p.

¹⁰ De acordo com BERNARDES (1986, p. 100), “[...] é no capítulo II – Estratégia de Desenvolvimento – que se evidenciam as ênfases do futuro governo e aí o urbano surge vinculado à ‘estratégia de desenvolvimento social’, [...] voltada para a eliminação dos bolsões de pobreza e a expansão de uma base substancial de consumo de massa [...]”.

100). Mesmo assim, suas proposições são mais destacadas e abrangentes que as contidas no I PND. “A estratégia indicada pelo II PND é mais voltada para uma concentração de investimento em especial em infra-estrutura urbana” (BERNARDES, 1986, p. 102). Como nenhum instrumento de controle ou coordenação das ações dos órgãos federais é estabelecido, o BNH, mais fortalecido, permaneceu com sua estratégia anterior, de implementação de grandes programas setoriais (BERNARDES, 1986, p. 102-103).

Em 1974, o SERFHAU transforma-se numa simples carteira do BNH e é criada a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), um organismo federal forte que coordenaria a política de investimentos públicos. Os serviços públicos, assumidos pela tecnocracia apoiada pelos militares, vão, segundo Monte-Mór,

[...] se pautar por uma perspectiva empresarial de lucratividade, onde a seletividade da alocação dos recursos não obedece mais a critérios políticos, mas sim à necessidade de retorno imediato do capital investido. E, sem dúvida, no novo contexto não há lugar para a preocupação local. Cada vez mais a cidade é uma preocupação que transcende os interesses da comunidade municipal e ganha as esferas do interesse de segurança e desenvolvimento nacionais.[...] **Ao abdicar do caráter integral do espaço social urbano em função da maximização setorial, o planejamento [urbano] está apenas refletindo ou se coadunando com o planejamento econômico global.**[...] As ações efetivas e os investimentos significativos são cada vez mais **punctuais e setorizados** (MONTE-MÓR, 1980, p. 49-50, grifos da autora).

Esta lógica foi claramente expressa no II PND, no que se refere à questão urbana, ou seja, não mais se pretendeu montar um sistema a partir da ótica municipal, mas a partir de uma definição macro-espacial de política urbana nacional (MONTE-MÓR, 1980, p. 51).

Trata-se de “[...] uma via autoritária para a modernidade” (BECKER, 1991, p. 47), através da homogeneização conservadora do território. A estratégia é

adotada para promover as transformações necessárias à modernização conservadora acelerada através da produção do espaço, sem romper com a ordem social hierarquicamente organizada (BECKER, 1991, p. 48-49).

No período compreendido entre 1975 e 1979, a coordenação do planejamento esteve centrada na SEPLAN. Com a mudança do governo (Geisel-Figueiredo), em 1979, seguiu-se uma orientação cada vez mais centralizada quanto ao controle e destinação dos recursos financeiros, porém com o abandono do planejamento em médio e longo prazo. Houve a transferência das atividades da SEPLAN, novamente para o MINTER, criando-se a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (BERNARDES, 1986, p. 108). Sobre a atuação do Estado nesse momento, Bernardes avalia:

Esse novo posicionamento do aparelho estatal, que enfatizava a **busca de soluções setoriais** capazes de efetivar o progresso econômico, resultaria diretamente em menor credibilidade do conceito de planejamento. Isto afetaria diretamente a condução da política urbana quanto aos investimentos destinados a atender as populações de baixa renda em termos de serviços urbanos e, paralelamente, afastaria qualquer possibilidade de se alcançar a compatibilização, com essa política, das diretrizes e medidas de desenvolvimento regional e urbano preconizadas para a redução dos efeitos perversos das desigualdades regionais e da crescente concentração da população e da pobreza nas regiões metropolitanas (BERNARDES, 1986, p. 108, grifos da autora).

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano não contaram com instrumentos e mecanismos para a efetivação de suas propostas, devido à centralização dos recursos. Isso ocorreu mesmo com a aprovação de uma Política de Desenvolvimento Urbano (1982), que apontava a necessidade de coordenação e compatibilização das políticas setoriais que influíam no desenvolvimento urbano e regional. O novo órgão teve interferência mínima na alocação dos grandes investimentos urbanos do governo,

todos orientados pela lógica setorial (habitação, saneamento e transportes urbanos) (BERNARDES, 1986, p. 110-113).

O que pode ser avaliado em relação à Política de Desenvolvimento Urbano é que, mais uma vez, se orientando pela desconcentração, como estratégia para o desenvolvimento urbano e regional, houve uma desvinculação da política econômica global, não sendo, portanto, incorporada pela cúpula de governo (BERNARDES, 1986, p. 113).

No período anterior à Constituição de 1988, destaca-se o esforço de elaboração de um projeto de lei de desenvolvimento urbano que propunha diversos instrumentos com a finalidade de fortalecer a autonomia e o poder local. Houve várias versões desse projeto, não tendo sido nenhuma aprovada.

Sobre a atuação dos movimentos organizados em torno da questão urbana e a aprovação da Constituição de 1988, o documento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Ministério das Cidades, resgata:

O crescimento das forças democráticas durante os anos 80 alimentou a articulação dos movimentos comunitários e setoriais urbanos com o movimento sindical. Juntos, apresentaram a emenda constitucional de iniciativa popular pela Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte de 1988. A incorporação da questão urbana em dois capítulos da Constituição Federal permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade. A regulamentação desses capítulos constitucionais, no entanto, levou 13 anos. Nesse período o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, reunido no Fórum Nacional pela Reforma Urbana, não deu trégua ao Congresso Nacional. Foram muitas ações e manifestações, idas e vindas de militantes (de movimentos sociais, entidades profissionais, ONGs, entidades universitárias e de pesquisa e mesmo de prefeitos e parlamentares) que buscavam a aprovação do Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade. Em 2001 esse projeto de importância ímpar é aprovado no Congresso Nacional e se torna a Lei Federal 10.257 (BRASIL, 2004, p.11).

Ao analisar a trajetória do planejamento urbano e das políticas setoriais durante as décadas de 1960 a 1980, percebem-se as razões pelas quais as

políticas setoriais, dentre elas a de habitação e a de saneamento básico, desenvolveram seu caminho sob uma lógica empresarialista, com metas e investimentos definidos de forma independente à questão urbana, geridas por instâncias locais, regionais ou nacionais.

Os conceitos abordados no início do capítulo voltam a merecer nova colocação. Henri Lefebvre, ao abordar o que ele denomina de *ciências parcelares* e a realidade urbana, elabora as seguintes perguntas:

O meio, conceito global e confuso, fragmenta-se segundo as especialidades. [...] No entanto, o que é que reúne todos esses dados? Um projeto, por outras palavras, uma estratégia. [...] É a cidade essa soma de indícios e de indicações, de variáveis e de parâmetros, de correlações, essa coleção de fatos, de descrições, de análises fragmentárias porque fragmentantes? Não falta rigor a essas decupagens analíticas [...] Por um lado, o global [...]. Por outro lado, o parcial, dados mais seguros porém esparsos. É possível tirar das ciências parcelares uma ciência da cidade? Por um lado, um conceito sem conteúdo, por outro lado um conteúdo ou conteúdos sem conceito (LEFEBVRE, 1991, p. 37-38).

Esse dilema entre o parcial e o global suscita as principais questões em relação aos problemas urbanos, quando se pretende fazer uma análise crítica da experiência concreta. Lefebvre deposita no urbanismo¹¹ o papel de superar esse obstáculo, partindo da prática de origem recente:

Enquanto prática social, [...] o urbanismo já superou o estágio do confronto e da comunicação entre os experts, o da reunião das análises parcelares, em suma, aquilo que se chama de *interdisciplinar*. Ou o urbanista se inspira na prática de conhecimentos parciais que ele aplica ou ele põe em ação hipóteses ou projetos ao nível de uma realidade global. No primeiro caso [...] dá resultados que permitem determinar a importância relativa desses conhecimentos, mostrando vazios e lacunas que permitem precisar experimentalmente, na prática, aquilo que falta. No segundo caso, o fracasso (ou o sucesso) permite discernir o que existe de ideológico nas pressuposições e descobrir aquilo que elas definem ao nível global. Portanto

¹¹ Em outro trabalho, o autor parece rever essa *esperança* no urbanismo, quando realiza a crítica da sua neutralidade, reconhecendo-lhe o caráter institucional e ideológico (LEFEBVRE, 1999, p. 19).

trata-se efetivamente de um exame *crítico* da atividade denominada urbanismo e não de acreditar na palavra dos urbanistas [...]. Em particular, as defasagens e distorções entre prática e teoria (ideologia), entre conhecimentos parciais e resultados, passam para o primeiro plano em lugar de se dissimularem (LEFEBVRE, 1991, p. 39-40).

Sobre o caráter político do urbanismo, suas representações científicas e ideológicas e sua função de transformar espaço em mercadoria, atribuída pela economia política, Sérgio Martins assim se expressa:

Ora, o pensamento urbanístico vincula-se originalmente à necessidade social de organização do espaço, mas, uma vez que sua ascensão no mundo moderno tem a ver com os interesses políticos das classes dominantes em dispor sobre tal necessidade, é já do processo de **institucionalização do espaço que se trata**. Logo nos primeiros passos de sua carreira como saber político, o urbanismo convive com representações científicas (as resultantes do conhecimento das condições sanitárias e higiênicas das cidades industriais por exemplo) amalgamadas às ideológicas, que nele operam privilegiadamente para sustentar a fixação de normas e regulamentos de toda espécie devotados a controlar e combater os "males" da industrialização, por exemplo, através da segregação espacial. Entretanto, sua ação se amplia consideravelmente para além da disposição do espaço restrita aos pressupostos de vigilância e controle a partir do momento em que as exigências de incorporação efetiva do espaço ao mundo das mercadorias, às tramas reprodutivas do capital, passam a se fazer crescentes. [...] Concomitantemente, o urbanismo, ele próprio coagido, infundido pelas representações coatoras advindas da economia política, passa a funcionar como veículo para a imposição do conteúdo antidemocrático a ela intrínseco (MARTINS, 2000, p. 54).

O histórico e o desenvolvimento das políticas setoriais de saneamento e de habitação, suas trajetórias nas décadas mais recentes e os resultados desta superposição no espaço urbano, especificamente nas favelas, darão um retrato mais nítido da junção dos fatores delineados neste capítulo, suscitando as seguintes questões: a de que a aparente vitória da lógica setorial gerou um passivo ainda não solucionado pelas formas de atuação tradicional. Ou, dito de outra forma, o aprofundamento da prática sob a lógica setorial atingiu o patamar

de atendimento da chamada *demanda solvável*, que é aquela possível de ser atendida, considerando-se a dinâmica demográfica e socioespacial. A constatação de que restaram porções da cidade não cobertas pelo modelo requer que esta disputa, transcorrida nas décadas de 1960 a 1980, seja recolocada.

2. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SETORIAIS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E DE SANEAMENTO EM BELO HORIZONTE

Neste capítulo desenvolve-se uma abordagem teórica e histórica das políticas setoriais de urbanização de favelas e de saneamento. O período sobre o qual transcorre a evolução da política de urbanização de favelas abrange desde a construção de Belo Horizonte até o momento atual. A trajetória da política de saneamento se inicia no Brasil Colonial, chegando aos dias atuais. Para tanto, são trazidos os conceitos elaborados pelos principais agentes responsáveis pelo conhecimento, formulação e execução destas políticas, quais sejam, os institutos de pesquisas, os órgãos públicos executores, nas diversas escalas de governo, e as agências multilaterais de financiamento e de fomento do desenvolvimento humano e combate à exclusão.

2.1. CONCEITOS E HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Uma das políticas setoriais que teve seu maior desenvolvimento na década de 1990, em Belo Horizonte, foi a política de habitação voltada para a redução do chamado *déficit qualitativo*, que é a urbanização de favelas.

O conceito de *favela* é bastante utilizado, adquirindo sentidos múltiplos e, muitas vezes, aplicado de maneira distorcida. No intuito de refletir sobre esse conceito, realizam-se, no primeiro momento deste item do capítulo, algumas considerações a respeito desta multiplicidade de sentidos, como num mosaico de definições, a partir do enfoque dos principais agentes elaboradores e executores de políticas de redução da desigualdade e da exclusão nesses espaços. São abordadas as definições de favela elaboradas tanto pelos responsáveis pela produção de informações e dados estatísticos — como o IBGE, os Institutos de Pesquisa, como o Centro de Estudos Urbanos da UFMG (CEURB) e o Instituto Lumen, ao construírem as definições que delimitam o alcance de seus estudos — como, também, as definições dos agentes públicos responsáveis pela elaboração e implementação de políticas, nos níveis: municipal, com a definição do universo de trabalho da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, a URBEL; federal, como a antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR) e, atualmente, o Ministério das Cidades; e, finalmente, mundial, como a Agência Habitat, da Organização das Nações Unidas.

Realiza-se, então, uma reflexão sobre as categorias geográficas e sua relação com os diversos conceitos de favela. Analisam-se as definições acerca destes espaços e, na seqüência, elaboram-se uma síntese do processo de

surgimento e evolução das favelas em Belo Horizonte, seguido de um resgate das principais ações do Poder Público nos assentamentos.

2.1.1. Reflexões sobre Limite e Território

Refletir sobre o poder explicativo dos conceitos significa abordar seus próprios limites e fronteiras. Limite, fronteira, território, coesão, unidade, integridade, língua, costumes, região, habitat, paisagem, lugar, área, centro, periferia, dentre tantas categorias, sobredeterminadas pelas aglomerações humanas e seus arranjos pluri-sociais, são os elementos básicos para a configuração daquilo que ousamos definir (limitar) como espaço. Ou seja, o espaço é, sobretudo, “[...] uma síntese de múltiplas determinações, uma rica totalidade” (MARX, 1971, p.21).¹²

A imagem do dique nos chega à mente quando pensamos os conceitos caros à geografia, no contexto do desafio urbano. O dique contém a água, que foi desviada de seu curso e que, teimosamente, insiste em seguir seus novos caminhos, sem aceitar monitoramentos. Precisamente, quando pensamos na favela, na cidade formal que a constrange, nos condomínios luxuosos, nas zonas fronteiriças conurbadas, nos poderes institucionalizados e, na base de tudo, no

¹² Marx, nos seus famosos Grundrisse, ao fazer a crítica ao “Método da Economia Política”, até então prevalecente, registra que “Quando consideramos um país, do ponto de vista econômico-político começamos por sua população, a divisão desta em classes, a cidade, o campo, o mar, os diferentes ramos de produção, a exportação e a importação, a produção e o consumo anuais, os preços das mercadorias etc.” (MARX, 1971, p. 21, tradução da autora). Entretanto, ele afirma que tanto a população como as classes, a produção e o consumo e as demais categorias focalizadas pela Economia Política Clássica não passariam de meras abstrações, caso não fossem objeto de análises articuladas entre todas as referidas categorias; do contrário a possibilidade de chegar a sua condição de “[...] rica totalidade com múltiplas determinações e relações [...]” estaria comprometida (MARX, 1971, p. 21, tradução da autora). E completa: “O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto a unidade do diverso” (MARX, 1971, p. 21, tradução da autora).

processo de reprodução do capital, que implica relações de trabalho as mais variadas, é que a metáfora da água que resiste à contenção se apresenta como uma legítima imagem dos conflitos urbanos. A água tem a propriedade de fluir, obedecendo às leis físicas, ocupando e preenchendo, transformando e esculpindo os espaços até encontrar os limites que a contém. Limites que são expressão de uma intenção de cerceamento, construídos com este objetivo. A sociedade, assim como a água, ocupa, preenche, transforma e constrói o espaço, até deparar-se com os limites, estes também construídos como expressão da própria sociedade, através da teia de relações sociais e econômicas que promove a separação, a distinção, a contenção.

O papel dos poderes constituídos não tem sido, de alguma forma e predominantemente, o de estabelecer os diques necessários a uma coexistência complexa e contraditória, no interior de uma sociedade tão desigual? Ou seja, esses poderes não estariam estabelecendo limites e fronteiras, numa organização discricionária do território?

Os conceitos são muito mais do que mera convenção, ou um simples acerto formal dentro da comunidade acadêmica e científica. Isto porque, pretende-se que as noções explicativas tenham uma *vida útil* prolongada, até que as mesmas sejam superadas por um artefato teórico mais consistente, ou seja, com maior poder cognitivo. Portanto, algumas noções, como limite, fronteira, território e espaço, têm perdurado, desafiando a chamada pós-modernidade. Ou melhor dizendo, superando-a, já que esta não passa de um espasmo da modernidade.

O limite “[...] parece consistir de uma linha abstrata, fina o suficiente para ser incorporada pela fronteira” (HISSA, 2002, p. 34). Esta, por sua vez, “[...] parece ser feita de um espaço abstrato, areal, por onde passa o limite” (HISSA, 2002, p. 34). Nesse sentido, a fronteira seria mais bem nomeada como zona fronteira. O limite é a placa indicadora de um fim, a cancela, o marco.

Do ponto de vista institucional, ou seja, no âmbito jurídico-formal de relação entre dois territórios estabelecidos e mutuamente reconhecidos, o limite é estanque. A fronteira, por sua vez, oferece a possibilidade da relação entre ambos os territórios. No entanto, do ponto de vista geográfico, seria possível destacar o limite tanto da fronteira como do território? E, ainda: seria necessário destacar esses limites? “O limite estimula a idéia sobre a distância e a separação, enquanto a fronteira movimenta a reflexão sobre o contato e a integração. Entretanto, a linha que separa os conceitos é espaço vago e abstrato” (HISSA, 2002, p. 34). Pode-se admitir que a existência física (real) do limite, ou antes, estabelecida por normativas, decretos e convenções, estimula a percepção das diferenças a serem valorizadas, argumentos a serem construídos no exercício do poder intrínseco aos territórios. Admite-se ainda que a proximidade da fronteira valoriza a percepção das semelhanças que favorecem o compartilhamento e a tolerância. “Longe do núcleo, de costas para o território que em princípio lhe diz respeito, a fronteira é poder pulverizado” (HISSA, 2002, p. 34-35). Dito de outra forma: se aceitarmos o caráter cambiante da fronteira (zona fronteira) e as mutações internas ao território, como podemos aceitar uma suposta rigidez do limite?

Ao voltar-se o olhar sobre algumas realidades contemporâneas: o muro que tenta barrar a entrada de latinos, através do México, nos Estados Unidos; o muro que foi construído em Israel (com a vã justificativa de segurança para o povo judeu); a pretensão de se erguer algo parecido, na fronteira do complexo da Rocinha, uma das maiores favelas do Rio; entre outros, representam manifestações daquilo que poderíamos chamar de impossibilidade de rigidez conceitual.

Sabe-se que a economia dos EUA se nutre do trabalho informal e hiperprecarizado de estrangeiros, sobretudo, latinos. Assim, o tal muro longe de proteger o território, a propriedade e o poder político, tem apenas um papel

regulatório. É, na verdade, uma espécie de filtro. Em Israel, nas conflituosas terras ocupadas, um muro semelhante tem a ver muito mais com a demarcação de território, do que com iniciativas que garantam a segurança aos cidadãos. No Rio de Janeiro, a idéia — que não é nova — nem sequer teria a eficácia de dificultar a fuga de bandidos, após suas ações no asfalto urbano. Além do efeito midiático, há que se investigar as reais intenções que estariam por detrás de um muro desse tipo.

Nestes três exemplos, a transação política, econômica, cultural e social entre as aglomerações humanas respectivas não seriam impedidas pela definição física de um limite. Fissuras poderosas como aquelas que derrubaram o muro de Berlim certamente coroarão qualquer pretensão de cerceamento.

O espaço é o produto, constantemente renovado, do ser social que o engendra. Eis porque olhar para a cidade é olhar para um “[...] jogo caótico e caleidoscópico de espelhos” (HISSA, 2002, p. 35) que, no entanto, antes de sugerirem desordem, reivindicam uma certa ordem. E que ordem? A ordem da política, da produção, da circulação e do consumo, como já ressaltava Topalov (1988). Da alocação das habitações. Da definição das prioridades no transporte. Das escolas. Dos postos de saúde. Dos lugares de entretenimento.

Haveria um limite real da cidade em relação às outras? Há em termos jurídico-formais. Há um limite formal, frente a uma porosidade real. A zona fronteira interage com várias outras de cidades circunvizinhas. Os carecimentos materiais nessas regiões, independentemente dos municípios, são tão semelhantes que as áreas conurbadas sugerem sempre a possibilidade de fusão institucional. Os arranjos políticos aparecem na forma de convênios e consórcios, da permuta forçada de serviços, na expulsão e recepção de legiões inteiras de famílias em busca de moradia.

Para quem das conurbações, das relações intermunicipais, têm-se as relações intramunicipais. Surge, aí, a constituição de complexos multivariados: aglomerações humanas que se identificam por zonas de moradia, pela atividade econômica, pela educacional (formação e qualificação), pelo consumo (de serviços públicos ou privados, entretenimento, cultura etc.) e, por que não ressaltar, pela disputa e manutenção do poder político. Os limites e as fronteiras que parecem precisos num determinado instante são dissipados num outro, para adquirirem nova forma mais adiante. Porém, a síntese final não é exatamente essa.

A cidade só existe porque prevalece a cidade vista como tecido, observada pelo alto. Toda desordem verificada abaixo, existe no limite da ordem estrutural imposta por cima. A reprodução e expansão do capital não seriam possíveis diante de um caos incontrolável. Ou, dito de outra forma, tudo é permitido, desde que a ordem, das referidas expansão e reprodução do capital, não seja ameaçada.

Contudo, pergunta-se: onde residiria o equilíbrio de tal ordem? Nas contradições e nos conflitos dos sujeitos coletivos endógenos à cidade: que se identificam como classe e fração de classe, como corporação, como grupo étnico e cultural, como grupo de moradores, como tribos urbanas, como movimentos sociais. Ou seja, na correlação de forças estabelecida, a partir de embates mais ou menos violentos, é que reside o equilíbrio precário que conserva a ordem da cidade. E será em torno das idéias de poder, de domínio, de propriedade que os referidos sujeitos coletivos se aproximarão e se distanciarão.

A cidade real se expande e se comprime dentro dos mesmos limites históricos citados anteriormente. Se os limites territoriais estão dados, como poderia haver tal expansão e tal compressão? Nos intensos fluxos financeiros propiciados pela telemática, na instalação e des-instalação de plantas industriais (como resultado de guerras fiscais e não de supostas vocações espaciais), na permanente criação de solos (os projetos em tramitação na Câmara Municipal, por

exemplo, que dizem respeito às mudanças e adequações na Lei de Uso de Solos), nos assentamentos, na duplicação de vias, na construção de trincheiras, de parques como o da Pampulha (que invade parte do espelho d'água, mas que não parece e não é, de fato, uma agressão ambiental), nos tombamentos. Tem-se, também, o desenho de vocações artificialmente postas como a de que somos uma cidade de serviços, preparada para receber parques tecnológicos, espaços de entretenimento (jogos, teatros, cinemas e outras casas noturnas). Enfim, tem-se uma cidade que realiza o *milagre* de se expandir, sem alterar seus limites territoriais, mas que para se expandir, realiza o exercício de se comprimir permanentemente.

Diante desse quadro, como a favela poderia ser percebida, interpretada? Estaria ela espremida pela inexorável expansão do capital? Tomando-a como um ser animado, qual teria sido, ao longo da história, a sua reação frente ao *crescimento* da cidade? Como poderiam ser trabalhados os conceitos de paisagem, o território, o espaço e o trabalho (a sua divisão territorial), além da noção de limites intra-urbanos, de fronteiras *reais* (ainda que não demarcadas oficialmente) vistas do interior da favela?

A existência da linha demarcatória pode ser identificada pelo olfato (esgoto a céu aberto), pelos aspectos construtivos próprios — às vezes não muito distintos das moradias circunvizinhas (fronteira) — ou pela sensação de *mil olhos a observar*, este um aspecto cada vez mais ostensivo, ao se adentrar um núcleo de favela.

Pessoas andando nas ruas, porque não há passeios: há ruas ou passeios? Vias veiculares íngremes e estreitas, características limitantes. Sombra, mofo, umidade, escuridão. São aspectos relacionados e disponíveis ao campo sensorial. Contudo, também, é nítida a existência de um elemento a mais, seja qual for a finalidade que nos move ao entrar nesse espaço feito da exclusão. Pode ser nítida

a consciência de mudança no nosso modo de agir ao percebermos o entorno e ao nos percebermos, estranhos.

As favelas são referências de periferia. Não necessariamente afastadas dos centros já que, muitas vezes, constituem enclaves vizinhos às áreas nobres e valorizadas. Entretanto, estão na periferia, no contato com o que é freqüentemente definido como o mundo positivo da cidade. São as manifestações das desigualdades territoriais, onde se desenvolvem processos de ocupação e reocupação à margem da ordem estabelecida e convencional, à margem da ordem urbanística.

As favelas são espaços apropriados pela sociedade que consistem, paradoxalmente, em grande medida, a materialização da expropriação social, além de explicitar identidades relacionadas a um grupo social. Portanto, elas constituem um território e, como tal, pressupõem a existência de poder. Não se trata, unicamente, daquele poder paralelo que tem ganhado as cotidianas manchetes de jornais — que impõe o toque de recolher, dentro e fora dos limites da favela —, o poder do crime organizado. Trata-se também da referência da impossibilidade da extensão do poder que controla a cidade: a legislação, o chamado controle urbano. Estão sempre a exigir diferentes formulações dos governos, atuações carregadas de ideologia, na tentativa da criação de condições menos desfavoráveis à existência humana.

Nas ações de planejamento, a divisão entre cidade formal e cidade informal foi, durante muito tempo, o esforço de traçar o limite, delimitar as favelas. Vários mapas e pesquisas foram produzidos e inúmeros diagnósticos são cotidianamente elaborados para se trabalhar esta porção do espaço que não aceita e não responde às soluções convencionais, posto que “[...] a finalidade das delimitações

não é científica, é permitir o controle das pessoas" (CLAVAL¹³, *apud* HISSA, 2002, p. 36).

Após enfrentar décadas de conflito com a visão do desfavelamento, aplicada pelo Estado, os movimentos sociais urbanos passaram de uma posição simplesmente reivindicatória para uma etapa de formação de uma consciência de direitos. Essa mudança teve como pano de fundo a volta do Estado democrático. Nesse contexto, desenvolve-se nos núcleos de favelas a idéia da permanência e da identidade com o lugar. Os nomes originais, muitas vezes pejorativos, foram dando lugar a denominações que traduzem aspectos religiosos ou da morfologia local. Cássio Hissa desenvolve a idéia:

A extremidade e o poder. Supõe-se que nas periferias, no último dos possíveis limites, o exercício do poder arrasta-se extenuado. A descentralização dos poderes — uma ação política deliberada — pode ser compreendida como uma estratégia que denota a intenção da propagação do controle até os limites, até onde eles possam necessitar de força e de proteção, até onde haja interesse em sua preservação e reforço. Isso significa também que, na extremidade, os questionamentos podem ser mais insinuantes e persistentes. E o território, como já se observava, prisão edificada pelos homens para a humanidade, tem nas fronteiras a expressão dos poderes que internalizou (HISSA, 2002, p. 40).

No território da favela evidenciam-se as tensões de uma ordem própria com a ordem da cidade, ideológica, retrato de um governo. Uma ordem que não alcança a totalidade do espaço, mas que possui essa intenção.

¹³ CLAVAL, Paul. *Espaço e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

2.1.2. O Conceito de Favela

As favelas são espaços que têm, freqüentemente, suas definições relacionadas à informalidade quanto à propriedade do solo. A esse respeito, Edésio Fernandes observa:

Favelas são assentamentos humanos que resultam da invasão de áreas públicas e de particulares; o que juridicamente distingue as favelas de outras formas de ocupação precária do solo comuns no Brasil, tais como loteamentos clandestinos e irregulares, é o fato de que os favelados não têm qualquer forma de título de posse ou propriedade (FERNANDES, 1998, p. 133).

O IBGE utiliza a terminologia *aglomerados subnormais* nos Censos, diante da dificuldade de se definir o conceito de favelas. Associa a questão da propriedade à ausência de serviços públicos essenciais, bem como à disposição *desordenada e densa*:¹⁴

Conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (BRASIL, 2002, p. 8).

Uma concepção bastante associada ao termo favela é a de que ali residem pessoas que realizaram invasões de terrenos desocupados por falta de opção de moradia (DUARTE; SILVA; BRASILEIRO, 1996, p. 181). Em parte, este conceito corresponde à realidade, se for considerado o período de surgimento das primeiras favelas. Na atualidade, o que se verifica é que muitas pessoas moram

¹⁴ Tem sido avaliado que o critério adotado pelo IBGE gera um número subestimado de população que vive na *subnormalidade*. O critério de tamanho mínimo de 51 unidades habitacionais nos assentamentos requer uma contigüidade que, em alguns municípios, não se verifica, mas que, no entanto, apresenta, de forma dispersa, as características de assentamento *subnormal*. Os limites indefinidos entre cidade formal e aglomerados subnormal, bem como a falta de revisão periódica destes limites, também têm sido apontados como causas desta subestimação (BRASIL, 2001, p. 31).

em favelas por opção própria, dado que esses locais apresentam vantagens em relação às demais áreas periféricas, que seria a outra opção de moradia da população de baixa renda. A proximidade de áreas mais nobres, com opções de trabalho e menor custo de deslocamento é um dos motivos pelos quais a população faz escolha pela vida nas favelas. Constatase essa *opção* pela moradia em favelas através da resistência de famílias ao reassentamento. Tal fato se dá quando existe algum tipo de intervenção pública ou quando as habitações estão em área de risco. Nesses casos, os moradores optam pela permanência nas favelas, devido à localização (proximidade do local de trabalho, presença de equipamentos públicos etc.), em detrimento ao reassentamento em local distinto, usualmente oferecido. Outro aspecto que deve ser considerado ao se avaliar a opção pela moradia na favela refere-se à vida comunitária, à tradição de ajuda mútua e resistência coletiva, que muitas dessas comunidades desenvolvem durante o processo de ocupação e de consolidação dos núcleos de favela.

Outra forma muito utilizada para se caracterizar as áreas de favela é através do chamado *assentamento informal*, em oposição ao que se denomina *cidade formal* (DUARTE; SILVA; BRASILEIRO, 1996, p. 81). Essa concepção, em uso desde a década de 1970, guarda uma noção de demarcação, de barreira e de exclusão, muitas vezes explícita. Nos mapeamentos urbanísticos das décadas de 1970 e 1980 era comum se encontrar a determinação das chamadas *manchas de favelas*, que correspondiam ao traçado da linha divisória das ocupações, desconhecendo-se todo o sistema viário, os marcos físicos e as edificações internas àquele limite, em contradição com todo o mapeamento dos bairros. Essa exclusão perdura, ainda, em alguns sistemas de geo-referenciamento como, por

exemplo, o da Prefeitura de Belo Horizonte, dificultando a visualização do *todo*, ou seja, da *cidade total*.¹⁵

A noção de formalidade decorre da aprovação de um determinado parcelamento do solo, gerando, assim, uma condição urbanística-jurídica em regularidade com a legislação. Por oposição, as áreas informais são aquelas que não passaram por este processo e, no entanto, existem.

Ainda em relação à dicotomia *formal X informal*, é importante registrar que, na própria cidade formal, nos bairros, existe um nível elevado de informalidade, uma vez que muitos parcelamentos não são aprovados, como, também, existem construções feitas à revelia da legislação. Foi feita uma estimativa pelos técnicos da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana de que há, atualmente, cerca de 104 loteamentos irregulares, significando 10% da área total do município. Foi divulgado, também, que 42% dos loteamentos aprovados eram irregulares, ou seja, foram implantados primeiro e regularizados depois.¹⁶ Em relação às edificações, estima-se que mais de 50% possuem algum tipo de irregularidade.

Em Belo Horizonte, como em muitas outras cidades brasileiras, existe a denominação *vilas* ou *favelas* sem que, no entanto, haja alguma diferenciação entre elas, exceto a de que, muitas vezes, o termo *vila* é considerado menos depreciativo que *favela*. Pode-se afirmar que a denominação *favela* é utilizada de forma mais genérica, enquanto a *vila* define uma localização (Vila Senhor dos Passos, Vila Ventosa etc.).

¹⁵ O sistema viário das favelas, produzido durante a elaboração dos Planos Globais Específicos, não está inserido na base do sistema geral de georeferenciamento da PBH, por dificuldades de padronização dos formatos. A URBEL disponibiliza os arquivos para a PRODABEL, responsável pela gestão do sistema, que os mantém em arquivos separados (Entrevista concedida por Ivana Arruda, gerente da Diretoria de Planejamento da URBEL).

¹⁶ Foram aprovados através dos Programas de regularização, que trabalham com o universo de loteamentos clandestinos implantados antes de 1979, ano de aprovação da legislação federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. (Lei n. 6.766/79).

Na aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS)¹⁷, em 1996, foram apresentados critérios para a definição dos espaços em que se propunham intervenções específicas, reconhecendo-os como aqueles em que há interesse público em introduzir melhorias. Foram criadas as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)¹⁸, constantes da LPOUS, cuja conceituação é a seguinte:

Art. 12 – São ZEIS as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, subdividindo-se nas seguintes categorias: I - ZEIS – 1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e a sua integração à malha urbana; [...] III – ZEIS – 3, regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social (BELO HORIZONTE, 1996, [s.p.]).

Dentre as diretrizes para as favelas, apontadas pelo Plano Diretor, havia a elaboração de um Plano Estratégico para Urbanização das Zonas de Especial Interesse Social, determinando um prazo de 18 meses para sua elaboração e tendo como objetivo apontar diretrizes para promover a total urbanização das favelas do município, num prazo de 10 anos. A I Conferência Municipal de Habitação “[...] formalizou a distinção entre um Plano Estratégico, definidor de diretrizes de intervenção dos Planos Globais de cada uma das áreas objeto de atuação da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL” (BELO HORIZONTE, 2000, p. 3). Uma das conclusões do Plano Estratégico diz respeito à definição do campo de atuação da URBEL:

¹⁷ Lei n.º 7.166/96. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no Município. FONTE: <<http://pbh.gov.br/mapas/leiuso/index.htm>>. Acesso em: 25/11/2004.

¹⁸ As ZEIS vieram substituir o antigo Setor Especial – 4 (SE-4), criado pela Lei do PROFAVELA. No item 2.2 será feito um resgate da criação deste importante instrumento jurídico.

Um dos primeiros problemas evidenciado na realização deste Plano é a questão da definição do universo. Ainda que se possa alegar tratar-se de uma realidade que sofre contínuas mudanças, seja no sentido do crescimento/adensamento cotidiano de áreas e o aporte de novas famílias, seja no da remoção de áreas (por serem de risco ou em virtude da realização de obras de natureza urbanísticas), o levantamento e o conhecimento especialmente do universo de vilas impõem-se como necessários. [...] Mais duas questões se somam a essas: a primeira refere-se à nomenclatura das vilas. Diferentes denominações são utilizadas para uma mesma vila, sendo também comum que órgãos que implementam ações nessas áreas, como a CEMIG e a COPASA, que são responsáveis pelos serviços de infra-estrutura urbana, utilizem nomes diversos provocando mal entendidos e dificultando a comunicação. Não poucas vezes tem-se que se recorrer a referências históricas para se entender que vila está sendo nomeada (BELO HORIZONTE, 2000, p. 314).

Atendendo a esta recomendação, a URBEL contratou, em 2000, o Instituto Lumen¹⁹ para desenvolver um estudo sobre o seu universo de atuação e propor um Plano Operacional para aprimoramento destas definições. O Quadro 2.1 traz uma síntese das características das tipologias habitacionais.

¹⁹ O Instituto Lumen, “[...] fundado em abril de 1996, [...] é um instituto especializado no desenvolvimento de pesquisas sociais aplicadas e em estudos transdisciplinares. [...] Realiza também pesquisas tecnológicas, pesquisa de opinião, mercado e comportamento, levantamento de indicadores socioeconômicos e culturais, educação, habitação, urbanismo e agropecuária”. O Instituto Lumen vincula-se a FUMARC, da PUCMinas (FONTE: <http://www.fumarc.com.br/f_lumen/principal_lumen.php>. Acesso em: 15/06/2005).

Quadro 2.1
Caracterização das Tipologias Habitacionais em Situação de Necessidade de Ação
Governamental em um Município

TIPOLOGIA	CARACTERIZAÇÃO
Vilas e Favelas	a) sob risco geológico ou outros riscos semelhantes; b) sob condições inaceitáveis de insalubridade; com falta ou deficiência de acesso a infra-estrutura básica; c) com falta ou deficiência de acesso a equipamentos urbanos e comunitários; d) com falta ou deficiência de acesso a serviços urbanos básicos; e) em áreas com destinação normativo-legal não residencial, real ou potencial (faixas de domínio e de servidão); f) em situação de instabilidade, irregularidade e inadequabilidade habitacional, seja pela situação jurídica irregular e ilegal do assentamento, seja pela não propriedade ou não posse ou pela falta de garantia de permanência no local; g) caracterizada por padrões subnormais e precários do ponto de vista urbanístico-ambiental (áreas inferiores ao padrão mínimo de regularização, do lote ou da moradia, entre outros).
Conjuntos Habitacionais	a) sob processo de precarização ou degradação urbanístico-ambiental (favelização); b) sob necessidade de ações governamentais de acompanhamento/desenvolvimento social e de especial controle urbanístico das condições de habitabilidade.
Acampamentos	a) em situação de inadequabilidade habitacional devido à condição de provisoriedade, precariedade total, irregularidade e/ou ilegalidade.
População de Rua	a) em áreas com destinação normativo-legal não residencial, real ou potencial (ruas, praças, baixios de viadutos, etc.).
Imóveis Abandonados e/ou condenados	a) em situação de instabilidade, irregularidade ou inadequabilidade em habitações coletivas de aluguel insalubres e subdimensionadas; b) em situação de risco em imóveis ou espaços condenados.
Loteamentos populares irregulares	a) em situação de instabilidade, irregularidade jurídica e inadequabilidade urbanística.
Situações dispersas e pontuais de necessidade habitacional	a) situações de risco em moradias estruturalmente inseguras e perigosas; b) situação de inadequação psicossocial, desconforto, promiscuidades, e falta de privacidade pessoal ou familiar, relacionadas com o padrão da moradia; c) situação de coabitação; d) em moradias e assentamentos adequados mas com excesso de comprometimento da renda familiar com aluguel ou prestações; e) com renda para construção de suas residências, mas sem condições de acesso aos processos formais de regularização fundiária e urbanística e à tecnologia de execução de projeto e obra.

Fonte: LUMEN, 2000, p. 23-24.

Os produtos destes dois trabalhos trouxeram avanços para o conhecimento da área de atuação das políticas de urbanização de favelas. A partir da identificação das lacunas, foram produzidas bases cartográficas e traçadas estratégias que estão sendo implementadas, como a realização de vôos e a produção de fotos aéreas a serem restituídas para a produção de bases digitais mais atualizadas do que as disponíveis atualmente.

Dada a dinâmica de crescimento e ocupação já mencionadas, operacionalmente, a URBEL trabalha com a seguinte premissa, para incorporação de novas áreas a serem consideradas favelas: “[...] considerar todas as áreas que têm características de ocupação espontânea, com mais de dois anos de ocupação, mais de 50 domicílios, devendo ser mapeada a apenas ocupação de fato”, ou seja, não se incorporam áreas de expansão ao mapeamento de novas áreas. O tempo de ocupação pode ser aferido por foto aérea ou declaração de moradores do local ou do entorno.²⁰

Em 2001, o Governo Federal, através da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), editou um documento de orientação aos municípios para formulação de políticas municipais de habitação. Da mesma forma que os documentos mencionados anteriormente, são desenvolvidos vários critérios semelhantes para a caracterização da subnormalidade habitacional. Este documento trabalha com o conceito de necessidades habitacionais e suas três dimensões, a saber: o déficit habitacional, a inadequação habitacional e a demanda demográfica. No Quadro 2.2 são listadas as variáveis e suas respectivas definições relacionadas à inadequação habitacional.

²⁰ Entrevista concedida pela diretora de Planejamento da URBEL, Maria Cristina Fonseca.

Quadro 2.2
Inadequação Habitacional

VARÍAVEIS	CONCEITOS
Adensamento Domiciliar	Família única, residente em casa ou apartamento na área urbana, com densidade de mais de 03 moradores, por cômodo, servindo de dormitório.
Carência de Infra-Estrutura	Domicílios residenciais com <i>carência</i> ²¹ em ao menos uma das seguintes características: abastecimento de água, iluminação, instalação sanitária e destino do lixo.
Deficiência de Infra-Estrutura	<i>Deficiência</i> em ao menos uma das características acima.

Fonte: BRASIL, 2001, p. 35.

Em 1996, a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos reuniu-se em Istambul, na Turquia, para discutir os desafios para a garantia de moradia adequada para todos, e para buscar desenvolvimento sustentável dos assentamentos. Como resultado deste esforço, foi elaborada a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos. Em setembro de 2000, reuniu-se em Nova York a Cúpula do Milênio, promovida pela ONU, com a presença de 147 Chefes de Estado e de Governo de 191 países, quando foi estabelecido um conjunto de objetivos denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).²² A cada objetivo foram associadas duas ou três metas e cerca de 6 indicadores. Ficou estabelecido o ano de 1990 como marco zero, a partir do qual serão medidos os avanços nas diversas áreas destacadas como *críticas* para o desenvolvimento humano. O ano limite para o qual todos os esforços deverão convergir foi estabelecido como o ano 2015. Algumas das conclusões preliminares a que a Agência Habitat e o Observatório Urbano Mundial chegaram são:

²¹ A definição de carência e deficiência, consideradas nestas variáveis, foram associados vários critérios para cada um dos itens de infra-estrutura e serviços, classificando-os como adequados, deficientes e carentes.

O mundo está se urbanizando, mas com pobreza; há pouco conhecimento científico deste processo; há uma crise de informação e ignorância da base de indicadores: produção municipal, investimento-retorno, impactos das ações e dados urbanos; falta "comparatividade" da informação; falta conexão entre informação-políticas; por fim, que os Governos são ultrapassados pela dinâmica urbana (MORENO, 2005, [s.p.]).

Este trabalho, coordenado pela Agência Habitat, em todo o mundo, realizou o esforço de definir o conceito de *tugúrios* (em espanhol), que seria o correspondente às favelas brasileiras. Para o acompanhamento da Meta *Cidades sem Favela*, associada ao objetivo n.º 7 (Sustentabilidade Ambiental),²³ estabeleceu-se um conjunto de 05 carências: insuficiência de água potável, saneamento precário²⁴, alta densidade habitacional ou área insuficiente para viver, precariedade da casa e insegurança da posse. Ficou estabelecido, também, que qualquer assentamento que possuir pelos menos 50% de moradias com carência de dois ou mais destes elementos será considerado como alvo de acompanhamento para fim deste objetivo.

²² A respeito dos 8 objetivos, ver o trabalho da ONU: UN-HABITAT (2004).

²³ "O Sistema das Nações Unidas designou à ONU-HÁBITAT a responsabilidade de ajudar os Países Membros a monitorar e, gradualmente, atingir a Meta *Cidades sem Favela*, também conhecida como *Meta 11*. Uma das três metas do objetivo 7 *Assegurar Sustentabilidade Ambiental*, a Meta 11 é: "Antes de 2020, ter alcançado uma melhoria significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de moradores de favela" (MORENO, 2005, [s.p.], tradução da autora).

²⁴ A denominação *saneamento*, na prática, traduz-se por coleta de esgotos, segundo os indicadores apontados para este acompanhamento, que são: banheiro conectado a sistema de esgoto; banheiro conectado a tanque séptico; banheiros não coletivos (mais de um domicílio), entre outros (MBOUP, 2005, tradução da autora).

2.1.3. Surgimento e Evolução das Políticas Públicas Voltadas para as Favelas em Belo Horizonte

A intenção de mudar a capital das Minas Gerais do município de Ouro Preto possui registros desde o período colonial. No movimento inconfidente se propunha a transferência da capital para a cidade de São João d'El Rei. "As motivações para esta mudança são o relativo isolamento da cidade de Ouro Preto e o desejo de integrar a Província de Minas em uma unidade política e econômica coerente" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 23). Após a Proclamação da República, com o fortalecimento dos estados e com a maior autonomia em relação ao passado imperial, decide-se transferir a capital, mesmo em meio às várias divergências quanto ao novo local de instalação. O Arraial do Curral d'El Rei foi escolhido depois de apontados alguns fatores favoráveis: sua posição no entroncamento de três caminhos (para Sabará, para o sul e para o norte do estado), pela facilidade de ligação à Estrada de Ferro Central do Brasil, pelo clima ameno e pela disponibilidade de água de excelente qualidade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 25-27).

Belo Horizonte foi uma cidade criada para servir como centro econômico regional e, a partir daí, reorganizar a economia mineira. Foi planejada para abrigar o contingente burocrático do Estado e, em sua origem, havia espaços definidos para o funcionalismo público, proprietários de terras da antiga capital e o aparato policial, desconsiderando a necessidade de abrigar o grande número de operários que vieram para sua construção (AFONSO e AZEVEDO, 1987). No surgimento de Belo Horizonte, "[...] a presença do trabalhador da construção civil era vista como temporária, o que talvez explique o fato de o projeto não contemplar um local para sua moradia" (GUIMARÃES, 1992, p. 11). No entanto,

essa lacuna contrariava a legislação que designava Belo Horizonte como capital que, por sua vez, previa “[...] a construção de *casas em condições higiênicas e de aluguel barato* para os operários” (GUIMARÃES,²⁵ *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 38).

Como não havia espaço determinado nem alojamentos suficientes para os trabalhadores, a Comissão Construtora adotou uma postura negligente, permitindo que as áreas próximas aos canteiros de obras fossem ocupadas. Por esse motivo, conforme relata Berenice Guimarães:

[...] em 1895, dois anos antes de ser inaugurada, Belo Horizonte já contava com duas áreas de invasão — a do Córrego do Leitão e a da Favela ou Alto da Estação — com aproximadamente 3 mil pessoas. [...] Incomodada com a presença da população pobre na parte nobre da cidade, [a Prefeitura], em 1902, designa um local para a moradia do trabalhador — a Área Operária — e promove a primeira remoção de favelas (GUIMARÃES, 1992, p. 12).

Houve a remoção de cerca de novecentas *cafuas* na região do Leitão e Favela, conforme relato do prefeito Bernardo Pinto Monteiro. Trata-se de uma remoção muito significativa, mesmo para os dias de hoje (AFONSO e AZEVEDO, 1987, p. 111).

Naquela época, pela grande disponibilidade de terras, a Prefeitura de Belo Horizonte assume uma posição de vanguarda, removendo as populações das favelas para outras áreas, em contraste com a sumária expulsão por meio de ação policial, realizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Num segundo momento, observada a continuidade do processo de ocupação como estratégia para obtenção de moradia, a invasão de novas áreas passou a ser severamente combatida. Nos primeiros 30 anos de existência da cidade. Estabelece-se uma dinâmica de remoção/ocupação e posterior remoção, patrocinada pelo governo, na

²⁵ GUIMARÃES, Berenice Martins. *Cafuas, barracos e barracões*: Belo Horizonte, cidade planejada. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.

medida em que os terrenos iam sendo valorizados ou que não mais interessava a presença dos trabalhadores. “Como consequência dessa política, no espaço de alguns anos, todas as favelas que existiam na área nobre foram removidas” (GUIMARÃES, 1992, p. 12).

As diversas administrações que se sucederam na capital tinham como prática para as áreas faveladas a remoção, a *limpeza* da cidade e a *expulsão dos invasores* (AFONSO e AZEVEDO, 1987, p. 111-113).

Essa forma de tratar as invasões, através da expulsão, fazia parte de uma visão predominante em todo o país. A lógica higienista de intervenção nas cidades justificava os procedimentos freqüentemente autoritários e truculentos de remoção, já que os problemas de saúde pública estavam se tornando cada vez mais graves e predominavam nas áreas invadidas, desprovidas de infra-estrutura básica. A chamada Vila Operária, situada no Barro Preto, foi mencionada pelo prefeito Francisco Bressane de Azevedo da seguinte maneira:

[...] o povoado do Barro Preto, ocupado quase exclusivamente por operários e sem as condições exigidas pela higiene, constitui uma ameaça à saúde pública e deve ser removido com a possível brevidade (BELO HORIZONTE,²⁶ *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p.81).

Sobre a normatização sanitária aplicada em Belo Horizonte, destaca Letícia Julião:

[...] a atuação do poder público em Belo Horizonte, como no resto do país, se limitou a medidas legais de cunho sanitário, estabelecendo uma série de prescrições para a habitação. Tratava-se muito mais de impedir que a pobreza se alastrasse, contaminando a cidade com suas doenças e hábitos condenáveis, que, de fato, oferecer soluções concretas para os problemas. [...] a questão da saúde pública, tão ventilada nos meios oficiais, se prestou muito mais à formulação de um discurso legitimador de ações repressivas e discriminatórias do

²⁶ BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório apresentado ao Conselho Deliberativo pelo prefeito Francisco Bressane de Azevedo*. Belo Horizonte, set. 1903.

Estado que à execução de estratégias concretas que visassem incorporar as massas urbanas a um padrão higiênico minimamente compatível com o propalado progresso (JULIÃO²⁷ *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 82).

Estas preocupações sanitárias tinham um caráter muito mais proibitivo do que de realização de serviços para melhoria das condições de vida. Por trás dessa motivação, ocultava-se a necessidade de liberar áreas favoráveis à urbanização para implantação de empreendimentos comerciais e industriais, como se efetivou no caso do Barro Preto.²⁸ As áreas que sobreviveram à remoção eram todas íngremes, ou situadas em áreas inundáveis e, por esse motivo, não interessavam ao mercado. Um dos exemplos de áreas que não tiveram sua população removida é a da Pedreira Prado Lopes, Região Noroeste de Belo Horizonte, cuja ocupação data da construção da cidade (GUIMARÃES, 1992, p. 12).

A década de 1930 foi marcada pela expansão do núcleo central para as Regiões Noroeste e Norte. A canalização do Córrego da Lagoinha e a abertura do primeiro trecho da Avenida Antônio Carlos, entre várias obras viárias, de saneamento e de iluminação dão um novo direcionamento ao crescimento da cidade, mas não conseguem alterar a desigualdade na urbanização entre as zonas urbana e suburbana.²⁹ Nessa época, os motivos alegados para as remoções em favelas relacionavam-se à implantação dessas obras de canalização e abertura de vias.

A década de 1940, por sua vez, caracteriza-se pelo surto da industrialização brasileira, quando foi implantada a Cidade Industrial em Contagem. Nessa época,

²⁷ JULIÃO, Leticia. *Belo Horizonte: itinerários da cidade moderna (1891-1920)*. Belo Horizonte, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

²⁸ Os moradores da Vila Operária foram transferidos para o Bairro da Concórdia, em 1936, onde receberam lotes em comodato (COSTA, 1994, p. 55).

²⁹ Estas obras, executadas na gestão do prefeito Cristiano Machado, foram motivadas pelo projeto político do presidente do Estado Antônio Carlos, de se tornar presidente da República (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 108).

houve a intensificação do crescimento da população através, principalmente, da migração rural, motivada pela perspectiva de emprego na indústria. O crescimento acelerado da população é acompanhado do aumento do número de favelas, que passam a ocupar áreas cada vez mais distantes (AFONSO e AZEVEDO, 1987, p. 115; GUIMARÃES, 1992, p. 13).

A organização da comunidade de moradores de favela era feita em torno de reivindicações de serviços como abastecimento de água (construção de chafarizes) e pavimentação. Apesar de, no período pós-1945, ter havido uma redemocratização na vida política, as organizações de favela permaneceram sendo tratadas com repressão e a lógica da erradicação ainda prevalecia. Entretanto, apesar dessa oposição, o movimento comunitário nas favelas cresce e, em 1955, é criado o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DPP), em consequência da pressão popular. Ficou definido que as remoções só ocorreriam mediante a construção de conjuntos, mas, na realidade, apenas um conjunto foi construído e as remoções continuaram *nos moldes antigos* (AFONSO e AZEVEDO, 1987, p. 117; GUIMARÃES, 1992, p. 13).

A distribuição da população sobre o espaço da cidade permaneceu irregular. No final da década de 1950, contrapondo-se ao grande número de lotes vagos, tinha-se uma proporção de moradores de favela que chegava a 10% da população total (COSTA, 1994, p. 57).

As ações de remoção continuam até 1964, apesar da movimentação das associações de moradores. A Prefeitura utiliza estratégias de desligamento de luz e de água, para forçar as desocupações. Ao mesmo tempo, se intensificam as ocupações, sob o comando da Igreja e de partidos de esquerda. Em 1963, o Governo do Estado propõe, pela primeira vez, ações para tratar a questão das favelas, como a construção de um grande conjunto habitacional destinado a abrigar a população de favelas de Belo Horizonte, além da urbanização de

4 favelas para permitir a permanência de seus moradores. Porém, o Golpe Militar de 1964 fez o Estado desistir dessa decisão (GUIMARÃES, 1992, p. 14).

A repressão desencadeada a partir do Golpe declara subversivas as associações de favela, prende líderes e cria um órgão encarregado de promover as remoções. A Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISBEL – 1971/1983) atuou em 401 áreas e removeu cerca de 44 mil pessoas em 10 mil barracos, nesse período. “O desfavelamento era feito mediante indenização em dinheiro o que provocou o surgimento de novas favelas em áreas mais distantes e o adensamento das restantes” (GUIMARÃES, 1992, p. 14). Tal fato pode ser avaliado através das estatísticas da população total de favelas neste período, que mostram que esta atuação teve efeito na redução do número de favelas, mas não na redução da população (GUIMARÃES, 1992, p. 14-17).

A Tabela 2.1 apresenta dados sobre a atuação da CHISBEL, no período 1971-1983. Nela pode ser observado que o ano de 1978 foi o de maior remoção, chegando a deslocar uma população de mais de 10 mil pessoas, possivelmente para outras favelas existentes.

Tabela 2.1
Atuação da CHISBEL – 1971 a 1983

ANO	REMOÇÃO		
	ÁREA	N.º FAMÍLIAS	POPULAÇÃO
1971	1	-	-
1972	36	691	3.038
1973	54	1.143	4.815
1974	56	645	2.818
1975	31	1.076	5.273
1976	19	950	4.703
1977	21	1.093	5.774
1978	32	2.270	10.564
1979	53	445	2.252
1980	46	414	1.938
1981	40	127	601
1982	8	435	2.209
1983	4	23	151
TOTAL	401	9.312	44.136

FONTE: BELO HORIZONTE³⁰, *apud* GUIMARÃES, 1992, p. 14.

No final da década de 1970 começam a surgir propostas de intervenção em favelas, no sentido de permitir sua permanência e de reconhecê-las como integrantes do tecido urbano. As enchentes de 1979 a 1982, somadas à ação da União dos Trabalhadores de Periferia (UTP)³¹, em favor dos desabrigados, num contexto de reabertura política, provocaram mudanças na forma de tratar o problema das favelas. O Governo do Estado cria, em 1979, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades³², no primeiro momento a cargo da Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais (SEPLAN-MG), sendo, em seguida, transferido para a Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETAS), que coordenou a

³⁰ BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório das atividades da CHISBEL: 1972 a 1983*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1983.

³¹ A UTP foi uma rearticulação da Federação dos Trabalhadores Favelados que, após a repressão advinda do Golpe Militar, reunia-se clandestinamente e sem local fixo. A convite da Pastoral de Favelas, a UTP passou a ocupar uma sala em sua sede e, dali, retomaram o processo de luta pela organização dos favelados (AFONSO e AZEVEDO, 1987, p. 121-123).

³² Instituído pelo Decreto Estadual n.º 19.965, de 19 de julho de 1979, alterado posteriormente pelos Decretos Estaduais n.º 22.806, de 27 de abril de 1983, e n.º 34.161, de 13 de novembro de 1992.

execução do programa durante a sua existência. Abrangia todo o Estado, atuando no meio urbano, em favelas e no meio rural.

“Isso representou o reconhecimento do direito implícito da população permanecer nas áreas” (GUIMARÃES, 1992, p. 15). Sobre esse programa, Enrico Novara afirma:

Apesar do impacto limitado comparado com as necessidades da população, o programa representa o primeiro e evidente sinal de uma mudança de direção. O PRODECOM não nasce claramente do nada: nos mesmos anos, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil — CNBB, escolheu o “Solo Urbano” como tema da anual Campanha da Fraternidade, com intuito de chamar a atenção para as desigualdades de condição de vida urbana. Através da Campanha, a CNBB ajudava a dar voz aos movimentos populares que tinham como ponto de partida a melhoria das condições dos habitantes das favelas e a necessidade de garantir a sua estabilidade. Dessa forma, os movimentos se opunham à prática das remoções que caracterizou a década de 1970. O *slogan* da “União dos Trabalhadores de Periferia” (UTP) de Belo Horizonte, um movimento que reunia os principais líderes comunitários ao redor da Pastoral da Favela, era significativo: “a favela não é um problema, mas uma solução” (NOVARA, 2003, p. 113).

O PRODECOM, portanto, significa um marco na política de favelas, por incorporar a participação da população local, não só no planejamento para escolha do que seria feito, mas, também, através do trabalho em mutirão durante a execução. Sua proposta de planejamento participativo³³ buscava envolvimento das comunidades no processo de definição das intervenções. Suas ações, no entanto, vinculavam-se às decisões no âmbito da burocracia tecnocrática, com a seleção da área objeto das intervenções, que era “[...] feita com base em critérios técnicos, observando o contexto de natureza política” (MINAS GERAIS, 1987, p. 9). Berenice Guimarães relata:

Em três anos de atividade, o PRODECOM atuou em 11 áreas de favela, beneficiando, aproximadamente, 70 mil pessoas. O

³³ A proposta de planejamento participativo mencionada era preconizada pelo II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (III PMES) (CARVALHO, 1997, p. 93).

programa de legalização da posse da terra, todavia, ficou no projeto apenas e previa, na época, a legalização de 1200 lotes na Vila Cemig e 800 lotes no Cafezal. Na realidade, a Vila CEMIG, primeira favela de Belo Horizonte cujos moradores receberam o título de propriedade, só realizou seu processo de legalização em 1986 (GUIMARÃES, 1992, p.16).³⁴

As ações do PRODECOM contemplaram abertura de sistema viário, pavimentação, contenções, sistemas de abastecimento de água, sistemas de drenagem e esgoto, muitas vezes unitário. Os projetos eram desenvolvidos obedecendo a um padrão de urbanização que considerava as características da formação da favela, evitando, ao máximo, as remoções.

Em 1984, o PRODECOM foi desativado, por razões políticas, devido à mudança de administração, não deixando, entretanto, de existir. No entanto, deve-se destacar uma importante contribuição do PRODECOM: ao realizar a regularização fundiária das áreas onde atuava, ficaram evidentes as limitações da legislação existente à época, dificultando a realização deste objetivo. Além disso, outra importante contribuição refere-se à realização dos primeiros levantamentos cartográficos de favelas em Belo Horizonte, executados nos Aglomerados Serra, Santa Lúcia, Morro das Pedras e Pedreira Prado Lopes (GUIMARÃES, 1992).

A organização dos movimentos de reivindicação de melhorias e o processo de democratização, que elegeu governos de cunho mais popular, trouxeram avanços como a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), que, todavia, só foi regulamentado após a aprovação, em Belo Horizonte, no ano de 1985, da Lei do PROFAVELA, legislação pioneira no Brasil.³⁵ O PROFAVELA atribuiu ao município a obrigação de delimitar as áreas do Setor

³⁴ As favelas urbanizadas em Belo Horizonte pelo PRODECOM foram: Antena, Barragem Santa Lúcia, Cabana do Pai Tomaz, Cafezal, CEMIG, Conceição, Fátima, Marçola, Papagaio, Pedreira Prado Lopes e Senhor dos Passos (GUIMARÃES, 1992, p. 15).

³⁵ Lei PROFAVELA n. 3995, de 16 de janeiro de 1985. Introduz dispositivos na Lei n. 3.532, de 06 de janeiro de 1983. Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA – e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/dom>>. Acesso em: 12/05/2003.

Especial-4 (SE-4),³⁶ regulamentando o seu zoneamento e sua ocupação. O SE-4 destinava-se à urbanização específica de favelas e propunha a observação, tanto quanto possível, das características da ocupação espontânea nas intervenções. Os habitantes de áreas públicas ocupadas por favela e passíveis de urbanização passaram a ter assegurado o direito de permanecerem no local. Nesse momento foi extinta a CHISBEL.

A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) foi criada a partir da existência de uma empresa municipal, a Ferro de Belo Horizonte S.A (FERROBEL)³⁷. A ela foi atribuída a implementação do PROFAVELA. De 1986 a 1992, a URBEL atuou em 17 favelas, realizando a titulação, no entanto, de apenas 7 delas. Em 1988, o PRODECOM foi reativado, quando foram estabelecidos convênios com entidades internacionais para “[...] realizar benfeitorias nos aglomerados de favelas” (GUIMARÃES, 1992, p. 15-16).

Outro programa ligado à SETAS, que atuou em favelas, foi o Programa de Integração Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PIU-RMBH). Foi realizado em cooperação com a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e sua duração foi de 10 anos (1984/1994). De concepção semelhante ao PRODECOM, previa intervenções parciais em urbanização de favelas (CARVALHO, 1997).

Apesar dos avanços que a experiência da década de 1980 trouxe, é possível afirmar que o processo de formação de novas áreas de favela e de adensamento das existentes ainda continuou. Além disso, não ocorreu, como se esperava, a integração das favelas à malha urbana (GUIMARÃES, 1992, p. 17-18).

³⁶ O Setor Especial- 4 foi delimitado através da Lei 4.034, de 25 de março de 1985, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano do município de Belo Horizonte. Traz em seu § 4º: “O Setor Especial 4 (SE-4) compreende os espaços ocupados por favelas, com população economicamente carente, observadas as normas constantes da Lei Municipal n. 3995, de 16 de janeiro de 1985” (BELO HORIZONTE, 1985).

³⁷ Ferro de Belo Horizonte S.A. (FERROBEL), criada com fundamento na Lei Municipal nº 898, de 30 de outubro de 1961.

A administração municipal do período 1989-1992 atribuiu à URBEL uma função limitada às atividades de regularização fundiária, não articulada com as ações de urbanização. Além disso, fazia a distribuição de materiais de construção e a execução de algumas obras pontuais. O desembolso anual do órgão era em torno de R\$ 1.300.000,00. Em 1994, este orçamento subiu para R\$ 3.700.000,00, um claro indicador da intenção de ampliar investimentos, melhorar a estrutura operacional e avançar na elaboração da política habitacional. Ao final da gestão 1993/1996, o total de recursos aplicados foi de 30,15 milhões de reais, quase 6 vezes superior ao montante aplicado na gestão anterior (5,1 milhões de reais).³⁸

O ano de 1993 pode ser apontado como um ano de inflexão no direcionamento das políticas para intervenção em favelas. A experiência dos anos de 1980 representou um acúmulo conceitual e metodológico para os setores técnico e governamental, tanto no âmbito estadual como no âmbito municipal. A concepção da permanência das favelas como parte integrante do tecido urbano torna-se uma visão predominante e percebe-se o surgimento de uma categoria de técnicos especializados em buscar soluções adaptadas à realidade das áreas de urbanização precária. Os vários desafios encontrados ao se pretender transformar estas realidades são motivadores da concepção de programas, cujos objetivos extrapolem a ação meramente paliativa e pontual.

Deve-se destacar que os movimentos organizados em torno das reivindicações por melhorias — amadurecidos pelas experiências do planejamento participativo dos anos de 1980 — também expunham a necessidade de se avançar em direção ao alcance de ações governamentais voltadas para as áreas de favelas. As comunidades de favelas encontram, assim, respaldo na administração

³⁸ Nas duas gestões subseqüentes, os recursos aplicados em habitação (nas duas linhas de atuação da política — novas habitações e assentamentos existentes) continuaram crescendo, sendo 76 milhões na administração 1997/2000 e 81 milhões no período 2001/2003 (Fonte: Pesquisa direta no Fundo Municipal de Habitação Popular – FNHP).

democrático-popular que, logo no primeiro ano de governo, organizou o funcionamento de Fóruns Municipais de Vilas e Favelas, em que várias questões importantes para o movimento eram debatidas entre as principais lideranças populares e a direção da URBEL. Nesses momentos foram feitos balanços do andamento do PROFAVELA, dos programas de regularização e debatidos os princípios da criação do futuro Sistema Municipal de Habitação. Apesar de esses encontros, muitas vezes, se orientarem para a exposição de reivindicações pontuais e carências generalizadas, observa-se uma evolução no processo de negociação, na medida em que as questões mais gerais eram colocadas em discussão e as próprias lideranças mais destacadas exortavam seus pares a enfocarem, preferencialmente, as demandas coletivas em detrimento daquelas outras mais pontuais.

Essa *nova* forma de relacionamento entre movimento popular e Poder Público se contrapõe àquela vivenciada na experiência do PRODECOM, em que as Associações eram privilegiadas como interlocutores, o que não deixava de ser um avanço, se for considerado que a prática, nos anos da ditadura, era da repressão ao movimento comunitário. No entanto, avalia-se que essa relação direta resultou, muitas vezes, em “[...] um complexo jogo de interesses [...]” (GUIMARÃES, 1992, p. 16). Expostas à corrupção, houve uma transformação das “[...] associações em máquinas políticas e de seus líderes em *coronéis*, o que gerou disputas e antagonismos dentro da própria comunidade”, (GUIMARÃES, 1992, p. 16) prejudicando o desempenho dos programas.

Outra mudança pode ser percebida, no final dos anos de 1980 e início da década de 1990, em relação à ampliação do papel do município na condução da política e ao recuo das iniciativas por parte do Governo Estadual. Quanto ao alcance das intervenções, verifica-se que as ações de cunho pontual também são

gradativamente substituídas por ações parciais, já se delineando algumas ações de enfoque estrutural. Enrico Novara avalia que,

[...] na primeira fase dos anos de 1990, as principais municipalidades do país desenvolveram um programa de melhoria das infra-estruturas por meio de intervenções físicas pontuais. As principais ações se referem às obras de regularização e pavimentação de ruas e vielas, a construção de estradas de acesso às partes mais íngremes das favelas e na construção de muros de contenção nas áreas de risco, a realização do sistema de esgoto mesmo que não oficial por causa da reduzida largura dos becos, além da efetivação das redes de distribuição da água e da energia elétrica. Os investimentos são limitados e de exclusiva competência dos municípios, não são previstos projetos de integração com o contexto urbano, as obras são pontuais e muitas vezes realizadas em "mutirão". A partir de 1994 difunde-se uma outra modalidade de intervenção nas principais capitais do país através de programas de alcance municipal e com investimentos significativos, como o "Favela Bairro" no Rio de Janeiro, o "Programa Guarapiranga" em São Paulo, o "Programa Alvorada" em Belo Horizonte e o "Projeto Novos Alagados" em Salvador (NOVARA, 2003, p.114).

Em janeiro de 1994, foi aprovada a Lei 6.508, que criou o Conselho Municipal de Habitação. Em 1º de dezembro do mesmo ano foi aprovada pelo Conselho a Resolução n.º II, que trata da Política Municipal de Habitação. Esta política definiu como conceito de habitação: "A moradia inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica, dos serviços urbanos e dos equipamentos comunitários básicos" (BELO HORIZONTE, 1994, p. 6).

Dentre as diretrizes gerais, a Resolução n.º II previa o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade, a aplicação de processo democrático na formulação e implementação da política, a articulação da política urbana e com as demais políticas setoriais, entre outros processos. Ficaram definidas duas linhas de atuação referentes a assentamentos existentes e a novos assentamentos. Dentre as linhas de atuação em assentamentos existentes, estabeleceram-se os seguintes programas: intervenção estrutural; e intervenção parcial, pontual ou em

áreas remanescentes. A definição de intervenção estrutural, segundo a Resolução, é a seguinte:

O programa de intervenção estrutural promove transformações profundas num determinado núcleo habitacional, consistindo na implantação do sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação (BELO HORIZONTE, 1994, p. 7).

A partir de 1993, apesar de dar continuidade a alguns programas de obras pontuais remanescentes da administração passada, novas vertentes de intervenção em favelas começam a ser elaboradas e executadas no âmbito municipal. Entre elas, destacam-se: o Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR)³⁹, o Programa Alvorada⁴⁰ e o Orçamento Participativo, que será objeto de estudo mais detalhado no Capítulo 3 desta pesquisa.

Precursor da forma mais abrangente de intervenção em favelas, atualmente adotada pelo poder público municipal, consubstanciada no instrumento de planejamento denominado Planos Globais Específicos, o Programa Alvorada merece uma avaliação detalhada neste capítulo. O objetivo principal do Programa Alvorada foi a promoção da melhoria das condições de vida das populações de favelas de Belo Horizonte e o desenvolvimento comunitário, mediante a uma intervenção de caráter estrutural e integrada. Baseava-se em três linhas de ação: recuperação urbanístico-ambiental; regularização fundiária; e inserção socioeconômica.

A intervenção estrutural pode ser definida a partir dos seguintes pressupostos: a favela é um fenômeno não-transitório da cidade, tendo se

³⁹ A respeito do PEAR, sua concepção e sua atuação na Vila Nossa Senhora de Fátima, Marília Carvalho (1997) desenvolve uma interessante análise da incorporação da questão ambiental à urbanização de favelas.

⁴⁰ Tanto o PEAR quanto o Programa Alvorada foram os programas da Prefeitura de Belo Horizonte destacados para apresentação na II Conferência Habitat, em Istambul, na Turquia.

tornado um elemento de sua estrutura fixa; a favela possui um potencial de estoque habitacional a ser reformulado; “[...] a elevação de padrões urbanos necessariamente implica intervenções reestruturadoras que recomponham as funções básicas dentro da espacialidade das vilas e eliminem as situações de insalubridade, risco, desconforto e opressão urbana” (URBEL, 1996, p. 153). Nessa concepção, identifica-se a necessidade de relocações, remanejamento e remoções de moradias, “[...] num volume proporcional ao padrão de habitabilidade resultante do processo espontâneo de ocupação” (URBEL, 1996, p. 153).

O Programa Alvorada surgiu a partir de um convênio de cooperação internacional firmado entre os governos brasileiro e italiano, cujos executores foram a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e a ONG italiana *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale* (AVSI). A previsão de investimentos iniciais era de 8 milhões de dólares, sendo que 50% caberiam ao município. Mas ao longo da execução, os parceiros não realizaram os investimentos previstos, apesar do município ter investido parcelas superiores ao aplicado pela AVSI.

As áreas pré-selecionadas como objeto das intervenções do Programa Alvorada foram, num primeiro momento, as Vilas Nossa Senhora Aparecida e Marçola, na Regional Centro-Sul, Vila Senhor dos Passos, na Regional Noroeste, Vila Ventosa, na Regional Oeste e Vila Apolônia na Regional Venda Nova. Alguns levantamentos preliminares e contatos com as comunidades foram feitos, bem como avaliações da demanda por investimentos. Em seguida, por questões de limitação financeira do programa, a definição das vilas reduziu-se para as Vilas Senhor dos Passos, Ventosa e Apolônia.

Com uma concepção muito mais abrangente do que já se havia experimentado, evidenciou-se que o prazo para realização dos objetivos do

Programa seria de médio alcance. Entretanto, a prática demonstrou que ações dessa natureza dificilmente se concretizam, senão em longo prazo.

Foram montadas equipes para o desenvolvimento dos estudos nas três áreas, porém em etapas diferentes. Foram feitos levantamentos topográficos, pesquisas censitárias, levantamento de dados de infra-estrutura e dos serviços urbanos, levantamento da situação fundiária, pesquisa do histórico da ocupação e da organização comunitária, identificação de atores relevantes, entre outros.

O eixo condutor da estratégia de mobilização social se baseava na formação de um grupo de referência, que era constituído de lideranças identificadas e moradores que se dispunham a esta tarefa, buscando retratar de forma representativa, tanto os setores de base territorial como os segmentos sociais presentes na vila, em suas várias formas de associação, seja comunitária, religiosa ou cultural.

A etapa de levantamento implicava na produção de um volume significativo de informação. Através de uma rotina de encontros com a comunidade, essas informações eram repassadas de forma a se fazer uma validação dos resultados e sua eventual correção, com as contribuições dos moradores. Eventos de sensibilização, motivação e formação também foram organizados, com temas relacionados aos objetivos da intervenção: os aspectos físicos, demográficos, sociais, de organização e políticos.⁴¹ Essa rotina se deu em todas as etapas, incluindo as obras que foram executadas.

Em seguida eram elaborados os diagnósticos, por área de estudo (urbanístico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo). A consolidação destes diagnósticos era feita na forma de um Diagnóstico Integrado

⁴¹ Um registro da experiência de participação comunitária no Programa Alvorada é feito por JACINTO e LIBÂNIO (1995).

e um *Partido de Projeto* em que já estavam presentes as principais soluções delineadas para o núcleo.

Enquanto o Plano Urbanístico era consolidado, alguns projetos executivos foram sendo elaborados. Além da priorização em etapas, a setorização da vila e a definição de que obra seria colocada em licitação eram decididas. Ressalta-se que em todos esses momentos houve a participação do grupo de referência. Todos os resultados compunham o que ficou conhecido como o Plano Global Específico da vila. O primeiro plano a ser concluído foi o da Vila Senhor dos Passos, em 1996. Em 1997, foi concluído o plano da Vila Ventosa.

A primeira intervenção executada foi a abertura da Rua Cercadinho, no leito da antiga estrada do Cercadinho, que atravessa a Vila Ventosa, em 1995. Também em 1995, inicia-se a primeira etapa de intervenção na Vila Senhor dos Passos, através da construção de unidades habitacionais para reassentamento das famílias do Setor 1.

Em 1996, por avaliação da URBEL, em conjunto com a AVSI, chegou-se a conclusão que a Vila Senhor dos Passos, por contar com o Plano Global concluído e a maioria dos projetos para o Setor 1 realizados, seria priorizada para a execução de obras. Em virtude dessa priorização, o Plano Global da Vila Apolônia não foi concluído, tendo sido realizados apenas os levantamentos topográficos. Pelo mesmo motivo, a partir de 1996, a comunidade da Vila Ventosa foi *liberada* para conquistar recursos para urbanização através do Orçamento Participativo.⁴²

Em 1998, após mudanças na administração da URBEL, o Programa Alvorada teve sua equipe muito reduzida, além de sua estrutura física alterada, passando a ser executado pela estrutura própria da URBEL. Sua atuação foi gradativamente reduzida até a completa paralisação, em 2000. Entretanto,

através da experiência do Programa Alvorada consolida-se a metodologia da urbanização de favelas, através da Intervenção Estrutural, cujo instrumento norteador seria a elaboração do Plano Global Específico.

Portanto, sobre o Programa Alvorada, ressalta-se: ele representou uma experiência muito importante na elaboração metodológica e na formatação do modo de intervir estruturalmente em núcleos de urbanização precária. Além disso, o Programa Alvorada se tornou uma referência para os demais programas de urbanização de favelas, até mesmo em nível nacional.⁴³

No entanto, os objetivos iniciais do Programa não foram concretizados, principalmente devido à amplitude do universo de trabalho proposto, em face dos recursos disponíveis. Os parceiros institucionais não disponibilizaram os recursos previstos dentro da programação original, o que levou a atrasos constantes do cronograma das intervenções e desgaste do programa junto às comunidades. Deve ser considerado, também, o fato de que a metodologia do Programa foi concebida ainda durante a sua implementação, o que constituiu fator de atraso na elaboração de suas propostas de intervenção.

A Vila Senhor dos Passos foi a área onde se concentraram os maiores investimentos do Programa, tanto em elaboração de projetos quanto na execução das obras. O volume de informações produzidas sobre este núcleo qualificou-o a se candidatar ao financiamento do programa Habitar Brasil – BID (HBB)⁴⁴.

⁴² Até 1997, as vilas contempladas pelo Programa Alvorada não poderiam apresentar demandas ao Orçamento Participativo.

⁴³ A esse respeito, Novara afirma: “O programa teve vasta repercussão na Conferência Internacional de Habitação, realizada em Istambul. Também esse programa foi visto como uma iniciativa muito importante pela Secretaria de Política Urbana, então subordinada ao Ministério do Planejamento do governo brasileiro. Programas como o Guarapiranga (em São Paulo), Favela Bairro (no Rio de Janeiro) e, em certo sentido, o Singapura (em São Paulo) apresentam uma forma de atuação assemelhada ao nosso programa em Belo Horizonte” (NOVARA, 2005, [s.p.]).

⁴⁴ O Programa HBB é um programa do Governo Federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu objetivo é melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda por meio de um plano integrado de ações, que propõe a reestruturação urbanística e ambiental conjugada com intervenções de regularização fundiária e ações sócio-organizativas, com vistas a garantir a auto-sustentação da comunidade local. O programa é voltado para famílias com renda mensal de até três salários mínimos e residentes em favelas localizadas em capitais, regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. É

Iniciado em janeiro de 2002, o Programa HBB Senhor dos Passos prevê a continuidade da regularização fundiária e das intervenções urbanas previstas no Programa Alvorada.

Vizinha à Vila Senhor dos Passos, a comunidade da Vila Pedreira Prado Lopes acompanhou todo o processo de elaboração, mobilização e execução de obras desenvolvido pelo Programa Alvorada. A percepção dos avanços trazidos motivou a comunidade da Pedreira a apresentar e aprovar uma demanda inédita no Orçamento Participativo de 1997: a elaboração do Plano Global Específico de sua vila. Essa iniciativa, somada a avaliação de que as intervenções executadas pelo Orçamento Participativo em favelas, até então, tinham um caráter muito desarticulado, de alcance restrito e pouco impacto na reestruturação dos núcleos de favela, levou os órgãos municipais a incluírem dentre as diretrizes do OP a exigência de elaboração de um Plano Global para toda demanda apresentada em favelas, a partir do Orçamento Participativo de 1998. Por entender que a adoção dos Planos Globais no OP representou avanço significativo, principalmente quanto à busca de *integração* das ações de urbanização de favelas e de saneamento, a seguir é feito um detalhamento da sua trajetória, de seus avanços e de principais problemas.

De forma semelhante ao Plano Global concebido pelo Programa Alvorada, os PGE são estudos que envolvem a participação e a mobilização da comunidade. Francys Brandenberger, primeira coordenadora do programa de Planos Globais, define:

[...] o PGE é um instrumento de planejamento norteador das tomadas de decisão do poder público, da comunidade em estudo, das concessionárias de serviços públicos, enfim, de todos os agentes que se relacionam com esta população. [...] A meta final é propor uma solução integrada para cada comunidade, que contemple as três áreas básicas de atuação: Urbanística: pela elevação do padrão de habitabilidade; Jurídico: pela regularização da situação de propriedade da terra; Social: pela redução da pobreza e pelo desenvolvimento sustentável (BRANDERBERGER, 2000, [s.p.]).

Desde 1998, os Planos Globais têm sido elaborados pela URBEL, à medida que as vilas conquistam⁴⁵ recursos no Orçamento Participativo. O primeiro deles, o da Vila Pedreira Prado Lopes, foi elaborado pela equipe da URBEL, levando quase três anos para ser concluído. Funcionou como um projeto piloto para a formulação do termo de referência para contratação dos demais planos, por meio de licitação. A partir daí, foram realizadas as licitações para contratação dos Planos Globais.⁴⁶ A situação geral da elaboração dos Planos Globais previstos é mostrada na Tabela 2.2.

⁴⁵ O termo “conquista” tem sido utilizado para designar toda ação realizada através do Orçamento Participativo, por significar que se trata de uma intervenção definida por mobilização e organização das comunidades e não por identificação e deliberação meramente técnica ou política do governo. Essa forma de classificar as ações do OP é defendida pelas próprias comunidades que rejeitam referências às obras como benefícios concedidos pelo poder público ou, mais veementemente, doados por políticos. Dessa forma, por considerar conveniente do ponto de vista político, o um termo é adotado neste trabalho. O Capítulo 3 detalha as etapas de deliberação do Orçamento Participativo.

⁴⁶ O tipo de licitação adotado foi por técnica e preço, ou seja, as concorrentes apresentam uma proposta técnica que é avaliada e pontuada, e os resultados são ponderados quanto a melhor técnica e menor preço. Isto objetiva qualificar melhor a escolha da empresa que irá elaborar os planos.

Tabela 2.2
Situação da Elaboração dos Planos Globais Previstos de Vilas e Favelas⁴⁷
Novembro/2004

Situação	N.º PGE	%	N.º Vilas/ Conjuntos	%	População	%	Área (ha)	%
concluídos	29	48,3	50	58,1	243376	76,6	811,92	76,7
Em andamento	6	10,0	6	7,0	6058	1,9	14,56	1,4
previstos	25	41,7	30	34,9	68121	21,5	232,72	22,0
Total	60	100,0	86	100,0	317555	100,0	1059,2	100,0
% do Total de Vilas Existentes			% do N.º Total de Vilas	42,57	% da População Total de Vilas	65,68	% da Área Total de Vilas	67,14

Fonte: Pesquisa direta na URBEL (Programa de Planos Globais), 2004.

Conforme mostra a Tabela 2.2, de 1997 a 2004, foram concluídos 48,3% dos Planos Globais Previstos, beneficiando quase 77% da população e da área de vilas que conquistaram empreendimentos do OP. O prazo médio estimado para conclusão tem sido de três anos. Este ritmo de andamento da elaboração evidencia alguns problemas. Uma avaliação da Gerência responsável⁴⁸ por esse programa aponta que a opção por licitar os planos não previa que o setor de consultoria não estava devidamente estruturado para corresponder às exigências dos contratos, em qualidade e quantidade de produtos exigidos, o que levou a alguns embates com as empresas, resultando em desistência ou quebra de alguns contratos. Algumas licitações não tiveram concorrentes, o que demonstrou o desinteresse ou falta de capacidade do mercado em absorver a demanda gerada pelo programa.⁴⁹

A entrevistada avalia que o atraso gerado pelos Planos Globais criou problemas para a execução das obras do Orçamento Participativo em favelas, pois

⁴⁷ Os Planos Previstos são aqueles que já possuem recursos assegurados no Orçamento Participativo ou em outro programa.

⁴⁸ Entrevista concedida por Karla Marques, arquiteta da Diretoria de Planejamento da URBEL.

⁴⁹ Entrevista concedida por Karla Marques, arquiteta da Diretoria de Planejamento da URBEL.

havia a premissa de que o Plano indicasse qual a etapa seria iniciada e esta indicação é uma das últimas etapas da elaboração. Por esse motivo, houve um *represamento* da execução de obras, gerando muito desgaste para o programa. Por decisão da administração, motivada pela pressão das comunidades, em 2000, determinou-se que não mais seriam aguardadas as conclusões dos Planos Globais para licitação de obras. Além disso, em 2002, tomou-se a decisão de licitar as obras apenas com os projetos básicos, inserindo no escopo das licitações a elaboração dos projetos executivos. Essa decisão trouxe avanço no cronograma de execução dos empreendimentos do OP. Avalia-se que foi uma decisão positiva, principalmente porque, comumente, há um hiato muito grande entre o projeto e a obra, o que, no caso de favelas, em que a dinâmica de modificação do espaço é constante, acaba fazendo com que os projetos fiquem defasados no momento da obra.⁵⁰

Uma outra avaliação da Gerente responsável em relação aos Planos Globais finalizados refere-se aos produtos entregues, considerados deficientes em padronização, o que gerou a necessidade de complementação e adequação por parte da URBEL. O resultado disso é que, até hoje, não pode ser montada uma base georeferenciada única com os produtos dos Planos, o que dificulta uma visão global das vilas da cidade com a qualidade das informações trazidas pelos PGE's. Um esforço para solucionar esse problema tem sido feito através da melhor especificação dos termos de referência e da metodologia, principalmente da formatação e padronização dos produtos.

Apesar dos problemas listados, é importante destacar que a elaboração dos Planos Globais iniciou uma nova etapa na maneira de tratar a questão da urbanização de favelas. Os Planos Globais são instrumentos de planejamento

⁵⁰ Entrevista concedida por Karla Marques, arquiteta da Diretoria de Planejamento da URBEL.

poderosos na definição, em longo prazo, das principais metas de intervenção em vilas. Devido à existência dos Planos, o município conseguiu acesso a fontes de financiamento que, até então, não haviam sido acessadas. Além do já mencionado programa Habitar Brasil – BID, na Vila Senhor dos Passos, foi contratada uma nova etapa desse programa, desta vez para a Vila Califórnia, em fevereiro de 2005. Antes do HBB, a Vila Califórnia, que teve seu Plano Global finalizado em setembro de 1999, já havia acessado os recursos do Programa PAT-PROSANEAR⁵¹, quando todos os projetos executivos foram elaborados, o que contribuiu para sua qualificação na disputa pelos recursos do HBB.

Outro exemplo destacado é o programa denominado Vila Viva – Aglomerado da Serra, contratado junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com previsão de desembolso de 80 milhões de reais, em três anos, que se viabilizou através da apresentação do Plano Global Específico do Aglomerado, finalizado em dezembro de 2001. O PGE – Serra contempla 6 vilas e uma população de 46 mil habitantes.

Outro aspecto positivo dos Planos Globais, diz respeito à visão integrada promovida pelo enfoque urbanístico-ambiental, jurídico legal e socioeconômico-organizativo. Em relação ao saneamento, pode ser afirmado que as ações de abertura de vias, de implantação de infra-estrutura de drenagem, construção de unidades habitacionais, implantação e remanejamento de redes de abastecimento de água permitiram que, mesmo que geridos em instâncias diferenciadas, como é o caso do esgotamento sanitário, alguns avanços significativos podem ser percebidos, como é o caso da Vila Senhor dos Passos, que, nas vias já implantadas, conta com rede de esgoto oficial, executada e mantida pela COPASA, o que constitui um padrão distinto do que é verificado nas demais vilas.

⁵¹ Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda:

Os prazos para a urbanização completa, conforme previsto nos Planos, apontam que não se tratam de intervenções de curto prazo. Dificilmente se prevê um prazo de conclusão inferior a dez anos. Contudo, como as propostas são articuladas em etapas e hierarquizadas, com a participação das comunidades, a possibilidade de implantação parcial continua possível, o que é feito através do Orçamento Participativo. As possibilidades de conquista de financiamentos externos são potencializadas, o que é comprovado pelo grande número de programas que estão sendo iniciados no município.

2.2. SANEAMENTO BÁSICO EM BELO HORIZONTE

O conceito de saneamento está relacionado às condições ambientais necessárias à promoção e à manutenção da saúde,⁵² para além da prevenção e da assistência. A correlação entre saúde, saneamento e meio ambiente já foi amplamente estudada e várias disciplinas se debruçaram sobre o assunto, comprovando a clara interdependência entre estas áreas.

Algumas definições relativas ao conceito de saneamento são importantes para situar o foco das análises que serão desenvolvidas no Capítulo 4 deste trabalho. O saneamento ambiental é definido como:

tem como diretrizes a compatibilização das intervenções em saneamento com as demais ações setoriais voltadas ao atendimento das populações carentes.

⁵² A Organização Mundial de Saúde definiu, em sua Conferência Mundial de Otawa (1996), o conceito de saúde como "[...] um estado de completo bem-estar físico, mental e social".

[...] o conjunto de ações sócio-econômicas que têm por objetivo alcançar níveis de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção de disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural (BRASIL, 1999, p. 14).

O conceito de saneamento básico foi um bastante difundido na década de 1970, a partir do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), e abrange os serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto. Portanto, pode-se dizer que o saneamento básico é uma parte do saneamento ambiental e, durante muito tempo, concedeu-se maior ênfase a estas duas ações (abastecimento de água e coleta de esgotos) em relação às demais, fato que norteou as políticas de saneamento.

Na atualidade, o conceito de saneamento ambiental tem ganhado destaque, devido ao reconhecimento de que somente através de uma ação conjunta, que integre todos os aspectos do saneamento, pode se garantir a condição de salubridade necessária ao desenvolvimento sustentável da sociedade, seja ela urbana ou rural.

Após uma década de investimentos regulares em urbanização de favelas implementados pelos municípios, o que se procura verificar neste trabalho é até que ponto essas ações deram origem a um ambiente urbano salubre para a população residente local. Serão enfocadas as ações de saneamento básico, de modo a verificar se houve uma complementaridade entre estas e as ações de urbanização de favelas. O saneamento básico, por ser gerido em nível estadual, revela-se de maior dificuldade de articulação seja da política de investimentos, seja do planejamento das ações.

Não se quer dizer aqui que as demais ações, por estarem em nível municipal, são de fácil implementação e articulação. A realidade mostra que existe

um passivo significativo em relação à coleta de resíduos sólidos e à varrição e capina, além do controle de doenças transmissíveis e ações de combate a enchentes em favelas. Entretanto, outro elemento definidor da opção pelo estudo do abastecimento de água e da coleta de esgotos reside no fato de que existem dados censitários comparáveis no tempo. São as duas modalidades do saneamento que mais recursos receberam no âmbito da Política Nacional de Saneamento e que “[...] têm fontes de informações mais adequadas para inferi-las” (COSTA, 2003, p. 195). Além disso, os dados de cadastro de infra-estrutura disponíveis para estas duas áreas do saneamento permitem avançar para além das informações dos censos demográficos.

2.2.1. Histórico do Saneamento em Belo Horizonte

Desde a Antigüidade são encontrados registros sobre a preocupação do ser humano com a qualidade da água consumida e a associação entre os cuidados com a água e a manutenção da saúde.

Sonally Rezende e Leo Heller (2002) elaboram um histórico do saneamento, desde a Antigüidade Clássica, passando pelo sistema feudal, pela formação dos Estados Nacionais e chegando à Era Industrial. Nesta época, a transformação das cidades européias pela aglomeração dos trabalhadores assalariados em precárias condições de habitação e higiene deu início ao desenvolvimento das políticas sanitárias de cunho reformista.

No Brasil Colonial, caracterizado por processos econômicos de exploração das riquezas naturais, seguidos pelos ciclos de monoculturas agroexportadoras,

evidencia-se uma polarização entre latifúndio e minifúndio, não permitindo o surgimento de uma rede urbana no entorno das áreas de produção. Entretanto, por outro lado, pela necessidade da conexão com a metrópole portuguesa, foram criadas poucas, mas grandes cidades. Elas constituíam as sedes do controle burocrático e do capital comercial. Um tipo, senão oposto, pelo menos diferente da urbanização europeia (OLIVEIRA, 1982, p. 38-40).

As cidades do período colonial evidenciam uma urbanização marcada pela *instabilidade, precariedade e provisoriedade* que influenciou o modo de vida da população, definindo práticas sanitárias de cunho individual. A água era ofertada às coletividades por meio de chafarizes, poços, cisternas e aquedutos, com o transporte sendo feito às residências por meio de potes. Os esgotos eram despejados nas vias públicas. Avalia-se que a existência da mão-de-obra escrava para suprimento de água e descarte dos dejetos foi um dos fatores que retardaram a instalação de sistemas sanitários nas principais cidades brasileiras. A presença do Estado nas questões públicas era mínima. As primeiras obras de saneamento tiveram lugar no Recife, devido à ocupação holandesa, e foram implementadas por Maurício de Nassau (1637-1644). Apenas em meados do século XIX, devido à premência do controle das epidemias e da disseminação de novas doenças através dos portos é que foi assumida, pelo governo imperial, a gestão da saúde pública, com a criação de órgãos de controle apenas para a capital do império (REZENDE e HELLER, 2002, p. 65-93).

Na segunda metade do século XIX, foram implantados, gradativamente, os sistemas sanitários nas principais cidades brasileiras. As primeiras cidades que receberam sistemas de esgotamento sanitário são: Rio de Janeiro (1864); Recife (1873), São Paulo (1892). Os sistemas de abastecimento de água foram implantados em: Porto Alegre (1861); chafarizes em Fortaleza (1861); São Paulo (1877); Belém (1881) e São Luís (década de 1890). Alguns destes serviços

tinham como característica a atuação de empresas privadas inglesas, principalmente, através de concessões. Isto imprimiu aos sistemas de esgotamento sanitário a característica de inspiração inglesa: sistemas unitários que coletavam em uma mesma tubulação as águas pluviais e residuárias (REZENDE e HELLER, 2002, p. 122-125).

Nesse período, merece destaque a atuação do engenheiro Saturnino de Brito, um dos precursores da engenharia sanitária brasileira. O engenheiro defendia a adoção de tecnologias apropriadas à realidade das cidades brasileiras, considerando sua dinâmica de ocupação e a proteção dos recursos hídricos, tendo um papel preponderante na adoção do *sistema separador absoluto*.⁵³ Criticava a atuação emergencial, motivada pelas epidemias, defendendo um planejamento prévio, com destinação de recursos suficientes para uma intervenção eficiente. Saturnino de Brito atuou em várias cidades brasileiras, inclusive em Belo Horizonte (REZENDE e HELLER, 2002, p. 111).

A disponibilidade de água de excelente qualidade é um dos fatores que contribuiu para a implantação da Capital do Estado na cidade de Belo Horizonte, conforme mencionado anteriormente. O sistema de abastecimento de água implantado atendia principalmente a área central, a partir de captações nos córregos, cujas nascentes situavam-se na Serra do Curral (Córrego da Serra, do Acabamundo e do Cercadinho) (BARRETO⁵⁴, *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 56).

A primeira etapa do sistema de abastecimento de água da Capital previa o atendimento a 30 mil habitantes. Em 1905, toda área habitada se encontrava abastecida. Em 1913, com a conclusão do reservatório Carangola, a

⁵³ Trata-se do sistema de esgotamento sanitário a que tem acesso apenas as águas residuárias, ficando as águas pluviais destinadas ao sistema de drenagem, em separado. Daí o nome *separador absoluto*.

⁵⁴ BARRETO, A. *Belo Horizonte: memória histórica e descritiva*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

disponibilidade de água poderia atender a uma população de 87 mil habitantes, sendo que a população existente ainda era de 42 mil habitantes. Esta disponibilidade acentuada levava a desperdícios no uso da água, gerando problemas de desabastecimento em áreas mais afastadas. O desperdício levou os órgãos municipais a proporem o uso de hidrômetros, o que causou debates acalorados e oposição generalizada. Entretanto, o crescimento da cidade, principalmente da área suburbana, evidenciava a limitação do sistema inicialmente implantado, que se concentrava na área urbana (VIANNA, 1997, p. 29-50). Dados de 1929 dão conta de que menos da metade das moradias tinham acesso ao abastecimento de água (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 102). Esta falta é acentuada nas áreas de favelas, onde não havia rede. A municipalidade não cogitava, sequer, a implantação delas, avaliando que os ocupantes só poderiam ser atendidos por meio de *concessão precária*, que era a instalação de chafarizes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 138).

Várias ampliações e construções de novas captações, reservatórios, adutoras e redes foram implementados ao longo da primeira metade do século XX. Merece destaque a construção da Barragem da Pampulha, em 1941, no governo do prefeito Juscelino Kubitschek, que tinha por objetivo abastecer a zona norte da cidade (VIANNA, 1997, p. 29-68).

A concepção do sistema de esgotos sanitários de Belo Horizonte, durante a fase de projetos, gerou árduas discussões no interior da Comissão Construtora.⁵⁵ As opções eram, por um lado, semelhantes ao exemplo de Londres, Paris e Berlin, onde o lançamento de esgotos nas galerias pluviais era prática comum, dentro do

⁵⁵ Saturnino de Brito, quando fez parte da comissão construtora de Belo Horizonte, defendeu o sistema unitário, em contraposição ao engenheiro César de Campos, mas reformulou seu ponto de vista, quatro anos depois do projeto de Belo Horizonte, quando avaliou que seria mais adequado às cidades brasileiras, devido ao alto índice pluviométrico que requeria grandes investimentos na implantação de galerias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 54).

chamado *sistema unitário* ou *tout à l'égout*. Por outro lado, inventado em 1879, nos Estados Unidos, o *sistema separador absoluto* também era considerado como opção possível. Havia também opções mistas, chamadas *sistema separador incompleto*.

Saturnino de Brito compôs a equipe responsável pelo projeto, mas não se ateve exclusivamente a esta questão, pois discordava da forma como haviam sido planejadas as intervenções urbanísticas, com grande movimentação de terra e desconsiderando os talwegues naturais e os cursos d'água. Propôs um traçado sanitário, seguindo a rede hidrográfica, para as principais vias, como alternativa à proposta de Aarão Reis, que, no entanto, não foi acatado. Como consequência, vários córregos foram desviados de seu leito natural, enquanto outros cursos d'água e talwegues ficaram situados em interior de quarteirão, gerando problemas para a implantação futura de sistemas coletores de esgoto, além de várias ocorrências de inundação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 54; REZENDE e HELLER, 2002, p. 111; VIANNA, 1997, p. 104)

A opção adotada pela Comissão Construtora foi o sistema unitário, “[...] com a proposta de depuração das águas residuárias através de infiltração no solo” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p. 54). Foram construídos dispositivos, denominados *tanques fluxíveis*, destinados a promover descargas periódicas nas galerias para limpeza dos dejetos.

A depuração dos esgotos através do lançamento nos cursos d'água foi adotada como alternativa precedente à construção do sistema de infiltração no solo, devido à avaliação de que o volume dos corpos receptores era suficiente para a diluição dos efluentes. Como o sistema de infiltração não chegou a ser implantado, em pouco tempo os recursos hídricos da capital se encontravam poluídos.

A opção pelo sistema unitário começou a ser contestada devido à dificuldade de operação e ao grande consumo de água nos tanques fluxíveis, logo nos primeiros anos. A substituição pelo sistema separador foi gradativamente implantada, sendo a técnica adotada nos novos projetos. Ainda hoje, perduram soluções do tipo unitário (VIANNA, 1997, p. 104).

O crescimento da cidade, motivado pelos intensos fluxos migratórios nas décadas de 1940 e 1950, provocou um acréscimo de demanda por abastecimento de água, que o sistema implantado não conseguiria suprir. O problema da falta d'água passou a ser uma constante nas matérias dos jornais da época. Somente em 1960, através da construção do Sistema Rio das Velhas, houve uma perspectiva de solução do problema. Em 1965, por exigência dos órgãos internacionais de financiamento, foi criado o Departamento Municipal de Águas e Esgoto, o DEMAÉ, estruturado como uma autarquia. O Sistema, porém, só ficou pronto em 1969, pouco antes da concessão dos serviços de água e esgoto à Companhia Mineira de Água e Esgotos (COMAG), à luz do PLANASA, em 1973 (VIANNA, 1997, p. 70-85). O DEMAÉ, nessa ocasião, foi encampado pela COMAG.

A COPASA, sucessora da COMAG, assumiu a gestão dos serviços de água e esgoto, num convênio firmado por 27 anos, com término previsto para o ano 2000. Durante este primeiro convênio, houve grande evolução na cobertura por saneamento básico na capital, colocando Belo Horizonte numa posição de destaque em relação às principais cidades brasileiras. No entanto, segundo a lógica financeira do PLANASA, uma parte da população foi marginalizada desse processo, principalmente quanto ao sistema coletor de esgotos sanitários. Esta população se localiza prioritariamente nas áreas de favelas. Além disso, o sistema de interceptação e tratamento não é suficiente para garantir a adequada

destinação final dos efluentes, causando a poluição da quase totalidade dos recursos hídricos da cidade.⁵⁶

No Capítulo 3 realiza-se uma análise detalhada da atuação do Orçamento Participativo em Favelas, no período compreendido entre o seu surgimento (1993) até o ano 2000, como o principal programa de urbanização de favelas, tanto em volume de recursos como em número de áreas atendidas. Em seguida, no Capítulo 4, é feita uma análise dos dados relativos ao saneamento para o conjunto da cidade e, em especial, para as favelas. Realiza-se, por fim, no Capítulo 5 a superposição dos resultados do Orçamento Participativo em favelas com a situação do saneamento básico, de modo a refletir sobre o alcance sanitário da urbanização de favelas.

⁵⁶ No estudo realizado com a finalidade de elaborar um programa de investimento e controle ambiental do setor industrial dentro do Programa de Saneamento Ambiental das Bacias do Arrudas e do Onça (PROSAM) foi feita a caracterização dos principais poluentes industriais e domésticos destas Bacias. Neste estudo ficou demonstrado que 96,1% da vazão dos despejos eram do tipo doméstico, que representavam 92,5% da carga orgânica do total de poluentes (SPERLING e COSTA, 1997, p. 1990).

3. A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo foi adotado como estratégia de democratização das decisões do poder público em Belo Horizonte, desde 1993, e tem se traduzido em realizações significativas de obras e intervenções no meio urbano.

O programa apresenta níveis elevados de credibilidade. Apesar disso, não existe um formato único de Orçamento Participativo. Em todas as cidades em que é utilizado, o programa encontra-se em um constante processo de aprimoramento, característica que contribui para sua consolidação. Também por esse motivo, têm-se realizado debates sobre a necessidade de se instituir o OP através de lei municipal. Alguns especialistas avaliam que esta institucionalização pode cercear as possibilidades de alteração de seu formato, além de sujeitar o processo a prováveis limitações impostas pelo Legislativo que, por sua vez, costuma demonstrar uma atitude competitiva em relação aos Orçamentos Participativos. Esta competição decorre da disputa pelo poder de indicação de obras na cidade, numa relação de cunho populista entre o Executivo municipal e os vereadores, que os processos democráticos de participação direta poderiam impedir e evidenciar (SANTOS, 2002, p. 541-545).

3.1. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte completou doze anos de implantação, já tendo ocorrido nove edições. Foi realizado anualmente de 1993 a 1997, passando a ser bianual a partir de 1998. Valores significativos de recursos foram destinados e aplicados a partir das decisões do Orçamento Participativo, como será visto. A participação popular, em números absolutos, também é significativa.⁵⁷ Na capital mineira, o programa possui características próprias, distinguindo-se dos Orçamentos Participativos de outras cidades brasileiras, por privilegiar uma definição alocativa durante o processo de assembleias populares, ao contrário da forma de delegação ao Conselho do OP, como ocorre, por exemplo, em Porto Alegre. Ao final do processo, é composto um Plano de Obras, formado pelos empreendimentos aprovados, com valores e escopos especificados.⁵⁸

O Orçamento Participativo possui dois formatos de atuação: *OP Regional* e *OP Habitação*.⁵⁹ O presente estudo enfoca especialmente o OP Regional, em sua atuação nas vilas e favelas. É denominado *Regional* por utilizar como princípios norteadores a territorialidade e a descentralização. Assim, em Belo Horizonte, que está subdivida em nove Regiões Administrativas, cada uma delas compõe um processo de discussão em simultaneidade com as outras regiões.

⁵⁷ Ver, a este respeito, o trabalho de AVRITZER (2002, p. 586).

⁵⁸ As intervenções são chamadas Empreendimentos por contemplarem, além de obras, ações como por exemplo: regularização fundiária, compra de equipamentos, elaboração de projetos, entre outras.

⁵⁹ Implantado em 1996, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) é um programa de participação popular no qual as famílias de sem-casas organizadas em núcleos decidem a prioridade na construção de lotes urbanizados e novas moradias. Vários autores estudaram o OPH, dos quais destacam-se os trabalhos de RIBEIRO (2001), COSTA (2003) e NAVARRO (2003).

Vários critérios de planejamento foram introduzidos buscando aperfeiçoar o processo do Orçamento Participativo. Dentre eles, destacam-se: a obrigatoriedade de inclusão de recursos para elaboração de um plano global para cada vila que demandar recursos para intervenções de urbanização, a partir do OP 1998; a adoção das Unidades de Planejamento (UP) como recorte territorial e do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) para a distribuição dos recursos a serem disputados regionalmente, a partir do OP 2001/2002; a restrição de aprovação de no máximo uma obra por bairro ou vila; e, a partir do OP 2003/2004, a utilização do Mapa das Áreas Prioritárias para inclusão urbana e social.⁶⁰

A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), através da Secretaria de Planejamento, define o montante de recursos a ser colocado em discussão no OP. Estes recursos têm sido, historicamente, da ordem de 45 a 50% dos recursos de investimento da PBH.

A distribuição de recursos é feita de forma proporcional à população e inversamente proporcional ao IQVU.⁶¹ Foi calculado um índice de distribuição que, multiplicado pelo total do recurso disponível, fornece o valor do recurso para uma dada UP:

$$\text{Índice de Distribuição de Recursos} = \frac{\frac{\text{População-up}_i}{\text{IQVU-up}_i}}{\sum \frac{\text{População}}{\text{IQVU}}}$$

⁶⁰ Uma avaliação dos instrumentos de planejamento para o aperfeiçoamento do OP é feita em MELLO (2003).

⁶¹ A adoção destes parâmetros veio aprimorar o critério anterior de distribuição que levava em conta apenas a renda e a população.

Segundo Roberto Pires, um dos pontos importantes sobre os efeitos distributivos do OP refere-se à lógica da adoção de instrumentos que regulam seu processo decisório, que foi orientada para a realização da inversão de prioridades. O autor afirma:

[...] o OP incorpora em sua metodologia instituições destinadas a incentivar a produção de impactos distributivos (por meio da distribuição de recursos, captação de demandas e definição de prioridades). Tal fato representa a introdução de fatores de maior justiça distributiva e a constituição de um instrumento potencialmente eficaz de combate à exclusão territorial (PIRES, 2003, p. 14).

Estes instrumentos destinam-se a garantir uma distribuição mais equânime tanto do ponto de vista geográfico quanto econômico-social. Porém, o elemento principal na distribuição é a participação popular. Apesar de todas as sub-regiões terem, a princípio, recursos disponíveis, estes só são acessados integralmente se forem atingidas as cotas mínimas de participação.⁶² Além disso, todas as deliberações das plenárias e dos fóruns são realizadas de forma a garantir a proporcionalidade dos presentes.

Na abertura de cada processo de discussão pública do OP, é oferecido um leque de diretrizes para solicitação de empreendimentos por parte das comunidades. Estas diretrizes significam, de uma maneira simplificada, o que pode ser demandado ou não no OP. Elas estão baseadas nas políticas setoriais levadas a efeito em cada uma das Secretarias Temáticas⁶³, além de estarem

⁶² A cota de participação, adotada a partir de 2000, é de 0,5% da população da sub-região para as regiões de classe comum (segundo o IQVU) e de 0,18% para as sub-regiões de classe especial (regiões de melhor IQVU). É aferida no credenciamento para as plenárias sub-regionais da 2ª rodada. Se não for atingida, os recursos são reduzidos proporcionalmente à presença dos participantes e o restante dos recursos é distribuído entre as sub-regiões que atingiram sua cota de participação.

⁶³ Por Secretarias Temáticas são denominadas as secretarias responsáveis pela elaboração e implementação das políticas temáticas, como por exemplos: Saúde, Educação, Habitação, Meio Ambiente, Assistência Social, Direitos da Cidadania, Esportes, Cultura.

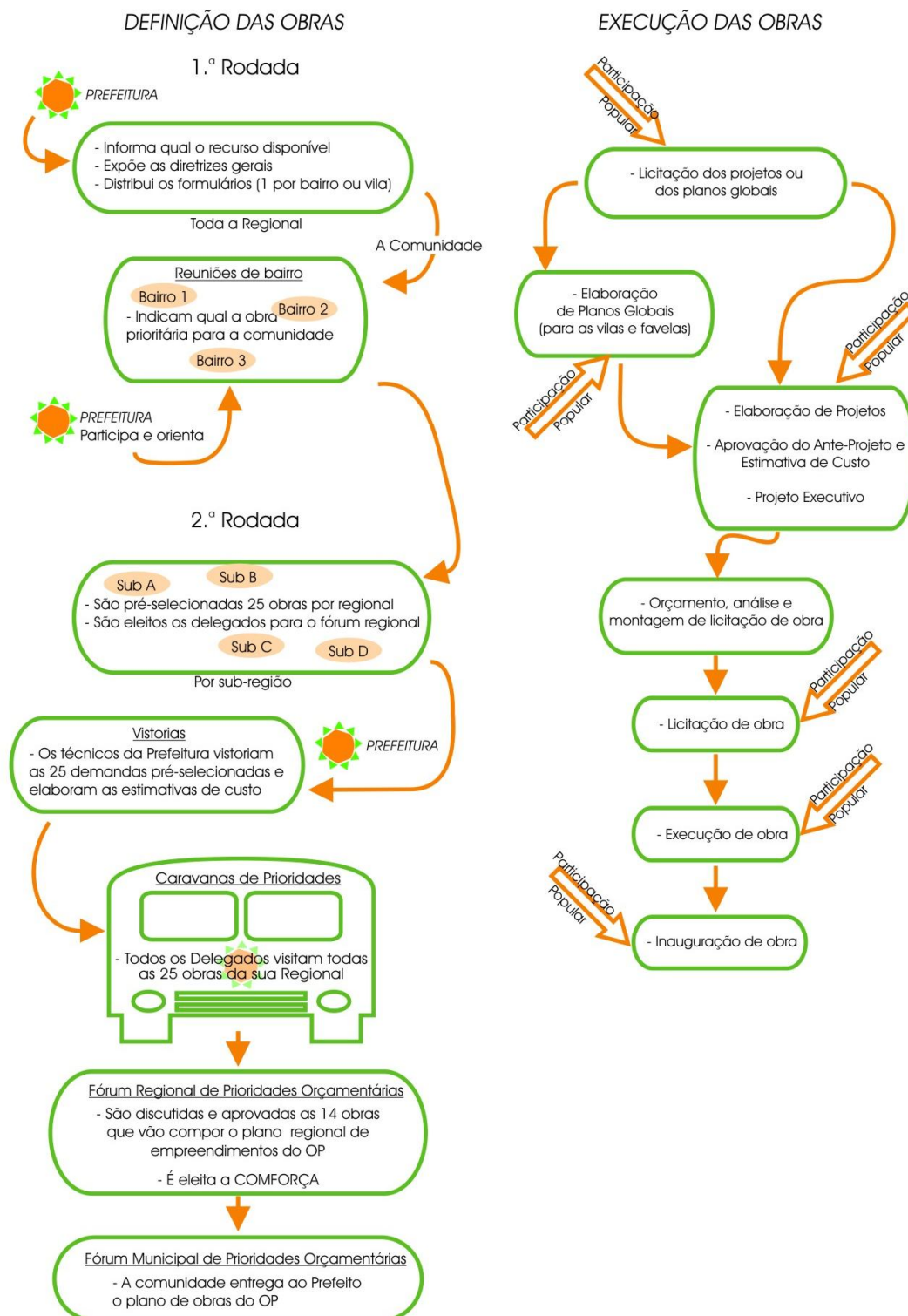
respaldadas por resoluções das diversas Conferências realizadas pelo executivo municipal.⁶⁴ Outros elementos influem na definição destas diretrizes, que são, dentre outros: a existência de projetos estruturantes em desenvolvimento, a legislação urbanística e a legislação ambiental. Estas diretrizes setoriais são periodicamente avaliadas, no início de cada processo de discussão pública, a fim de aferir a adequação das demandas solicitadas com o processo de execução dos Planos de Obras. Frequentemente torna-se necessário introduzir novos parâmetros a serem observados nas fases de pré-triagem e triagem dos formulários preenchidos pelas organizações populares que compõem o público do OP, para superar dificuldades que só posteriormente seriam detectadas.⁶⁵

No detalhamento do processo do OP podem ser identificados dois ciclos: um de discussão pública e outro de execução, conforme mostra a Figura 3.1.

⁶⁴ Como exemplo, podem ser citadas as Conferências Municipais de Saúde, de Assistência Social, de Habitação, de Políticas Setoriais, de Políticas Urbanas e a Conferência da Cidade, dentre outras.

⁶⁵ FONTE: MELLO, Flávia Caldeira (2003). Várias anotações referentes ao Orçamento Participativo, são elaboradas a partir da experiência profissional da autora.

FIGURA 3.1
COMO FUNCIONA O OP



Elaboração: MELLO, Flávia C., 2002.
Arte Final: ASSCOM/PBH, 2002.

A dinâmica de discussão pública do OP Regional consiste em realizar duas rodadas de plenárias regionais, a caravana, o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias e, ao final, o Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, com os seguintes objetivos e abrangências:

1^a rodada – Aberta à comunidade em geral: nesta etapa, de abrangência regional, a Prefeitura informa qual o recurso disponível por sub-região, presta contas dos OP's anteriores e expõe as diretrizes gerais por área temática: infraestrutura, educação, saúde etc. É nesta rodada, também, que os formulários para apresentar as demandas são distribuídos, na forma de um por Associação ou Entidade.

Entre a primeira e a segunda rodadas, são realizadas as reuniões por bairro, para preenchimento dos formulários, em que a Prefeitura pode ser chamada a participar a fim de orientar acerca das diretrizes gerais. Os formulários são preenchidos e a eles são anexadas as atas de reunião que devem conter, no mínimo, dez assinaturas.

2^a rodada – Também aberta à comunidade em geral, estas assembléias possuem abrangência sub-regional. Nestas plenárias são pré-selecionados, pela população, alguns empreendimentos e a escolha de seus delegados, proporcionalmente à presença por bairros.

Entre a segunda rodada e a Caravana, a Prefeitura vistoria todas as demandas pré-selecionadas, define uma solução técnica e faz uma estimativa de custos para cada intervenção.

Caravana de Prioridades – Participam apenas os delegados eleitos na segunda rodada. São visitadas todas as demandas pré-selecionadas e informadas as estimativas de custos. Os delegados fazem a defesa de suas demandas e se articulam para apoiarem os empreendimentos que julgam prioritários.

Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias – Deste momento, participam também apenas os delegados eleitos na segunda rodada. Através do voto e de acordo com os valores disponíveis por sub-região, são escolhidas as demandas e montado o Plano Regional de Empreendimentos, com estimativa de custos, delimitação de local, trecho, avaliação da solução técnica a ser adotada por empreendimento. Enfim, uma especificação clara da intervenção. Ao final, elege-se a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento – COMFORÇA.

Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias – Trata-se de um evento de abrangência municipal, em que um representante de cada COMFORÇA eleita é escolhido para fazer a entrega do Plano de Obras de sua Regional ao Prefeito Municipal. Este Plano de Obras fará parte da peça orçamentária que é, então, enviada pelo Executivo à Câmara Municipal, para os dois anos subseqüentes.

Para estruturar o processo de discussão do OP é necessário que grande parte da estrutura funcional da Prefeitura se envolva, além da equipe de governo. As nove Secretarias Municipais de Administração Regional, que correspondem às nove regiões administrativas, são responsáveis pela coordenação, organização, mobilização popular e provimento da infra-estrutura para realização do processo de discussão pública. A Secretaria Municipal de Planejamento coordena o processo de distribuição dos recursos entre as nove regionais, a articulação entre as diversas Secretarias temáticas, para definição das diretrizes, e elabora a metodologia de discussão. A Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, através da Superintendência do Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) e da URBEL,⁶⁶ coordena o processo de vistorias e orçamentos das demandas pré-selecionadas na segunda rodada, bem como dá suporte técnico durante todas as etapas. Várias

⁶⁶ A SUDECAP (Superintendência do Desenvolvimento da Capital) é responsável pelas obras de infraestrutura urbana na cidade formal e de construção dos equipamentos públicos. Por sua vez, a URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte) é responsável pelas obras de urbanização de favelas e pelas ações de regularização fundiária.

outras secretarias temáticas das áreas urbana e social são envolvidas no estabelecimento de diretrizes, nas pré-triagens (quando do recebimento dos formulários) e nas estimativas de custos mobiliário, instrumental e custeio (no caso dos equipamentos sociais). Todo este processo demanda um fluxo constante de discussão interna à Prefeitura.

O ciclo de execução se inicia em janeiro do ano seguinte à discussão do OP. A Figura 3.1 mostra um esquema deste ciclo, bem como salienta as etapas em que ocorre a participação da população no acompanhamento e fiscalização da execução. Este ciclo varia em função da tipologia dos empreendimentos, como, por exemplo, a urbanização de favelas, que possui a fase de elaboração do Plano Global. Entretanto, ele é válido para a maioria das obras de edificações ou de infra-estrutura.

Uma das análises mais significativas, que será feita ainda neste capítulo, se refere aos prazos de execução das obras de urbanização de favelas. Estes prazos estão relacionados à forma como a Prefeitura de Belo Horizonte realiza as intervenções, uma vez que ela não possui capacidade de execução direta de todos os projetos ou de todas as obras. Portanto, é necessário fazer a contratação de empresas para executar estas etapas. Esta contratação é feita mediante licitação, conforme prevê a Lei Federal 8.666/93, de Licitações e Contratos. As fases usualmente percorridas para execução de um empreendimento de obra são: licitação e elaboração de Planos Globais Específicos (para favelas), licitação e elaboração de Projetos Executivos, orçamento, licitação e execução de obras. A participação popular ocorre na abertura das propostas de licitação de Planos Globais, projetos e obras; durante a elaboração dos Planos Globais, quando é constituído o grupo de referência; na aprovação dos anteprojetos, quando, em reunião com a comunidade, é aferida a adequação da solução técnica dada ao escopo aprovado durante a discussão pública; e, mensalmente, através da reunião

da COMFORÇA, em cada regional, quando é apresentado o andamento dos empreendimentos e, também, são discutidos os eventuais problemas de execução.

Todo esse processo de execução dificilmente dura menos de dois anos. Por esse motivo, ao constatar a impossibilidade de conclusão anual, se decidiu pela realização da discussão pública bianual, a partir de 1998 (OP 99/2000). Além de aumentar o prazo para execução, o recurso colocado em discussão também representa o orçamento para os dois anos seguintes, o que vem permitir a aprovação de obras de maior porte e de maior abrangência. Porém, como será visto, o prazo de conclusão em dois anos também não tem sido suficiente.

Até o final do ano de 2004, estavam em execução 239 empreendimentos dos OP's 1996, 1997, 1998, 1999/2000, 2001/2002 e 2003/2004. A Tabela 3.1 apresenta o número total de empreendimentos aprovados e a porcentagem de empreendimentos concluídos e em andamento.

Tabela 3.1
Dados Gerais do OP 1994 a 2004

Descrição	Valores Absolutos	Valores Relativos (%)
Total de Empreendimentos aprovados até OP 2003/2004	969	100,0
Empreendimentos em andamento	239	24,7
Empreendimentos concluídos	730	75,3

Fonte: Pesquisa direta no Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (GGOP), 2004.

A Tabela 3.2 mostra o número de empreendimentos de cada edição do OP (1994 a 2004), por etapa (em andamento ou concluído).

Tabela 3.2
Número de Empreendimentos Aprovados, em Andamento e Concluídos,
por edição de OP

EMPREENHIMENTOS	ANO OP								TOTAL
	1994	1995	1996	1997	1998	1999/ 2000	2001/ 2002	2003/ 2004	
Em andamento	0	0	2	4	5	29	86	113	239
Concluídos	171	166	88	96	63	97	48	1	730
Aprovados	171	166	90	100	68	126	134	114	969
% de conclusão	100,0	100,0	97,8	96,0	92,6	77,0	35,8	0,9	75,3

Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

Os dados gerais, apresentados na Tabela 3.1, demonstram uma porcentagem de execução elevada: 75,3% de empreendimentos concluídos no período entre os anos 1994 e 2004. Porém, se observados os dados constantes na Tabela 3.2, que mostra os valores desagregados, ou seja, por edição do OP, percebe-se que existe uma defasagem entre o ano previsto para a conclusão e o término efetivo do Plano de Obras. Por exemplo, o OP 99/2000, que deveria estar concluído ao final de 2000, encontra-se apenas com 77% de obras concluídas, ao final de 2004.

Apesar dos valores aprovados para a conclusão destes empreendimentos serem de R\$ 647.735.899,40⁶⁷, já foram investidos R\$ 509.747.211,00 na execução dos diversos empreendimentos concluídos e em andamento, até 2004,⁶⁸ o que significa uma porcentagem de aplicação de recursos de 79%.

⁶⁷ Somatório de todos os valores dos OP's 1994 a 2003/2004, atualizados do mês de referência da aprovação até novembro de 2004, segundo o Grupo Gerencial do OP (GGOP).

⁶⁸ Em valores atualizados para setembro de 2004, segundo o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (GGOP).

Estas observações acerca do OP de uma forma geral são válidas para a avaliação que se fará a seguir, dos OP's em favelas. Também serão aprofundadas as questões relativas aos valores e períodos de execução.

3.2. EMPREENDIMENTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VILAS E FAVELAS

Para o desenvolvimento deste trabalho, no que diz respeito à importância do Orçamento Participativo na urbanização de favelas, foram selecionados para análise os Planos de Obras referentes aos OP's 94 a 99/2000. Este recorte justifica-se por representar a etapa que mais se aproxima daquela estudada pelos Censos 1991 e 2000, do IBGE, constante da análise a ser realizada no Capítulo 3 desta pesquisa. Assim, torna-se possível realizar comparações de dados que se fizerem necessárias, viabilizando a construção de uma imagem que mais se assemelha à realidade estudada.

É importante salientar que no ano de 2000 estavam em execução várias *edições* do OP, uma vez que os empreendimentos não são necessariamente concluídos nos anos de vigência para o qual foram programados. Uma avaliação do prazo de execução dos empreendimentos será realizada ainda neste tópico do trabalho.

A urbanização de favelas consta das diretrizes do OP Regional desde o seu lançamento, em 1993. No entanto, as demandas dos moradores de favelas não são exclusivamente voltadas para a urbanização. Elas podem estar relacionadas à saúde, educação, cultura, habitação, assistência social, esporte e infra-estrutura, além de urbanização de vilas.

Um levantamento da localização geográfica dos empreendimentos do OP de 93 a 2000 destaca que 244 das 721 obras aprovadas localizam-se em vilas, favelas ou conjuntos populares, perfazendo um percentual de 33,8% do total do município. O Mapa 3.1 mostra a localização dos empreendimentos em favelas. Destes 244 empreendimentos situados em vilas, 192 dizem respeito à urbanização de favelas (78,7%), perfazendo um percentual de 26,6% do total dos empreendimentos. Estes empreendimentos são analisados mais detalhadamente, levando-se em conta os recursos aprovados, aplicados e prazo de execução, ainda neste capítulo.⁶⁹

Em relação à proporção de recursos aprovados para urbanização de favelas em relação ao total de recursos do OP, observa-se que a média para o município está em torno de 24% dos recursos. Outra observação que pode ser feita é que a proporção de recursos aprovados caiu em relação ao primeiro OP (1994) – 31% – e vem se mantendo em torno de 24%, como mostra a Tabela 3.3.

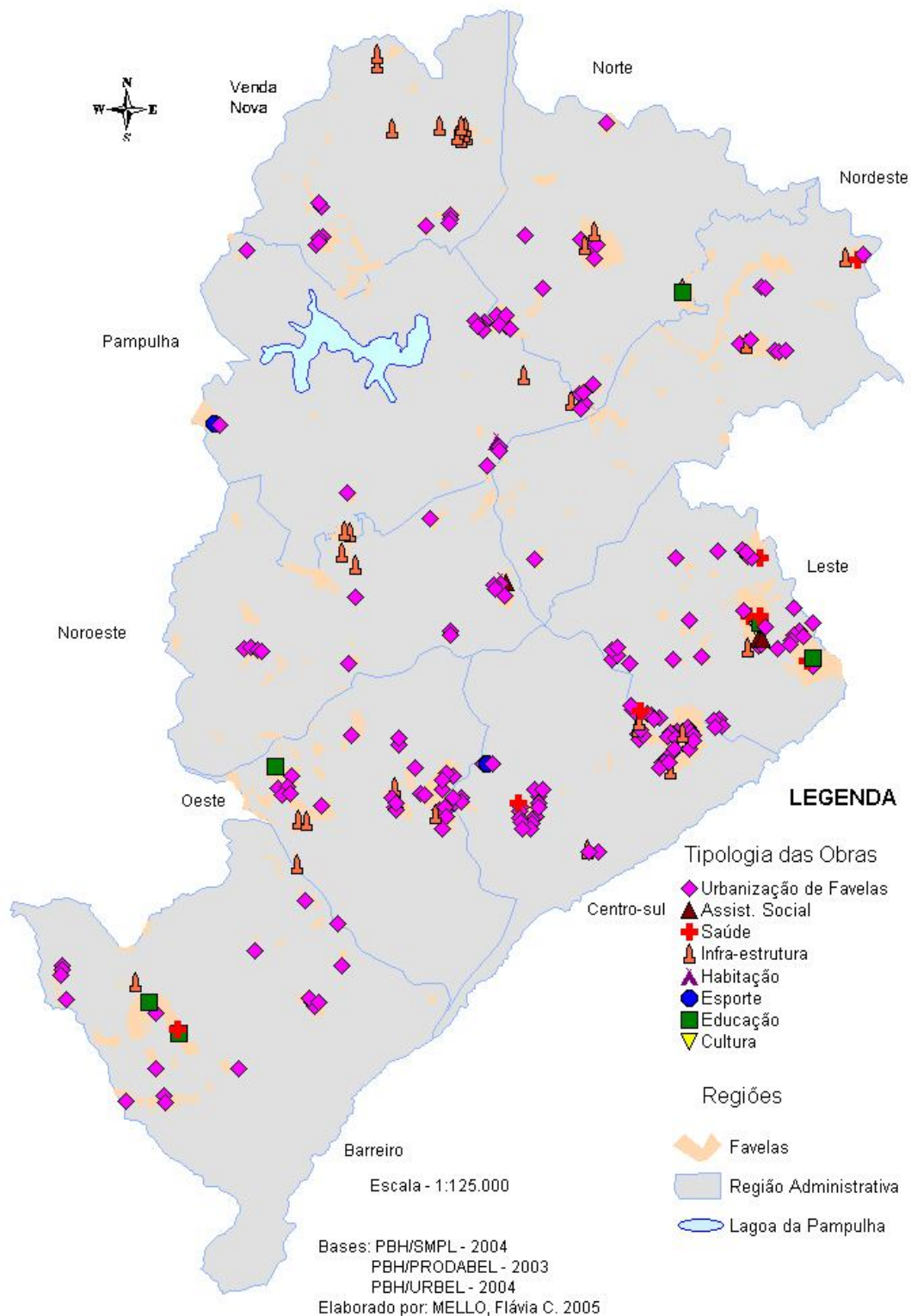
Tabela 3.3
Recursos Aprovados para Urbanização de Vilas e Favelas nos OP 1994 a 1999-2000
(%)

Ano OP	OP 94	OP 95	OP 96	OP 97	OP 98	OP 99/2000	Total
BH	31,00	23,90	25,82	24,07	24,27	22,42	24,40

Fonte: Pesquisa direta na URBEL, 2004.

⁶⁹ Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo – GEOP/SMPL, 2004.

MAPA 3.1
EMPREENDIMENTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FAVELAS
BELO HORIZONTE - 1994 a 2000



3.2.1. Definição do Universo de Trabalho do Orçamento Participativo em Favelas

Desde o início do processo do Orçamento Participativo, a participação das comunidades de vilas e favelas sempre foi destacada, porém de forma distinta nas diversas regionais administrativas do município. Sabe-se que as favelas estão distribuídas de forma desigual no espaço da cidade e que já foram realizados vários estudos comparativos sobre esta distribuição.⁷⁰

A análise apresentada a seguir avalia a representatividade das obras de urbanização de favelas em relação ao conjunto de empreendimentos aprovados no OP, quanto aos valores aprovados. Objetiva-se comparar estes valores com a proporção de moradores de vilas e favelas por Regional e para o conjunto da cidade. A comparação por Regional decorre do fato de que os processos de disputa e deliberação são feitos com base nesse recorte territorial, conforme mencionado anteriormente, e, por este motivo, a proporção de população moradora de favelas é elemento definidor do montante de recursos aprovados para urbanização, de acordo com seu maior ou menor potencial de organização e participação.

A Tabela 3.4 apresenta a proporção entre a população moradora de favelas e a população total por região administrativa de Belo Horizonte. A Tabela contém dados do Censo IBGE de 1991 e 2000 e dados coletados pela URBEL, nos anos de 1993 e 2000.

⁷⁰ A este respeito, pode ser consultado o Plano Estratégico de Vilas e Favelas, elaborado pelo CEURB/UFMG para a Prefeitura de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2000).

Tabela 3.4
População residente em Belo Horizonte por região administrativa 1993/2000
Total, em Setores Subnormais e em Favelas

Região Administrativa	População										Taxa de crescimento anual (%)		
	1993					2000					Total	Setor Subnormal	Favelas
	Total ¹	Setor Subnormal ¹		Favelas ²		Total	Setor Subnormal		Favelas ³				
	N.º	N.º	% Região	N.º	% Região	N.º	N.º	% Região	N.º	% Região	1991-2000	1991-2000	1993-2000
Barreiro	229.614	9.812	4,27	9.630	4,19	262.194	11.231	4,18	22.445	6,16	1,91	1,95	9,86
Centro Sul	253.463	46.532	18,36	71.715	28,29	260.524	55.315	20,57	68.891	18,92	0,39	2,50	-0,45
Leste	251.034	43.748	17,43	43.780	17,44	254.573	51.974	19,33	51.387	14,11	0,20	2,49	1,80
Nordeste	254.914	14.655	5,75	36.280	14,23	274.060	14.845	5,52	37.037	10,17	1,04	0,18	0,23
Noroeste	339.988	35.651	10,49	44.765	13,17	338.100	37.772	14,05	46.300	12,72	-0,08	0,83	0,38
Norte	162.087	13.198	8,14	25.125	15,50	193.764	14.549	5,41	18.631	5,12	2,58	1,40	-3,27
Oeste	253.405	52.943	20,89	83.260	32,86	268.124	52.878	19,67	80.773	22,18	0,81	-0,02	-0,34
Pampulha	112.411	4.969	4,42	4.400	3,91	141.853	5.328	1,98	7.041	1,93	3,38	1,00	5,36
Venda Nova	208.288	23.460	11,26	20.480	9,83	245.334	24.955	9,28	31.614	8,68	2,36	0,89	4,94
Total	2.065.205	244.968	11,86	339.435	16,44	2.238.526	268.847	12,01	364.119	16,27	1,16	1,33	0,78

Fonte: IBGE, Censos 1991 e 2000

URBEL, Levantamento de Dados do Universo de Trabalho, 1993 e 2000

Notas: 1 - Projeção 93 com base nos dados do IBGE, Censos 1991 e 2000

2 - URBEL, 1993 - Estimativa de população

3 - URBEL, 2001 - Dados baseados nos trabalhos:

BELO HORIZONTE, 2000

Planos Globais (diversos)

Estimativa de População

Através dos dados da Tabela 3.4, verifica-se uma divergência entre as estimativas fornecidas pela URBEL e a projeção dos dados de moradores de favelas feita a partir dos dados do IBGE. No ano de 1993, de acordo com a projeção a partir dos dados do IBGE, a população residente em favela é de 11,86% da população total, enquanto que a URBEL estimava uma população de 16,44% habitantes nas favelas em relação ao total do município. Para 2000, esta proporção estava em 12%, para o IBGE, e em 16,3%, para a URBEL. Esta divergência se explica pelo fato de que os setores censitários, considerados *subnormais* pelo IBGE, constituem áreas menores que as áreas delimitadas como favelas pela URBEL.⁷¹ As taxas de crescimento também são divergentes, mas, nesse caso, deve ser ressaltado que os números da URBEL, para 1993, eram estimativas e são menos confiáveis que os de 2000 fornecidos pelo IBGE.

A Tabela 3.5 traz uma compilação do que está sendo considerado público alvo da urbanização de favelas por meio do Orçamento Participativo. Este público é formado pela população que habita as áreas usualmente denominadas *favelas* e pelos *conjuntos habitacionais populares antigos*. Estes conjuntos, edificados anteriormente a 1993, possuem características muito semelhantes às favelas, pela ausência de infra-estrutura, de regularização fundiária, além de terem suas áreas verdes ou institucionais favelizadas, na maioria das vezes.

⁷¹ Segundo o Instituto Pereira Passos, do Rio de Janeiro, existe uma superposição quase idêntica entre os setores subnormais e a delimitação de favelas naquela cidade, característica que não corresponde aos setores censitários de Belo Horizonte (RIO DE JANEIRO, 2005). Ressalta-se que a definição de setores subnormais é a mesma para todo o país, o que não justifica a existência de tal divergência.

Tabela 3.5
População residente em Belo Horizonte por região administrativa 1993/2000
Total e em Favelas e Conjuntos Antigos

Região Administrativa	População					
	1993			2000		
	Total ¹	Favelas e Conj. Antigos ²		Total	Favelas e Conj. Antigos ³	
	N.º	N.º	% Região	N.º	N.º	% Região
Barreiro	229.614	31.840	13,87	262.194	51.652	19,70
Centro Sul	253.463	72.215	28,49	260.524	72.116	27,68
Leste	251.034	62.575	24,93	254.573	71.967	28,27
Nordeste	254.914	40.380	15,84	274.060	43.171	15,75
Noroeste	339.988	45.960	13,52	338.100	49.516	14,65
Norte	162.087	53.372	32,93	193.764	54.156	27,95
Oeste	253.405	83.260	32,86	268.124	80.773	30,13
Pampulha	112.411	7.290	6,49	141.853	10.398	7,33
Venda Nova	208.288	22.730	10,91	245.334	35.759	14,58
Belo Horizonte	2.065.205	419.622	20,32	2.238.526	469.508	20,97

Fonte: IBGE, (1991 e 2000); URBEL (1993 e 2000).

Notas:

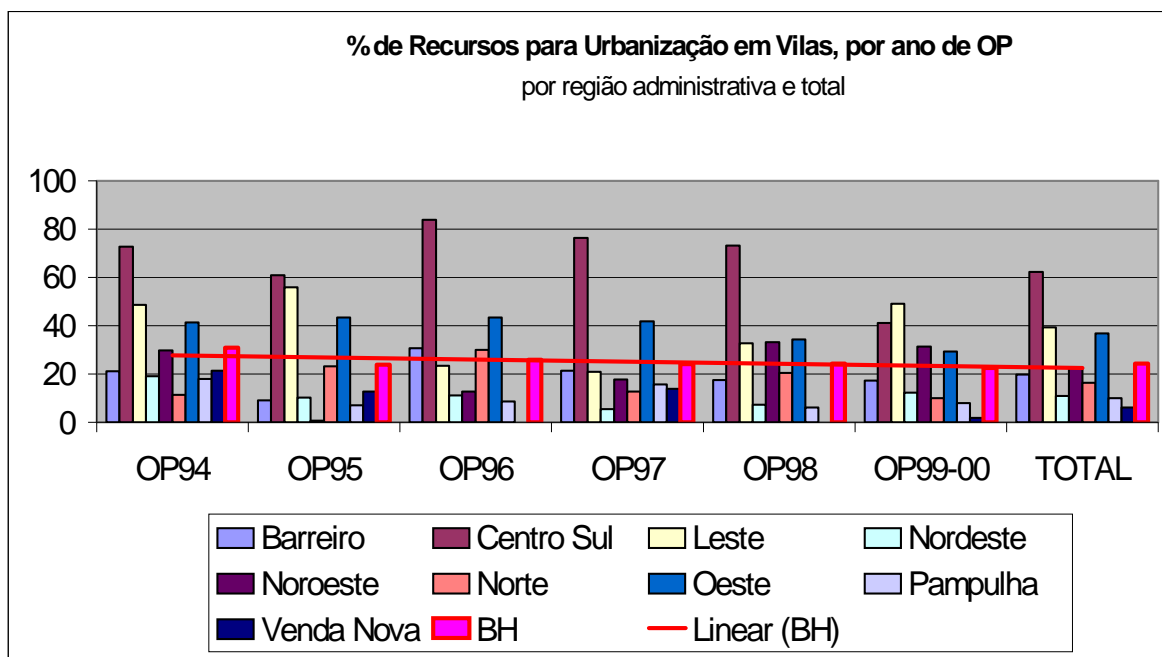
(1) Projeção 1993 com base nos dados do IBGE, Censos 1991 e 2000;

(2) URBEL, 1993 - Estimativa de população;

(3) URBEL, 2001 - Dados baseados nos trabalhos: CEURB, 1998; Planos Globais (diversos); Estimativa de População.

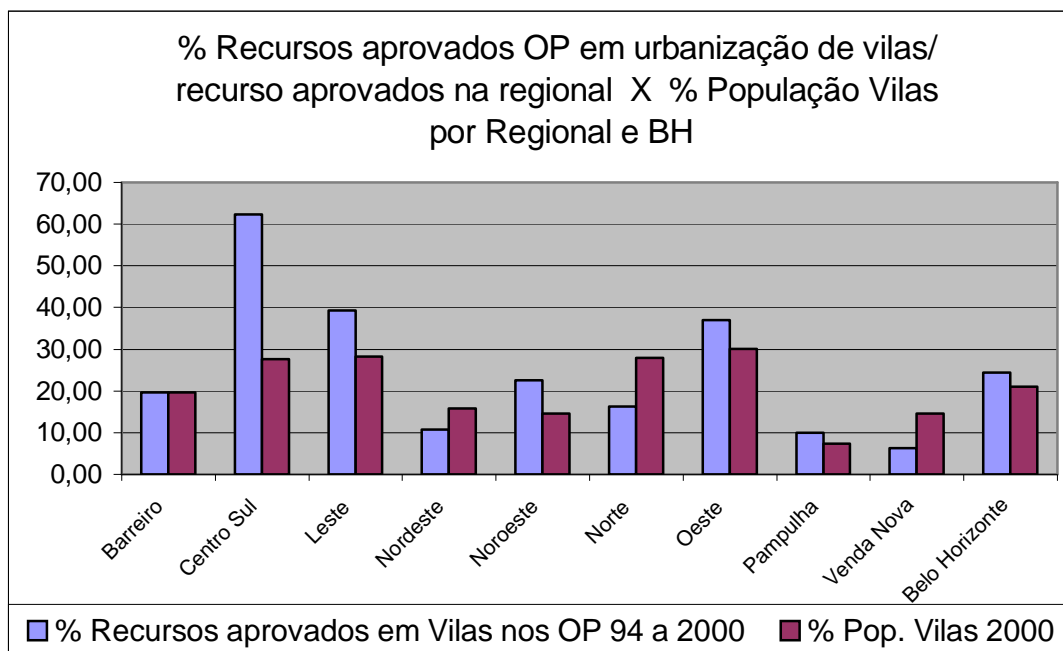
A análise a ser feita a seguir relaciona-se à proporção de recursos destinados à urbanização de favelas em relação aos recursos totais aprovados pelo OP. O Gráfico 3.1 traz uma comparação entre a proporção de recursos aprovados para urbanização de favelas para as regiões administrativas e para o município.

Gráfico 3.1



O Gráfico 3.2 apresenta comparações entre a proporção de recursos aprovados para urbanização de favelas em cada regional em relação ao total de recursos para a mesma regional com a porcentagem da população de favelas, por região administrativa e para Belo Horizonte. A proporção de recursos aprovados para as vilas das Regiões Centro-Sul, Leste, Noroeste e Oeste é superior à proporção de moradores em vilas nestas regiões.

Gráfico 3.2



Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

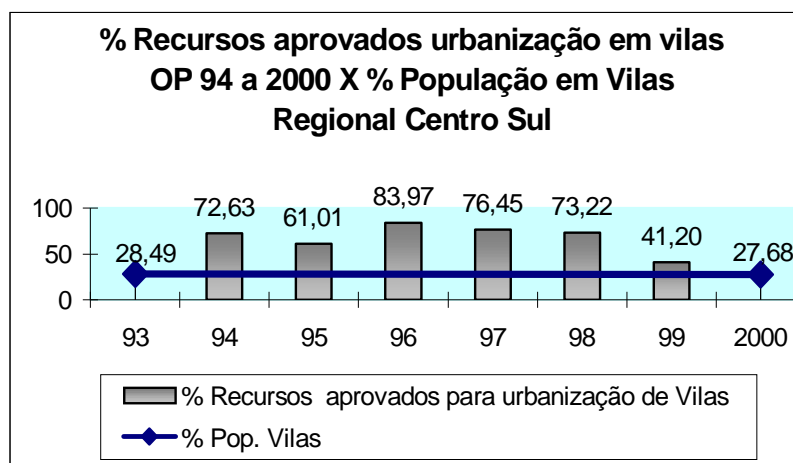
As diferentes proporções de aprovação de recursos entre as regionais podem ser creditadas aos distintos níveis de organização da população de favelas em cada regional. No entanto, deve-se considerar, também, que nas regionais em que o nível de infra-estrutura implantada é alto, ou seja, onde as carências não são tão primárias, como é o caso das favelas, não ocorre tanta disputa pelos recursos no processo do OP. Esse é o caso, principalmente, da Regional Centro-Sul, mas também pode ser o caso das regionais Oeste, Leste, Noroeste e Pampulha. Em regionais em que há, além de favelas, uma presença maior de loteamentos clandestinos, que também demandam investimentos em urbanização, esta disputa é mais acirrada, como é o caso das regionais Barreiro, Norte, Nordeste e Venda Nova.

As regiões Nordeste, Norte e Venda Nova apresentam porcentagem de recursos aprovados para urbanização em vilas inferior à porcentagem de

moradores. No caso da Regional Barreiro, a proporção é a mesma. Para o total do município, o percentual de recursos aprovados é de 24,4%, superior à sua população moradora em vilas (21%).

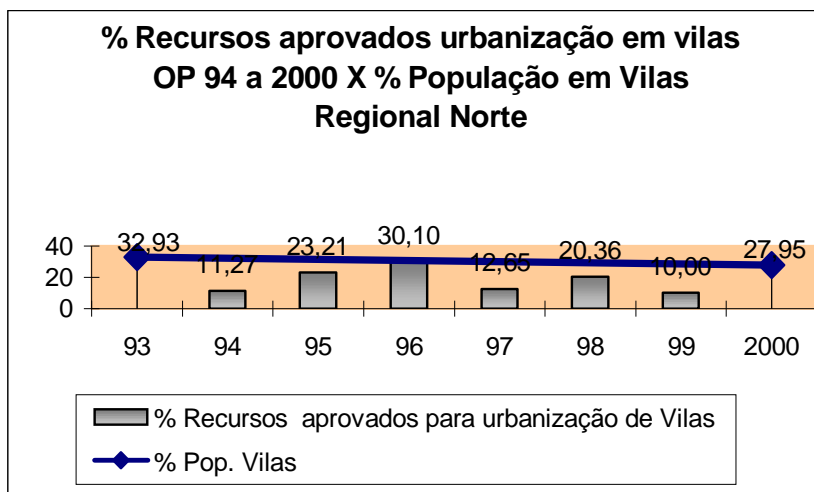
Para avaliar a evolução da proporção de recursos aprovados ao longo das edições dos OP's estudados, foram selecionadas três regionais com características distintas: Centro-Sul, que aprovou recursos em proporção muito superior à de população de favela em todas as edições do OP; Norte, que aprovou recursos em proporção inferior à sua população de favela; e Leste que, de forma semelhante à Centro Sul, aprovou proporção de recursos superior à população de favela, mas de forma irregular, havendo edições em que essa proporção foi inferior à população. Os Gráficos 3.3, 3.4 e 3.5 mostram a evolução dos recursos aprovados para urbanização de favelas para estas regionais.

Gráfico 3.3



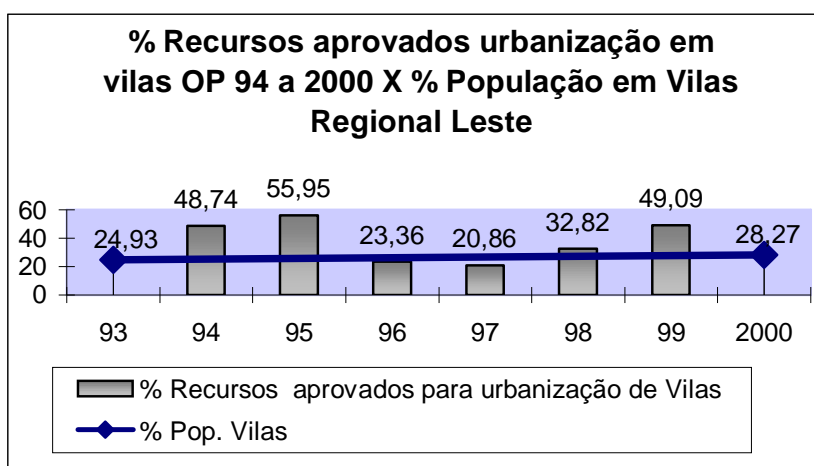
Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

Gráfico 3.4



Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

Gráfico 3.5



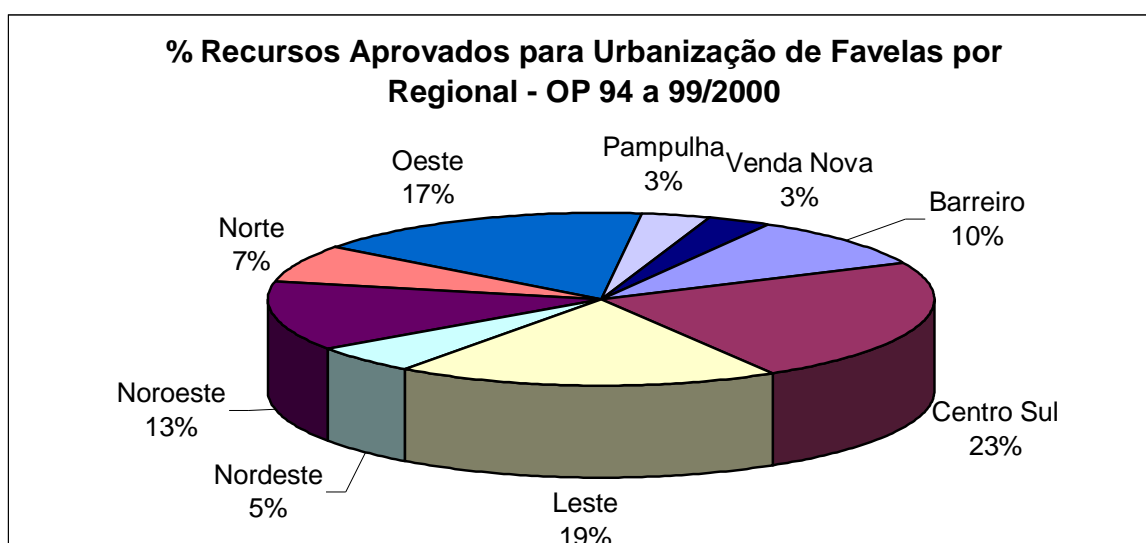
Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

Através dos gráficos pode ser observado que a proporção de recursos conquistados para urbanização de favelas no Orçamento Participativo, comparada à proporção de população moradora de favelas, é desigual entre as diversas regiões da cidade. As três regionais mostradas nos Gráficos 3.3 a 3.5 evidenciam que não existe uma tendência de diminuição ou aumento nos valores aprovados

para urbanização de vilas, ao longo do período de análise, havendo oscilações acima e abaixo da proporção de população moradora de favelas. Isto pode ser explicado pela alternância entre mobilização e desmobilização, podendo ser possível afirmar que a motivação para a participação se dá em torno da conquista de empreendimentos específicos. A organização em torno dos problemas coletivos ainda não é suficiente para mobilizar os moradores de forma constante, que costumam se envolver apenas quando determinado problema afeta mais diretamente o seu cotidiano.

O Gráfico 3.6 mostra a porcentagem dos recursos aprovados totais para urbanização de favelas por regional em relação aos recursos aprovados totais para urbanização de favelas para o conjunto da cidade.

Gráfico 3.6



Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

Pelo que apresenta o gráfico, fica evidente que as regionais que mais aprovaram recursos em relação ao total de recursos para urbanização de favelas foram as regionais Centro-Sul, Leste e Oeste. De fato, são estas as regionais que

concentram a maior proporção de moradores de favela do município, o que define, com certeza, a maior destinação de recursos para estas regionais do que para as regionais em que a proporção de moradores é menor. Isto pode ser observado no processo de aprovação, quando é perceptível, durante as plenárias, que as comunidades de vilas se articulam para se apoiarem mutuamente.

A análise da execução dos empreendimentos de urbanização de favelas do Orçamento Participativo também fornece elementos importantes para avaliação da situação atual do programa. Conforme já mencionado, os empreendimentos aprovados pelos OP's percorrem diversas fases de execução até sua conclusão. A Tabela 3.6 apresenta dados da situação dos empreendimentos de urbanização de vilas e favelas por fase de execução.⁷²

Tabela 3.6
Número de Empreendimentos de Urbanização de Favelas por Fase de Execução – dos OP 1994-2000

FASES	1994	1995	1996	1997	1998	1999/ 2000	Total
Em elaboração de Plano Global	0	0	0	0	0	1	1
Em execução de obra / andamento	0	0	1	1	4	19	25
Paralisado	0	0	0	0	1	3	4
Total em andamento	0	0	1	1	5	23	30
Total concluído	46	39	23	27	14	12	161
Total de aprovados	46	39	24	28	19	35	191
% de empreendimentos concluídos	100	100	96	96	74	34	84

Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

⁷² A tabela mostra apenas as fases que ainda possuem empreendimentos em andamento. As fases intermediárias (licitação e elaboração de projetos, orçamento, licitação de obras, reassentamento etc.), que não possuem empreendimentos em andamento, foram omitidas para facilitar a visualização.

A Tabela 3.7 mostra os mesmos dados para os demais tipos de empreendimentos do OP, exceto urbanização de favelas.

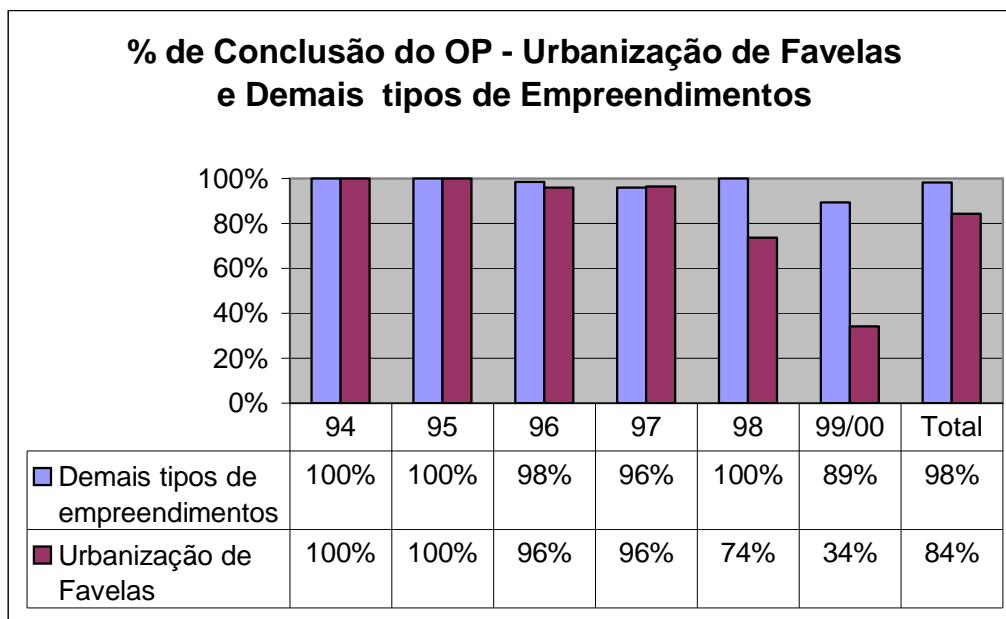
Tabela 3.7
Número de Empreendimentos por Fase de Execução – dos OP 1994-2000
(Infra-estrutura, Educação, Saúde, Esportes, Assistência Social, Meio Ambiente)

FASES	1994	1995	1996	1997	1998	1999/2000	Total
Não iniciada / em rediscussão	0	0	0	2	0	0	2
Em emissão de ordem de serviço	0	0	1	0	0	2	3
Em execução de obra / andamento	0	0	0	1	0	4	5
Total em andamento	0	0	1	3	0	10	10
Total de concluídos	125	127	65	69	49	85	520
Total de aprovados	125	127	66	72	49	95	530
% de empreendimentos concluídos	100	100	98	96	100	89	98

Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

O Gráfico 3.7 mostra a comparação entre as porcentagens de conclusão dos empreendimentos de urbanização de favelas e dos demais tipos de empreendimentos do OP.

Gráfico 3.7



Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

Até o OP 1997, a porcentagem de conclusão dos empreendimentos em urbanização de favelas é semelhante à dos demais tipos de empreendimentos. A partir de 1998, essa porcentagem de conclusão sofre uma redução, chegando, no OP 99/2000, a menos de 50% da porcentagem dos demais tipos de empreendimentos. Esta redução da conclusão de empreendimentos, principalmente se comparada aos outros tipos, evidencia dificuldades que merecem uma análise mais detalhada, principalmente se for considerado que foi a partir do OP 98 que se adotou o critério de exigência da elaboração dos Planos Globais Específicos para toda urbanização a ser feita em vilas e favelas. Quando foi introduzido o critério da bianualidade (a partir do OP 99/2000), as obras aprovadas tornaram-se mais abrangentes, em virtude do maior volume de recursos disponíveis, conforme já mencionado. Este fator também significou intervenções mais estruturantes nas vilas e favelas e pode ter significado maior complexidade na execução.

Além disso, segundo a Prefeitura de Belo Horizonte,⁷³ os problemas mais recentes de execução de obras em favelas estão relacionados à necessidade de remoção de muitas famílias para execução das obras, de acordo com as soluções apontadas pelos Planos Globais. Estas remoções pressupõem que uma parte das famílias seja inicialmente removida, através do Programa de Reassentamento Monitorado (PROAS), para liberação de uma área onde são construídas novas unidades habitacionais para as demais famílias a serem reassentadas nas fases subsequentes da implantação dos Planos. Este tem sido o principal elemento causador dos atrasos na execução de obras, pois a indenização requerida pelo PROAS exige que o município efetive o pagamento à vista e, assim, problemas de disponibilidade financeira têm prejudicado bastante a continuidade dos empreendimentos.

Estima-se que existem 438 famílias⁷⁴ a serem reassentadas nas obras em vilas (dos OP 96 a 99/2000) e que, por esse motivo, existem 13 obras paralisadas, não iniciadas ou com problemas de execução, considerando apenas o período de análise deste trabalho. Além disso, por proposição dos Planos Globais, há a necessidade de se construir 54 unidades habitacionais para reassentamento de famílias removidas dentro das próprias vilas.

Nos empreendimentos mais recentes, esse problema tem sido agravado. O reassentamento de famílias por indenização monitorada não possui nenhuma forma de financiamento externo, o que coloca a cargo do município a resolução desta questão habitacional. No último OP (2005/2006) adotou-se o critério de prever a produção de unidades habitacionais, sempre que a intervenção solicitada

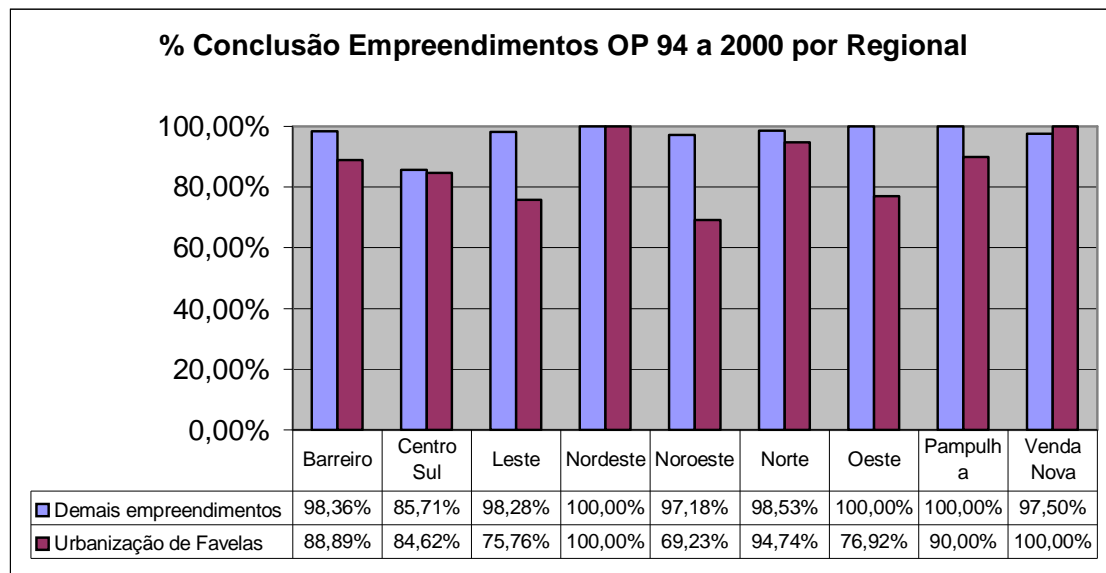
⁷³ Informações obtidas através de entrevistas com técnicos da URBEL e da Gerência do OP/Secretaria de Planejamento.

⁷⁴ Destas 438 famílias, cerca de 250 já foram removidas através do Programa de Bolsa Moradia, que paga um aluguel mensal de 200 reais para cada família, por até 30 meses. Ao final deste prazo, deverá ser feito o reassentamento definitivo pela PBH.

necessitasse de remoções de mais de 10 famílias, numa tentativa de minimizar este problema. A situação parece contraditória, uma vez que o custo de reassentamento monitorado está estimado em 12,5 mil reais/família e a construção de unidade habitacional está orçada em 30 mil reais/família. Entretanto, trata-se de um problema de disponibilidade financeira do município que, no caso do reassentamento, tem que desembolsar os valores de forma imediata e, no caso da unidade habitacional, este desembolso é parcelado, através das medições, enquanto durar o processo de construção.

O Gráfico 3.8 mostra a porcentagem de conclusão dos empreendimentos de urbanização de vilas e favelas em comparação com a porcentagem de conclusão dos demais tipos de empreendimentos, por Regional. No Gráfico observa-se que as regionais que possuem maior atraso na conclusão dos empreendimentos são: Noroeste, Leste, Oeste e Centro-Sul. São estas as Regionais que possuem maior volume de empreendimentos e de recursos aprovados. Também são estas Regionais que possuem maior proporção de população moradora de favelas (com exceção da regional Noroeste) e é evidente que os problemas de execução mencionados concentram-se nas áreas com maior população de favelas, como complexidade técnica das intervenções e maior número de famílias a serem removidas por intervenção.

Gráfico 3.8



Fonte: Pesquisa direta na Gerência do Orçamento Participativo (GEOP/SMPL), 2004.

3.2.2. Execução de Empreendimentos dos OP 94 a 99/2000, em valores financeiros

Uma análise dos valores aprovados, realizados, a realizar e totais por OP, atualizados em fevereiro de 2004, mostra que se tem uma porcentagem de realização de 83%, semelhante ao percentual de conclusão de empreendimentos. A Tabela 3.8 mostra esses valores para cada OP e para o total dos OP's, apresentando a porcentagem de realização de cada um.

Tabela 3.8
Valores Aprovado, Realizado, a Realizar e Total do OP 1994 a 1999/2000

OP	Valores (R \$) – Referência fevereiro 2004				Realizado /total (%)	Diferença aprovado / Total previsto (%)
	Aprovado	Realizado	A realizar	Total previsto (Realizado + a realizar)		
94	12.050.934,00	7.682.750,05	0,00	7.682.750,05	100	-36,2
95	11.575.241,23	6.858.604,92	0,00	6.858.604,92	100	-40,7
96	17.142.936,84	9.304.971,89	463.860,24	9.768.832,13	95,3	-43,0
97	14.512.154,64	11.287.321,67	216.007,56	11.503.329,23	98,1	-20,7
98	7.583.295,75	5.826.318,61	1.788.857,61	7.615.176,22	76,5	0,4
99/2000	27.987.507,59	22.144.027,27	10.508.717,30	32.652.744,57	67,8	16,7
Total	90.852.070,05	63.103.994,41	12.977.442,71	76.081.437,12	82,9	-16,3

Fonte: Pesquisa direta na URBEL, 2004.

Percebe-se, que os valores aprovados superam os valores totais previstos (realizado + a realizar) nos OP 94 a 97. O valor total previsto (76,1 milhões) é 16,3% inferior ao valor total aprovado (90,8 milhões). Nos OP 98 e 99/2000, a previsão é de que o total supere o valor aprovado, sendo que neste último, o valor total representará um acréscimo de 16,7% em relação ao aprovado. Esta variação pode estar relacionada à avaliação feita durante a fase de discussão pública do OP, quando se estimam os recursos destinados para as obras cuja solução técnica ainda não foi projetada. Nos primeiros anos do OP, as intervenções tinham caráter mais pontual, não requeriam grande número de remoções, nem grande volume de movimentação de terra. Entretanto, os valores superestimados também podem ser um reflexo da inexperiência deste tipo de avaliação, ocorrida nos primeiros anos do OP. A partir do OP 98, com a exigência de vinculação à elaboração dos Planos Globais, as intervenções adquiriram caráter mais estruturante e, por esse

motivo, o número de remoções revelou-se muito superior ao anteriormente avaliado.

Ressalta-se que a Prefeitura assume um compromisso com a população de realizar o escopo da intervenção aprovada, com trecho e indicativo de solução técnica, arcando, quase sempre, com os ônus de uma avaliação inferior ao efetivamente necessário.⁷⁵

O percentual total de realização (82,9%) é semelhante ao mostrado no Gráfico 3.7 (84%). No entanto, no caso do OP 99/2000, o volume de recursos aplicados em relação ao total previsto (67,8%) é superior à porcentagem de conclusão (34%), evidenciando um maior volume de recursos previstos já aplicado, mesmo que os empreendimentos não tenham sido concluídos.

De maneira geral, a análise dos recursos aplicados na urbanização de favela demonstra um ritmo de execução constante, apesar dos problemas mencionados, com a alocação, em média, de cerca de R\$ 6.300.000,00/ano.⁷⁶ A porcentagem de realização (82,9%) também é elevada, apesar do atraso na conclusão dos OP 96, 97, 98 e 99/2000.

A Tabela 3.9 mostra os valores médios, máximos e mínimos para os Empreendimentos de Urbanização de favelas de cada OP. Esta análise permite avaliar o porte das intervenções e a evolução dessa informação ao longo das seis edições do OP analisadas.

⁷⁵ Esta deliberação tem garantido a execução da grande maioria das intervenções aprovadas no OP. São raros os casos em que, devido à grande diferença entre os valores aprovados e os necessários à execução, são feitas negociações com a população para redirecionamento dos recursos ou para a redução do escopo do empreendimento.

⁷⁶ Dados da URBEL para os 10 anos de execução do OP (1994 a 2004), em valores de referência para fevereiro de 2004.

Tabela 3.9
Valores Médios, Máximos e Mínimos dos Empreendimentos de Urbanização de Favelas
dos OP 1994 a 1999/2000

OP	Valores (R \$) – Referência fevereiro/2004					
	Aprovado			Total Previsto (realizado + a realizar)		
	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo	Mínimo
94	256.402,85	1.269.542,44	11.060,82	163.462,77	574.104,62	12.825,00
95	296.801,06	1.043.422,22	25.881,23	175.861,66	798.024,89	5.630,27
96	745.345,08	2.055.795,35	168.061,27	424.731,83	1.805.751,42	1.697,00
97	518.291,24	1.218.222,00	22.467,30	410.833,19	1.559.260,60	4.000,00
98	399.120,83	895.524,53	48.543,95	400.798,75	2.198.852,51	850,00
99/2000	777.430,77	2.539.075,58	30.189,35	907.020,68	2.841.178,35	29.425,00
Todos	498.898,64	2.539.075,58	11.060,82	413.784,81	2.841.178,35	850,00

Fonte: Pesquisa direta na URBEL, 2004.

Os valores médios corrigidos para uma mesma data de referência, revelam que o porte das obras aprovadas vem aumentando, chegando, no OP 99/2000, a três vezes a média dos empreendimentos do OP 94. Quanto ao valor total previsto, este aumento é mais acentuado no caso do OP 99/2000, ou seja, mais de cinco vezes superior ao realizado no OP 94. Estes dados são um indicativo da maior abrangência das intervenções, podendo significar também, maior integração, fator que está sendo pesquisado neste trabalho.

Uma análise do prazo de conclusão dos Empreendimentos do OP permite avaliar o desempenho da execução da urbanização de favelas ao longo do período considerado. A Tabela 3.10 traz os valores (em meses) contados a partir de janeiro do ano de início de execução de cada OP.

Tabela 3.10

Valores Médios, Máximos e Mínimos dos Prazos de Execução dos Empreendimentos (Concluídos e em Andamento) de Urbanização de Favelas dos OP 1994 a 1999-2000

OP	Tempo total ⁷⁷ (meses)			Tempo de obra ⁷⁸ (meses)		
	Média	Máximo	Mínimo	Média	Máximo	Mínimo
94	28,9	83,1	3,5	14,7	68,8	1,4
95	33,5	80,3	13,3	11,8	54,9	1,9
96	41,1	108,5	12,7	13,5	26,5	4,9
97	57,0	96,3	33,5	15,4	44,3	3,4
98	62,9	84,2	24,9	17,0	40,7	3,4
99/2000	64,8	72,0	22,3	20,2	51,8	6,7
Total	45,6	108,5	3,5	15,3	68,8	1,4

Fonte: Pesquisa direta na URBEL/2004.

Considerando apenas os empreendimentos concluídos, segundo a mesma fonte de informações, o prazo médio total e para execução de obras é de 40,5 e 14,1 meses, respectivamente.

Com base nos dados da Tabela 3.10, verifica-se que o prazo médio de execução de uma urbanização de favelas é de quase quatro anos. Nota-se que os prazos totais de execução dos empreendimentos têm aumentado significativamente desde o primeiro OP, o que não acontece em relação aos prazos de execução de obras. Para estes, a média tem sido muito semelhante para todos os OP, com exceção do OP 99/2000. Pode ser observado, também, que a fase anterior às obras, que engloba a elaboração de Planos Globais (a partir do OP 98), de projetos, orçamento e licitação, representa cerca de 2/3 do prazo total, em média. Percebe-se, ainda, que os prazos máximos são bastante superiores às médias. Eles indicam casos isolados, que merecem ser destacados, pois as áreas

⁷⁷ Considerado o período entre janeiro do ano de início de execução do OP e a data de sua efetiva conclusão ou até 30/11/2004, para os empreendimentos em andamento.

⁷⁸ Considerado o período entre a data da ordem de serviço e sua efetiva conclusão ou até 30/11/2004, para os empreendimentos em andamento.

nessa situação também aguardam intervenções, estando, geralmente, sujeitas à insalubridade e a situações de risco.

Cabem, ainda, as seguintes ponderações a respeito das evidências relativas aos prazos: conforme mostrado anteriormente, o porte das intervenções tem aumentado significativamente, a cada edição do OP. A elaboração dos Planos Globais apontou conjuntos de obras, divididas em etapas, cujo alcance procura agrupar intervenções que promovam efetiva requalificação urbanística e ambiental em, pelo menos, um setor das favelas. Estas etapas foram priorizadas com a participação das comunidades, que buscam aprová-las no OP. São obras cuja complexidade requer projetos detalhados e minuciosos. Outro elemento, anteriormente mencionado, é a necessidade de remoção de um grande número de famílias, nestas intervenções, o que constitui dificuldade para a capacidade de investimento municipal. Como os reassentamentos precisam ser feitos antes das principais intervenções, eles acabam contribuindo para o atraso do início das obras.

Outra causa do aumento do prazo total dos empreendimentos (e não do prazo de execução de obras) refere-se ao fato de que o ritmo de empreendimentos que entram em licitação de obras vem mudando ao longo dos últimos dez anos. Nos primeiros OP's, tão logo era concluído o orçamento, o empreendimento era encaminhado à licitação, o que representava um ciclo contínuo de execução de obras. Nos últimos 4 anos, as obras do OP estão sendo agrupadas e licitadas em bloco, uma vez por ano, geralmente nos meses de abril e maio. A justificativa para este procedimento tem sido a disponibilidade financeira municipal.

A deliberação sobre a execução orçamentária anual constitui um dos princípios que inspiram a concepção desta forma de gestão de Políticas Públicas, que o Orçamento Participativo. O elemento mais preocupante que este processo

evidencia é um *descolamento* do Plano de Obras do OP da execução orçamentária anual. Apesar dos níveis elevados de credibilidade com os quais o processo conta, refletidos nos números crescentes de participação popular de uma forma geral, avalia-se que essa prática é motivo de desmobilização nas favelas. Muitas delas, que já possuíam Planos Globais, não lograram aprovar a continuidade das intervenções, por não conseguirem participação suficiente, aprovando recursos muito menores do que seriam necessários, ou, até mesmo, não aprovando intervenção alguma.

A evolução das políticas de urbanização de favelas em Belo Horizonte, na década de 1990, permite concluir que, de muitas maneiras, a permanência das famílias ocupantes no local é uma diretriz da atuação do poder público. Esta permanência, segundo a Política Municipal de Habitação, deve, necessariamente, estar associada à urbanização integrada e à regularização fundiária, de modo a garantir segurança de posse e condições adequadas de salubridade e habitabilidade.

Este processo, iniciado pelo PRODECOM, evoluiu tanto nos aspectos jurídicos como nos aspectos urbanístico-ambientais e socioeconômicos. A experiência do Programa Alvorada trouxe uma importante contribuição metodológica através da introdução do conceito de intervenção estrutural consolidada nos Planos Globais Específicos.

O Orçamento Participativo, como processo político-pedagógico e como programa de intervenções, tem demonstrado ser uma política bem sucedida de urbanização, principalmente ao incorporar os critérios de planejamento que aperfeiçoaram sua atuação em favelas. Vários desafios ainda estão colocados para seu aprimoramento, tais como: superar as dificuldades que têm tornado os prazos de execução muito extensos; encontrar alternativas de soluções habitacionais que permitam lidar melhor com o grande número de reassentamentos necessários às

intervenções em favelas; superar as limitações financeiras para permitir um ritmo contínuo de execução, sem paralisações, reduzindo a defasagem entre o calendário orçamentário e a conclusão efetiva.

O OP tem sido a principal fonte de recursos para intervenção em favelas, mas a disponibilidade de recursos que ele oferece não é suficiente para a realização das intervenções integrais que são requeridas nessas localidades, conforme definição dos Planos Globais. Contudo, através dos Planos Globais, elaborados com recursos dos OP's, foi possível que a PBH conquistasse recursos adicionais, por meio de financiamentos que irão garantir a completa urbanização e regularização de diversas áreas, conforme já mencionado. Além disso, a atuação parcial, através de obras de urbanização, vem realizando etapas importantes nas vilas que ainda não conquistaram financiamentos externos.

No Capítulo 4 são analisados os resultados do saneamento básico em favelas, política setorial caracterizada por sua lógica própria na definição de investimentos e metas. No Capítulo 5, através dos dados do IBGE e dos dados do Plano Municipal de Saneamento, é possível avaliar a relação entre estes dados e as intervenções realizadas pelo Orçamento Participativo, agregados por favelas. Realiza-se, assim, uma análise das duas políticas atuantes nestas áreas e suas interações.

4. A GESTÃO E A SITUAÇÃO ATUAL DO SANEAMENTO EM BELO HORIZONTE

Neste capítulo é analisado o momento recente da gestão do saneamento. São avaliados os resultados da política de saneamento básico para o conjunto da cidade de Belo Horizonte e, em especial, para os setores subnormais.

4.1. A GESTÃO DO SANEAMENTO EM BELO HORIZONTE

Em 1993, com a eleição do Prefeito Patrus Ananias, inicia-se, em Belo Horizonte, um processo de discussão sobre a situação sanitária e a forma de gestão vigentes. Programas como o Orçamento Participativo, o Programa Alvorada, dentre outros, evidenciavam a falta de articulação das ações da Prefeitura com a concessionária, principalmente nas áreas de favelas. Foi assinado, então, um convênio operacional que, entre outros pontos, estabelecia algumas metas voltadas para o saneamento e um fluxo de investimento baseado nas definições do Orçamento Participativo. Além disso, o convênio previa o fornecimento, por parte da COPASA, de informações gerenciais e comerciais que permitissem o estabelecimento de um centro de custos para Belo Horizonte. Na prática, este convênio teve como ponto positivo a abertura da discussão sobre o papel do município na relação com a concessionária. As obras desenvolvidas pela Prefeitura Municipal permaneceram em ritmo descompassado, muitas vezes concluídas sem a inclusão de ações de saneamento básico. Quanto às

informações, este foi, desde sempre, o ponto de maior resistência da Companhia, que já se preparava para o embate vislumbrado para o final da concessão⁷⁹, em maio de 2000. Portanto, nenhum dado significativo foi fornecido.

Os governos municipais que se sucederam prepararam-se para a discussão do final do Convênio de Concessão, apesar de haver uma grande disparidade de posições no governo quanto à melhor forma de gestão do saneamento nas administrações. Foi criado o Grupo Técnico da Concessão (GTC), que ficou incumbido de apresentar um diagnóstico da situação, bem como de elaborar cenários institucionais para a discussão de um novo modelo. Este diagnóstico foi concluído em 1998.

A partir de então, foram formatadas várias propostas de modificação do modelo vigente e realizados esforços, tanto institucionais como derivados da organização de movimentos sociais e partidos políticos, para divulgação e formação de uma consciência crítica que levasse à mobilização em torno da questão.

O modelo proposto pela administração de Belo Horizonte pressupunha a manutenção da COPASA como prestadora de serviços da Prefeitura. Em linhas gerais, a proposta estabelecia as seguintes atuações:

⁷⁹ O Convênio de Concessão entre a PBH e a COPASA, como descrito no Capítulo 2, foi assinado em maio de 1973 com duração de 27 anos, expirando-se em maio de 2000.

Quadro 4.1

Atuação da COPASA	Atuação do Município
Produz a água tratada	Define tarifa
Distribui a água	Fica com parte da arrecadação para investimentos em saneamento
Coleta os esgotos	Planeja, prioriza e contrata as obras de expansão
Executa as obras de crescimento vegetativo e melhoria operacional	Fiscaliza a concessionária
Trata os esgotos	Garante a participação popular e o controle social
Arrecada as tarifas e fica com uma parte da arrecadação	

Em 29 de maio de 2000, quando do término do convênio, foi publicado o Decreto n. 10.254, que estabelecia uma concessão provisória, pelo prazo de 180 dias, já introduzindo outros instrumentos que pretendiam transformar a gestão dos serviços e prover o município de mais instrumentos para assumir seu papel de poder concedente.⁸⁰ O Governo Estadual e a direção da COPASA desconheciam os termos do decreto, realizaram aumento de tarifas e jamais repassaram as informações solicitadas.

No campo da legislação municipal, observaram-se alguns avanços na busca de uma abordagem holística das intervenções relacionadas à urbanização e infraestrutura de saneamento. Aprovada em 2001, está em vigor a Lei Municipal n. 8.260/01, que institui a Política Municipal de Saneamento.⁸¹

As evidências de que um enfrentamento jurídico inevitavelmente ocorreria eram claras. No entanto, para a administração, a avaliação de que o município poderia sair vitorioso não era consenso. Neste momento, o Governo Estadual

⁸⁰ Este decreto estabeleceu a constituição de uma Comissão Mista de Trabalho, composta de dez membros, sendo cinco deles designados pelo Executivo Municipal e outros cinco designados pelo Executivo Estadual. Estabelecia também restrições ao aumento de tarifas, a licitações que ultrapassassem o período previsto no decreto, repasse de informações mensais de cunho comercial e gerencial, entre outras.

⁸¹ Algumas de suas diretrizes gerais são: Planejamento Metropolitano; estabelecimento de prioridade para as áreas ocupadas por população de baixa renda; utilização de dados epidemiológicos no planejamento e avaliação da eficácia das ações de saneamento; participação popular e controle social; controle sobre a

propôs a assinatura de um Protocolo de Intenções, que nada mais era que a manutenção dos termos da antiga concessão.⁸²

A decisão sobre o futuro da concessão foi se arrastando, com a prorrogação do prazo através de vários decretos municipais, até que foi estabelecido um convênio de Gestão Compartilhada dos Serviços de Água e Esgoto da cidade, em novembro de 2002, por um prazo de trinta anos.

A negociação para o estabelecimento deste convênio foi árdua. A intenção do governo municipal era a de estabelecer uma nova forma de gestão. Entretanto, este objetivo não foi alcançado e o convênio assinado traz como novidade apenas a previsão do repasse de pequena parte do recurso arrecadado em Belo Horizonte pela COPASA.⁸³

O acordo estabelecido através de Convênio, baseado numa possibilidade aberta pelo Artigo 241 da Constituição Federal, prescindiu de uma avaliação pela Câmara de Vereadores.

Vários atores sociais mantinham seu foco no desenrolar desta questão na expectativa de que o estabelecimento de um modelo inovador iria alavancar novas mudanças, criando o ambiente propício para o estabelecimento de uma política nacional para fazer frente aos perigos da privatização, resgatando para os municípios o seu papel tomado desde os anos de 1970.

atuação de concessionários ou permissionários; e adoção das bacias ou sub-bacias hidrográficas como unidade de planejamento.

⁸² O protocolo oferecia ao município a prerrogativa de indicar o Gerente Metropolitano, além de um membro do Conselho Administrativo e outro do Conselho Fiscal, além de “ser ouvida em qualquer procedimento tendente à privatização”. Assegurava para si, também, a isenção de todos os tributos municipais, tentando por fim à sua enorme dívida em relação ao ISSQN.

⁸³ Este recurso está fixado em 4% da arrecadação da Concessionária em BH, além da isenção de pagamento de contas de água dos próprios municipais por parte da Prefeitura. O recurso é destinado ao Fundo Municipal de Saneamento, fiscalizado pelo Conselho Municipal de Saneamento. Ambos foram criados pelo Decreto n. 11.289, de 24 de março de 2003. Cabe salientar que este repasse deverá ser regulamentado por um Plano de Gestão a ser elaborado entre as partes. No plano estadual, o fato de constar no Convênio que a garantia da eficácia do mesmo depende da manutenção da gestão pública da COPASA constitui um avanço do ponto de vista da resistência contra a privatização dos serviços de saneamento.

Como um aspecto positivo, em abril de 2004, foi empossado o Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA). O Conselho, previsto na Lei n. 8.260/01, tem como objetivo regular, fiscalizar, controlar e avaliar a execução de políticas municipais de saneamento. Ele é composto por 16 membros, sendo oito representantes do Poder Público Municipal e oito da sociedade civil organizada, entre eles um funcionário da COPASA. Além das funções de regulação, o Conselho delibera sobre a aplicação de recursos do Fundo Municipal de Saneamento, além de apreciar e opinar sobre a composição de tarifas ou taxas de serviços.

Várias podem ser as abordagens para se buscar o entendimento deste processo. As questões da titularidade municipal em sistemas de produção e tratamento compartilhados com vários municípios (como é o caso de Belo Horizonte) foram argumentos utilizados nos debates na mídia, havendo grande ressonância na sociedade civil. A convicção por parte da administração municipal em relação à titularidade nunca foi um consenso.

A ausência de movimentos organizados em torno do saneamento certamente deixou que as discussões passassem ao largo dos principais interessados, aqueles que ainda não têm os serviços de saneamento. Esta reflexão, no entanto, não se esgota nestes pontos. Pelo contrário, persiste e aponta para novas perspectivas, nem sempre positivas.

A recente participação acionária na COPASA adquirida por parte da PBH,⁸⁴ em troca da cessão da propriedade das redes de água e esgoto existentes no município, se traduz em fortalecimento da Concessionária em qualquer embate futuro.

⁸⁴ A participação acionária acertada, em troca da cessão das redes implantadas, foi de 13%. A PBH passa a ser a maior acionista minoritária da Companhia. O Aditivo ao Convênio, publicado em 30 de abril de 2004, prevê, também, a participação de um representante da PBH nos Conselhos Administrativo e Fiscal.

Sobre o Convênio Gestão Compartilhada, de responsabilidade da SUDECAP e da COPASA, o coordenador do Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN)⁸⁵ avalia que ambos têm papéis claramente definidos: quem prioriza investimentos é o município e a COPASA deve acatar as decisões. O programa *caça esgoto*,⁸⁶ que é de competência da COPASA e tem sido priorizado por ela, realiza discussões semanais com a Secretaria de Meio Ambiente e com o GGSAN. Recentemente, está em discussão nessas reuniões uma proposta de intervenção de interceptação na Região de Venda Nova, onde se realiza um investimento significativo na implantação da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Onça. Entretanto, avalia-se que grande parte do esgoto não chegará a esta ETE, devido à inexistência de interceptores. O entrevistado avalia, entretanto, que essa relação é ainda muito inicial e está por ser consolidada: “A postura da Concessionária tem melhorado, quando percebem que a PBH tem condições de fazer uma discussão nivelada, em condição de igualdade, e que ela [a PBH] tem hoje as informações para fazer sua própria análise. Ou seja, a Prefeitura não está cobrando nada mais do que deve ser cobrado”.

O entrevistado ainda observa que a representação da PBH, nos conselhos fiscal e de administração da COPASA, viabilizada pelo aditivo ao convênio,⁸⁷ apresenta baixo nível de decisão. Dessa forma, em uma eventual tentativa de privatização, essa participação nos conselhos não seria decisiva. Por outro lado, o coordenador do GGSAN aponta que a cláusula do convênio que prevê que o Estado sempre deverá ser o acionista majoritário teria mais influência contra uma possível intenção de privatização do que a presença da PBH nos citados conselhos.

⁸⁵ Entrevista concedida por Ricardo Aroeira, coordenador do GGSAN (Grupo Gerencial de Saneamento).

⁸⁶ Este programa consiste na busca dos lançamentos indevidos da rede de esgoto e das ligações particulares de esgoto na rede de drenagem. A COPASA identifica os locais onde isso ocorre e realiza projetos e pequenas obras para sanar o problema.

⁸⁷ O aditivo ao Convênio de Gestão Compartilhada possui, no Anexo I, um Termo de Transferência de Bens que promove a alienação da infra-estrutura de coleta de esgoto e distribuição de água em troca de participação acionária de 13% da Companhia para o município e assento nos conselhos mencionados.

Sobre a possibilidade de implementação de parcerias público-privadas, o Coordenador do GGSAN observa: "As parcerias ainda não se firmaram e, na prática, não há nenhum grande investimento sendo planejado, considerando-se esta forma de gestão. Mesmo a gestão das ETEs, que, num primeiro momento cogitou ser realizada com participação da iniciativa privada, já não é considerada. Os investimentos nas ETEs estão sendo feitos com recursos próprios da COPASA. O capital privado não tem demonstrado interesse no saneamento. Existem outras áreas da ação pública que interessam mais, como, por exemplo, as rodovias."

A respeito da implantação e do funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento, que está fazendo um ano, o entrevistado analisa que houve um tempo gasto para a informação dos conselheiros, pois a sua implantação coincidiu com um momento de muitas novidades na área do saneamento, como a assinatura do convênio, a elaboração do Plano Municipal de Saneamento (PMS), a questão da destinação final dos resíduos sólidos e a questão da vigilância da qualidade da água. "Este primeiro ano foi um momento de muita informação e pouca decisão. As decisões ficaram restritas à destinação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento, que é uma das principais competências do conselho. Ele é deliberativo nesse aspecto. O município só pode utilizar recursos do fundo com a aprovação do conselho. Em três oportunidades foram apresentadas demandas de recursos do Fundo Municipal de Saneamento para intervenções a serem realizadas pelo município: uma em relação ao OP; outra para a recuperação do canal do Ribeirão Arrudas, na Regional Leste; e a recuperação do canal do Córrego do Cardoso, na Avenida Mem de Sá, que foram aprovadas. Foram solicitações que seguiram a priorização do PMS, constituindo investimentos

já programados no Plano. Foi, portanto, um período de formação do conselho. Existe uma diferença na participação dos diversos setores representados: uns questionam mais, outros são novatos no assunto. Todo o processo ainda pode ser aperfeiçoado."

O repasse de recursos pela COPASA ao Fundo Municipal de Saneamento, conforme previsto no Convênio, foi concentrado no final de 2003, referente ao período desde a assinatura, em novembro de 2002. Atualmente, há um repasse sistemático mensal que está em dia.

4.2. SANEAMENTO BÁSICO NAS AÇÕES DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ATRAVÉS DO OP E O CONVÊNIO OPERACIONAL PARA SUA VIABILIZAÇÃO

Dentre as ações de saneamento, pode-se dizer que o abastecimento de água, a coleta de esgotos e a drenagem pluvial são realizadas por meio de infra-estruturas próprias (redes, dispositivos, reservatórios etc.) e, as demais ações, como a coleta de resíduos sólidos, varrição, capina, controle de vetores e a educação sanitária, constituem serviços públicos que não demandam intervenções físicas exclusivas. Por esse motivo, existe uma grande interdependência, principalmente na fase de implantação, entre coleta de esgotos e a drenagem urbana e, de uma forma menos intensa, no abastecimento de água. Essa correlação se deve à necessidade de coordenar a implantação e a operação, de forma a dividir apropriadamente o espaço disponível para a coexistência dos diversos elementos constituintes dos sistemas (redes de tubulações, dispositivos de manobra, poços de visita, dissipadores, entre outros). Essa necessidade levou

à elaboração de normas e padrões que se encontram num nível técnico bastante desenvolvido, podendo-se dizer que a maioria das situações encontradas no meio urbano é passível de solução por processos convencionais.

Entretanto, não é essa a realidade percebida nas áreas ocupadas por favelas. O que se nota é um sistema viário descontínuo, tortuoso e, muitas vezes, implantado sem nenhuma preocupação com as necessidades técnicas de escoamento de águas pluviais e esgotos sanitários, dificultando muito a implantação de infra-estrutura adequada.⁸⁸ Além disso, esse ambiente é caracterizado por outros problemas como a alta densidade de construções e condições topográficas desfavoráveis. Por este motivo, quando é feita a urbanização das áreas de ocupação desordenada, torna-se ainda mais importante articular toda a implantação da infra-estrutura, desde a fase de planejamento, projeto, orçamento e obras.

Em casos como o de Belo Horizonte, em que a gestão dos serviços de água e esgoto é feita por uma Companhia Estadual de Saneamento, ao se promover a requalificação urbanística e ambiental das áreas degradadas, a principal preocupação em relação ao saneamento refere-se à coordenação entre as ações municipais e aquelas de responsabilidade da Concessionária, de forma a se obter a otimização de esforços e diminuir a possibilidade de perda de investimentos, devido ao descompasso entre as obras. Como exemplo, pode-se citar a posterior implantação, a obras de pavimentação, de redes coletoras de esgoto, o que implica em demolição de pavimentos e sua recuperação, nem sempre com qualidade semelhante à original.

Desde o início do OP ficaram evidenciados vários problemas na execução de obras de infra-estrutura, tanto em favelas como na cidade formal, com relação à

implantação ou ao remanejamento das redes de infra-estrutura de água e esgoto. Conforme já mencionado, foi estabelecido um convênio operacional, entre a Prefeitura e a COPASA, que tinha entre seus objetivos, estabelecer um plano de metas e investimentos relacionados às obras do Orçamento Participativo. Para evitar que no momento da realização da obra a COPASA não estivesse preparada para cumprir a parte que lhe caberia, foram estabelecidas etapas de comunicação e troca de informações durante a elaboração de projeto, orçamento e licitação.

O arranjo proposto previa que a Prefeitura realizasse toda a infra-estrutura necessária, anterior à etapa de execução das redes de água e esgoto e a COPASA implantaria estas redes, dentro do cronograma de obras. Na prática, o que se verificou foi uma seqüência de atrasos e paralisações de obras causadas pelo não cumprimento dos prazos estabelecidos por parte da concessionária. Em alguns casos, as obras foram concluídas e a intervenção de esgoto e água, quando foi feita após o término da obra, resultava em má recomposição dos pavimentos, abatimentos e perda da qualidade da urbanização, principalmente nas vilas.⁸⁹

Na busca de uma solução que contemplasse o ritmo de obras do OP, foi estabelecido em 1995, um novo convênio operacional que permitisse a realização, pela Prefeitura, das obras de água e esgoto incluídas no escopo das intervenções, para posterior ressarcimento da COPASA. Em muitos casos, havia o fornecimento de materiais (tubos, tampões etc.) por parte dos distritos operacionais.

Posteriormente, outra solução adotada foi a chamada *contratação simplificada*, pela COPASA, da empreiteira contratada pela Prefeitura para uma determinada obra. Esta contratação pode ser feita até um limite de cerca de R\$ 30 mil. Este valor cobre apenas parte das intervenções de saneamento na

⁸⁸ Os demais serviços também são dependentes de um sistema viário adequado e, portanto, a urbanização é um elemento que viabiliza a implantação posterior dos mesmos.

⁸⁹ Informações fornecidas por Aluisio Rocha Moreira, Coordenador do Núcleo de Empreendimentos da URBEL, responsável pela execução das obras de urbanização de favelas através do OP.

maioria das obras.⁹⁰ O restante, assumido pela Prefeitura, é passível de lançamento no *encontro de contas*, que deveria ser feito periodicamente.⁹¹

Os serviços de água e esgoto foram inseridos, então, na planilha de obra da Prefeitura, para propiciar a execução e evitar a paralisação.⁹² Este convênio operacional tinha prazo determinado e expirou, não tendo sido ainda aprovado outro em substituição a ele.

O Convênio de Gestão Compartilhada, vigente a partir de novembro de 2002, prevê que os investimentos em água e esgoto nas favelas deverão ser feitos pelo município para, posteriormente, serem ressarcidos pela COPASA, como se segue:

CAPÍTULO I

CLÁUSULA PRIMEIRA - DA GESTÃO COMPARTILHADA DE SERVIÇOS

1.1.1 Ficam estabelecidas as seguintes atribuições e responsabilidade dos entes signatários deste Convênio para a implantação e o exercício da gestão compartilhada de serviços: [...] IV - Da SUDECAP: [...] c) Executar as obras integradas de urbanização das áreas de vilas, favelas e de outros assentamentos de baixa renda, incluindo as redes de distribuição de água e de coleta de esgotos, sempre em comum acordo com a COPASA MG (BELO HORIZONTE, 2004, [s.p.]).

Atualmente, adota-se o sistema de realização de obra de água e esgoto pela COPASA, tanto para a cidade formal como para as favelas. Quando o serviço está previsto na planilha, lança-se num formulário padrão de reconhecimento de serviços da COPASA, utilizado tanto pela COPASA como pela PBH, e os valores despendidos vão para o encontro de contas. Em alguns casos específicos, a COPASA faz uma licitação, quando há um volume muito grande de obras num

⁹⁰ Este é um valor suficiente para executar cerca de 300 m de rede, extensão que não é suficiente para realizar toda intervenção de esgotamento sanitário.

⁹¹ Este acerto periódico foi feito de forma assistemática nos primeiros anos do convênio operacional. Quando da renovação da concessão à COPASA, em 2000, houve a paralisação deste acerto, até que o Convênio de Gestão Compartilhada foi assinado, em novembro de 2002.

mesmo local, mas esta não é a prática cotidiana. Em geral a PBH faz a obra pela concessionária e depois espera receber, através do encontro de contas.⁹³

Apesar de existir uma política centralizada bem clara, de acordo com o Gerente do Núcleo de Empreendimentos da URBEL, "O relacionamento com a COPASA varia em função de quem está gerenciando o distrito operacional: depende da sensibilidade do profissional para o problema das favelas. Não há como acionar o superintendente a qualquer instante. Deve haver diplomacia nas negociações".

Esta estratégia de operacionalização melhorou muito o desempenho da execução do OP em favelas e garantiu, ainda, que nenhuma obra fosse concluída sem o serviço de água e, principalmente, de esgoto. No entanto, avalia-se que existe muita descontinuidade, ou seja, a rede (de esgoto, no caso) é executada apenas no trecho em urbanização, faltando ponto de lançamento em rede oficial, o que resulta, ao final, em lançamento em talvegues naturais, cursos d'água ou em redes de drenagem. Observa-se, também, que quando a situação foge daquela convencional, a COPASA não executa nenhuma estrutura especial, não realiza um remanejamento, pois o caminho mais fácil, segundo a *cultura* da Companhia, é lançar o esgoto na rede de drenagem. "Avalio que muito do que foi implantado pela urbanização não é a solução adequada. Não há interceptores de esgoto".⁹⁴

Quanto ao incremento em água e esgoto, em relação ao período em que a urbanização de favelas tem atuado de forma mais efetiva, o entrevistado acrescenta: "A minha percepção é que não há mais favelas com esgoto a céu

⁹² Por dificuldade financeira, em 2002, estes itens foram retirados, mas isso resultou, novamente, em diversos problemas de paralisação. Desta forma, nas licitações subseqüentes, foram reintroduzidos os itens na planilha.

⁹³ Entrevista concedida por Aluísio Rocha Moreira, Gerente do Núcleo de Empreendimentos da URBEL.

⁹⁴ Entrevista concedida por Aluísio Rocha Moreira, Gerente do Núcleo de Empreendimentos da URBEL.

aberto. De uma maneira ou de outra, o morador tem como ser atendido, seja através de rede construída pelos moradores, seja através de ligação na drenagem ou mesmo na rede oficial. Ainda existem alguns problemas: não há manutenção periódica por parte da Concessionária e ocorrem muitos refluxos para o interior das residências no período de chuva. Também há o problema de risco, em muitos casos associado a uma rede de esgoto inadequada, que acaba instabilizando a moradia”.⁹⁵

De acordo com o estabelecido no convênio, a manutenção das redes que a PBH executa é assumida pela COPASA, o que significa um avanço em relação à prática, por exemplo, do PRODECOM, quando muitas redes foram implantadas e rapidamente inviabilizadas pela falta de manutenção. Nas palavras do Gerente do Núcleo de Empreendimentos da URBEL, “Há várias reclamações da comunidade sobre o atendimento das solicitações. Os vazamentos perduram, não havendo o mesmo tratamento dado à cidade formal. Mas, hoje em dia, é comum encontrar técnicos da COPASA percorrendo as vilas, o que antes não acontecia”.

Todo esse procedimento, baseado no antigo convênio operacional, carece de uma formalização jurídica, como prevê o Convênio de Gestão Compartilhada:

CLÁUSULA SEGUNDA - DA ORGANIZAÇÃO E DA PRESTAÇÃO INTEGRADA DOS SERVIÇOS

[...] 2.4 O Município poderá participar dos investimentos necessários para o cumprimento das atividades definidas no item 2.3, a seu exclusivo critério e interesse, mediante custeio ou subvenção parcial, hipótese em que, para a viabilização e a definição das condições de participação do MUNICÍPIO, deverão ser firmados os competentes e específicos instrumentos jurídicos (BELO HORIZONTE, 2004, [s.p.]).

⁹⁵ Entrevista concedida por Aluísio Rocha Moreira, Gerente do Núcleo de Empreendimentos da URBEL.

Segundo o Coordenador do Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP,⁹⁶ um novo convênio operacional está sendo elaborado e será assinado entre a COPASA e a SUDECAP, que é a signatária do Convênio de Gestão Compartilhada, mas atenderá a demanda da URBEL, da SUDECAP e das Regionais. Este convênio terá por objetivo agilizar a realização de obras e propiciar encontro de contas.

Apesar da prática mantida ter uma avaliação positiva, há evidências de que a mesma precisa ser reformulada, pois a questão do acerto de contas não prevê periodicidade e, às vezes, é protelada. Para que isto seja evitado, trabalha-se na tentativa de fixar regras mais claras, definindo uma data limite anual para este encontro: “A proposta é que ele seja feito ao final do primeiro trimestre de cada ano, em uma data fixa, exigindo-se a qualidade das obras, se elas forem mal executadas. Assim, a prefeitura realiza as obras de correção e a COPASA assume o ressarcimento. Outra opção é a própria COPASA executar as obras, corrigindo os defeitos. Avalio que o valor relativo às obras em favelas deveria ter uma sistemática de pagamento fora do acerto de contas anual. Isso porque, as obras do OP ou de grandes investimentos — como as intervenções integradas financiadas por fontes externas —, são intervenções que têm um tempo de maturação longo e, portanto, a COPASA pode se planejar para esse tipo de desembolso. Portanto, o acerto específico seria feito a intervalos mais curtos.”⁹⁷

O entrevistado avalia que, nos últimos dez anos, o abastecimento de água está praticamente universalizado em favelas: “Não só em relação à existência física de rede, mas, também, em relação à qualidade do serviço. Não há praticamente área sujeita à intermitência. Foram feitos vários investimento pela COPASA no reforço da macro-distribuição, da implantação e da ampliação do

⁹⁶ Entrevista concedida por Ricardo Aroeira, Coordenador do Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP, que realiza a assessoria técnica do Convênio e do Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA).

⁹⁷ Entrevista concedida por Ricardo Aroeira, coordenador do Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP (GGSAN).

sistema de reservação”.⁹⁸ Em relação à situação das vilas — onde era comum a existência de hidrômetros coletivos nas entradas dos becos com ramais de alimentação extensos, percorrendo becos e áreas internas de moradias, sujeitas à vazamentos, rompimentos e contaminação por esgoto —, o mesmo entrevistado avalia que “A COPASA andou investindo na instalação de mais hidrômetros, tentando acabar com medidores coletivos e com os ramais expostos. Portanto, hoje, essa situação já está resolvida, na maioria dos casos.”

Ainda de acordo com o Gerente do GGSAN, o esgotamento sanitário, “[...] é o maior problema de saneamento de BH atualmente. São cerca de 200 mil pessoas sem atendimento por coleta de esgotos, sendo estes os números oficiais da COPASA, que dão conta de um índice de atendimento de 91%. Há, ainda, o problema da não adesão às redes existentes, problema que é muito comum nas vilas, devido às condições de carência socioeconômica.⁹⁹ As famílias convivem com o esgoto nas favelas, se sujeitando a um alto grau de insalubridade. Porém, a carência de esgoto território do município não se restringe apenas às favelas. Outro componente do mesmo problema é a grande carência de interceptores, especialmente nas regiões Norte e Venda Nova, e Barreiro”.

Para viabilizar o atendimento por água e esgoto nas favelas pela PBH, o entrevistado aponta que o principal programa é “[...] basicamente o Orçamento Participativo, além de alguns investimentos mais estruturantes que a PBH tem

⁹⁸ Entrevista concedida por Ricardo Aroeira, coordenador do Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP (GGSAN).

⁹⁹ São os casos em que, depois de implantadas as redes de esgoto nas vias, os moradores não requerem ligação à rede, preferindo continuar sem ligação ou com suas ligações às fossas ou às redes pluviais. Este problema representa uma renúncia de arrecadação significativa, pois, já tendo sido feito o investimento na implantação da rede, as mesmas ficam ociosas. Tal situação requer um trabalho de convencimento que hoje tem sido feito pelos profissionais de acompanhamento social, que trabalham nos distritos da COPASA. Pelo Código Sanitário do município, Lei nº. 4.323/86, Decreto nº. 5.616/87 e Lei nº. 7.031/96, o morador é obrigado a fazer essa ligação quando dispõe de sistema oficial de esgoto instalado na via. Mas, além da vigilância sanitária — responsável pela fiscalização do Código Sanitário — não atuar de forma efetiva nessas situações, por deficiência de recursos humanos e materiais, há também a questão social a ser considerada. Seria necessário um mecanismo de financiamento das ligações e ampliação do alcance da chamada *tarifa social*.

procurado viabilizar, como o do Aglomerado da Serra, pelo BNDES, a Vila Califórnia, através do Habitar Brasil – BID e a Vila São José e o Conjunto Taquaril, pelo Banco Mundial. Portanto, existe uma vontade de viabilizar as intervenções em vilas e favelas”. O entrevistado também observa que os Planos Globais são um dos trabalhos mais importantes que a prefeitura já fez, constituindo-se em um poderoso instrumento de planejamento, composto por metodologia e concepção bem elaboradas: “A gente, que trabalha na área do saneamento na Prefeitura, tem procurado se aproximar da elaboração dos planos globais, desde a época da elaboração do Plano Municipal de Saneamento, quando a existência de PGE foi um fator considerado na priorização das bacias. As favelas que já tem PGE têm sempre maiores possibilidades de solicitação de financiamentos”.

4.3. A SITUAÇÃO SANITÁRIA ATUAL DE BELO HORIZONTE

Neste item, apresenta-se uma análise das diferenças de atendimento pelos serviços públicos de saneamento básico, associadas aos investimentos em urbanização de favelas. Consideram-se os setores censitários do IBGE, utilizando como recorte espacial os *setores subnormais*.

As diversas definições de saneamento adequado precisam ser analisadas, antes de expor números que permitam a análise de sua adequabilidade. Conforme descrito anteriormente, o presente estudo busca avaliar as condições de saneamento existentes em espaços intra-urbanos, considerados favelas e, portanto, uma definição aplicada homogeneamente em âmbito nacional, com

realidades distintas entre suas ocupações, é insuficiente para a caracterização proposta.

O conceito de domicílio com saneamento adequado proposto pelo IBGE é “[...] aquele [...] com escoadouro ligado à rede geral [e pluvial] ou à fossa séptica, servido de água proveniente de rede geral de abastecimento e com destino do lixo coletado diretamente ou indiretamente pelos serviços de limpeza” (IBGE¹⁰⁰, *apud* COSTA, 2003, p. 203).

O Índice Incremental de Atendimento por Saneamento Básico, desenvolvido por Geraldo Costa e Vanessa Cançado (2000), adota o conceito de domicílio com saneamento básico adequado como aquele que possui ligação à rede geral, poço ou nascente, com canalização interna, para abastecimento de água e, para esgotamento sanitário, aquele que possui ligação à rede geral ou à fossa séptica.

Recentemente divulgado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), o Índice de Carência Habitacional (ICH)¹⁰¹ trabalha com o conceito de saneamento adequado, quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, semelhante ao adotado por Costa e Cançado (2000).

Avalia-se, concordando com a discussão proposta por Costa (2003), que a influência da densidade demográfica nas condições de saneamento em ambientes urbanos é obviamente bastante diferente das condições do meio rural e que considerar o abastecimento de água realizado por poço ou nascente ou, ainda — mais relevante, considerando-se o nível de carência ainda existente — que a ligação à fossa séptica em áreas de urbanização complexa, como as favelas,

¹⁰⁰ IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Indicadores sociais municipais 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

¹⁰¹ “[...] índice que tenta dar alguma noção sobre a oferta de serviços elementares de saneamento básico, [...] inspirado na metodologia já difundida do trabalho sobre Necessidades Habitacionais, coordenada pelo professor do IPPUR Aduino Lúcio Cardoso que coordena a pesquisa ‘Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal: Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular’” (IPPUR, 2004).

forneceria condições inadequadas de saneamento, na maioria dos casos (COSTA, 2003).

Portanto, os resultados a seguir foram agregados segundo o conceito mais amplo de adequabilidade, proposto por Costa e Cançado (2000). Contudo, quando se mostram diferenças relevantes, os dados foram cotejados levando-se em conta o conceito mais restrito — que considera saneamento adequado em meio urbano aquele com abastecimento de água por rede geral, com canalização interna, e o esgotamento sanitário aquele feito por ligação à rede geral.

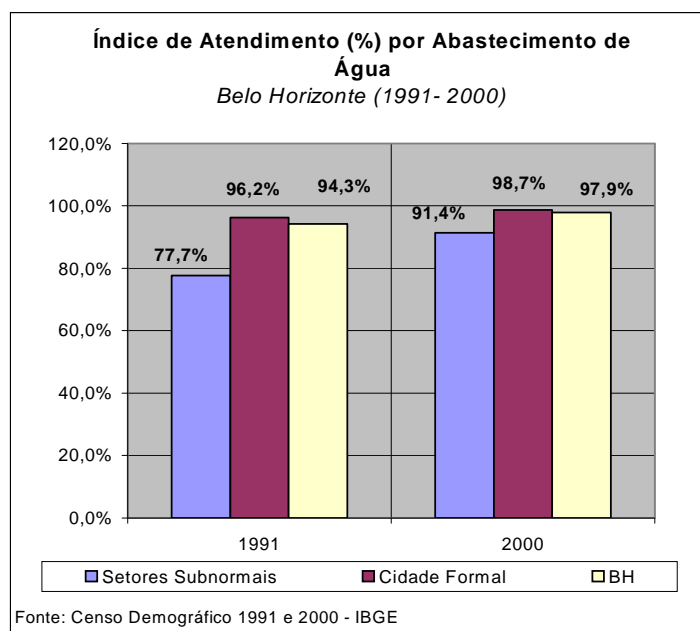
4.3.1. Índice de Atendimento por Abastecimento de Água e Coleta de Esgotos Sanitários para Belo Horizonte: Conjunto dos Setores, Setores Comuns e Setores Especiais de Aglomerado Subnormal

O Gráfico 4.1 mostra a evolução do Índice de Atendimento por Abastecimento de Água¹⁰² no período 1991-2000, para o Conjunto dos Setores Censitários (BH), para os Setores Comuns (Cidade Formal) e para os Setores Subnormais. Por sua vez, o Gráfico 4.2 mostra a evolução destes índices em conjunto com os de Minas Gerais e do Brasil.

Conforme pode ser observado no Gráfico 4.1, os índices de atendimento por abastecimento de água em Belo Horizonte são elevados tanto para a cidade formal como para os setores subnormais, mas evidenciam o melhor atendimento nos setores comuns (96,2%, em 1991 e 98,7%, em 2000) do que nos setores

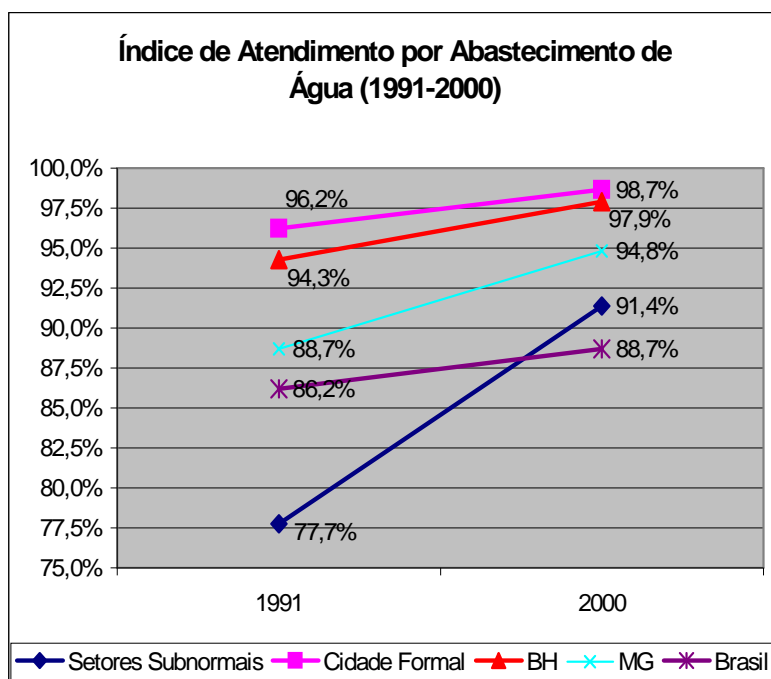
subnormais (77,7%, em 1991, e 91,4%, em 2000). Entretanto, a diferença de atendimento entre os dois recortes espaciais se reduz significativamente no período em estudo, caindo de 18,5%, em 1991, para 7,3%, em 2000. Este decréscimo de mais de 60% evidencia uma expansão acentuada deste serviço público nos setores subnormais.

Gráfico 4.1



¹⁰² Porcentagem de domicílios particulares permanentes urbanos ligados à rede geral de abastecimento de água, ou possuindo poço ou nascente, que têm canalização interna, em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos.

Gráfico 4.2



Fonte: Censo IBGE 1991 e 2000.

Se comparados à evolução do atendimento dos domicílios particulares permanentes urbanos para o Estado de Minas Gerais e para o país (Gráfico 4.2), no mesmo período, os índices de atendimento para Belo Horizonte são bastante elevados. Através deste Gráfico também pode ser constatado o crescimento acentuado do atendimento por abastecimento de água nos setores subnormais, que era o de menor expressão dentre os analisados em 1991. Em 2000, os setores subnormais receberam atendimento superior ao verificado nos domicílios urbanos do Brasil. Este incremento de 18%, entre 1991 e 2000, é muito superior ao verificado para todos os outros recortes analisados, conforme mostra a Tabela 4.1.

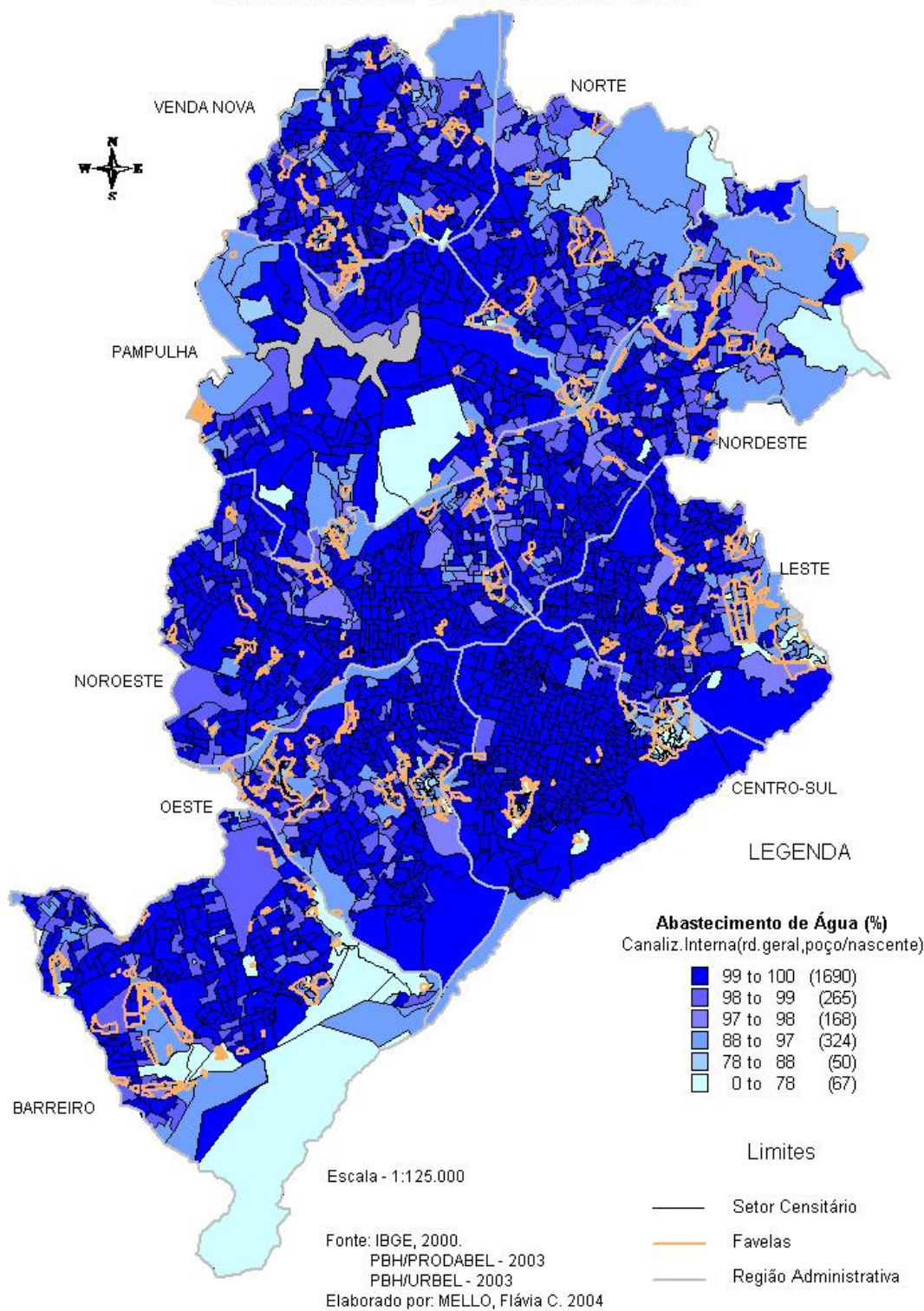
Tabela 4.1
Índice de Atendimento por Abastecimento de Água Belo Horizonte, Minas Gerais e Brasil

Ano	1991 (%)	2000 (%)	% de aumento no atendimento
Setores Subnormais	77,7	91,4	18
Cidade Formal	96,2	98,7	3
BH	94,3	97,9	4
MG	88,7	94,8	7
Brasil	86,2	88,7	3

Fonte: IBGE, 1991 e 2000.

O Mapa 4.1 mostra o Índice de Atendimento por Abastecimento de água para os setores censitários de Belo Horizonte, no ano 2000.

MAPA 4.1
ABASTECIMENTO DE ÁGUA
Setores Censitários - BELO HORIZONTE - 2000



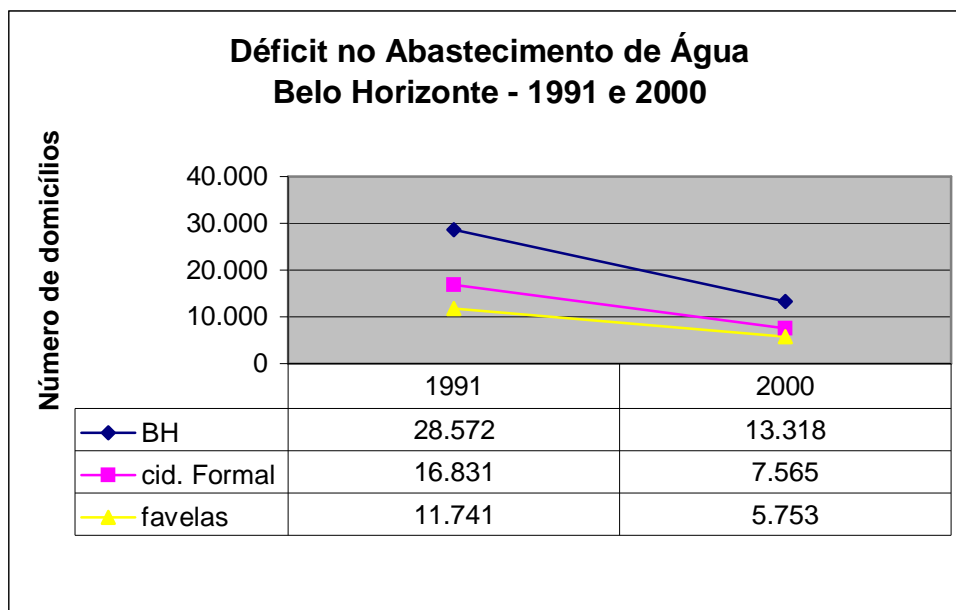
Observando o Mapa, percebe-se que a maior parcela dos setores censitários apresenta atendimento muito próximo a 100%. Os setores de menor índice de atendimento estão situados nas áreas periféricas e, muitas vezes, são áreas desocupadas ou de urbanização recente. No entanto, é possível detectar, junto aos limites de favelas mostrados no Mapa, que os setores que compõem os núcleos de favelas possuem atendimento inferior ao de seu entorno.

Tomando por base a meta estabelecida pela Política Nacional de Saneamento,¹⁰³ que ambicionava alcançar em 1999 o atendimento de 96% dos domicílios brasileiros com abastecimento de água, observa-se que o município de Belo Horizonte atingiu esta meta, ao contrário do verificado para o total do Estado de Minas Gerais e para o Brasil, que estiveram abaixo deste valor. Entretanto, os setores subnormais do município ainda apresentam um índice inferior à meta estabelecida.

O Gráfico 4.3 mostra a evolução do déficit por abastecimento de água para o conjunto do município, cidade formal e setores subnormais. Percebe-se que a redução do déficit no período considerado é pouco mais acentuada na cidade formal do que nos setores subnormais.

¹⁰³ Metas estabelecidas pelo Órgão Gestor da Política Nacional de Saneamento, a Secretaria de Políticas Urbanas (SEPURB), ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, no ano de 1995 (COSTA, 2003, p. 108-111).

Gráfico 4.3



Fonte: IBGE, 1991 e 2000.

O Gráfico 4.4 mostra a evolução do Índice de Atendimento por Coleta de Esgotos,¹⁰⁴ para Belo Horizonte e seus recortes espaciais — cidade formal e setores subnormais. Já o Gráfico 4.5 compara estes valores com os índices do estado de Minas Gerais e do país.

¹⁰⁴ Porcentagem de domicílios particulares permanentes urbanos conectados à rede de esgoto sanitário ou pluvial ou a fossa séptica, em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos.

Gráfico 4.4

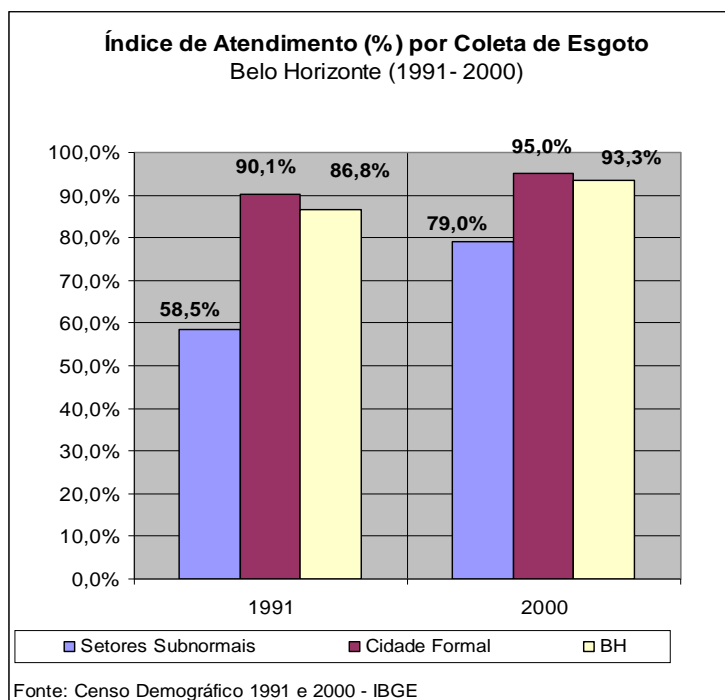
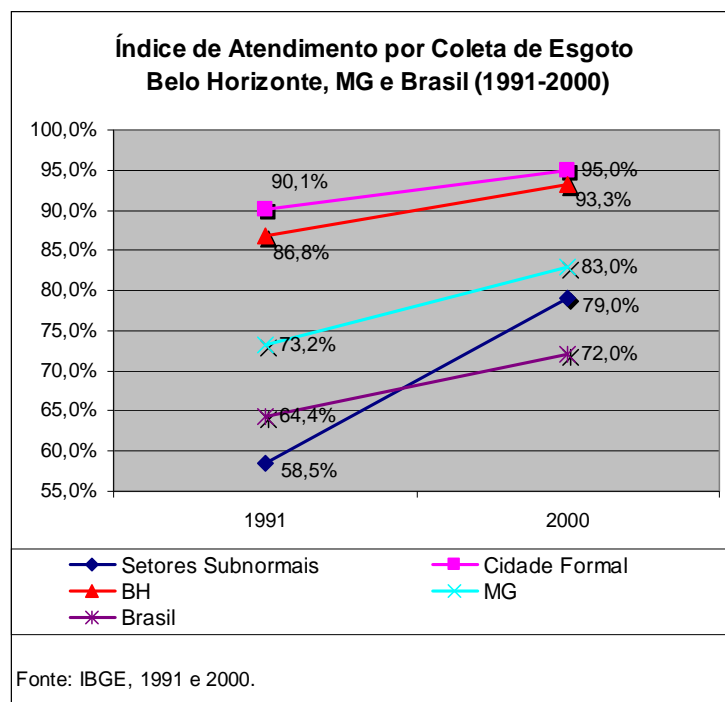


Gráfico 4.5



Inferiores aos índices de atendimento por abastecimento de água, a coleta de esgotos em Belo Horizonte, todavia, apresenta índices elevados se comparados àqueles do estado de Minas Gerais e do país. A diferença do atendimento entre a cidade formal e os setores subnormais — que em 1991 era de 31,6% e cai para 16% em 2000 — que representa um decréscimo de 44,5%. Apesar de inferior ao decréscimo da diferença entre cidade formal e setores subnormais, verificada para o atendimento por abastecimento de água (60%), o atendimento de esgoto é significativo em termos absolutos.

O Gráfico 4.5 registra também o crescimento mais acentuado do atendimento aos setores subnormais no período considerado. A situação de atendimento verificada em 2000 evidencia que os setores subnormais de Belo Horizonte têm atendimento superior ao verificado no Brasil, semelhante ao apresentado pelo abastecimento de água.

Conforme a Tabela 4.2, o aumento do índice de atendimento para os setores subnormais é o mais elevado em valores relativos. Considerando que a situação de precariedade em relação ao esgotamento sanitário, em 1991, era maior nestes setores, avalia-se que ali, também, se concentrava o maior potencial para expansão do serviço público.

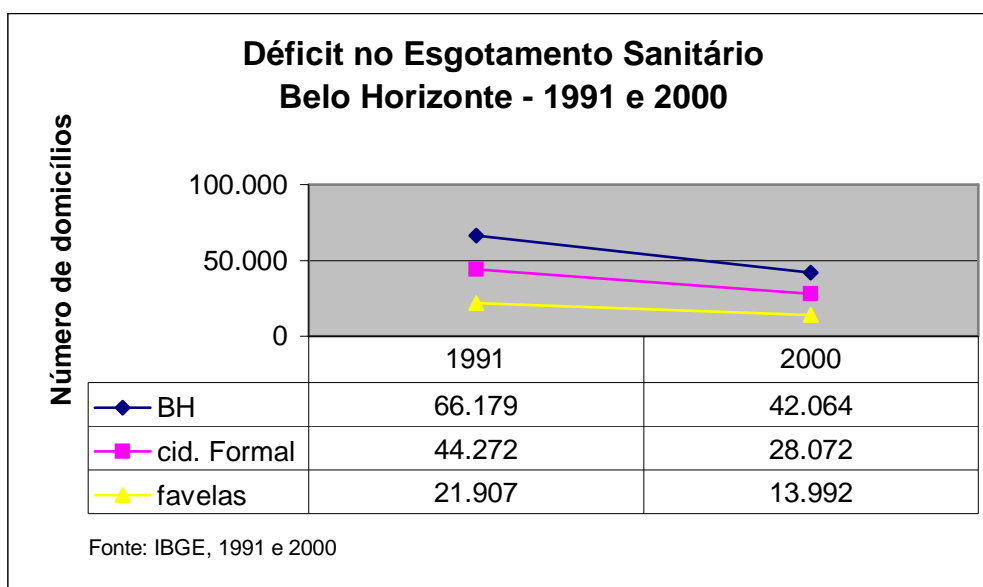
Tabela 4.2
Índice de Atendimento por Coleta de Esgoto

Ano	1991 (%)	2000 (%)	% de aumento no atendimento
Setores Subnormais	58,5	79,0	35
Cidade Formal	90,1	95,0	5
BH	86,8	93,3	8
MG	73,2	83,0	13
Brasil	64,4	72,0	12

Fonte: IBGE, 1991 e 2000.

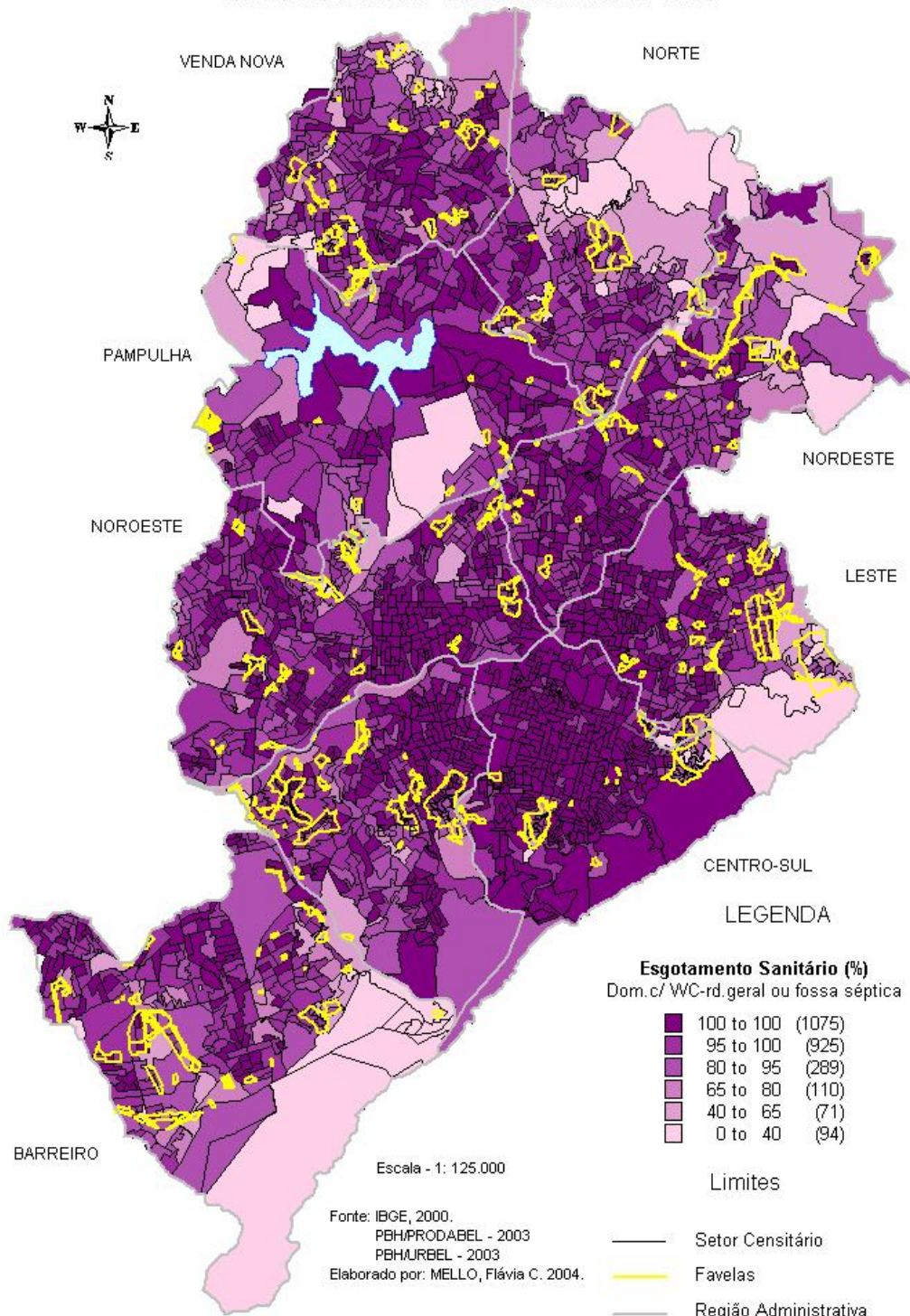
O Gráfico 4.6 representa a evolução do déficit de esgotamento sanitário para o conjunto do município, cidade formal e setores subnormais. De forma semelhante ao abastecimento de água, a redução do déficit no período considerado é pouco mais acentuada na cidade formal do que nos setores subnormais.

Gráfico 4.6



O Mapa 4.2 mostra o Índice de Atendimento por Coleta de Esgotos para os setores censitários de Belo Horizonte, bem como mostra os limites de favelas. De forma semelhante ao atendimento por abastecimento de água, os setores que são interceptados pelos limites de vilas, favelas e conjuntos populares possuem atendimento inferior ao de seu entorno. O atendimento decresce no sentido dos bairros mais centrais para as áreas periféricas, estando as regionais mais distantes do centro (Barreiro, Norte, Pampulha, Nordeste e Venda Nova) em situação pior de atendimento.

MAPA 4.2
ESGOTAMENTO SANITÁRIO
Setores Censitários - BELO HORIZONTE - 2000



Os dados apresentados refletem a situação do atendimento pelos serviços públicos de abastecimento de água e coleta de esgoto de forma absoluta, ou seja, sem considerar outras variáveis, como o crescimento do número de domicílios no período considerado. Sua avaliação tende a ser muito positiva, pois demonstra que a cidade de Belo Horizonte possui um atendimento superior ao estado e ao país, o que é amplamente divulgado e aceito.

No Brasil, o setor de abastecimento de água foi o que recebeu os maiores investimentos em novas infra-estruturas, durante a implantação do PLANASA (décadas de 1970 e 1980). Na década de 1990, a atuação da Política Nacional de Saneamento resultou numa expansão do sistema que apenas acompanhou, de uma forma geral, o crescimento populacional. Porém, ressalta-se que o crescimento do número de ligações domiciliares urbanas realizadas representou o segundo maior desempenho de sua história, ficando aquém, apenas, do que foi alcançado na década de 1980 (COSTA, 1998; COSTA, 2003). Esta evidência pode significar que o crescimento do atendimento reflete a ampliação do número de adesões ao sistema anteriormente implantado.

Entretanto, é importante ressaltar que houve incremento significativo na cobertura por esgotamento sanitário, mesmo que superestimado pela alteração da metodologia de obtenção dos dados censitários.¹⁰⁵ Este incremento pode ser explicado pelo aumento no investimento em esgotamento sanitário no país, conforme relata André Costa:

[...] se por um lado, houve redução na alocação de recursos pela Sedu/Caixa, em 1999 e 2000, por outro, o Diagnóstico 2000 do SNIS (Brasil/Sedu, 2001), aponta, nesses últimos anos [1996 a 2000], uma elevação dos investimentos em esgotamento sanitário, sendo, pela primeira vez na história,

¹⁰⁵ “[...] no Censo 2000 pelo IBGE, foram considerados tanto os domicílios particulares permanentes, ligados à rede pública de esgotamento sanitário, denominada rede geral, como os ligados à rede de drenagem (pluvial urbana). Esta é uma limitação no uso dessa variável, pois no Censo 1991, essa variável não era coletada dessa forma e sim desagregadamente” (COSTA, 2003, p. 140).

maiores do que em abastecimento de água (COSTA, 2003, p. 201).

Talvez o dado mais relevante, observadas as ressalvas mencionadas anteriormente, seja o fato de que houve não somente aumento do índice de atendimento nos setores subnormais, mas, principalmente, redução da desigualdade intra-urbana. Isso é percebido quando se observa que a diferença de atendimento entre os setores comuns (cidade formal) e os setores subnormais foi reduzida no período em estudo (1991 e 2000): houve uma redução mais significativa para o abastecimento de água, mas é também relevante quanto ao esgotamento sanitário.

4.3.2. O Índice Incremental de Atendimento por Saneamento Básico para Belo Horizonte: Conjunto dos Setores, Setores Comuns e Setores Especiais de Aglomerado Subnormal

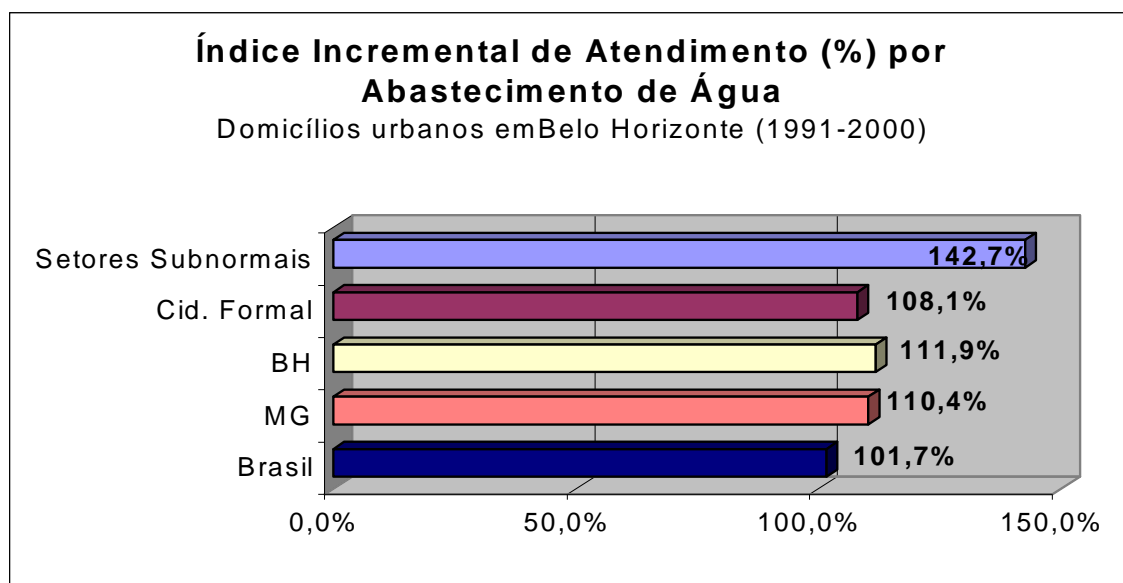
O índice incremental representa uma relação entre o incremento do serviço público considerado e o incremento do número de domicílios, num determinado intervalo de tempo. No presente caso, foi analisada a década de 1990, no período entre os Censos de 1991 e 2000.

O Índice Incremental de Atendimento¹⁰⁶ por Abastecimento por Abastecimento de Água (IIAA), considera adequado o abastecimento dos domicílios particulares permanentes urbanos, ligados à rede geral ou que possuem

¹⁰⁶ Índice Incremental de Atendimento: “[...] relação $[(DA_t - DA_{(t-n)}) / (D_t - D_{(t-n)})] \times 100$, onde DA_t = número de domicílios urbanos com água canalizada ou ligados à coleta adequado de esgotos no ano t; $DA_{(t-n)}$ = idem para o ano t - n; e D_t = número de domicílios urbanos no ano t; $D_{(t-n)}$ = idem para o ano t - n” (COSTA E CANÇADO, 2000).

poço ou nascente com canalização interna. O Gráfico 4.7 mostra o valor calculado para Belo Horizonte (Conjuntos dos Setores, Cidade Formal e Setores Subnormais), bem como para Minas Gerais e para o Brasil.

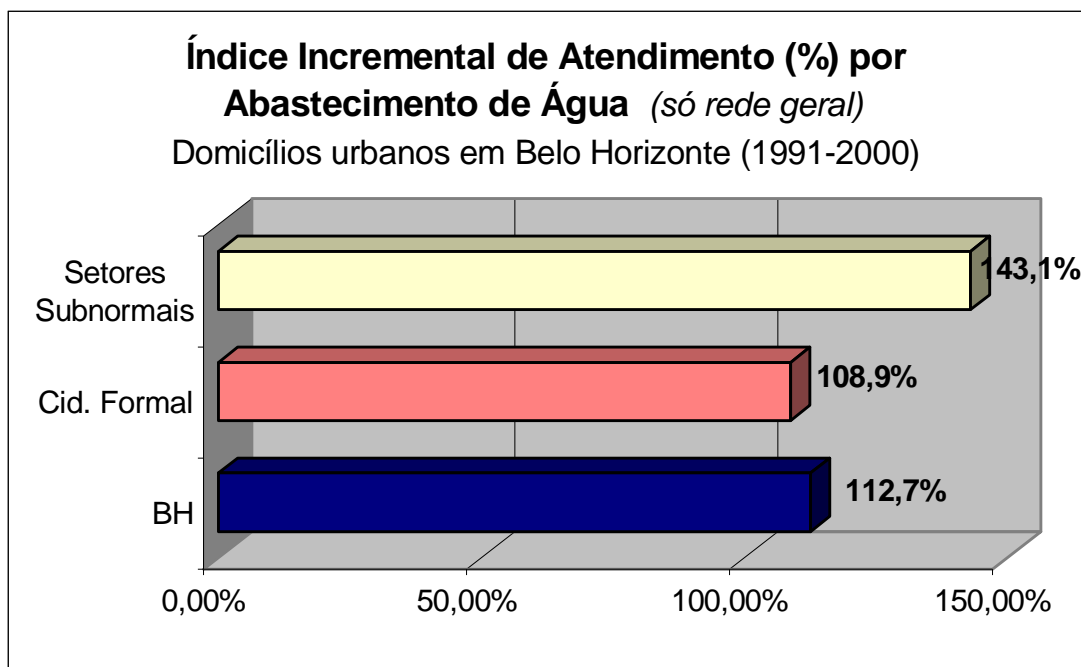
Gráfico 4.7



Fonte: IBGE, 1991 e 2000.

Conforme pode ser observado, de uma maneira geral, os valores verificados nesta década são superiores a 100%, ou seja, o acréscimo de atendimento por abastecimento de água em Minas Gerais, em Belo Horizonte e na cidade formal (BH) superou em cerca de 10% o crescimento do número de domicílios, à exceção do verificado para os setores subnormais, onde o acréscimo de atendimento foi superior ao dos domicílios em 42,7% (IIAA de 142,7%). Portanto, observa-se que houve significativo investimento na ampliação deste serviço nos setores subnormais, de forma distinta do restante da cidade, do estado e do país.

Gráfico 4.8

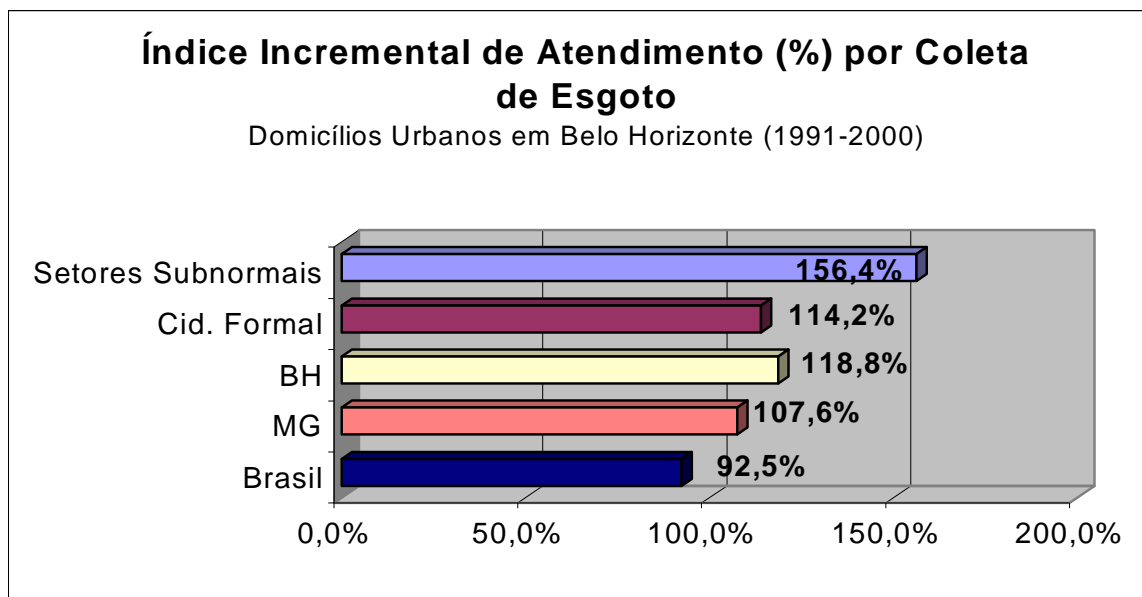


Fonte: IBGE, 1991 e 2000.

O Gráfico 4.8 traz os IAAs considerando-se apenas o atendimento por rede geral que, no caso de Belo Horizonte seria o mais adequado do ponto de vista sanitário, dado o seu grau de urbanização e a alta densidade de ocupação nas favelas. O incremento mostrado aumenta ligeiramente, nesse caso, devido ao fato de que o abastecimento por poço ou nascente é pouco significativo na cidade.

O Gráfico 4.9 mostra os números para o Índice Incremental de Atendimento por Coleta de Esgotos (IAAE), salientando-se que o conceito de atendimento, nesse caso, considera a ligação à rede geral (esgoto + pluvial) e à fossa séptica.

Gráfico 4.9

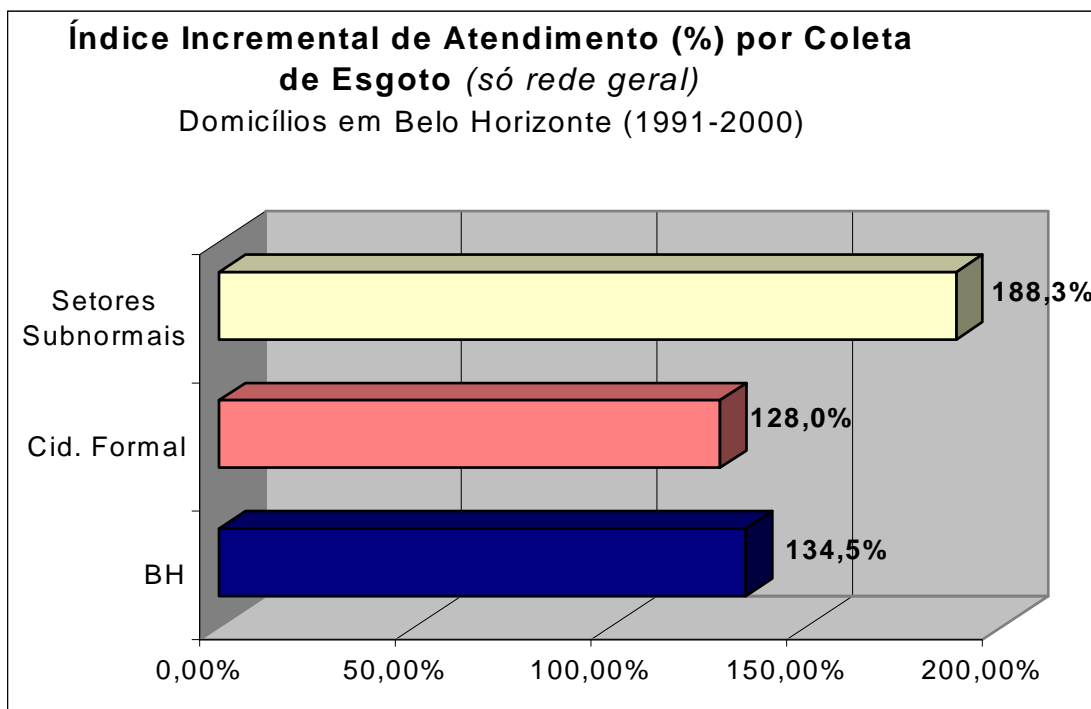


Fonte: IBGE, 1991 e 2000.

Neste aspecto, fica evidenciado o acentuado acréscimo de atendimento para os setores subnormais (IIAE de 156,4%), principalmente se for observado que, para o país, o atendimento não atingiu sequer o aumento do número de domicílios (IIAE de 92,5%).

O Gráfico 4.10 apresenta os números do Índice Incremental para o atendimento por coleta de esgotos, cujos domicílios estão ligados apenas à rede geral (desconsiderando o atendimento por fossa séptica como adequado), utilizando o conceito de adequabilidade mais restrito, principalmente se considerarmos os setores subnormais.

Gráfico 4.10



Fonte: IBGE, 1991 e 2000.

Neste caso, a parcela correspondente aos setores subnormais é acentuadamente mais significativa que as correspondentes aos demais setores. Observa-se que o incremento também se acentua para a cidade formal.

Vários aspectos podem ser considerados nessa análise. O dado de 1991 considerava a ligação apenas à rede oficial de esgotos. O dado de 2000, ao somar ligação à rede de esgoto e à rede pluvial, provoca uma distorção impossível de ser mensurada. É cabível avaliar que muitos domicílios considerados não atendidos em 1991, por estarem conectados à rede pluvial, foram incorporados ao grupo de domicílios atendidos em 2000. Este tipo de ligação, comum em setores subnormais, pode explicar uma parcela de acréscimo tão evidente. Outro aspecto a ser considerado é o da ampliação das intervenções de urbanização de favelas, muitas vezes implantando ambas as redes (pluvial e de esgoto).

4.3.3. O Plano Municipal de Saneamento

Como foi mencionado anteriormente, Belo Horizonte é uma das cidades com melhores índices de cobertura pelos serviços de saneamento básico do Brasil. A atuação da COPASA, na vigência do primeiro convênio resultou em um atendimento por abastecimento de água que pode ser considerado excelente. Quanto ao esgotamento sanitário, em termos gerais, a cobertura do serviço é muito boa, principalmente se comparada à média nacional, que está situada em 40%, e à média do Estado, que é de 52%, segundo dos dados do IBGE.

A aprovação da Lei 8.260, de 03 de dezembro de 2001, que estabelece a Política Municipal de Saneamento, previa, em seu Artigo 19, como um dos integrantes do Sistema Municipal de Saneamento, o Plano Municipal de Saneamento. Seus objetivos são “[...] articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental” (BELO HORIZONTE, 2001). A lei estabelece uma periodicidade quadrienal de elaboração, além de uma atualização a cada 2 anos.

O primeiro Plano Municipal de Saneamento foi concluído em maio de 2004 e sua coordenação coube ao Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP (GGSAN). Versa sobre todas as áreas do saneamento ambiental e traz contribuições significativas para o conhecimento da realidade sanitária do município, bem como para o estabelecimento de diretrizes de investimento para solucionar o déficit encontrado.

Segundo o PMS, o sistema de abastecimento de água do município encontra-se em situação quase universalizada, tanto na implantação das redes

como na disponibilidade de água para o abastecimento contínuo. As situações de intermitência no fornecimento são residuais. O índice de atendimento é de 99,7%. “As áreas não cobertas pelo serviço se restringem, basicamente, às áreas de risco, as quais a ação a ser implementada é a de remoção e reassentamento da população” (BELO HORIZONTE, 2004, p. 26).

Quanto à disponibilidade hídrica dos sistemas produtores, também é possível afirmar que Belo Horizonte encontra-se numa situação privilegiada em relação às demais capitais do país, com o abastecimento da cidade garantido por, no mínimo, mais vinte anos. “Serão necessárias, apenas, ampliações ao longo do tempo, nos Sistemas Rio das Velhas e Manso, o que se explica principalmente pela grande capacidade ociosa deste último, com potencial para produzir 10.500 l/s e que produz, atualmente, apenas 2.000 l/s” (BELO HORIZONTE, 2004, p. 26).

Sobre as fontes de produção de água, o coordenador da elaboração do PMS enfatiza que não existem problemas: “A COPASA está investindo na ampliação da captação do Rio das Velhas, e o Sistema Rio Manso, hoje, tem uma capacidade instalada que ainda está ociosa, o que significa disponibilidade operacional para suprir a demanda da RMBH por, pelo menos, mais vinte anos, mantendo-se os atuais níveis de crescimento populacionais”.¹⁰⁷

Segundo o entrevistado, a COPASA está se adequando à portaria 518/2004, do Ministério da Saúde para controle e vigilância da água produzida e distribuída. Essa portaria estabelece que o município é o responsável pelo controle, não somente através de auditoria dos resultados recebidos da Concessionária, mas, também, através da realização de uma campanha própria de amostragem. Para isso, a PBH está estruturando a vigilância sanitária com um laboratório, começando com 40 pontos de amostragem. A partir de agosto de 2005, passarão

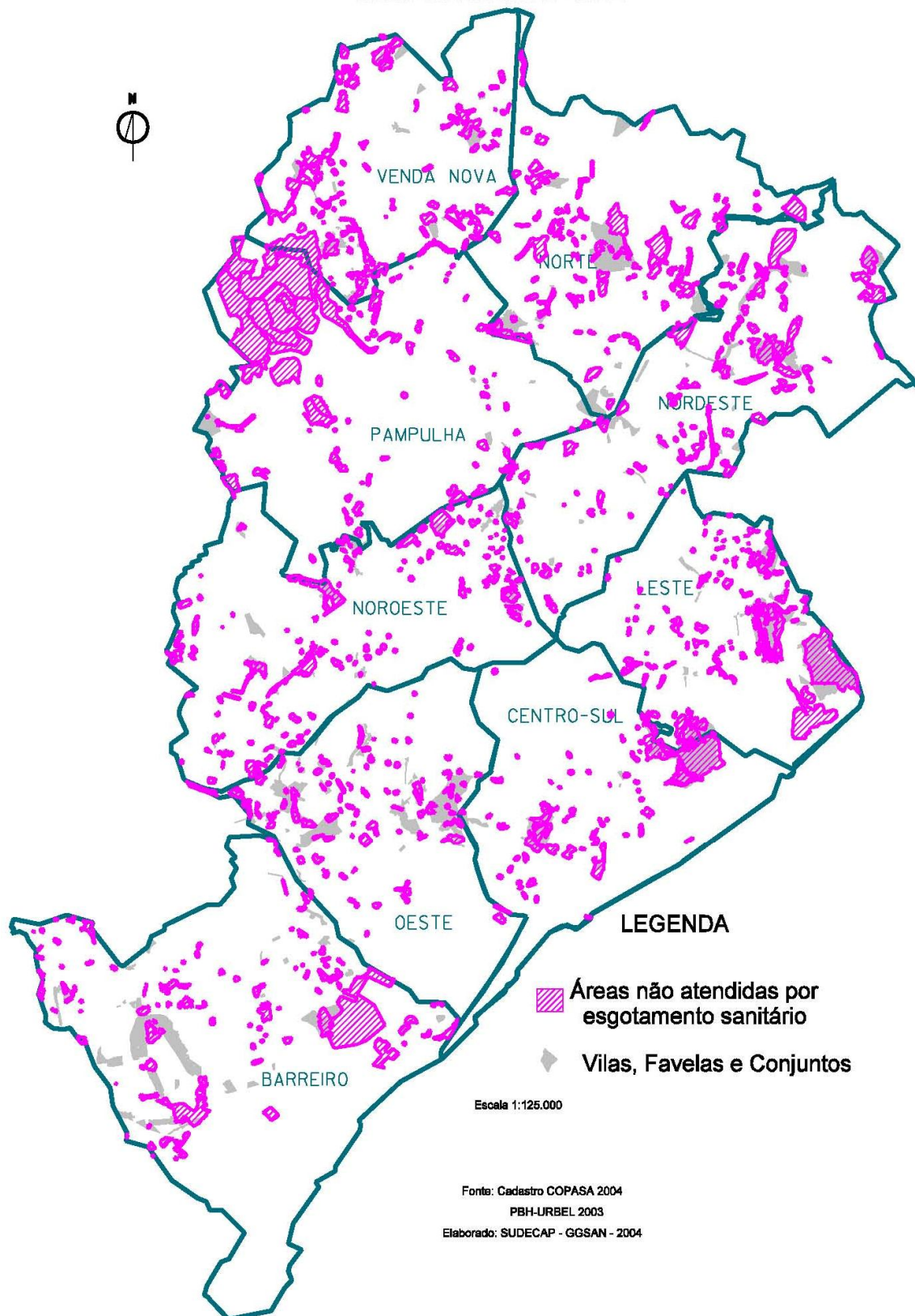
¹⁰⁷ Entrevista concedida por Ricardo Aroeira, coordenador do Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP (GGSAN).

esse número deve chegar a ser 80. Foram escolhidos postos de saúde e escolas como pontos de amostragem.¹⁰⁸

A situação do índice de atendimento por esgotamento sanitário do município de Belo Horizonte é muito superior às médias nacionais e estaduais, chegando a 90,6% de domicílios atendidos (BELO HORIZONTE, 2004). No entanto, ainda existem cerca de 200 mil pessoas sem atendimento no município. O Mapa 4.3, elaborado pelo Grupo Gerencial de Saneamento, mostra uma delimitação das áreas ocupadas não atendidas pelo sistema oficial de coleta de esgotos, a partir do cadastro de redes da Concessionária, atualizado em 2004.

¹⁰⁸ Entrevista concedida por Ricardo Aroeira, coordenador do Grupo Gerencial de Saneamento da SUDECAP (GGSAN).

MAPA 4.3
ÁREAS NÃO ATENDIDAS
POR ESGOTAMENTO SANITÁRIO
BELO HORIZONTE - 2004



No mapa observa-se que a carência dos serviços de esgotamento sanitário é dispersa na cidade, mas possui concentração nas áreas ocupadas pelas favelas e grandes aglomerados. O PMS avalia que:

A ausência de redes coletoras de esgotos, porém, não se restringe a vilas e favelas, apesar de as mesmas apresentarem uma maior concentração desse problema. Existem outras áreas na cidade que também não possuem esse serviço, como por exemplo, os loteamentos que não foram aprovados pela PBH na época de sua ocupação. (BELO HORIZONTE, 2004, p. 30).

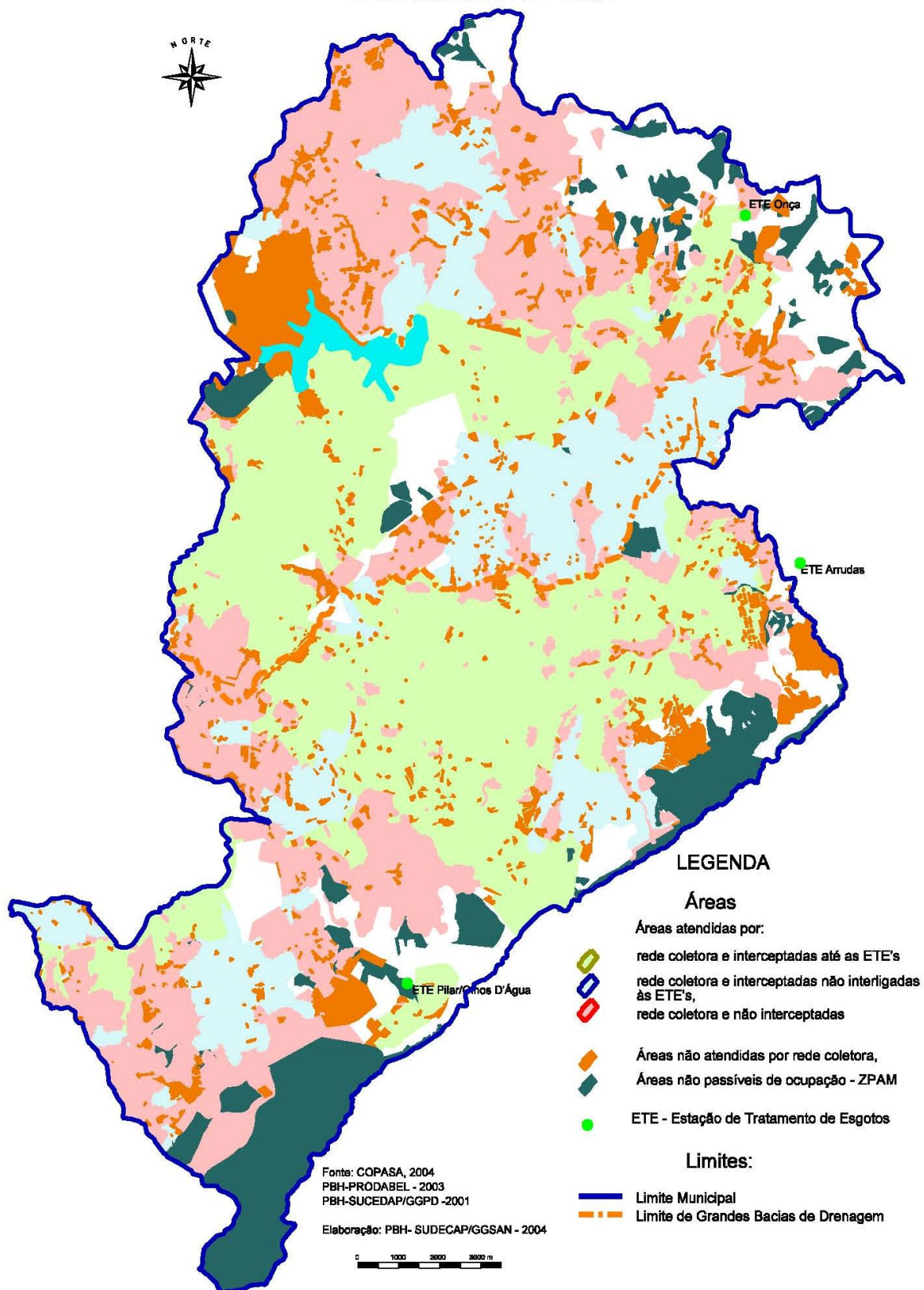
A importância da informação contida no Mapa 4.3 está relacionada ao fato de que, ao contrário dos dados do IBGE, considera-se atendimento por sistema de esgoto apenas as áreas que possuem redes oficiais. Além disso, não se trata de uma informação obtida do morador, como é a do Censo, onde existem interpretações muito divergentes do que é considerado atendimento por esgotamento sanitário. Ao final desse capítulo, alguns cruzamentos utilizando esta base geográfica serão feitos, de modo a avaliar o atendimento nas áreas de favelas.

Quanto ao sistema de interceptação de esgotos, o PMS aponta que:

Aproximadamente 50% dos esgotos gerados na Bacia do Onça (cerca de 455.000 habitantes) e 25% na Bacia do Arrudas (cerca de 340.000 habitantes), dentro dos limites da cidade, não estão interceptados, originando lançamentos diretos nos cursos d'água por cerca de 35% da população total do município, ou seja, 795.000 habitantes. (BELO HORIZONTE, 2004, p. 29)

O Mapa 4.4 mostra a situação do sistema de esgotamento sanitário do município, identificando as áreas cobertas por: coleta, interceptação e tratamento de esgotos; coleta e interceptação; apenas coleta; e áreas não atendidas.

MAPA 4.4
SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO POR ESGOTAMENTO SANITÁRIO,
INTERCEPTAÇÃO E TRATAMENTO DE ESGOTOS
BELO HORIZONTE - 2004



De maneira semelhante à ausência de coleta de esgoto, a ausência de interceptores também é dispersa na cidade. A ausência de tratamento para o esgoto gerado em grande parte do município também é significativa, principalmente se for ressaltado que a ETE Onça ainda não está em funcionamento, o que leva a considerar toda a área verde situada na bacia hidrográfica do Ribeirão da Onça como área sem tratamento de esgoto.

Um dos instrumentos mais importantes elaborados pelo PMS foi o Indicador de Salubridade Ambiental (ISA) que tem por objetivo permitir avaliações comparativas das diversas realidades da situação de salubridade ambiental no Município, com uma dinâmica ágil de atualização. A unidade territorial são as bacias hidrográficas, atendendo ao disposto na Lei 8.260: “adotar bacia ou sub-bacia hidrográfica como unidade de planejamento das ações e dos serviços de saneamento.

A formulação do ISA é a seguinte:

$$ISA = [Iab] \times 0,05 + [Ies] \times 0,45 + [Irs] \times 0,35 + [Idr] \times 0,05 + [Icv] \times 0,10$$

Onde:

Iab: Índice de Abastecimento de Água

Ies: Índice de Esgotamento Sanitário

Irs: Índice de Resíduos Sólidos

Idr: Índice de Drenagem Urbana

Icv: Índice de Controle de Vetores

O Índice de Esgotamento Sanitário (**Ies**), componente do ISA que retrata a situação do sistema de coleta e interceptação de esgotos, é composto pelo Indicador atendimento por coleta de esgoto (**Ice**) e pelo Indicador de atendimento por interceptação de esgotos (**Iie**). O Ice é expresso pela relação entre a

população atendida com ligação oficial de esgotos à rede pública de coleta em determinada área e a população total da área considerada. O I_{ie} é expresso pela relação entre a extensão de interceptores implantados, em determinada área, e a extensão total necessária de interceptores (existentes e previstos) na área considerada. (BELO HORIZONTE, 2004, p. 6-7)

Foram atribuídos pesos diferenciados aos dois índices, da seguinte forma:

$$I_{ie} = 0,35 I_{ce} + 0,65 I_{es}$$

O motivo dessa diferenciação, segundo o PMS:

[...] se justifica pelo entendimento de que seja mais urgente a implantação das redes coletoras, com o conseqüente saneamento peri-domiciliar, o que não significa, em absoluto, que não estejamos valorizando também a interceptação, com a decorrente viabilização da despoluição das drenagens e o encaminhamento dos esgotos às Estações de Tratamento. (BELO HORIZONTE, 2004, p.8)

O Índice de abastecimento de água foi considerado, em todas as bacias, como igual a 1, dada a situação de universalidade praticamente atingida no município.

A Tabela 4.3 mostra os resultados dos Indicadores para as Regiões Administrativas e para o Conjunto do Município. Observa-se que as regionais que apresentam pior Indicador de Salubridade Ambiental (ISA) são Venda Nova e Pampulha. Quanto ao Índice de Esgotamento Sanitário (IES) são as regionais Venda Nova e Norte que apresentam piores valores.

Tabela 4.3
Indicadores do Plano Municipal de Saneamento
Belo Horizonte – 2004

REGIÃO ADMINISTRATIVA	INDICADORES			
	ISA	IES	ICE	IIE
Barreiro	0,84	0,75	0,90	0,47
Centro-Sul	0,88	0,84	0,84	0,83
Leste	0,83	0,79	0,81	0,74
Nordeste	0,85	0,82	0,90	0,67
Noroeste	0,87	0,88	0,90	0,84
Norte	0,82	0,68	0,82	0,42
Oeste	0,85	0,77	0,87	0,58
Pampulha	0,82	0,74	0,84	0,54
Venda Nova	0,81	0,66	0,86	0,27
BELO HORIZONTE	0,84	0,77	0,86	0,59

Fonte: BELO HORIZONTE, 2004, p. 71.

Para o conjunto do município, o indicador de coleta, ICE, é de 0,86, que significa que 86% da população possui serviços de coleta de esgoto sanitário por rede oficial. Este número é inferior ao índice de atendimento calculado através dos dados do IBGE, que foi de 93,3 %. A diferença entre eles é, muito provavelmente, devida à incorporação pelo IBGE dos domicílios com esgotamento ligado à rede pluvial.

O ISA foi o principal elemento definidor da priorização de bacias através do Plano Municipal de Saneamento. Trata-se de um importante instrumento de planejamento que está sendo disponibilizado para orientação das ações no âmbito municipal, como um todo, não apenas relacionados à captação externa de investimentos mas também possibilitando sua utilização no próprio Orçamento Participativo, incorporando-o na metodologia de distribuição de recursos.

Atualmente, o ISA está disponível para as bacias elementares¹⁰⁹, para as regiões administrativas e para o conjunto do município. Esta espacialização ainda

¹⁰⁹ O conceito de bacias elementares foi introduzido pelo Plano Diretor de Drenagem e se referem às bacias hidrográficas dos principais cursos d'água do município.

não permite sua utilização para averiguar desigualdades intra-urbanas como a que está proposta neste estudo, que busca identificar a atuação da política de saneamento básico nas favelas. Para a utilização deste indicador pelas demais áreas da administração, está previsto um detalhamento por Unidade de Planejamento e por Sub-bacia, que vai propiciar sua utilização na composição de outros indicadores existentes como o IQVU.¹¹⁰ Se o ISA for incorporado ao IQVU, isso significa que as questões do saneamento ambiental terão influência sobre a distribuição dos recursos do OP, constituindo-se em mais um elemento na busca das melhorias sanitárias e ambientais previstas no PMS”.

Sobre a implementação do Plano Municipal de Saneamento, o Coordenador do GGSAN, em entrevista, avalia que, de uma maneira indireta estão realizadas intervenções nas bacias priorizadas, ou seja, a priorização recaiu sobre áreas que já estavam em processo de negociação para financiamento, que já constavam do Orçamento Participativo, o PMS veio ratificar a priorização dessas áreas. Há ainda algumas questões não resolvidas, como a da Bacia do Córrego Santa Terezinha, na Vila Alto Vera Cruz, que ainda não possui nenhuma intervenção prevista. Mas a maior parte dos recursos planejados está entre as 10 bacias prioritárias. Além disso, o entrevistado avalia que os demais órgãos que lidam com as políticas urbanas e sociais da administração vêm se apropriando do PMS, dos indicadores e dos produtos, para incorporar a questão do saneamento na implementação de seus programas específicos. Avalia ainda que este será o ponto de partida para a tão esperada integração.

¹¹⁰ O Índice de Qualidade de Vida Urbana, como já mencionado, é uma agregação de indicadores de várias áreas, entre elas, o saneamento. Utiliza dados do IBGE mas, com o detalhamento do ISA por Unidade de Planejamento, avalia-se que este vai refletir de maneira mais realista as questões relativas à qualidade de vida urbana.

5. O ALCANCE SANITÁRIO DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

5.1. RESULTADOS DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

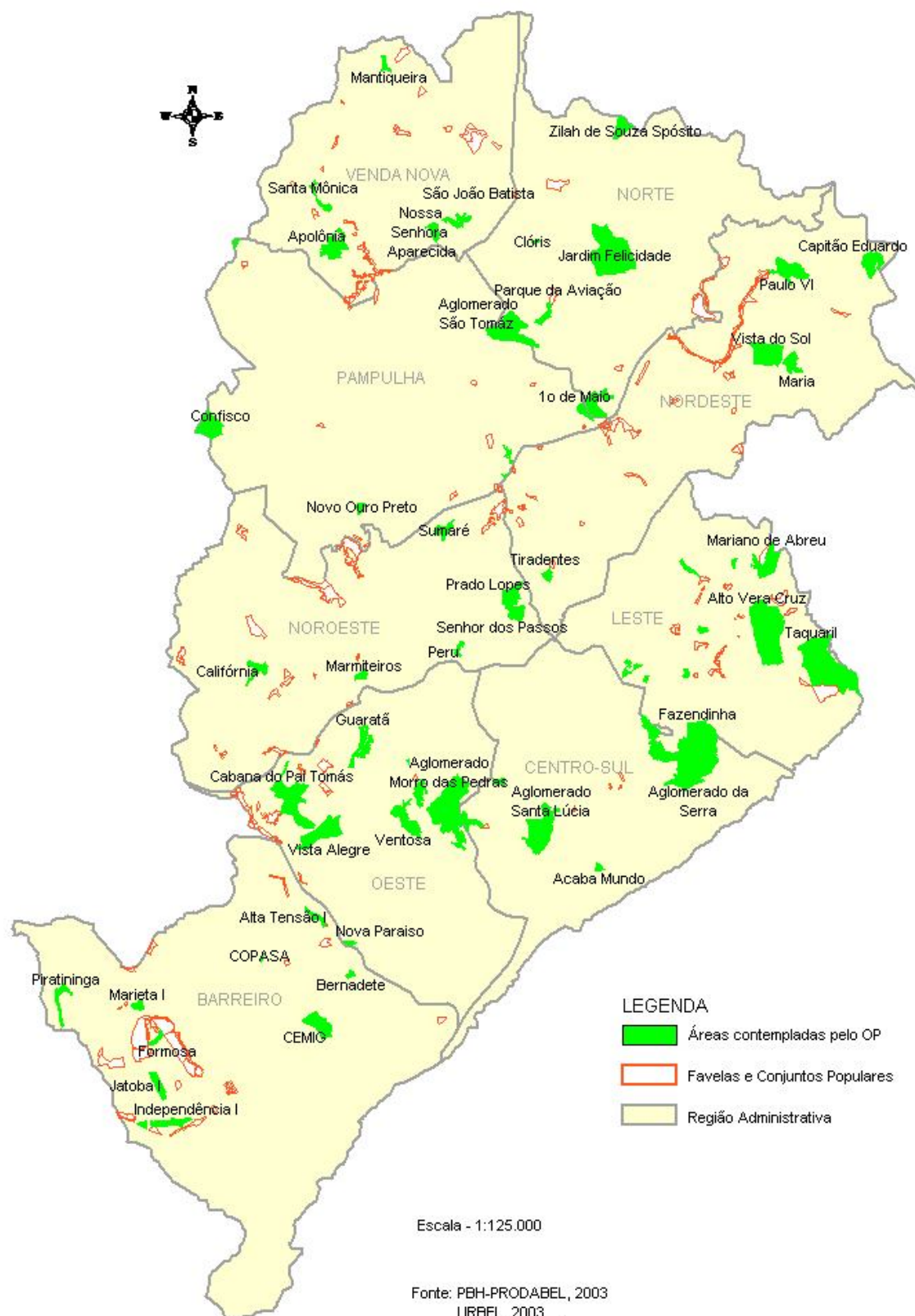
No Capítulo 3 foram detalhados muitos resultados da urbanização de favelas através do Orçamento Participativo. Na presente seção serão mostrados os efeitos desse programa, agregados por vilas, nas seis edições do OP que compõem o estudo. Esta análise objetiva identificar as áreas de favelas e seus respectivos níveis de investimento recebidos através do Orçamento Participativo, bem como o que isso representa, em termos de população beneficiada.

Como já descrito anteriormente, o universo de atuação do Orçamento Participativo é composto pelas favelas do município, decretadas ou não como ZEIS-1, e os conjuntos habitacionais populares, decretados como ZEIS-3, construídos antes de 1993. Trata-se de 179 núcleos de favelas e 21 conjuntos habitacionais populares, totalizando 200 áreas. A população moradora dessas áreas, segundo os dados da URBEL, em 2000, somava 469.508 habitantes.

De 1994 a 2000, nas seis edições do OP, foram aprovados 192 empreendimentos com a finalidade de urbanizar favelas ou conjuntos populares. Estes empreendimentos estão localizados em 88 áreas, representando 44% do total de áreas com este tipo de ocupação no município. Porém, em termos de população, a proporção de habitantes nestas 84 áreas representa 72,6% da população total moradora de favelas ou conjuntos (351.005 habitantes). Entre estas áreas beneficiadas, estão os maiores aglomerados de favelas do município:

Aglomerado da Serra (06 favelas), Aglomerado Morro das Pedras (07 favelas), Aglomerado Cabana (04 favelas), Aglomerado Santa Lúcia (03 favelas) e Aglomerado São Tomaz (03 favelas). O Mapa 5.1 mostra a localização das áreas que conquistaram recursos no OP.

MAPA 5.1
FAVELAS E CONJUNTOS POPULARES CONTEMPLADOS PELO OP
BELO HORIZONTE 1994-2000



Os 192 empreendimentos mencionados encontram-se em fases distintas de execução e, portanto, não foram aplicados, ainda, os recursos previstos para cumprimento total do escopo aprovado. A Tabela 5.1 mostra a relação das áreas beneficiadas, o total de recursos aplicados, a aplicar e o total previsto, bem como o percentual de aplicação de recursos em relação ao total previsto. A Tabela está ordenada pelo valor absoluto aplicado em cada área, de forma decrescente.

Tabela 5.1
Recursos do Orçamento Participativo por Favela ou Conjunto Habitacional Popular
Aplicados, a Aplicar e Previstos (em R\$)¹ – 1994 a 2000

Investimento	Região	Favela/Conjunto	Total			% aplicado/previsto
			Aplicado	A aplicar	Previsto	
A L T O	CENTRO SUL	Aglomerado da Serra	8.966.535,64	1.978.748,12	10.945.283,76	81,9
	LESTE	Conjunto Taquaril	8.073.380,45	906.055,90	8.979.436,35	89,9
	OESTE	Aglomerado Morro das Pedras	4.544.416,15	1.121.384,59	5.665.800,74	80,2
	NOROESTE	Vila Califórnia	4.233.328,17	544.495,55	4.777.823,72	88,6
	CENTRO SUL	Aglomerado Santa Lúcia	3.080.075,74	809.692,49	3.889.768,23	79,2
	OESTE	Vila Ventosa	2.682.840,66	1.822.323,13	4.505.163,79	59,6
	NORDESTE	Vila Vista do Sol	2.427.224,91	50.690,20	2.477.915,11	98,0
	LESTE	Vila Fazendinha	2.193.916,74	0,00	2.193.916,74	100,0
	NORTE	Conjunto Jardim Felicidade	2.174.260,76	265.807,91	2.440.068,67	89,1
	BARREIRO	Vila Piratininga	2.096.345,05	0,00	2.096.345,05	100,0
	VENDA NOVA	Vila São João Batista	1.512.180,85	0,00	1.512.180,85	100,0
	NORTE	Aglomerado S Tomás, Aeroporto	1.402.296,67	238.858,26	1.641.154,93	85,4
	OESTE	Aglomerado Cabana	1.276.400,27	0,00	1.276.400,27	100,0
	VENDA NOVA	Vila Apolônia	1.229.041,82	0,00	1.229.041,82	100,0
	LESTE	Vila Alto Vera Cruz	1.129.570,26	206.915,56	1.336.485,82	84,5
	NORTE	Conjunto Zillah de Souza Spósito	1.054.687,63	0,00	1.054.687,63	100,0
	NORTE	Vila Primeiro de Maio	1.026.637,28	0,00	1.026.637,28	100,0
	BARREIRO	Vila Cemig	993.927,10	381.447,94	1.375.375,04	72,3
	BARREIRO	Vila Bernadete	928.718,38	0,00	928.718,38	100,0
	NOROESTE	Vila São Francisco das Chagas	915.310,17	0,00	915.310,17	100,0
OESTE	Vila Barão Homem de Melo	900.524,76	0,00	900.524,76	100,0	
NOROESTE	Vila Senhor dos Passos	886.006,99	165.881,77	1.051.888,76	84,2	

(CONTINUA)

Tabela 5.1 (CONTINUAÇÃO)
Recursos do Orçamento Participativo por Favela ou Conjunto Habitacional Popular
Aplicados, a Aplicar e Previstos (em R\$)¹ – 1994 a 2000

Investi mento	Região	Favela/Conjunto	Total			% aplicado/ previsto
			Aplicado	A aplicar	Previsto	
	LESTE	Conjunto Mariano de Abreu	797.323,62	27.562,96	824.886,58	96,7
	BARREIRO	Vila Mangueiras	747.853,57	722.720,04	1.470.573,61	50,9
	PAMPULHA	Vila Santa Rosa	573.320,23	0,00	573.320,23	100,0
	NORDESTE	Vila Maria	571.064,91	0,00	571.064,91	100,0
	NOROESTE	Vila Pedreira Prado Lopes	484.618,77	2.004.354,49	2.488.973,26	19,5
	NOROESTE	Minas Gerais (Av. Pandiá Calógeras)	414.839,11	0,00	414.839,11	100,0
M	LESTE	Vila Nossa Senhora do Rosário	382.045,84	301.098,63	683.144,47	55,9
	NOROESTE	Conjunto Novo Dom Bosco	381.665,71	0,00	381.665,71	100,0
É	VENDA NOVA	Vila Mantiqueira	325.465,74	0,00	325.465,74	100,0
	OESTE	Vila Paraíso	316.344,26	0,00	316.344,26	100,0
D	CENTRO SUL	Conjunto Santa Maria	298.715,77	0,00	298.715,77	100,0
	LESTE	Vila Olaria - Rua Sucuri	284.668,32	0,00	284.668,32	100,0
I	CENTRO SUL	Vila São José	277.995,49	0,00	277.995,49	100,0
O	LESTE	Conj. Taquaril/Granja de Freitas	276.484,45	605.821,88	882.306,33	31,3
	BARREIRO	Vila Alta Tensão I	272.218,00	0,00	272.218,00	100,0
	BARREIRO	Vila Formosa	266.480,18	0,00	266.480,18	100,0
	NORDESTE	Conjunto Capitão Eduardo	253.118,13	0,00	253.118,13	100,0
	CENTRO SUL	Vila Acaba Mundo	234.466,94	23.399,86	257.866,80	90,9
	BARREIRO	Vila Marieta	172.821,74	0,00	172.821,74	100,0
	VENDA NOVA	Vila Mãe dos Pobres	163.882,59	0,00	163.882,59	100,0
	PAMPULHA	Vila São Vicente	163.702,89	0,00	163.702,89	100,0

(CONTINUA)

Tabela 5.1 (CONTINUAÇÃO)

**Recursos do Orçamento Participativo por Favela ou Conjunto Habitacional Popular
Aplicados, a Aplicar e Previstos (em R\$)¹ – 1994 a 2000**

Investi mento	Região	Favela/Conjunto	Total			% aplicado/ previsto
			Aplicado	A aplicar	Previsto	
	LESTE	Vila São Vicente	155.417,86	0,00	155.417,86	100,0
	LESTE	Vila Ponta Porã	140.067,34	228.246,29	368.313,63	38,0
	LESTE	Vila Parque Horto	138.442,37	0,00	138.442,37	100,0
	LESTE	Vila Dias	137.710,70	0,00	137.710,70	100,0
	BARREIRO	Vila Independência/Vila Petropolis	124.406,38	0,00	124.406,38	100,0
	NORTE	Vila Biquinhas	104.320,54	0,00	104.320,54	100,0
	VENDA NOVA	Vila Nossa Senhora Aparecida	101.679,28	0,00	101.679,28	100,0
	NOROESTE	Vila São Vicente (Marmiteiros)	95.783,41	0,00	95.783,41	100,0
	CENTRO SUL	Vila Bandeirantes	73.264,35	0,00	73.264,35	100,0
B	NORTE	Conjunto Floramar	71.660,59	0,00	71.660,59	100,0
	PAMPULHA	Vila Real	68.680,00	0,00	68.680,00	100,0
A	NORDESTE	Conjunto Paulo VI	57.762,35	0,00	57.762,35	100,0
I	LESTE	Vila Cônego Pinheiro	52.690,50	0,00	52.690,50	100,0
	NORDESTE	Vila Tiradentes	51.965,13	0,00	51.965,13	100,0
X	PAMPULHA	Vila Novo Ouro Preto	48.902,62	550.242,37	599.144,99	8,2
O	OESTE	Vilas: Morro do Cascalho e Pantanal	43.015,66	14.338,52	57.354,18	75,0
	PAMPULHA	Vila Suzana	41.906,88	0,00	41.906,88	100,0
	OESTE	Vila Vista Alegre	40.000,00	0,00	40.000,00	100,0
	BARREIRO	Vila Copasa	36.674,76	0,00	36.674,76	100,0
	NORTE	Vila Bacuraus	24.983,96	0,00	24.983,96	100,0
	NORTE	Vila Boa União	24.818,93	0,00	24.818,93	100,0
	OESTE	Vila Guaratã	22.068,75	7.356,25	29.425,00	75,0
	BARREIRO	Vila Santa Rita	19.614,99	0,00	19.614,99	100,0
	NOROESTE	Vila Sumaré	19.245,02	0,00	19.245,02	100,0
	LESTE	Vila Souza Aguiar	14.445,06	0,00	14.445,06	100,0
	NORTE	Vila Minaslândia	5.630,27	0,00	5.630,27	100,0
	PAMPULHA	Conjunto São Francisco de Assis	1.264,00	0,00	1.264,00	100,0
	PAMPULHA	Conjunto Confisco	850,00	0,00	850,00	100,0
TOTAL			63.103.994,41	12.977.442,71	76.081.437,12	82,9

FONTES: PBH-URBEL - NOV. 2004

NOTA: 1 - MÊS DE REFERÊNCIA DOS VALORES: FEVEREIRO/2004

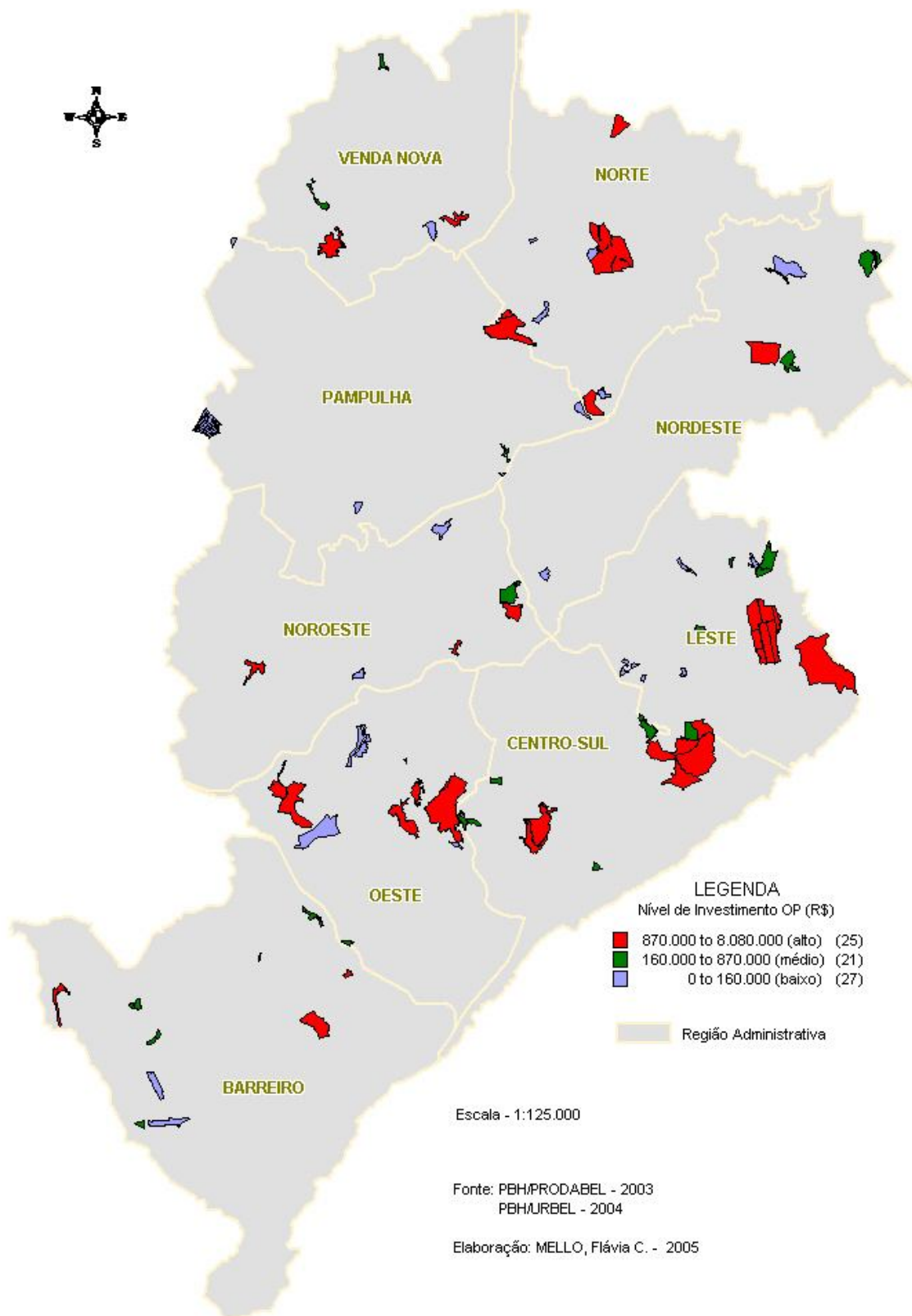
De acordo com a Tabela 5.1, 64 áreas estão com suas intervenções concluídas, representando 85% das áreas contempladas. O valor médio de recursos aplicados está em torno de R\$ 870 mil. Aproximadamente 2/3 das áreas contempladas possuem recursos aplicados abaixo da média, o que evidencia uma predominância de valores baixos de investimento, com maior dispersão. Estabelecendo uma distribuição utilizando o método *equal count*,¹¹¹ por três intervalos (alto, médio e baixo investimento), tem-se a classificação das vilas contempladas, como é mostrado na referida Tabela.

As áreas que conquistaram maior volume de recursos, em termos absolutos, foram o Aglomerado da Serra, o Conjunto Taquaril e o Aglomerado Morro das Pedras. As que evidenciam o menor percentual de aplicação de recursos em relação ao previsto são as vilas Pedreira Prado Lopes (19,2%) e Novo Ouro Preto (8,2%).

O Mapa 5.2 mostra a distribuição das áreas contempladas pelo OP, segundo os níveis alto, médio e baixo de recursos aplicados. Observa-se que as favelas ou aglomerados que tiveram nível alto de investimento ocupam áreas mais extensas do que as demais.

¹¹¹ Método pelo qual se estabelece que cada intervalo terá um número igual de registros, definindo-se o número de intervalos.

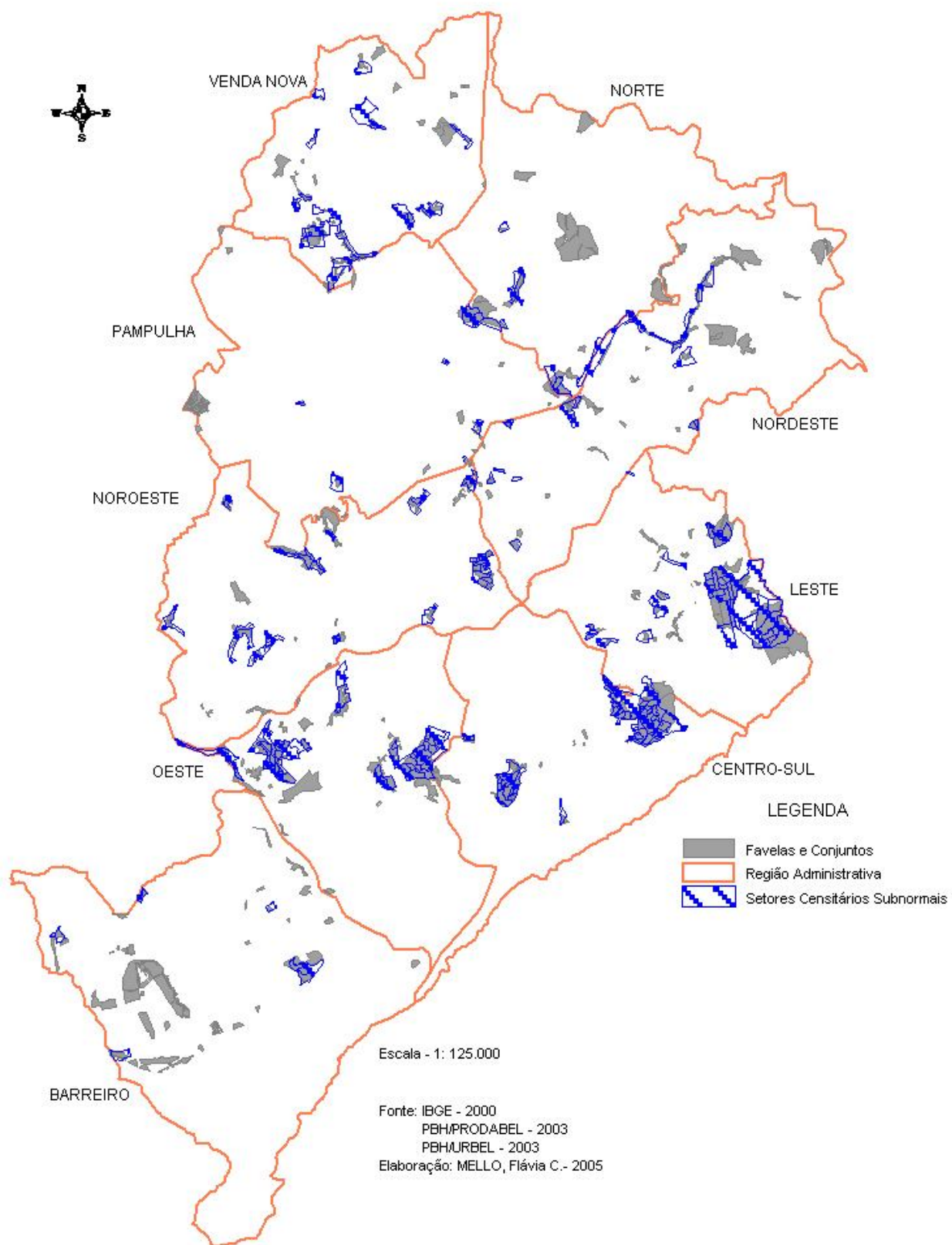
MAPA 5.2
NÍVEL DE INVESTIMENTO EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS
PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
BELO HORIZONTE - 2004



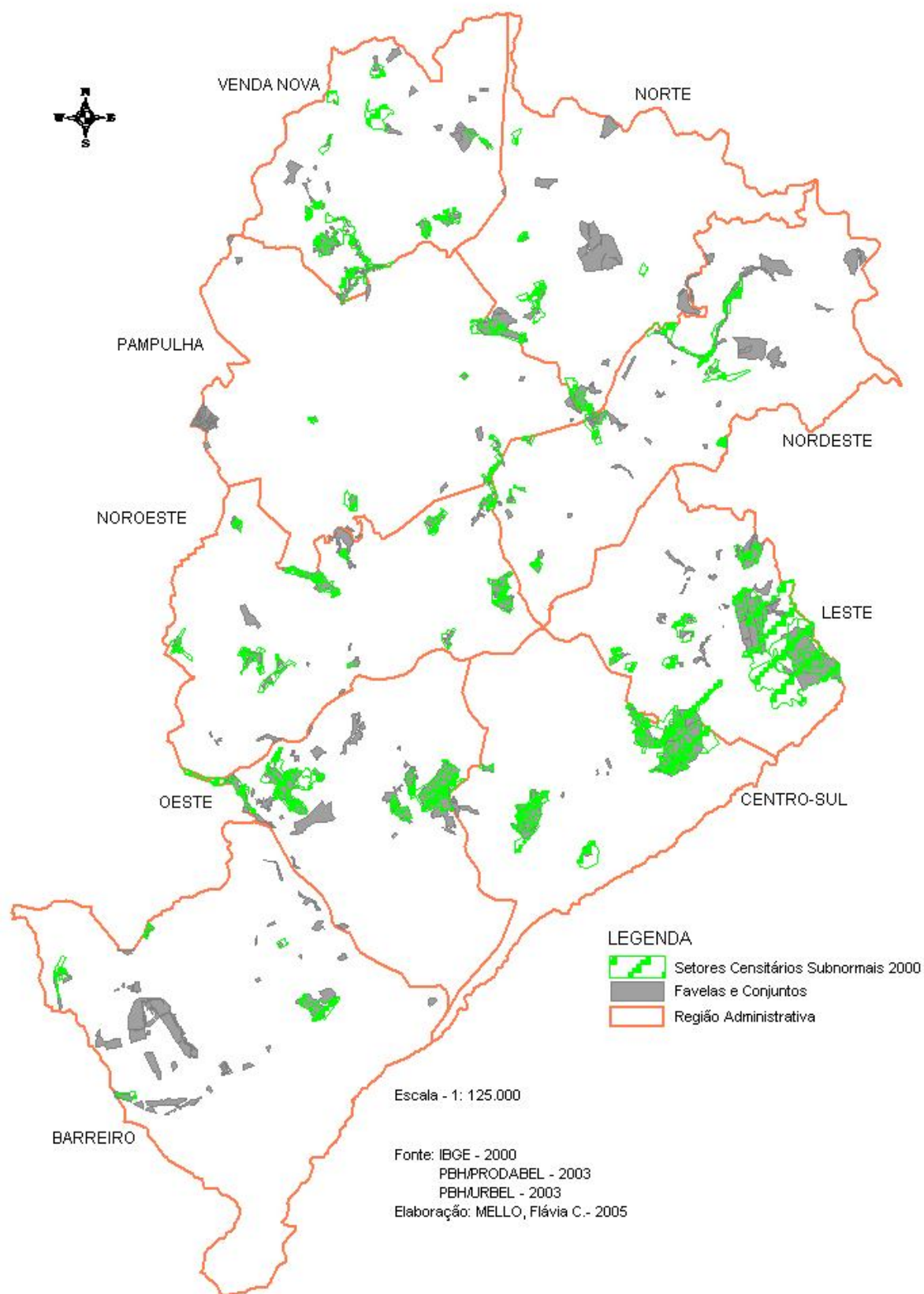
5.2. RESULTADOS DO ATENDIMENTO POR SANEAMENTO BÁSICO EM FAVELAS ATRAVÉS DOS DADOS DO IBGE

Como exposto anteriormente, foi adotada a definição do IBGE, de setores subnormais para definição do recorte espacial a ser analisado quanto aos serviços públicos de abastecimento de água e coleta de esgotos. Este recorte guarda algumas divergências com os conceitos adotados pela gestão municipal naquilo que seria a área de atuação das políticas urbanas de melhoria da qualidade habitacional, um dos pressupostos da Política Municipal de Habitação. Estas divergências são mais bem percebidas no espaço, conforme mostram os mapas 5.3 e 5.4 – Setores Censitários de 1991 e de 2000 x Limites de Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais Populares.

MAPA 5.3
 LIMITES SETORES CENSITÁRIOS SUBNORMAIS 1991 X LIMITES FAVELAS/CONJUNTOS
 BELO HORIZONTE



MAPA 5.4
LIMITES SETORES CENSITÁRIOS SUBNORMAIS 2000 X LIMITES FAVELAS/CONJUNTOS
BELO HORIZONTE



Sobre estes mapas, salienta-se que a base utilizada para definir o universo de trabalho da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), não possui um registro de início, ou seja, não há um mapa que retrate os limites de vilas, favelas e conjuntos habitacionais por data de levantamento. Foi um mapa atualizado continuamente e que, portanto, registra uma situação atual.

A superposição mostrada nos mapas evidencia que há regiões administrativas na cidade em que os limites de setores censitários subnormais e de favelas são bastante semelhantes, como é o caso das Regiões Centro Sul, Oeste e Noroeste. São favelas e aglomerados de favelas mais antigos e mais consolidados, o que leva a inferir que não há muita discordância em sua classificação como setor subnormal. Mas quando são avaliadas regiões mais distantes do centro e de urbanização mais recente, é possível visualizar muitas divergências entre os limites mapeados.

A partir dos resultados mostrados no item 4.3, tornou-se importante buscar conhecer a evolução do atendimento tendo por base os limites dos setores censitários agrupados por favelas, localizando onde se deram os maiores incrementos no atendimento. Mas rapidamente, ficaram demonstradas várias incompatibilidades. Os setores censitários não são correspondentes, não coincidem nos anos de 1991 e 2000 e, portanto, torna-se imprecisa qualquer avaliação que compare resultados anteriores com os atuais.

Outra forma seria fazer a avaliação de cada vila ou favela que tivesse correspondência com os setores subnormais, segundo a identificação do IBGE, em cada ano considerado. Para se avaliar o atendimento, tomou-se por base os limites dos setores censitários subnormais, identificando a que núcleo aquele setor correspondia, segundo os limites reconhecidos pela URBEL e, posteriormente, agregando-os pelo nome. Esta agregação de setores por núcleo de favela permite avaliar o nível de atendimento de um determinado núcleo como um todo, sendo

possível relacioná-lo com o volume de investimentos em urbanização de favelas através do Orçamento Participativo, mostrado no item anterior.

Este método identificou que, dos 245 setores subnormais do Censo 1991, 234 interceptam áreas consideradas no universo de trabalho da URBEL, podendo ser agregados em 80 núcleos (vilas ou conjuntos populares). Os 11 setores restantes não são identificados como áreas de favelas.¹¹²

A Tabela 5.2 mostra o resumo dos valores de atendimento por abastecimento de água e coleta de esgoto, agregados por favelas, segundo os dados de 1991.

Tabela 5.2
Atendimento por abastecimento de água e coleta de esgoto agregados por favelas
(Belo Horizonte-1991)

	ÁGUA (%) (rede geral + poço/nascente)	ÁGUA (%) (somente rede geral)	ESGOTO (%) (rede geral + fossa séptica)	ESGOTO (%) (somente rede geral)
MÉDIA	81,07	80,15	60,20	51,19
MÍNIMO	16,67	16,67	0,00	0,00
MÁXIMO	100,00	100,00%	99,29	98,00

Fonte: IBGE, 1991.

O mesmo método é utilizado para o Censo 2000 (Tabela 5.3), evidenciando que dos 312 setores censitários, 303 interceptam áreas do universo de trabalho da URBEL, podendo ser agregados em 83 núcleos (vilas ou conjuntos populares). Os nove setores restantes não coincidem com áreas de favelas reconhecidas pela URBEL.¹¹³

¹¹² Esta tabela e a correspondência entre setores e os limites de vilas e favelas são mostrados no Anexo 1.

¹¹³ A correspondência entre os setores e os agregados de setores do Censo 2000 com as favelas é mostrada no Anexo 2.

Tabela 5.3
Atendimento por abastecimento de água e coleta de esgoto agregados por favelas
(Belo Horizonte-2000)

	ÁGUA (%) (rede geral + poço/nascente)	ÁGUA (%) (somente rede geral)	ESGOTO (%) (rede geral + fossa séptica)	ESGOTO (%) (somente rede geral)
MÉDIA	93,13	92,81	76,60	75,74
MÍNIMO	18,32	17,56	0,00	0,00
MÁXIMO	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE, 2000.

A média de atendimento das vilas, considerando as informações dos setores censitários subnormais, agregados por favelas ou conjuntos, teve um aumento significativo no período 1991-2000, tanto para abastecimento de água como para esgotamento sanitário. O abastecimento de água somente por rede geral, considerado o mais adequado em se tratando de favelas, aumentou de 80%, em 1991, para 93%, em 2000. A média de esgotamento sanitário demonstrou elevação mais significativa, passando de 51% para 76%, também considerando como mais adequada a ligação à rede geral.

Estes resultados, apesar de positivos, suscitam um questionamento em relação à sua representatividade, em se tratando de Belo Horizonte, uma vez que os setores censitários subnormais cobrem 42% do número de áreas consideradas favelas e conjuntos pelo município. A utilização dos setores subnormais exclui principalmente os conjuntos habitacionais populares e um grande número de favelas. Portanto, os resultados obtidos através dessa fonte não podem ser assumidos para o conjunto das áreas de favelas do município. Porém, a utilização dos setores subnormais proporciona a análise de um recorte intra-urbano que não seria possível, utilizando-se os setores comuns. Mesmo que os setores subnormais

não sejam totalmente coincidentes com os limites das favelas a que estão relacionados, esta discrepância de limites não é tão evidente quanto nos setores comuns, cujos limites recortam as áreas de favelas e conjuntos e incorporam áreas de bairros lindeiros.¹¹⁴

¹¹⁴ Para realizar uma análise do atendimento nas favelas, utilizando-se todos os setores censitários, seria necessário fazer, por meio de ferramentas de geoprocessamento, o recorte de cada vila e setor, por área proporcional, o que incorporaria a idéia de uniformidade de distribuição, tanto da densidade demográfica como do padrão habitacional e sanitário, o que poderia incorrer em erro de análise.

5.3. SUPERPOSIÇÃO DOS RESULTADOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E SANEAMENTO BÁSICO

Para a análise mostrada a seguir foram agrupados os setores que mais se aproximavam aos limites das favelas, de forma a se obter um dado que possibilitasse a comparatividade dos investimentos em urbanização de favela. Mas salienta-se que, em alguns casos, essa superposição é deficiente, como pôde ser visto no Mapa 5.4.

A agregação por favelas evidenciou que apenas 83 delas são classificadas como setores subnormais, dentre as 179 existentes. No item anterior foi mostrado que o Orçamento Participativo já atuou em 88 favelas. Superpondo-se os dois grupos de análise, o de setores subnormais e o de atuação do OP, percebe-se que 43 vilas conquistaram recursos do Orçamento Participativo, mas não são classificadas como setores subnormais, restando a possibilidade de comparação para 45 vilas. Das 85 vilas reconhecidas pelo IBGE, 38 não tiveram atuação do Orçamento Participativo. Entretanto, a ausência de investimentos através do OP também configura um elemento de análise.

Portanto, superpondo-se os índices de atendimento através dos dados do IBGE com os níveis de investimento (alto, médio e baixo) através do OP, obtém-se para o caso de abastecimento de água os dados mostrados na Tabela 5.4 (Índice de Abastecimento de Água X Nível de Investimento através do OP).

Tabela 5.4
Índice de Atendimento por Abastecimento de Água X Nível de Investimento do OP
Favelas e Conjuntos de Belo Horizonte (2004)

Atendimento	Favelas e Conjuntos	% Atendimento	Investimentos através do OP			
			NÃO HÁ	OP BAIXO	OP MÉDIO	OP ALTO
A L T O	Conjunto Minas Caixa/Vila Minas Caixa	100,00%	1			
	Mantiqueira	100,00%			1	
	Paquetá	100,00%	1			
	Santa Rosa	100,00%			1	
	União	100,00%		1		
	Nossa Senhora do Rosário	99,63%			1	
	Nova Cachoeirinha IV	99,49%	1			
	Peru	99,34%				1
	SESC	99,26%	1			
	Boa Vista	99,21%	1			
	31 de Março	99,18%	1			
	Vila da Paz (Coqueiros)	99,15%	1			
	Nova Cachoeirinha I	99,03%	1			
	Coqueiral	98,75%	1			
	Tiradentes	98,72%		1		
	Clóris	98,72%		1		
	Aeroporto	98,56%				1
	São Paulo Andiroba	98,48%	1			
	Três Marias	98,47%	1			
	Serra Verde	98,41%	1			
	Baronesa de Santa Luzia	98,28%	1			
	Madre Gertrudes III	98,18%	1			
	Copacabana	98,10%	1			
	São Vicente	98,05%		1		
	Conego Pinheiro	98,03%		1		
	Novo São Lucas, Cafezal, N. S. Conceição	97,81%				1
Ag. Beira Linha (Dom Silverio, São Gabriel, Triba)	97,43%	1				

(CONTINUA)

Tabela 5.4 (CONTINUAÇÃO)
Índice de Atendimento por Abastecimento de Água X Nível de Investimento do OP
Favelas e Conjuntos de Belo Horizonte (2004)

Atendimento	Favelas e Conjuntos	% Atendimento	Investimentos através do OP			
			NÃO HÁ	OP BAIXO	OP MÉDIO	OP ALTO
M É D I O	Carioca	97,32%	1			
	Flamengo	97,14%	1			
	Antenas	97,13%	1			
	Atila de Paiva	96,94%	1			
	Nossa Senhora Aparecida	96,87%		1		
	Santa Mônica (Mãe dos Pobres)	96,87%			1	
	São João Batista	96,81%				1
	Ventosa	96,47%				1
	Sport Club	96,41%	1			
	Califórnia	96,14%				1
	Anel Rodoviário Maloca	96,12%	1			
	Universitários	95,90%	1			
	São José / Céu Azul	95,85%	1			
	Sumaré	95,84%		1		
	Jardim Leblon/Várzea da Palma	95,70%	1			
	São Rafael	95,64%	1			
	Cabana do Pai Tomás	95,54%				1
	Santo Antônio	95,29%	1			
	São Tomáz / São Bernardo / Aeroporto	95,27%				1
	Mariano de Abreu	95,27%			1	
	São Benedito	95,17%	1			
	Marmiteiros	95,10%		1		
	Monte São José	95,05%			1	
	da área	94,86%	1			
	Universo	94,81%	1			
	Conceição	94,79%				1
Nossa Senhora Aparecida	94,40%				1	
Delta	94,22%	1				

(CONTINUA)

Tabela 5.4 (CONTINUAÇÃO)
Índice de Atendimento por Abastecimento de Água X Nível de Investimento do OP
Favelas e Conjuntos de Belo Horizonte (2004)

Atendimento	Favelas e Conjuntos	% Atendimento	Investimentos através do OP			
			NÃO HÁ	OP BAIXO	OP MÉDIO	OP ALTO
B A I X O	Parque da Aviação	94,06%		1		
	Flamengo / Taquaril	94,03%	1			
	Morro das Pedras	93,85%				1
	Buraco Quente	93,48%		1		
	São José A	93,20%	1			
	Senhor dos Passos	93,02%				1
	Imbaúbas	92,81%	1			
	Antena	92,72%	1			
	1o de Maio	92,54%				1
	CEMIG	90,95%				1
	Novo Ouro Preto	90,13%		1		
	Alto Vera Cruz	89,97%				1
	Piratininga	89,78%				1
	Apolônia	88,60%				1
	Prado Lopes	88,54%			1	
	Barão Homem de Melo I	88,30%				1
	Santa Lúcia (Barragem)	87,55%				1
	São Paulo / Modelo	87,40%	1			
	Santana do Cafezal	86,27%				1
	Nova dos Milionários	86,17%	1			
	João Pio de Souza	86,15%				1
	São Tomás / São Bernardo / Aeroporto	85,19%				1
	Vietnã	84,92%	1			
	Taquaril	84,49%				1
	Marçola	83,01%				1
	Acaba Mundo	75,27%			1	
Nossa Senhora de Fátima	73,30%				1	
Vila Real II	52,24%		1			

O Gráfico 5.1 mostra um cruzamento das informações contidas na Tabela 5.4, do índice de atendimento por abastecimento de água e níveis de investimento através do OP, para as favelas mencionadas.

No Gráfico é possível observar que o índice de atendimento por abastecimento de água nos setores subnormais, agregados por favela, é elevado. No cruzamento com os níveis de investimento através do OP observa-se que, para os índices de atendimento altos, predomina a ausência de investimento do OP (16 favelas), bem como para os índices de atendimento médio (15 favelas), apesar de nessa faixa existirem também níveis de investimento altos (7 favelas). Para os níveis mais baixos de atendimento, predominam os níveis de investimento elevados (15 favelas).

Através deste Gráfico pode ser inferido que não há uma correlação direta entre os investimentos do OP e um nível de atendimento maior ou menor. É possível afirmar que, no período estudado, a urbanização de favelas através do OP teve pouca influência no percentual de atendimento por abastecimento de água nessas áreas. De outra forma, também se pode afirmar que a atuação do OP tem sido concentrada em favelas com menor índice de atendimento.

A Tabela 5.5 traz os dados do índice de atendimento por esgotamento sanitário, agregado por favela, superpostos aos níveis de investimento através do OP, para essas favelas.

Tabela 5.5
Índice de Atendimento de Atendimento por Esgotamento Sanitário X Nível de
Investimento do OP
Favelas e Conjuntos de Belo Horizonte (2004)

Atendi mento	Favelas e Conjuntos	Índice de atendimento %	Investimentos através do OP			
			NÃO HÁ	OP BAIXO	OP MÉDIO	OP ALTO
A L T O	Conjunto Minas Caixa/Vila Minas Caixa	100,00%	1			
	Marmiteiros	100,00%		1		
	Nova dos Milionários	100,00%	1			
	Paquetá	100,00%	1			
	Tiradentes	100,00%		1		
	União	100,00%		1		
	São Benedito	99,58%	1			
	Atila de Paiva	99,53%	1			
	31 de Março	99,38%	1			
	1º de Maio	99,33%				1
	Nova Cachoeirinha I	99,31%	1			
	Aeroporto	99,28%				1
	Nossa Senhora do Rosário	99,27%			1	
	Santa Rosa	99,25%			1	
	Imbaúbas	98,95%	1			
	Prado Lopes	98,76%			1	
	Santa Mônica (Mãe dos Pobres)	98,75%			1	
	São Vicente	98,70%		1		
	Buraco Quente	98,55%		1		
	Nova Cachoeirinha IV	98,47%	1			
	Peru	98,36%				1
	Ventosa	98,20%				1
	Nossa Senhora Aparecida	97,99%				1
	Três Marias	97,81%	1			
	Monte São José	97,03%			1	
	Cabana do Pai Tomás	96,69%				1
	São Rafael	96,67%	1			

(CONTINUA)

Tabela 5.5 (CONTINUAÇÃO)
Índice de Atendimento de Atendimento por Esgotamento Sanitário X Nível de
Investimento do OP
Favelas e Conjuntos de Belo Horizonte (2004)

Atendi mento	Favelas e Conjuntos	Índice de atendimen to %	Investimentos através do OP			
			NÃO HÁ	OP BAIXO	OP MÉDIO	OP ALTO
M É D I O	Vila da Paz (Coqueiros)	96,61%	1			
	Conego Pinheiro	96,07%		1		
	Antenas	95,98%	1			
	Senhor dos Passos	94,95%				1
	Coqueiral	94,80%	1			
	Carioca	94,64%	1			
	Mariano de Abreu	94,09%			1	
	Morro das Pedras	93,83%				1
	Delta	93,47%	1			
	Novo São Lucas, Cafezal, N. S. Conceição	93,24%				1
	Mantiqueira	93,14%			1	
	Sumaré	92,98%		1		
	SESC	90,44%	1			
	São Paulo Andiroba	89,02%	1			
	Boa Vista	88,36%	1			
	Barão Homem de Melo I	87,86%				1
	Copacabana	85,60%	1			
	Santa Lúcia (Barragem)	85,54%				1
	Marçola	85,00%				1
	Anel Rodoviário Maloca	84,91%	1			
	São José / Céu Azul	84,79%	1			
	Santo Antônio	84,71%	1			
	Piratininga	84,33%				1
	Conceição	83,09%				1
	Alto Vera Cruz	82,72%				1
	Santana do Cafezal	81,46%				1
Acaba Mundo	80,21%			1		
CEMIG	79,80%				1	

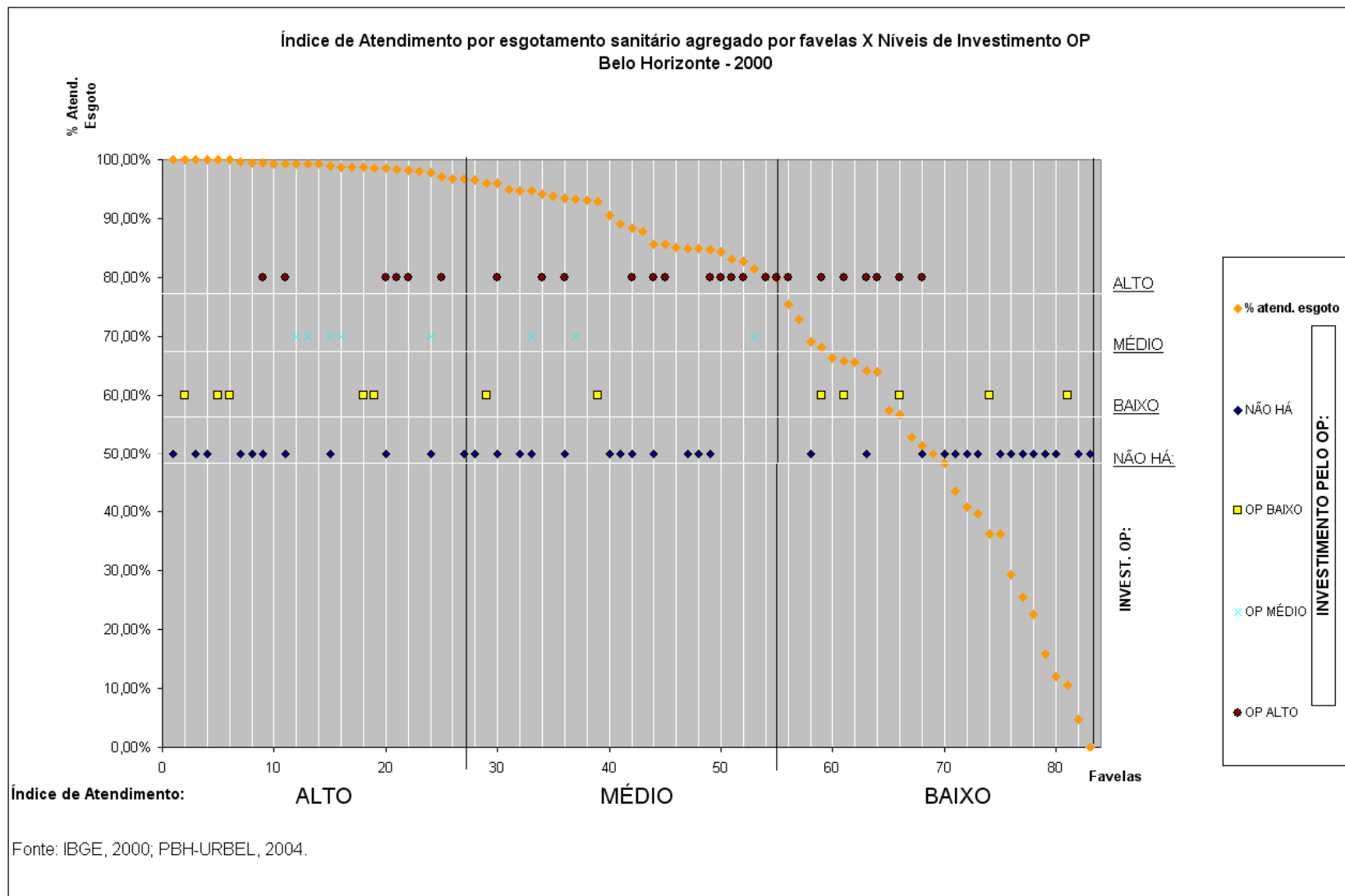
(CONTINUA)

Tabela 5.5 (CONTINUAÇÃO)
Índice de Atendimento de Atendimento por Esgotamento Sanitário X Nível de
Investimento do OP
Favelas e Conjuntos de Belo Horizonte (2004)

Atendi mento	Favelas e Conjuntos	Índice de atendimento %	Investimentos através do OP			
			NÃO HÁ	OP BAIXO	OP MÉDIO	OP ALTO
B A I X O	São Tomáz / São Bernardo / Aeroporto	75,45%				1
	Apolônia	72,90%				1
	Ag. Beira Linha (Dom Silverio, São Gabriel, Triba)	69,00%	1			
	Nossa Senhora Aparecida (VN)	68,20%		1		
	São Tomáz / São Bernardo / Aeroporto	66,25%				1
	Clóris	65,81%		1		
	São João Batista	65,60%				1
	São Paulo / Modelo	64,08%	1			
	João Pio de Souza	63,85%				1
	Califórnia	57,41%				1
	Vila Real II	56,72%		1		
	Taquaril	52,82%				1
	Flamengo	51,43%	1			
	Nossa Senhora de Fátima	49,84%				1
	Universitários	48,36%	1			
	Flamengo / Taquaril	43,53%	1			
	da Área	40,76%	1			
	Jardim Leblon/Várzea da Palma	39,74%	1			
	Novo Ouro Preto	36,27%		1		
	Sport Club	36,25%	1			
	Baronesa de Santa Luzia	29,31%	1			
	Madre Gertrudes III	25,45%	1			
	Antena	22,52%	1			
	Universo	15,94%	1			
	São José A	11,94%	1			
	Parque da Aviação	10,56%		1		
	Serra Verde	4,76%	1			
	Vietnã	0,00%	1			

O Gráfico 5.2 permite visualizar as informações trazidas pela Tabela 5.5.

Gráfico 5.2



Neste Gráfico observa-se que o índice de atendimento por esgotamento sanitário pode ser considerado alto para 2/3 das favelas estudadas. É significativo observar a desigualdade entre os níveis de atendimento das favelas situadas na faixa de atendimento mais baixo.

De forma semelhante ao Gráfico 5.1, na faixa de atendimento alto, predomina a ausência de investimento através do OP (11 favelas). Para as favelas com índice de atendimento médio também existe uma predominância de favelas sem investimento nenhum (12), apesar de também ser significativa a presença de áreas com níveis elevados de investimento pelo OP (11). Na faixa de atendimento baixo, voltam a predominar a ausência de investimento (15 favelas) que, nesse caso, envolve as vilas de mais baixo índice de atendimento. Nessa mesma faixa ocorrem oito favelas com alto nível de investimento pelo OP.

A análise desses resultados é complexa, se forem considerados apenas os elementos estudados até agora. Deve-se ter sempre em mente que o IBGE considera como atendimento adequado a ligação à rede pluvial, o que não é aceitável do ponto de vista sanitário, especialmente nos casos de favelas. Portanto, quando se considera o nível baixo de atendimento, é possível afirmar que se trata de situações de carência significativa.

A atuação do OP nas favelas é marcada por um esforço de integração que envolve, inclusive, investimentos do poder público municipal em saneamento básico, especialmente em esgotamento sanitário, conforme já mencionado. Estes investimentos, devido ao estabelecido no Convênio de Gestão Compartilhada, cabem à própria Prefeitura, mas devem ser ressarcidos pela Concessionária através de um *encontro de contas*. Portanto, é cabível avaliar que, onde há intervenção do OP, o saneamento básico deveria ser feito de forma completa. No entanto, não é isso que os números do IBGE revelam.

Outra avaliação possível seria a de que as áreas com melhores índices de atendimento não demandam investimentos do OP, por já contarem com uma urbanização satisfatória. Entretanto, a experiência que se tem no trato dessas áreas não permite identificar essas situações nas favelas enumeradas com atendimento elevado. Uma avaliação sobre essas áreas revela um conjunto heterogêneo, em que existem tanto favelas com alta densidade populacional e extensão da área ocupada de porte médio — como o caso da Vila Ventosa, Primeiro de Maio e Prado Lopes — como favelas de baixas população e área ocupadas — como as Vilas Paquetá e União (Ponta Porã). Seria preciso fazer um estudo detalhado, quase local, levando-se em conta cada uma dessas situações, o que não constitui objetivo do presente estudo.

Entretanto, é realmente significativo observar — inclusive salientando a *simplificação* do dado, introduzida pelo IBGE no Censo 2000 — que as áreas que mais receberam recursos através do OP expõem uma grave situação de carência de serviço de esgotamento sanitário, como o Aglomerado da Serra, a Vila Califórnia e o Conjunto Taquaril. Este resultado é um importante indicativo de que o nível sanitário adequado não está sendo alcançado através da urbanização de favelas.

Ressalta-se ainda o elevado número de favelas, e principalmente conjuntos habitacionais populares, que receberam investimento por parte do OP, mas que não são considerados setores subnormais pelo IBGE e, por isso, não estão presentes no conjunto avaliado nesta seção da pesquisa.

Até o momento, procurou-se estudar o conjunto das favelas do município de Belo Horizonte, entendendo-se que, para se avaliar a conjugação de políticas setoriais no espaço intra-urbano, seria indispensável manter um foco mais amplo. A base de dados escolhida (IBGE) mostrou limitações para julgar a questão do alcance sanitário nas áreas de favelas e conjuntos populares. Portanto, tornou-se

necessário determinar um aprofundamento da pesquisa, a fim de buscar elementos que melhor detalhassem a situação sanitária real das áreas de favelas.

Quanto ao abastecimento de água, pode-se dizer que não pairam muitos questionamentos sobre os dados ou sobre os resultados verificados. É sobre o sistema de esgotamento sanitário que permanecem algumas questões: os níveis de atendimento elevados seriam indicativos de urbanização consolidada? As áreas que receberam investimentos através do OP, mas não são consideradas setores subnormais pelo IBGE, possuiriam atendimento adequado por esgotamento sanitário? Qual a situação sanitária das áreas com baixo atendimento por coleta de esgotos (segundo o IBGE) e que não receberam intervenções por urbanização de favelas? Ou ainda, sobre as áreas com atendimento precário, mas que receberam elevados investimentos do OP: seria possível identificar quais fatores não permitem uma urbanização completa?

Um caminho possível foi a utilização dos dados elaborados através do Plano Municipal de Saneamento, que delimitou áreas de ausência de atendimento por coleta de esgoto, baseadas em dados cadastrais de existência de rede oficial da COPASA, superpondo fotos aéreas datadas de 2000, para identificação de áreas ocupadas sem cobertura. Foram realizadas vistorias e, também, utilizados outros estudos já elaborados, como os Planos Globais, em favelas. Este estudo, concluído em 2004, constitui-se a base para se obter um índice de atendimento particularizado para algumas áreas.

Foram utilizados os dados demográficos dos IBGE como parâmetro de comparação. Foram determinadas as populações por favela, através da superposição dos limites e, em seguida, superpondo-se as áreas não atendidas por esgoto aos limites de favelas, foi calculado o número de habitantes sem esgotamento sanitário naquela área, através de ferramentas de geoprocessamento.

Realizar este estudo para o conjunto das favelas e conjuntos populares do município iria requerer um nível de aprofundamento de informações que não se compatibilizaria com o escopo da pesquisa. Portanto, optou-se por selecionar, de forma qualitativa, favelas e conjuntos que representassem o conjunto de situações encontradas até o momento. As seguintes situações foram escolhidas: um grupo de favelas com alto atendimento, pelos dados do IBGE, com níveis distintos de investimento através do OP — as Vilas Paquetá (que não recebeu investimento do OP), Pedreira Prado Lopes (nível médio de investimentos) e Ventosa (alto nível de investimentos); um aglomerado de favelas, bastante populoso, que possui nível médio de atendimento e que recebeu um grande volume de investimentos — o Aglomerado Barragem Santa Lúcia; um grupo de áreas com baixo índice de atendimento, com características diversas — o Aglomerado da Serra e o Conjunto Taquaril (representativos tanto em relação ao alto investimento como ao número de habitantes), a Vila Califórnia (de porte médio mas com elevado nível de investimento), a Vila Novo Ouro Preto (pouco populosa e com baixo nível de investimento) e a Vila Baronesa de Santa Luzia (pequena e não recebeu investimentos do OP). Completa esta amostra um grupo de áreas não reconhecidas como setor subnormal pelo IBGE e que, portanto, para o presente estudo, não foi possível se obter informações sobre seu índice de atendimento. Entretanto, esse grupo recebeu investimentos do OP em níveis distintos — o Conjunto Jardim Felicidade (alto investimento); o Conjunto Capitão Eduardo (médio investimento), o Conjunto Paulo VI e a Vila Vista Alegre (baixo investimento).

A Tabela 5.6 mostra um resumo dos elementos utilizados para selecionar cada área.

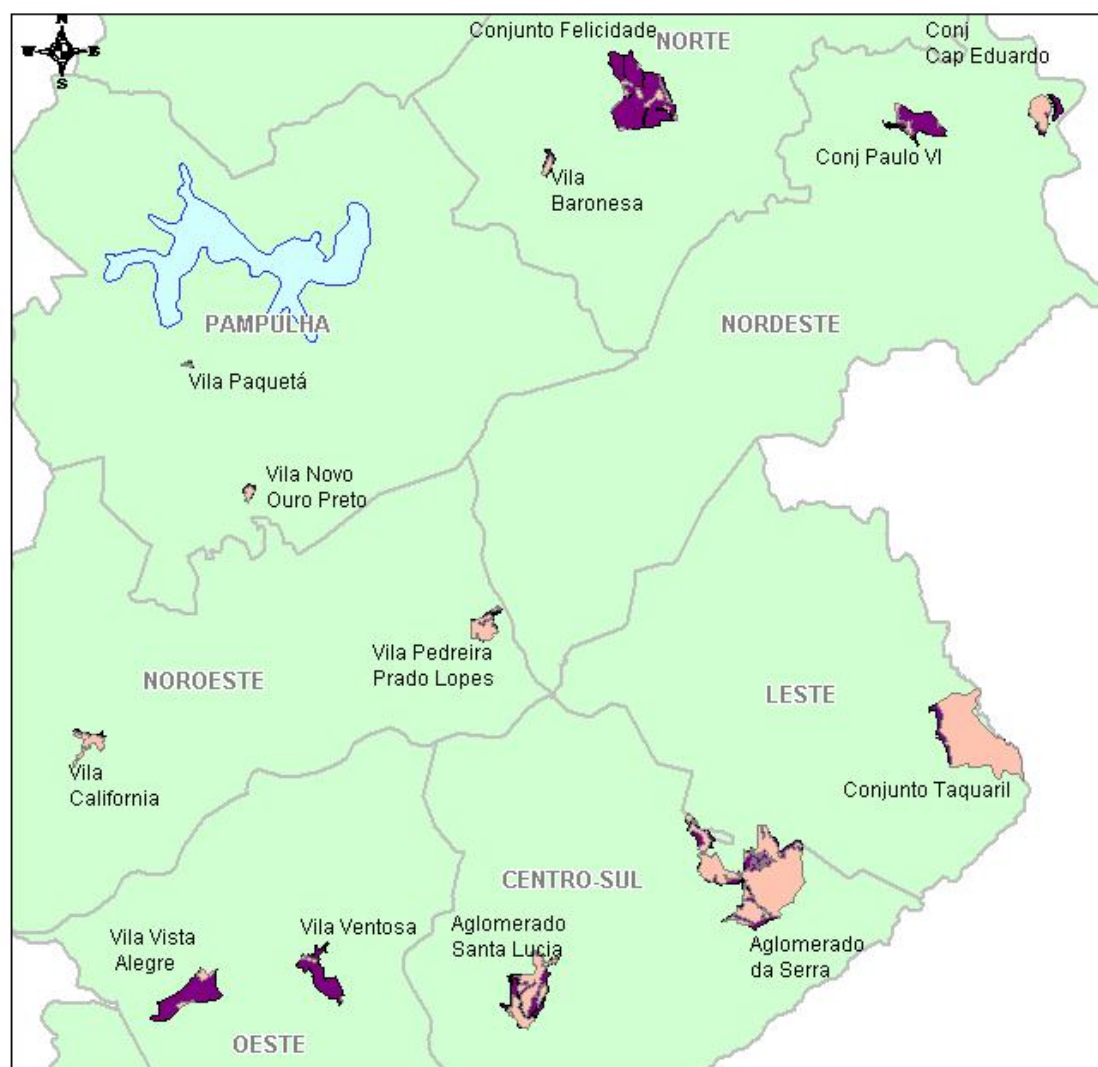
Tabela 5.6
Favelas e Conjuntos Populares Selecionados para Determinação de População não
Atendida por Esgotamento Sanitário (Belo Horizonte)

Nível de atendimento por esgoto	Nível de investimento do OP	Área selecionada	Regional	Atendimento esgoto (%)	Recursos aplicados pelo OP (R\$)
ALTO	NÃO HÁ	Vila Paquetá	Pampulha	100,00	0,00
	MÉDIO	Vila Prado Lopes	Noroeste	98,76	484.618,77
	ALTO	Vila Ventosa	Oeste	98,20	2.682.840,66
MÉDIO	ALTO	Aglomerado Santa Lúcia	Centro Sul	85,54	3.080.075,74
		Aglomerado da Serra	Centro Sul	79,33	8.966.535,64
BAIXO	ALTO	Conjunto Taquaril	Leste	52,82	8.073.380,45
		Vila Califórnia	Noroeste	57,41	4.233.328,17
	BAIXO	Vila Novo Ouro Preto	Pampulha	36,27	48.902,62
	NÃO HÁ	Vila Baronesa Sta. Luzia	Norte	29,31	0,00
NÃO CONSTA	ALTO	Conjunto Felicidade	Norte	n/c	2.174.260,76
	MÉDIO	Conjunto Cap. Eduardo	Nordeste	n/c	253.118,13
		Conjunto Paulo VI	Nordeste	n/c	57.762,35
	BAIXO	Vila Vista Alegre	Oeste	n/c	40.000,00

Fonte: IBGE, 2000; PBH-URBEL, 2004.

O Mapa 5.5 mostra a localização das áreas selecionadas, bem como as áreas de atendimento por coleta de esgoto. Nele pode ser visto que existe uma diversidade de situações de atendimento real entre as áreas.

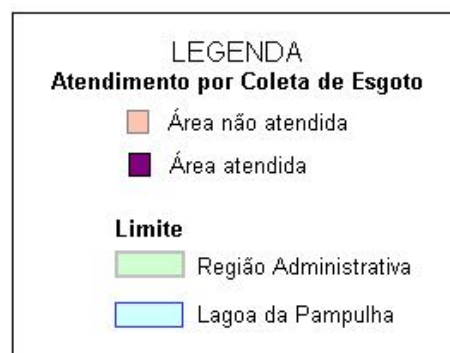
MAPA 5.5
SITUAÇÃO DE ATENDIMENTO POR COLETA DE ESGOTO
FAVELAS E CONJUNTOS SELECIONADOS
BELO HORIZONTE - 2004



Escala - 1:100.000

Fonte: PBH-PRODABEL, 2003
PBH-URBEL, 2003
PBH-SUDECAP/GGSAN, 2004.

Elaboração: MELLO, Flávia. 2005



A Tabela 5.7 mostra os resultados da avaliação das áreas selecionadas, em termos de população total atendida e não atendida por esgotamento sanitário, e compara estes resultados com os números do IBGE.

Tabela 5.7
Áreas Selecionadas por População Atendida e não Atendida por Esgotamento Sanitário

Área selecionada	Regional	Atendimento esgoto IBGE (%)	População total	População atendida	População não atendida	Atendimento esgoto (PMS) (%)	Diferença entre IBGE e PMS (%)
Vila Paquetá	Pampulha	100,00	370	160	210	43,36	56,64
Vila Prado Lopes	Noroeste	98,76	5.411	1.254	4.157	23,17	75,59
Vila Ventosa	Oeste	98,20	7.533	7.203	330	95,62	2,59
Aglomerado Santa Lúcia	Centro Sul	85,54	13.427	5.144	8.283	38,31	47,23
Aglomerado da Serra	Centro Sul	79,33	34.599	7.411	27.188	21,42	57,91
Conjunto Taquaril	Leste	52,82	13.485	904	12.581	6,71	46,12
Vila Califórnia	Noroeste	57,41	2.274	448	1.826	19,69	37,72
Vila Novo Ouro Preto	Pampulha	36,27	780	245	535	31,36	4,91
Vila Baronesa Sta. Luzia	Norte	29,31	308	152	156	49,49	-20,18
Conjunto Felicidade	Norte	n/c	13.773	12.345	1.428	89,63	-
Conjunto Cap. Eduardo	Nordeste	n/c	2.309	715	1.594	30,98	-
Conjunto Paulo VI	Nordeste	n/c	3.924	3.336	588	85,01	-
Vila Vista Alegre	Oeste	n/c	11.760	10.685	1.075	90,86	-

Estes dados permitem observar que há uma grande divergência entre os valores do IBGE e os elaborados a partir dos dados do PMS, como já era esperado, já que estes últimos consideram atendimento apenas por rede oficial. A única exceção é a Vila Baronesa de Santa Luzia, com atendimento superior ao mostrado pelo IBGE. Trata-se da menor vila da amostra, que não recebeu nenhum investimento do OP. Está situada às margens de um córrego, ocupando área passível de remoção, e a existência de rede oficial é uma situação atípica na realidade encontrada nas favelas de Belo Horizonte.

Portanto, em maior ou menor grau, o que se verificou foi a predominância de um atendimento por coleta de esgotos inferior aos dados do IBGE e à média da cidade, que é de 90,6% (BELO HORIZONTE, 2004). Apenas as vilas Ventosa e Vista Alegre apresentam resultados superiores à média municipal.

A Tabela 5.8 relaciona os valores encontrados com os níveis de investimento através do OP.

Tabela 5.8
Nível de Investimento do OP em Atendimento de Esgoto

ÁREAS SELECIONADAS	INVESTIMENTO PELO OP		
	NÍVEL	VALORES (R\$)	ATEND. ESGOTO (PMS) (%)
Conjunto Taquaril	ALTO	8.073.380,45	6,71
Vila Califórnia	ALTO	4.233.328,17	19,69
Aglomerado da Serra	ALTO	8.966.535,64	21,42
Vila Prado Lopes	MÉDIO	484.618,77	23,17
Conjunto Cap. Eduardo	MÉDIO	253.118,13	30,98
Vila Novo Ouro Preto	BAIXO	48.902,62	31,36
Aglomerado Santa Lúcia	ALTO	3.080.075,74	38,31
Vila Paquetá	NÃO HÁ	0,00	43,36
Vila Baronesa Sta. Luzia	NÃO HÁ	0,00	49,49
Conjunto Paulo VI	BAIXO	57.762,35	85,01
Conjunto Felicidade	ALTO	2.174.260,76	89,63
Vila Vista Alegre	BAIXO	40.000,00	90,86
Vila Ventosa	ALTO	2.682.840,66	95,62

Os dados obtidos através deste estudo particularizado confirmam alguns dos aspectos já observados a partir dos dados do IBGE. O mais relevante deles é o baixíssimo índice de atendimento verificado nas áreas que mais receberam investimentos do OP, que são o Conjunto Taquaril e o Aglomerado da Serra. Trata-se de áreas muito populosas, de padrão ocupacional distinto: o Conjunto Taquaril foi implantado pelo Poder Público, sem infra-estrutura e sem titulação,

em uma área inadequada à ocupação, do ponto de vista geológico e geotécnico, resultando num processo de degradação do espaço e de sujeição da população à situações de risco; o Aglomerado da Serra é um espaço contínuo de seis favelas, situadas na encosta da Serra do Curral, de antiga ocupação e complexa situação de degradação ambiental, pela carência de infra-estrutura, densidade demográfica e construtiva.

Essas são áreas de intervenção muito complexa, em que a ação do OP não foi suficiente para promover o atendimento pelos serviços de saneamento básico. As intervenções do OP, no primeiro momento, como já explicado, foram de caráter pontual e parcial. Após a elaboração dos Planos Globais, estas intervenções adquiriram caráter mais articulado e com maiores volumes de recursos destinados. Mas o prazo muito alongado de aplicação de recursos, contraposto à dinâmica de crescimento das áreas, resulta ainda em intervenções desintegradas, situação prejudicial, principalmente, para a implantação de redes coletoras de esgoto.

Ambas as áreas encontram-se, hoje, inseridas em programas de intervenção de áreas degradadas, financiadas por fontes supra-municipais de recursos: o Aglomerado da Serra tem recursos de cerca de R\$80 milhões, garantidos através do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), num Programa denominado Vila Viva, para implantação de parte do investimento previsto no Plano Global, que está estimado em 180 milhões;¹¹⁵ o Conjunto Taquaril, por sua vez, está inserido na negociação com o Banco Mundial, do Programa Vilas Urbanizadas, juntamente com a Vila São José. O acesso a essas fontes de financiamento só foi possível devido ao esforço em elaborar instrumentos de planejamento como os Planos Globais (no caso da Serra) e o

¹¹⁵ FONTE: Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/noticias>>. Acesso em: 16/03/2005.

Plano Diretor do Taquaril. O OP viabilizou a elaboração do Plano do Aglomerado da Serra e, no Taquaril, construiu as duas principais vias de acesso ao Conjunto, obras de caráter estruturante, a partir das quais se tem desenvolvido o processo de urbanização parcial, da seqüência de obras do OP.

De forma semelhante aos dois casos avaliados, o Aglomerado Santa Lúcia é outro exemplo de alto investimento e baixos níveis de atendimento por coleta de esgotos, reforçando os indícios de não correspondência entre a atuação da urbanização através do OP com a elevação do índice de atendimento por coleta de esgotos.

Na Vila Califórnia também se observa um atendimento muito baixo por esgotamento sanitário e um elevado nível de investimento do OP, principalmente se forem consideradas sua área e sua população — muito inferiores às da Serra e às do Taquaril. As intervenções realizadas pelo OP na Vila Califórnia¹¹⁶ podem ser consideradas de relevante impacto sanitário, pois se trataram da implantação de um canal de macro-drenagem; remoção e reassentamento de famílias que viviam em condições de altíssima insalubridade — assentadas sobre e ao longo de um curso d'água altamente poluído por esgoto e lixo; e abertura de uma via que propiciou a implantação dos serviços de limpeza urbana, além do acesso a outros serviços urbanos. É uma obra que poderia ser considerada estruturante se não estivesse situada em meio a uma área de ausência total de urbanização. Foram implantadas ao longo da via as redes coletoras de esgoto, assim como os interceptores. Entretanto, os becos e ruas, que contribuem topograficamente para o fundo de vale, não foram ainda urbanizados, significando que o esgoto da maioria das moradias da vila ainda não está conectado ao sistema oficial. O caso da Vila Califórnia é significativo para ilustrar o caráter parcial das intervenções do

¹¹⁶ Implantação da Avenida Avaí, em várias etapas.

OP, mas que apontam para soluções integradas, com a continuidade das intervenções, agora financiadas pelo Programa Habitar Brasil–BID.¹¹⁷

As áreas com nível médio de investimento e baixo índice de atendimento (Vila Pedreira Prado Lopes e Conjunto Capitão Eduardo) receberam obras do OP que podem ser consideradas de caráter pontual. Destaca-se que a Vila Pedreira Prado Lopes, como já mencionado, foi a primeira a conquistar recursos para o Plano Global no OP de 1997. No entanto, apesar de seus moradores continuarem a aprovar recursos nos OP's subsequentes, há um atraso de mais de oito anos para o início das obras previstas no PGE, devido, principalmente, aos já mencionados problemas com o grande número de reassentamentos requeridos em áreas muito adensadas. Trata-se, hoje, da intervenção do OP em favelas que mais possui recursos aprovados não aplicados. Este caso traz evidências das limitações do OP com relação às intervenções de urbanização de favelas.

Em relação às áreas estudadas que apresentam baixo índice de atendimento, chama a atenção outro importante aspecto: os Aglomerados da Serra e Santa Lúcia e a Vila Pedreira Prado Lopes foram objeto de intervenções significativas de urbanização através do PRODECOM, na década de 1980. Avalia-se que, apesar do pioneirismo das ações do PRODECOM — promovendo as primeiras intervenções de caráter definitivo nas favelas, sucedidas pela ação do OP, de caráter pontual e parcial, mas articuladas em torno de um planejamento global —, elas ainda não foram suficientes para promover o acesso ao saneamento básico em níveis aceitáveis.

A Vila Novo Ouro Preto, que possui baixos níveis de investimento e de atendimento por esgoto, apresenta uma situação muito semelhante à da Pedreira

¹¹⁷ O contrato com a Caixa e o Ministério das Cidades para inclusão da Vila Califórnia no programa Habitar Brasil – BID foi assinado em fevereiro de 2005.

Prado Lopes. Ela é objeto de um Plano Global e tem recursos aprovados para o início de suas intervenções, mas observa-se um grande atraso nas obras.

De maneira oposta, surpreendentemente, as Vilas Paquetá e Baronesa de Santa Luzia, que não receberam nenhum investimento do OP, apresentam índices baixos de atendimento, porém melhores que todas áreas já mencionadas. Há que se considerar que são vilas muito menores que as avaliadas anteriormente.

Os Conjuntos Paulo VI e Jardim Felicidade e as Vilas Vista Alegre e Ventosa possuem os melhores índices de atendimento dentre as áreas estudadas. Os Conjuntos receberam níveis distintos de investimento através do OP e, no entanto, apresentam atendimento semelhante. No caso do Conjunto Felicidade, pode-se afirmar que as intervenções realizadas pelo OP tiveram influência no índice de atendimento, por se tratarem de intervenções de caráter estruturante, em que vários *complexos* de ruas foram urbanizados.¹¹⁸ As Vilas Vista Alegre e Ventosa, também com níveis distintos de investimento pelo OP, tiveram os melhores índices do grupo de áreas selecionadas. A Vila Vista Alegre recebeu poucos recursos, mas mostrou um alto índice de atendimento (91%). A Vila Ventosa, uma das que mais recebeu recursos através do OP, possui o melhor índice de atendimento (96%). Sobre a Vila Ventosa incidem outros elementos relevantes: trata-se de uma das vilas contempladas pelo Programa Alvorada e que foi urbanizada, desde o início, com orientação da concepção de intervenção estrutural. A Vila foi objeto do programa PROSANEAR,¹¹⁹ através da COPASA, que atuou na implantação de redes de abastecimento de água e esgotamento

¹¹⁸ Denomina-se complexo de ruas o conjunto de vias cuja urbanização, através do OP, é feita de forma conjunta, por estarem relacionadas tecnicamente, numa mesma sub-bacia hidrográfica, propiciando a intervenção integrada de todos os aspectos da infra-estrutura.

¹¹⁹ Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda, financiado através de recursos do FGTS e BIRD. "Destina-se às ações integradas de saneamento, por meio de soluções técnicas adequadas, com participação comunitária e educação sanitária, em áreas ocupadas por população de baixa renda, onde esteja caracterizada a precariedade ou inexistência de condições sanitárias e ambientais mínimas" (BRASIL, 2003). FONTE: Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/cidade/Asp/html/perfil_comunidade_PRO-SANEAMENTO.asp>. Acesso em: 08/12/03.

sanitário, realizando, inclusive, as ligações domiciliares, além de significativo trabalho na área de educação sanitária.

No decorrer do trabalho, em alguns momentos, a situação retratada pelos números do IBGE trouxe confusão e descrença, pois confrontava uma visão que não se adequava àquela que se formou durante minha experiência profissional de convivência com as áreas de favelas. A situação do saneamento básico — encontrada nas diversas ocasiões em que tive uma rotina de trabalho envolvendo favelas, como engenheira sanitarista¹²⁰ — sempre me impressionou pela precariedade, insalubridade e carência a que as populações moradoras estão sujeitas. E os obstáculos à redução desses problemas pela via da ação local, por meio de políticas públicas municipais, eram numerosos.

Os primeiros resultados, que davam conta de um incremento excepcionalmente mais acentuado no atendimento por saneamento básico dos setores subnormais de Belo Horizonte do que nos setores comuns, na última década, levaram à suposição da existência de um panorama de situações equacionadas nas favelas, incompatível com a imagem colhida na experiência cotidiana. No decorrer do trabalho, o que ficou claro foi que tal avanço pode realmente ter existido, muito por serem os setores subnormais aqueles onde se localizavam as principais situações (oportunidades) de crescimento dos serviços, mas, também, pelo acréscimo de atendimento ter sido impulsionado pelas políticas de urbanização de favelas.

¹²⁰ Como coordenadora da execução do OP em vilas e favelas na URBEL (1994/1996) e, posteriormente, quando elaborei os termos de referência para contratação dos Planos Globais; como integrante da equipe da Gerência do Orçamento Participativo (1998/2000; 2002/2003), da Secretaria de Planejamento, seja elaborando Planos Globais (Vila Pedreira Prado Lopes, Vila São Francisco das Chagas) ou, ainda, coordenando a equipe que fez o diagnóstico do esgotamento sanitário da Bacia do Córrego da Ressaca (2001/2002), como integrante da equipe do GGSAN/SUDECAP; como Secretária de Serviços Urbanos da Regional Noroeste (2003/2004); entre outras atividades.

Ao final, após o detalhamento da situação dos serviços de saneamento básico por favelas e o cruzamento desses dados com os investimentos realizados através do OP, expuseram as limitações dos processos setoriais na produção dos espaços complexos e fragmentados, como são as favelas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação das políticas públicas exige, sempre, cuidados com o propósito de se evitar simplificações. A diversidade de processos socioespaciais atua de modo a encobrir parcial ou completamente o que pode ser, em princípio, hipoteticamente, tomado como consequência de uma determinada ação política. Como avaliar as políticas setoriais de urbanização de favelas? Como interpretar os resultados originários das políticas de saneamento? Como fazer isso, pressupondo a autonomia dos resultados? Pode-se afirmar, a despeito dos problemas teóricos postos, que, de algum modo, os resultados de uma avaliação podem ser, no mínimo, tomados como sintomas de uma realidade complexa, não visível, da qual, quase sempre, só se tem acesso à superfície. Como afirma Henri Lefebvre:

Por mais que se possa defini-lo, nosso projeto — o urbano — não estará nunca inteiramente presente e plenamente atual, hoje, diante de nossa reflexão. Mais do que qualquer outro objeto, ele possui um caráter de totalidade altamente complexo, simultaneamente em ato e em potencial, que visa à pesquisa, que se descobre pouco a pouco, que só se esgotará lentamente e mesmo nunca, talvez. Tomar esse “objeto” por real, como um dado da verdade, é uma ideologia, uma operação mistificante (LEFEBVRE, 1991, p. 110).

A análise da possível integração das políticas setoriais de urbanização de favelas e de saneamento — propósito dessa pesquisa — permite construir um conjunto de argumentos que poderia contribuir para o avanço do conhecimento sobre os processos socioespaciais, em Belo Horizonte, na década de 1990.

Geraldo Costa, na sua reflexão sobre o momento pelo qual passam as formulações teóricas sobre os processos socioespaciais, aponta que haveria uma crise ou uma situação de incertezas quanto a:

[...] suficiência dos paradigmas críticos de orientação estruturalista e marxista em dar resposta à complexidade dos fenômenos sócio-espaciais urbanos. Com isso ganharam espaço análises que apresentam visões fragmentadas da realidade [...]. Por um lado, enfocam aspectos relevantes da dinâmica sócio-espacial que teriam sido esquecidos na perspectiva totalizante e economicista das abordagens marxista e estruturalista. Por outro lado, no entanto, a maioria dessas análises acaba por apresentar resultados particulares, fragmentados e parciais (COSTA, 1999, p. 1-2).

O autor ainda focaliza tais incertezas ao refletir sobre o que Harvey (1996) denomina *possíveis mundos urbanos*: “[...] mesmo havendo uma proposta teórica de solução para a possível crise, permanece a incerteza em relação a como se avançar na direção de uma *praxis* para a transformação social” (COSTA, 1999, p. 2). Harvey, após constatar a insuficiência do enfoque tanto da globalização como de comunidade para discussão da possibilidade dos mundos urbanos, sugere o conceito de “[...] desenvolvimento geográfico desigual, que está centrado nas condições concretas dentro da quais a ação sócio-ecológica é possível e o modo no qual a atividade humana por sua vez transforma as condições sócio-ecológicas” (HARVEY¹²¹, apud COSTA, 1999, p. 2).

Costa observa que “[...] as contribuições de Harvey continuam orientadas pelos princípios de justiça social, apesar de sua crença no ideal socialista, claramente afirmados e reafirmados em seus trabalhos mais recentes”¹²² (COSTA, 1999, p. 2).

¹²¹ HARVEY, David. *Justice, nature and the geography of difference*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1996.

¹²² Costa faz referência às seguintes obras: HARVEY, David. *The urban experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1989; HARVEY, David. Social, justice, postmodernism and the city. *International Journal for Urban and Regional Research*, n. 16, p. 588-601, Dec. 1992.

Nilson Costa, ao propor uma metodologia de análise das políticas de saúde e saneamento, no enfoque de justiça distributiva e inovação, destaca:

O trabalho pioneiro de Harvey sinalizou nesse sentido que alguns dos problemas relevantes de justiça territoriais urbanas poderiam ser enfrentados pela capacidade da ação governamental em oferecer alternativas aos mecanismos de mercado pela transferência de bens sociais para setores e territórios, nos quais as necessidades sociais são mais evidentes (COSTA, 1998, p. 12).

Harvey ressalta que, nas definições alocativas do Estado, “[...] o sistema político e burocrático funciona em parte como agente redistributivo dentro da economia” (HARVEY¹²³, *apud* COSTA, 1998, p. 12).

Entretanto, num contexto de escassez de recursos, o papel do Estado como agente redistributivo está subordinado aos interesses das classes dominantes que ele representa. O Estado adota, então, uma postura omissa em relação à chamada informalidade, seja aquela representada pelas favelas ou pelos loteamentos clandestinos (CARVALHO, 1997, p. 51).

Representariam vantagens para o Estado assumir frente a elas [as favelas] uma atitude passiva e descompromissada e estaria se livrando do problema de ter de aplicar capitais disputados na provisão de bens de consumo urbanos coletivizados (transportes, redes de infra-estrutura e equipamento comunitário) ou mesmo particularizados (moradias). [...] Tal interpretação busca entender dialeticamente o papel da política de habitação enquanto instrumento de controle do Estado, ou do Estado em aliança com o Capital, que tem que decidir como e para quem alocar recursos urbanísticos escassos nas cidades (SANTOS,¹²⁴ *apud* CARVALHO, 1997, p. 51-52).

As políticas setoriais enfocadas ao longo desta pesquisa possuem orientações distintas quanto ao objeto de suas ações, como é peculiar às formulações setoriais. A lógica da universalização está presente como premissa da

¹²³ HARVEY, David. *Urbanismo y desigualdad*. Madri: Siglo Veintuno, 1989.

¹²⁴ SANTOS, Carlos Nelson F. dos. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, L. P. (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

política de saneamento, associada a outros dois conceitos: o da equidade e o da qualidade na prestação dos serviços. Incorporam-se a estes conceitos os princípios da participação e do controle social, fruto da evolução das práticas de governança democrática.¹²⁵

A universalização é, como no saneamento, também um princípio da política habitacional, a despeito da utilização do recorte socioeconômico, que estabelece faixas de renda para a definição de seu público alvo. A busca da redução do déficit habitacional passa pelas estratégias de produção de novas moradias (redução do déficit quantitativo) e pela melhoria da qualidade das moradias consideradas precárias (redução do déficit qualitativo). Esta última, como se observa no decorrer da pesquisa, tem como uma de suas linhas de ação a urbanização de favelas.

A gestão urbana envolve, como já observava Marcelo Lopes de Souza (2004), a administração de uma situação a partir de recursos disponíveis no presente. Desta maneira, as políticas setoriais cumprem o papel de instrumentos da gestão urbana.

A integração de políticas está presente nos discursos — sobre as políticas e das próprias políticas — como uma saída possível para minimizar os impactos simplificadores da abordagem setorial que, por natureza, é fragmentada. No entanto, é pertinente a interrogação: por qual razão a integração está presente nos discursos e, quase nunca, é deslocada para a intervenção? Várias anotações podem ser sublinhadas com o propósito de responder a questão. As corporações

¹²⁵ “A Ia. Conferência Nacional de Saneamento, realizada em 1999, aponta o rumo correto: universalização do atendimento com serviço de qualidade, prestado por operadores públicos, reconhecendo o caráter essencialmente local dos serviços e, portanto a titularidade dos municípios, desenvolvendo mecanismo de controle social e de participação popular na definição da prestação dos serviços” (COSTA E MONTENEGRO, 2002, p. 21).

profissionais se encarregam de estimular os conflitos de disputa por territórios burocráticos estatais, o que resulta na ampliação das fragmentações e no fortalecimento das políticas setoriais. A referida disputa ainda é marcada por outro componente: os recursos, já escassos, pelos quais concorrem setores da administração estatal. Tais conflitos, por sua vez, também merecem ser avaliados no que se refere à formação disciplinar, fragmentada, daqueles que se exercitam nos processos voltados para a produção do conhecimento e para a definição de políticas. É indispensável, também, que seja pensado o próprio compromisso político desses sujeitos (governantes, técnicos, burocratas) com as políticas que formulam.

Observa-se que algumas posturas metodológicas já se cristalizaram nas práticas dos planejadores. A mais representativa dessas posturas se refere, sobretudo, às seguintes concepções: do *planejar à distância*; do *conhecer à distância*; da *intervenção neutra, imparcial, apolítica*. Trata-se, isso, de uma contradição que faz o desgaste e a desesperança do planejamento: como conceber o sujeito do planejamento descomprometido com o próprio produto do seu exercício de pensar e de agir na cidade? Talvez essas anotações sejam passagens para a compreensão da manutenção de tradicionalismos autônomos, já destituídos de esperança, mantidos nas práticas do planejamento urbano independentemente da suposta emergência da democracia no país. Cássio Hissa, acerca do caráter metodológico do planejamento, comenta:

Como crítica às posturas clássicas da modernidade — referentes à produção do conhecimento e à definição de políticas —, adquire amplitude a seguinte observação: os planos deveriam ser feitos *com* e não *para* os indivíduos e a sociedade. Os planos deveriam estimular a democracia, desde a sua concepção, considerando toda complexidade incorporada à alternativa política de gestão. Não se está referindo à gestão democrática fundamentada apenas na representação. Os planos devem investir na participação livre dos indivíduos, por mais que a atitude possa “demandar tempo”. Os planos, para que

sobrevivam, enquanto conceito e prática, devem solicitar das sociedades o tempo e a história que lhes diz respeito (HISSA, 2002, p. 233).

Diante das reflexões acerca dos papéis (não assumidos) pelo planejamento (e pelos planejadores — que, em princípio deveria reunir, em um só, o sujeito do conhecimento e o da intervenção), são encaminhadas algumas anotações que se referem à pesquisa. O estudo do alcance sanitário da urbanização de favelas traduz um esforço em retratar a superposição das políticas setoriais de saneamento e de habitação, em sua linha de atuação na urbanização de favelas. Cabe aqui recolocar algumas perguntas, motivadoras do estudo realizado: o Estado poderia realizar a urbanização necessária nas áreas de favela — considerando a lógica particular das chamadas políticas setoriais, no tempo e no espaço —, tendo por desafio a reprodução permanente da mesma estrutura de sociedade que vem engendrando tais espaços? Qual seria a urbanização *necessária*? Ela estaria relacionada ao exercício do trabalho integrado? O que seria trabalho integrado, conhecimento integrado — que resultariam no desenho de políticas integradas? Quais os limites da política de urbanização de favelas, considerada como política habitacional, visando a permanência das comunidades nas áreas originalmente ocupadas? Existiria uma política de saneamento para o conjunto da cidade? Qual seria o território da política de saneamento? Onde ficaria a fronteira do seu alcance?

A urbanização necessária¹²⁶ está relacionada à noção de direito à cidade, a um ambiente salubre, em que as possibilidades de vida saudável sejam

¹²⁶ “Só uma teoria permite utilizar os dados práticos e realizar efetivamente a sociedade urbana [...] Para essa realização não bastam nem a organização da empresa, nem a planificação global, ainda que necessárias [...] A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esse meio [...] é igualmente indispensável” (LEFEBVRE, 1991, p. 142).

plenamente exercitadas. A noção de permanência das favelas — muitas vezes vista como uma *concessão*, desde que a postura da remoção foi progressivamente abandonada — associa-se à exigência da urbanização, como condição para essa permanência.

A urbanização de favelas é uma das diretrizes principais do Orçamento Participativo, desde o seu surgimento em 1993. Durante o período de sua atuação nas favelas o OP representou um avanço em relação aos programas anteriores, como o PRODECOM e as ações pontuais realizadas depois da extinção deste último. Mesmo que num primeiro momento essas ações fossem caracterizadas por impacto moderado, localizado, com a continuidade das intervenções e a grande dispersão geográfica, a atuação da urbanização de favelas por meio do OP se tornou a principal ação da política de redução das carências habitacionais nessas áreas.

Um dos pontos mais relevantes a considerar é o fato das ações do OP decorrerem de deliberação popular, deslocando o foco de decisão do âmbito técnico / burocrático / político para a arena da disputa social, motivada pelas carências reais e orientada para a premiação de uma maior organização.

A introdução de instrumentos de planejamento nas fases anteriores à deliberação popular veio qualificar a disputa pelos recursos, avançando para além da percepção de necessidades e reivindicações comunitárias, ressaltando-se que a participação popular permaneceu como o principal elemento definidor. Em outras palavras, a comunidade só acessa o recurso a que a situação física de seu local de moradia faz jus se houver uma clara percepção dessas carências, representada pela mobilização, pela formulação da demanda e pelo comparecimento às plenárias do OP.

A análise da proporção de recursos aprovados com a finalidade de urbanizar favelas revelou que está ocorrendo, por meio do OP, uma inversão de

prioridades em relação à alocação de recursos.¹²⁷ Destaca-se que existe uma desigualdade nessa proporção entre as regionais, na medida em que algumas delas aprovam recursos superiores ao seu percentual de população de favelas (em alguns casos, muito superiores) e outras em que essa proporção é inferior à proporção de moradores de favelas. Esta desigualdade está relacionada às diferenças na capacidade de mobilização e organização no interior das comunidades e à situação de desigualdade na oferta de bens e serviços urbanos numa determinada região administrativa, que motiva maior ou menor disputa entre a cidade *formal*¹²⁸ e as favelas.

O enfoque da execução dos empreendimentos em favelas em relação aos demais empreendimentos revela que o ritmo de conclusão dos primeiros vem decaindo, chegando a apenas 34% de conclusão no OP 1999/2000, em contraponto aos 89% de conclusão dos outros tipos de empreendimento. Os resultados mostrados apontam que existe um hiato entre a aprovação de recursos para urbanização de favelas e o cumprimento dessas deliberações, muito distantes do ano orçamentário. Essa protelação permite levantar alguns questionamentos quanto ao nível de prioridade dado às obras em favela.

Tal como se observou ao longo da pesquisa, as intervenções em favelas se caracterizam por maior complexidade técnica, maior dificuldade operacional devido às características da ocupação, à densidade demográfica e habitacional, entre outros fatores. Outro fator responsável pelos atrasos na execução/conclusão dos empreendimentos em favela foi a exigência de elaboração dos planos globais, a partir do OP 1998, o que representa uma etapa a mais de execução, que os demais empreendimentos na cidade formal não possuem. E, mais recentemente, a

¹²⁷ Tem sido aprovada uma proporção média de 24% de recursos para urbanização de favelas, superior ao percentual de população moradora de favelas, que é de 21% da população total.

¹²⁸ Neste caso, a definição referente à cidade *formal* é imperfeita, pois esta situação de disputa é geralmente encontrada em situação de oposição entre loteamentos irregulares (não urbanizados) e favelas.

questão da necessidade de um grande número de reassentamentos nas intervenções em favelas, face à capacidade financeira da prefeitura em realizar esses reassentamentos, tem motivado diversas paralisações de obra. Por estes motivos, estas obras demandariam maior prazo de execução.

De fato, os prazos médios de execução de obras em favelas vêm aumentando, a cada edição do OP. A análise mostrou que o porte das intervenções também está aumentando, em relação ao volume de recursos aprovados por empreendimentos.

Contudo, apesar dessas justificativas de ordem operacional, não se pode perder de vista a origem conceitual do processo do Orçamento Participativo. Ele está fundamentado na discussão do orçamento programa, implementado no Brasil a partir dos anos de 1960. Marcelo Lopes de Souza avalia que a adoção do orçamento programa em relação às práticas anteriores de elaboração orçamentária representou um avanço, destacando que este:

[...] desempenha o papel de um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado; a alocação de recursos passa a ter em vista, então a *realização de metas* e as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas (SOUZA, 2004, p. 340-341).

Os orçamentos participativos buscam repoliltizar o orçamento, questionando os pressupostos ideológicos do sistema de democracia representativa, “[...] no sentido de um controle direto e efetivo da administração pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que a população se beneficia político-pedagogicamente” (SOUZA, 2004, p. 342).

O que a análise da execução do OP em favelas evidencia é uma ruptura com o processo de execução orçamentária e, por esse motivo, suscita uma quebra do paradigma de controle social sobre o orçamento público, lançando dúvidas

sobre o comprometimento dos recursos e evidenciando uma possível descaracterização da peça orçamentária elaborada de forma participativa.

Os resultados da análise do saneamento básico nas favelas dão conta de que há situações de cobertura distintas entre os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Em relação ao abastecimento de água é possível afirmar que, apesar de inferior ao índice de atendimento verificado para a cidade formal, o atendimento dos setores subnormais é elevado, principalmente se comparado ao índice de atendimento do país. Merece destaque o grande avanço ocorrido entre 1991 e 2000, principalmente nos setores subnormais, reduzindo em 60% a diferença de atendimento entre estes e a cidade formal.

Quanto ao atendimento por esgotamento sanitário, é possível afirmar que houve avanços significativos na cobertura, porém inferiores ao percebido quanto ao abastecimento de água. O índice de atendimento por esgotamento sanitário nos setores subnormais é muito inferior ao verificado na cidade formal. Contudo, a diferença de atendimento entre estes recortes espaciais reduziu-se em 44,5%, no período estudado. Entretanto, como este número incorpora a ligação à rede pluvial, como foi dito, pode ser avaliado que o atendimento nos setores subnormais é ainda bastante precário.

Em relação à análise dos índices de atendimento, é relevante observar que houve redução da desigualdade intra-urbana, quando se observa que a diferença de atendimento entre os setores comuns (cidade formal) e os setores subnormais foi reduzida no período em estudo (1991 e 2000), principalmente para o abastecimento de água, mas, também, significativa para o esgotamento sanitário.

A análise do *incremento de atendimento* revelou uma acentuada alteração na situação relativa ao saneamento básico. Esta alteração foi muito mais significativa em relação ao esgotamento sanitário, ressaltando o que o IBGE considera como atendimento, que é a ligação à rede geral (que incorpora

lançamentos nas redes de esgoto sanitário e de drenagem pluvial). O incremento de 88% de domicílios urbanos atendidos, situados em setores subnormais, em relação ao incremento total de domicílios urbanos nesses setores é um número muito significativo e, num determinado momento da pesquisa, suscitou a *desconfiança* de que poderia ter havido uma reversão no quadro de exclusão sanitária das moradias nesses setores. Salienta-se que o índice incremental verificado para o país foi negativo, ou seja, não se conseguiu um incremento de domicílios atendidos por rede geral (esgoto e pluvial) maior que o incremento total de domicílios. Neste contexto nacional, a situação dos domicílios em setores subnormais de Belo Horizonte pode ser considerada avançada.

Recoloca-se aqui a questão de parâmetro de comparação. Se for considerada como parâmetro de comparação a média da cidade, a situação do atendimento por esgotamento sanitário nos setores subnormais é baixa, mas, em relação à situação da *média* do país, ela é elevada. Fica, portanto, a dúvida do que seria um parâmetro aceitável.

No que se refere à perspectiva da análise da integração de políticas, foi feita a superposição das informações relativas ao nível de investimento em urbanização de favelas por meio do Orçamento Participativo, com os dados de atendimento por saneamento básico para os setores subnormais, que representam uma parcela do que se denomina como favela em Belo Horizonte, com o objetivo de investigar a integração dos resultados das duas políticas atuantes na década de 1990. Esta superposição expôs uma situação de possível *não-convergência* de efeitos, seja para o abastecimento de água, seja para o esgotamento sanitário, na interação com as ações de urbanização de favelas.

Quanto ao abastecimento de água, identificou-se a ausência de uma relação direta entre o nível de investimento em urbanização e o índice de atendimento. As áreas com melhores índices de atendimento foram aquelas que

não receberam investimento algum do OP. Em contrapartida, as que possuíam os índices mais baixos foram as que concentraram o maior volume de investimentos. O que é possível inferir desse quadro é que o investimento em urbanização de favelas não influenciou o índice de atendimento por abastecimento de água. É cabível afirmar, também, que mesmo sem qualquer interferência do parâmetro de atendimento por abastecimento de água na definição das prioridades de investimento do OP, as mesmas recaíram sobre as áreas que estão mais mal atendidas.

No que se refere ao esgotamento sanitário, a situação encontrada, a partir dos dados trabalhados, evidenciou que as áreas que receberam maior investimento através do OP foram identificadas como as mais carentes de serviços. As incertezas decorrentes dos questionamentos dos dados de esgotamento sanitário levaram à necessidade do aprofundamento do estudo, com a seleção de algumas favelas e a determinação do índice de atendimento baseado em avaliações relativas à existência de rede de esgotamento sanitário *oficial*, fundamentado nos estudos do Plano Municipal de Saneamento. Este estudo revelou que, nas áreas selecionadas, houve predominância de um atendimento muito inferior ao apontado pelos dados do IBGE. Portanto, a situação real se mostra muito mais desfavorável do que a anteriormente avaliada.

Realizou-se, então, a mesma superposição com os níveis de investimento através do OP, considerando-se os dados do Plano Municipal de Saneamento, apenas para o esgotamento sanitário, por considerar-se que não havia questionamento quanto aos dados do IBGE relativos ao abastecimento de água. Desse estudo, resultou uma confirmação da situação apontada pelos dados do IBGE — ainda que indicando um atendimento superestimado — que se refere à ausência de correspondência direta entre um elevado nível de investimentos em urbanização e o atendimento por esgotamento sanitário. A análise,

surpreendentemente, ainda apontou uma acentuada carência localizada especialmente nas áreas em que foram aplicados maiores investimentos.

O que se postula aqui é a não conformidade com a persistência da desigualdade, a injustificável aceitação de uma situação de convivência com a presença de dejetos no entorno peri-domiciliar (e todos os agravantes higiênico-sanitários decorrentes dessa situação). Menos enfatizada nesse estudo, mas igualmente relevante, é a degradação ambiental decorrente desta realidade, com o comprometimento dos recursos hídricos no meio urbano e suas implicações no ambiente como um todo.

Não se pode dizer que as duas políticas setoriais estudadas, de urbanização de favelas e de saneamento, tiveram comportamento semelhante em relação à questão da integração. É possível identificar vários momentos na elaboração da política de urbanização de favelas e no próprio processo de aperfeiçoamento do Orçamento Participativo em que foram realizados esforços no sentido da busca da integração, da atuação conjunta com outras políticas, especialmente a de saneamento. Os diversos convênios estabelecidos para viabilizar operacionalmente a execução de toda a infra-estrutura (integralmente), incluindo a de saneamento básico, foram elaborados por iniciativa do município. Os investimentos são feitos *a priori* pelo município, para depois (às vezes muito depois) serem ressarcidos pela Concessionária.

A política de saneamento, implementada através da COPASA, uma companhia estadual de saneamento, merece ser questionada, por este motivo, quanto aos seus propósitos de integração. Sua postura com relação às favelas, apesar de ter evoluído ao longo do período estudado, sempre demonstrou um tratamento distinto em relação aos investimentos na cidade formal. Não houve uma significativa mudança de postura quanto ao direito das comunidades ao

saneamento adequado. Tal situação pode ser avaliada, também, a partir da leitura de Boaventura de Sousa Santos:

Se o acesso a certos tipos de tecnologias é desigualmente distribuído entre sociedades e no interior de cada sociedade, há conseqüências da utilização dessas tecnologias — especialmente quando o acesso a estas passa por sistemas técnicos de grande escala ou organizações complexas (como acontece na energia, nos transportes, nas telecomunicações, no abastecimento de água e no saneamento público e na prestação de cuidados médicos, na saúde pública e na regulação ambiental) — que se fazem sentir mesmo sobre aqueles que não se beneficiam diretamente desse acesso a essas tecnologias [...] (SANTOS, 2005, p. 78).

André Monteiro da Costa, pesquisando a eficácia da política de saneamento nos anos de 1990, em relação às práticas de governança democrática implantadas no país a partir da redemocratização e da aprovação da Constituição de 1988, avalia:

[...] as companhias estaduais [de saneamento] têm uma enorme dificuldade de incorporar os elementos emergentes de descentralização e controle social. O corporativismo e os interesses de sua burocracia se constituem em elementos de resistência ao novo contexto e os constituem também como um grupo de interesse extremamente forte para manutenção das relações calcadas no modelo anterior. As alterações de ordem institucional requeridas pela Constituição de 1988 se constituem em ameaças a manutenção dessas organizações e do poder desses grupos. Dessa forma, estas agências estaduais permaneceram impermeáveis ao cidadão, reativas a mudanças, inclusive de seu próprio processo de desenvolvimento institucional, comprometendo a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços (COSTA, 2003, p. 64).

Os investimentos realizados em saneamento básico nas favelas foram, na maioria dos casos, motivados pela necessidade evidenciada pelo Orçamento Participativo. Como exceção, destaca-se o Programa PROSANEAR, conforme já mencionado, que promoveu a implantação de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário em algumas favelas da cidade. Destaca-se que a Vila Ventosa, na Regional Oeste, foi a única favela, dentre as estudadas, cujos dados

de atendimento (do Plano Municipal de Saneamento) foram compatíveis com um nível elevado de investimentos através do Orçamento Participativo. Contudo, ressalta-se que esse nível de atendimento pode ser creditado a atuação do PROSANEAR, no final da década de 1990. Esta informação aponta para a necessidade de um aprofundamento de estudos envolvendo programas como o PROSANEAR e sua atuação nas áreas de favelas.

Em relação à política de saneamento, o momento de rediscussão da Concessão, ocorrido em 2000 culminou com a assinatura do novo convênio em novembro de 2002. A aprovação da Lei n. 8.260, que estabelece a Política Municipal de Saneamento, adicionou novos e importantes elementos à arena de discussão da questão sanitária em Belo Horizonte, que são o Conselho Municipal de Saneamento e o Fundo Municipal de Saneamento. Através destes dois componentes do Sistema Municipal de Saneamento, foram abertas possibilidades de participação e deliberação de outros atores na questão, além do município e do estado. É possível esperar que essa participação evolua para o enfrentamento dos fatores que teceram situações como a apresentada nessa pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Mariza R.; AZEVEDO, Sérgio de. Cidade, poder público e movimento de favelados. In: POMPERMAYER, Malori José (Org.). *Movimentos sociais em Minas Gerais: emergência e perspectivas*. Belo Horizonte: UFMG, 1987.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Souza. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

BECKER, Bertha. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. In: *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 32. p. 47-55, 1991.

BELO HORIZONTE. Lei n. 3.995, de 16 de janeiro de 1985. Introduz dispositivos na lei n. 3.532, de 06 de janeiro de 1983. Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/dom>>. Acesso em: 12/05/2003.

BELO HORIZONTE. Lei n. 4034, de 25 de março de 1985. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano do município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/dom>>. Acesso em: 12/05/2003.

BELO HORIZONTE. Lei n.º 7.166/96. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no Município. 1996. FONTE: <<http://pbh.gov.br/mapas/leiuso/index.htm>>. Acesso em: 25/11/2004.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). *Plano estratégico de diretrizes de intervenção em vilas, favelas e conjuntos habitacionais de especial interesse social*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2000.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). *Resolução n.º II do Conselho Municipal de Habitação*. Dispõe sobre a aprovação da política habitacional para o município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1994.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental. *Resultados da II Conferência Municipal de Política Urbana e Ambiental*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2002. Mimeografado.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Superintendência do Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). *Plano Municipal de Saneamento*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2004.1 CD-ROM.

BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Portugal: Editorial Presença / Brasil: Editora Martins Fontes, 1981.

BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1., p. 83-119, jan./abr. 1986.

BRANDERBERGER, Francys. Banco de Experiências da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: 25/08/2004.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Indicadores sociais municipais 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

BRASIL. Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 de junho de 1993.

BRASIL. Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 de dezembro de 1979.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). *Manual de saneamento*. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde / Fundação Nacional de Saúde, 1999.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política nacional de desenvolvimento urbano*. 2004. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 15/05/05.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU. *Cadernos do Programa Habitar Brasil / BID*. Política municipal de habitação: orientações para formulação e implementação. v. 1. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ – FASE, 2001.

CAMPOS FILHO, Cândido M. As visões conflitantes do que é o planejamento urbano. In: CAMPOS FILHO, Cândido M. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo: São Paulo: Nobel, 1989. p. 5-28.

CARVALHO, Marília de F. D. A. *Urbanização de favela e questão ambiental: estudo comparativo de intervenções urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima*, em Belo Horizonte. 1997. 151 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

CHALHOUB, Sidney. Cortiços. In: CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p.15-59.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979.

CHOAY, Françoise. A história e o método em urbanismo. In: BRESCIANI, Stella (Org.). *Imagens da cidade: séculos XIX e XX*. São Paulo: Marco Zero / ANPUH – São Paulo / FAPESP, 1993. p. 13-27.

CLARK, David. *Introdução á geografia urbana*. São Paulo: DIFEL, 1985.

COSTA, André Monteiro da. *Avaliação da Política Nacional de Saneamento, Brasil – 1996/2000*. 2003. 248 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Programa de Doutorado em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2003.

COSTA, Geraldo M. *Organização do espaço urbano*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2003. Notas de aula.

COSTA, Geraldo M. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: ANPUR, 1999. p. 1-11.

COSTA, Geraldo M.; CANÇADO Vanessa L. A dimensão política das políticas setoriais urbanas: o caso do saneamento básico. In: FERNANDES, Edésio.; RUGANI, Jurema M. (Org.). *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB, 2002. p. 315-327.

COSTA, Heloísa S. M. Gestão urbana de controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do orçamento participativo em Belo Horizonte. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). *Regiões e cidade, cidade nas regiões: o desafio urbano regional*. São Paulo: Ed. UNESP / ANPUR, 2003. p.113-129.

COSTA, Heloísa S. M. Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MOR, Roberto L. (Coord.) *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR / UFMG: PBH, 1994. p. 51-77.

COSTA, Nilson do Rosário. *Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social*. São Paulo: HUCITEC, 1998. (Saúde em debate, Série didática).

COSTA, Silvano S.; MONTENEGRO, Marcos H. F. Requisitos na prestação dos serviços de saneamento: qualidade, universalidade e equidade social – padrões de eficiência e eficácia social. In: SANTO JR., O. A.; BRITTO, A. L.; PORTO, H. R. L. *Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social*. Rio de Janeiro: FASE, 1998.

DUARTE, Cristiane R.; SILVA, Osvaldo L.; BRASILEIRO, Alice. (Org.). *Favela, um bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro*. São Paulo: Pro-Editores, 1996.

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 133-167.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords. e co-autores). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Saneamento Básico em Belo Horizonte: trajetória em 100 anos – os serviços de água e esgoto*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro / Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1997.

GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e democracia. In: GENRO, T; SOUZA, U. (Org.) *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

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

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. *A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

IPPUR. *Nota metodológica a respeito da construção do ICH*. Disponível em <<http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/metrodata/ich>>. Acesso em: 05/01/05.

JACINTO, Claudinéia F.; LIBÂNIO Clarice. Participação comunitária em intervenções estruturais: a experiência do Programa Alvorada em Belo Horizonte. In: *Os desafios da cidade informal: trajetórias para a integração dos assentamentos peri-urbanos*. Anais. Belo Horizonte, 1995.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LUMEN – Instituto de Pesquisa. *Universo de atuação da URBEL: referências teórico-conceituais e teórico-metodológicas para a ação institucional e interinstitucional*. v. III: Proposta de Plano Operacional. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2000.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia *et al.* (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, Sérgio. *O urbano, esse (des)conhecido saber político*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Recife, n.3, p.39-59, nov. 2000.

MARX, Karl. *Elementos fundamentais para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858*. v. I. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores S/A, 1971.

MBOUP, Gora. Monitoring water and sanitation goals. In: *Datos e indicadores de avance*. Rio de Janeiro: ROLAC, 2005. 1 CD-ROM.

MELLO, Flávia C. Orçamento participativo em Belo Horizonte e a adoção de instrumentos de planejamento em sua metodologia: a utilização do mapa das áreas prioritárias para inclusão urbana e social na definição dos empreendimentos do OP 2003-2004. In: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal: *Anuário Estatístico de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte /

Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, 2003. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>>.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social. *Roteiro de Trabalho para Urbanização de Favelas* – Guia Prático. Belo Horizonte, 1987.

MONTE-MÓR, Roberto L. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. Dissertação (Mestrado) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1980.

MOREIRA, Terezinha. *Saneamento básico: desafios e oportunidades*. 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/basico.pdf>>. Acesso em 20/07/05.

MORENO, Eduardo. Monitoring secure tenure. In: *Datos e indicadores de avance*. Rio de Janeiro: ROLAC, 2005. 1 CD-ROM.

NAVARRO, Renato Godinho. Democracia e poder local: reflexões sobre a política habitacional em Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira G.; GODINHO, Maria Helena L. (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2003. p. 227-264.

NOVARA, Enrico. *A favela como patrimônio da comunidade*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103>> Acesso em: 31/05/05.

NOVARA, Enrico. Promover os talentos para reduzir a pobreza. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 48., v. 17, p. 101-123, maio/ago. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 01/07/2005.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed. Petrópolis: Vozes / São Paulo: CEBRAP, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. O estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 6., p. 36-54, jun./set. 1982.

PEIXOTO, João Batista. *O barulho da água: os municípios e a gestão dos serviços de saneamento*. São Paulo: Água e Vida, 1994.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. *Encruzilhadas do planejamento: repensando teorias e práticas*. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. 1 CD-ROM.

REZENDE, Sonally Cristina; HELLER, Leo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Ed. UFMG / Escola de Engenharia da UFMG, 2002.

RIBEIRO, Frank de Paula. *Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Instituto Pereira Passos (IPP). Estudo das diferenças intra-urbanas no Rio de Janeiro. In: *Datos e indicadores de avance*. Rio de Janeiro: ROLAC, 2005. 1 CD-ROM.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559.

SANTOS, Milton. Modernidade e memória. In: SANTOS, Milton. *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002. p. 25-29.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SPERLING, Cláudio Von; COSTA, Marcos. O controle da poluição hídrica industrial na Região Metropolitana de Belo Horizonte / PROSAM: particularidades de interesse. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. 19., 1997. *Anais...* Disponível em: <<http://www.abes.org.br>>. Acesso em: 20/02/2002.

TOPALOV, C. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Espaço & Debates*. São Paulo, Ano VIII, v. 1, n. 23., p. 5-30, 1988.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. *Urban indicators guidelines: monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals*, 2004.

URBEL. Levantamento de dados do universo de trabalho Belo Horizonte: URBEL, 2000. Mimeografado.

URBEL. Levantamento de dados do universo de trabalho. Belo Horizonte: URBEL, 1993. Mimeografado.

URBEL. Urbanização de favelas e prevenção em áreas de risco em Belo Horizonte. In: BONDUK, Nabil (Org.). *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996. p. 152-155.

VIANNA, Newton dos Santos. *Belo Horizonte, seu abastecimento de água e sistema de esgotos (1890-1973)*. Belo Horizonte: ABES, 1997.

ANEXO 1

CENSO 1991
SETORES SUBNORMAIS AGREGADOS POR FAVELA
DOMÍCIlios PARTICULARES PERMANENTES URBANOS

NUSETCEN	ID	NOME	DOM_P ART_P	POPULA _AO	SUBDISTRIT	ÁGUA			ESGOTO		%			
						ligados a rede geral com canaliz interna	%		N	%	SANRED EGER	SANCOM RDGE	SANFOS SEPT	SANCOM FSSP
05.63-0205	0	n/consta	14	56	LESTE	11	78,57%	78,57%	7	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%
05.64-0030	0	n/consta	79	328	NORDESTE	65	82,28%	82,28%	78	98,73%	81,01%	17,72%	0,00%	0,00%
05.67-0152	0	n/consta	136	496	OESTE	136	100,00%	100,00%	135	99,26%	97,79%	1,47%	0,00%	0,00%
05.67-0156	0	n/consta	107	451	OESTE	100	93,46%	93,46%	35	32,71%	28,04%	1,87%	2,80%	0,00%
05.67-0206	0	n/consta	174	757	OESTE	110	63,22%	63,22%	103	59,20%	52,30%	4,02%	2,87%	0,00%
05.68-0040	0	n/consta	54	205	PAMPULHA	9	16,67%	16,67%	12	22,22%	18,52%	3,70%	0,00%	0,00%
60.66-0009	0	n/consta	126	540	NORTE	126	100,00%	100,00%	123	97,62%	90,48%	7,14%	0,00%	0,00%
60.66-0017	0	n/consta	433	1.941	NORTE	388	89,61%	89,61%	243	56,12%	38,11%	18,01%	0,00%	0,00%
60.66-0018	0	n/consta	75	312	NORTE	73	97,33%	97,33%	-	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
60.69-0063	0	n/consta	117	582	VENDA NOVA	103	88,03%	77,78%	89	76,07%	53,85%	3,42%	18,80%	0,00%
05.63-0074	0	n/consta	107	449	LESTE	20	18,69%	18,69%	15	14,02%	14,02%	0,00%	0,00%	0,00%
agreg	1	1o de Maio	929	4.105	NORTE	803	86,44%	86,22%	815	87,73%	68,35%	18,51%	0,86%	0,00%
agreg	2	31 de março	441	1.874	NOROESTE	410	92,97%	92,97%	406	92,06%	84,58%	7,26%	0,23%	0,00%
05.62-0120	4	Acaba Mundo	60	290	CENTRO-SUL	33	55,00%	36,67%	10	16,67%	10,00%	0,00%	3,33%	3,33%
05.68-0106	5	Aeroporto	141	642	PAMPULHA	121	85,82%	85,82%	137	97,16%	69,50%	27,66%	0,00%	0,00%
agreg	6	Ag. Beira Linha (Dom Silverio,São	1.019	4.641	NORDESTE	783	76,84%	76,35%	283	27,77%	25,02%	2,26%	0,20%	0,29%
agreg	12	Alto Vera Cruz	3.718	16.520	LESTE	2.831	76,14%	75,63%	1.938	52,12%	40,40%	10,14%	1,26%	0,32%
05.65-0041	16	Antena	119	550	NOROESTE	118	99,16%	99,16%	58	48,74%	47,06%	1,68%	0,00%	0,00%
05.61-0069	17	Antenas	246	1.184	BARREIRO	230	93,50%	93,09%	175	71,14%	66,67%	4,07%	0,41%	0,00%
agreg	20	Apolônia	974	4.356	VENDA NOVA	686	70,43%	69,92%	253	25,98%	22,79%	3,08%	0,10%	0,00%
agreg	21	Atila de Paiva	394	1.762	BARREIRO	391	99,24%	98,73%	391	99,24%	94,16%	5,08%	0,00%	0,00%
agreg	24	Barão Homem de Melo I	409	1.712	OESTE	313	76,53%	75,31%	252	61,61%	50,12%	11,49%	0,00%	0,00%
60.66-0077	25	Baronesa de Santa Luzia	108	499	NORTE	95	87,96%	82,41%	1	0,93%	0,93%	0,00%	0,00%	0,00%
05.63-0131	28	Boa Vista	316	1.349	LESTE	247	78,16%	78,16%	222	70,25%	59,81%	10,44%	0,00%	0,00%
05.63-0098	29	Buraco Quente	154	597	LESTE	114	74,03%	74,03%	135	87,66%	66,88%	19,48%	1,30%	0,00%
agreg	30	Cabana do Pai Tomás	4.857	21.257	OESTE	4.295	88,43%	88,28%	4.545	93,58%	73,71%	18,20%	1,28%	0,39%
agreg	300	CAFEZAL (Conceição)	1.366	6.125	CENTRO-SUL	1.080	79,06%	79,06%	606	44,36%	37,41%	6,95%	0,00%	0,00%
agreg	32	Califórnia	771	3.506	NOROESTE	623	80,80%	80,67%	40	5,19%	4,93%	0,13%	0,13%	0,00%
agreg	199	CEMIG	818	3.903	BARREIRO	716	87,53%	87,04%	494	60,39%	53,67%	6,60%	0,12%	0,00%
60.66-0111	200	Clóris	47	208	NORTE	33	70,21%	70,21%	13	27,66%	27,66%	0,00%	0,00%	0,00%
05.63-0194	38	Conego Pinheiro	273	1.039	LESTE	273	100,00%	100,00%	261	95,60%	88,28%	6,96%	0,37%	0,00%
60.69-0144	90	Copacabana	266	1.197	VENDA NOVA	258	96,99%	92,86%	97	36,47%	34,59%	1,50%	0,38%	0,00%

CENSO 1991
SETORES SUBNORMAIS AGREGADOS POR FAVELA
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS

NUSETCEN	ID	NOME	DOM_P ART_P	POPULA _AO	SUBDISTRIT	ÁGUA			ESGOTO		%			
						ligados a rede geral com canaliz interna	%		N	%	SANRED EGER	SANCOM RDGE	SANFOS SEPT	SANCOM FSSP
05.65-0182	92	Coqueiral	434	2.008	NOROESTE	376	86,64%	86,64%	229	52,76%	48,39%	4,38%	0,00%	0,00%
05.63-0256	201	da Área	248	1.127	LESTE	146	58,87%	58,87%	42	16,94%	0,40%	0,81%	11,29%	4,44%
agreg	95	Delta	323	1.318	NOROESTE	303	93,81%	93,81%	317	98,14%	87,62%	5,88%	4,02%	0,62%
60.69-0113	99	Flamengo	50	259	VENDA NOVA	49	98,00%	98,00%	49	98,00%	98,00%	0,00%	0,00%	0,00%
05.63-0207	100	Flamengo / Taquaril	257	1.203	LESTE	204	79,38%	78,60%	34	13,23%	12,06%	1,17%	0,00%	0,00%
05.67-0120	105	Guaratã	324	1.366	OESTE	297	91,67%	91,05%	39	12,04%	11,11%	0,93%	0,00%	0,00%
agreg	106	Imbaúbas	467	2.026	OESTE	413	88,44%	88,44%	443	94,86%	71,31%	23,55%	0,00%	0,00%
05.67-0143	121	Madre Gertrudes III	118	498	OESTE	77	65,25%	65,25%	105	88,98%	24,58%	0,00%	54,24%	10,17%
60.69-0134	126	Mantiqueira	193	939	VENDA NOVA	181	93,78%	80,83%	146	75,65%	68,91%	6,74%	0,00%	0,00%
agreg	131	Marçola	1.618	7.254	CENTRO-SUL	1.131	69,90%	69,90%	727	44,93%	38,26%	5,50%	0,93%	0,25%
agreg	65	Mariano de Abreu	549	2.818	LESTE	410	74,68%	74,68%	414	75,41%	70,31%	3,28%	1,28%	0,55%
05.65-0058	134	Marmiteiros	126	574	NOROESTE	122	96,83%	96,83%	101	80,16%	68,25%	11,90%	0,00%	0,00%
60.69-0083	210	Minas Caixa	237	1.189	VENDA NOVA	229	96,62%	95,78%	227	95,78%	87,76%	1,27%	6,75%	0,00%
05.62-0235	136	Monte São José	220	942	CENTRO-SUL	217	98,64%	98,64%	205	93,18%	82,27%	10,91%	0,00%	0,00%
agreg	7	Morro das Pedras	3.436	15.890	OESTE	2.564	74,62%	74,56%	2.384	69,38%	60,30%	8,41%	0,55%	0,12%
agreg	137	Nossa Senhora Aparecida	536	2.458	VENDA NOVA	461	86,01%	85,07%	375	69,96%	60,26%	9,14%	0,37%	0,19%
agreg	138	Nossa Senhora Aparecida	1.011	4.573	CENTRO-SUL	887	87,73%	87,73%	645	63,80%	59,55%	4,15%	0,10%	0,00%
agreg	140	Nossa Senhora de Fátima	1.752	8.632	CENTRO-SUL	613	34,99%	34,70%	75	4,28%	3,08%	0,63%	0,23%	0,34%
05.63-0200	141	Nossa Senhora do Rosário	252	1.093	LESTE	250	99,21%	99,21%	247	98,02%	92,46%	5,56%	0,00%	0,00%
60.69-0120	142	Nova América	111	510	VENDA NOVA	106	95,50%	95,50%	71	63,96%	31,53%	32,43%	0,00%	0,00%
agreg	143	Nova Cachoeirinha I	536	2.419	NOROESTE	466	86,94%	86,94%	477	88,99%	83,77%	5,04%	0,19%	0,00%
05.64-0086	145	Nova Cachoeirinha IV	174	723	NORDESTE	135	77,59%	77,59%	126	72,41%	70,69%	1,72%	0,00%	0,00%
05.61-0169	211	Nova dos Milionários	157	713	BARREIRO	157	100,00%	99,36%	149	94,90%	92,36%	2,55%	0,00%	0,00%
05.68-0043	151	Novo Ouro Preto	260	1.146	PAMPULHA	211	81,15%	74,62%	150	57,69%	44,23%	11,54%	1,15%	0,77%
05.63-0212	152	Novo São Lucas, Cafezal, N. S. Cd	523	2.246	LESTE	269	51,43%	49,90%	111	21,22%	18,74%	2,29%	0,00%	0,19%
05.68-0009	155	Paquetá	154	743	PAMPULHA	150	97,40%	97,40%	134	87,01%	64,29%	21,43%	0,65%	0,65%
agreg	157	Parque da Aviação	179	802	NORTE	129	72,07%	68,72%	32	17,88%	16,20%	1,68%	0,00%	0,00%
05.65-0331	158	Peru	301	1.237	NOROESTE	287	95,35%	95,35%	268	89,04%	83,72%	5,32%	0,00%	0,00%
05.61-0086	161	Piratinga	386	1.878	BARREIRO	376	97,41%	97,41%	159	41,19%	38,08%	2,07%	1,04%	0,00%
agreg	162	Prado Lopes	1.616	6.936	NOROESTE	1.411	87,31%	87,31%	1.453	89,91%	70,05%	19,86%	0,00%	0,00%
agreg	8	Santa Lúcia (Barragem)	3.040	13.969	CENTRO-SUL	1.872	61,58%	61,51%	1.854	60,99%	43,55%	13,29%	2,73%	1,41%
60.69-0108	166	Santa Mônica	283	1.358	VENDA NOVA	273	96,47%	96,47%	281	99,29%	87,28%	12,01%	0,00%	0,00%

CENSO 1991
SETORES SUBNORMAIS AGREGADOS POR FAVELA
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS

NUSETCEN	ID	NOME	DOM_P ART_P	POPULA _AO	SUBDISTRIT	ÁGUA		ESGOTO		%				
						ligados a rede geral com canaliz interna	%	N	%	SANRED EGER	SANCOM RDGE	SANFOS SEPT	SANCOM FSSP	
05.68-0099	167	Santa Rosa	195	860	PAMPULHA	112	57,44%	57,44%	85	43,59%	38,97%	4,62%	0,00%	0,00%
agreg	168	Santana do Cafezal	976	4.532	CENTRO-SUL	802	82,17%	82,17%	447	45,80%	35,35%	3,07%	6,45%	0,92%
05.65-0224	169	Santo Antônio	132	552	NOROESTE	127	96,21%	94,70%	113	85,61%	85,61%	0,00%	0,00%	0,00%
agreg	171	São Benedito	435	2.042	NORDESTE	434	99,77%	99,77%	408	93,79%	88,74%	5,06%	0,00%	0,00%
agreg	175	São João Batista	545	2.595	VENDA NOVA	391	71,74%	71,74%	332	60,92%	56,70%	4,22%	0,00%	0,00%
60.69-0107	176	São José / Céu Azul	169	789	VENDA NOVA	96	56,80%	56,80%	83	49,11%	44,38%	4,73%	0,00%	0,00%
agreg	177	São José A	1.641	7.401	NOROESTE	1.163	70,87%	70,57%	19	1,16%	0,85%	0,30%	0,00%	0,00%
05.64-0094	179	São Paulo / Modelo / Carioca (ID 3	365	1.667	NORDESTE	326	89,32%	89,32%	116	31,78%	26,85%	4,66%	0,27%	0,00%
05.64-0095	178	São Paulo Andiroba	326	1.444	NORDESTE	217	66,56%	66,56%	194	59,51%	54,60%	4,91%	0,00%	0,00%
05.63-0174	180	São Rafael	335	1.515	LESTE	278	82,99%	82,99%	263	78,51%	54,03%	24,48%	0,00%	0,00%
agreg	9	São Tomáz / São Bernardo / Aerop	956	4.429	NORTE	797	83,37%	83,26%	599	62,66%	49,06%	8,58%	3,97%	1,05%
05.68-0108	9	São Tomáz / São Bernardo / Aerop	282	1.275	PAMPULHA	118	41,84%	41,84%	6	2,13%	0,71%	0,00%	0,71%	0,71%
05.63-0097	181	São Vicente	143	564	LESTE	142	99,30%	99,30%	121	84,62%	71,33%	13,29%	0,00%	0,00%
agreg	183	Senhor dos Passos	787	3.233	NOROESTE	688	87,42%	87,42%	700	88,95%	69,00%	19,95%	0,00%	0,00%
60.69-0140	184	Serra Verde	54	270	VENDA NOVA	20	37,04%	35,19%	7	12,96%	9,26%	3,70%	0,00%	0,00%
agreg	185	SESC	277	1.264	VENDA NOVA	227	81,95%	81,95%	92	33,21%	33,21%	0,00%	0,00%	0,00%
agreg	186	Sport Club	440	1.870	OESTE	385	87,50%	87,27%	102	23,18%	1,82%	0,23%	18,86%	2,27%
agreg	187	Sumaré	745	3.459	NOROESTE	731	98,12%	98,12%	665	89,26%	72,48%	16,78%	0,00%	0,00%
agreg	81	Taquaril	1.683	8.158	LESTE	767	45,57%	45,57%	79	4,69%	4,04%	0,30%	0,36%	0,00%
05.64-0126	190	Tiradentes	311	1.409	NORDESTE	254	81,67%	81,67%	272	87,46%	79,42%	8,04%	0,00%	0,00%
60.64-0157	192	Três Marias	343	1.478	NORDESTE	322	93,88%	93,88%	310	90,38%	81,05%	9,33%	0,00%	0,00%
05.63-0250	193	União	204	884	LESTE	181	88,73%	88,73%	196	96,08%	88,73%	7,35%	0,00%	0,00%
05.64-0093	194	Universitários	100	459	NORDESTE	96	96,00%	96,00%	80	80,00%	63,00%	17,00%	0,00%	0,00%
agreg	195	Universo	901	4.183	VENDA NOVA	693	76,91%	76,25%	243	26,97%	25,75%	1,11%	0,11%	0,00%
60.69-0064	196	Várzea da Palma	228	1.101	VENDA NOVA	169	74,12%	70,61%	73	32,02%	30,26%	1,75%	0,00%	0,00%
agreg	197	Ventosa	1.350	6.639	OESTE	1.002	74,22%	74,22%	1.095	81,11%	67,78%	12,15%	0,96%	0,22%
05.64-0054	202	Vila da Paz (Coqueiros)	108	410	NORDESTE	105	97,22%	93,52%	102	94,44%	85,19%	8,33%	0,93%	0,00%

41.085

MÉDIA	79,11%	78,52%		58,24%	48,95%	7,52%	1,52%	0,25%
MÁXIMO	37,04%	35,19%		2,13%	0,71%	0,00%	0,00%	0,00%
MÍNIMO	99,30%	99,30%		96,08%	88,73%	19,95%	18,86%	2,27%
DESVIO PADRÃO	19,69%	19,81%		35,21%	31,76%	6,60%	4,57%	0,60%

ANEXO 2

CENSO 2000

SETORES SUBNORMAIS AGREGADOS POR FAVELA
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS

NUSETCEN	ID	NOME	DOM_ PART_ P	POPU- LAÇÃO	REGIONAL	AGUA		ESGOTO			
						ligados a rede geral c/ canaliz interna	%	N	%	SANRED EGER	SANFOS SEPT
agreg	1	1o de Maio	1.045	4.024	Norte	967	92,54%	1.039	99,43%	99,33%	0,10%
agreg	2	31 de Março	487	1.852	Noroeste	483	99,18%	484	99,38%	99,38%	0,00%
05.62-0143	4	Acaba Mundo	283	1.251	Centro-Sul	213	75,27%	229	80,92%	80,21%	0,71%
05.68-0045	5	Aeroporto	139	597	Pampulha	137	98,56%	138	99,28%	99,28%	0,00%
agreg	6	Ag. Beira Linha (Dom Silverio,São	971	4.307	Nordeste	946	97,43%	695	71,58%	69,00%	2,57%
agreg	12	Alto Vera Cruz	4.218	16.835	Leste	3.795	89,97%	3.505	83,10%	82,72%	0,38%
05.65-0332	15	Anel Rodoviário Maloca	232	960	Noroeste	223	96,12%	198	85,34%	84,91%	0,43%
05.65-0308	16	Antena	151	590	Noroeste	140	92,72%	34	22,52%	22,52%	0,00%
25.61-0075	17	Antenas	348	1.388	Barreiro	338	97,13%	334	95,98%	95,98%	0,00%
agreg	20	Apolônia	1.491	6.006	Venda Nova	1.321	88,60%	1.102	73,91%	72,90%	1,01%
agreg	21	Atila de Paiva	425	1.731	Barreiro	412	96,94%	423	99,53%	99,53%	0,00%
agreg	24	Barão Homem de Melo I	453	1.699	Oeste	400	88,30%	452	99,78%	87,86%	11,92%
60.66-0057	25	Baronesa de Santa Luzia	58	565	Norte	57	98,28%	17	29,31%	29,31%	0,00%
agreg	28	Boa Vista	378	1.602	Leste	375	99,21%	334	88,36%	88,36%	0,00%
05.63-0185	29	Buraco Quente	138	901	Leste	129	93,48%	136	98,55%	98,55%	0,00%
agreg	30	Cabana do Pai Tomás	5.918	22.578	Oeste	5.654	95,54%	5.772	97,53%	96,69%	0,84%
agreg	0	CAFEZAL (Conceição)	1.786	7.020	Centro-Sul	1.693	94,79%	1.490	83,43%	83,09%	0,34%
agreg	32	Califórnia	1.087	4.341	Noroeste	1.045	96,14%	624	57,41%	57,41%	0,00%
05.64-0144	35	Carioca	112	460	Nordeste	109	97,32%	106	94,64%	94,64%	0,00%
agreg	199	CEMIG	1.282	5.027	Barreiro	1.166	90,95%	1.030	80,34%	79,80%	0,55%
60.66-0060	200	Clóris	234	791	Norte	231	98,72%	154	65,81%	65,81%	0,00%
05.63-0099	38	Conego Pinheiro	305	1.046	Leste	299	98,03%	299	98,03%	96,07%	1,97%
60.69-0228	68	Conjunto Minas Caixa/Vila Minas C	172	701	Venda Nova	172	100,00%	172	100,00%	100,00%	0,00%
60.69-0252	90	Copacabana	368	1.564	Venda Nova	361	98,10%	318	86,41%	85,60%	0,82%
agreg	92	Coqueiral	558	2.239	Noroeste	551	98,75%	529	94,80%	94,80%	0,00%
05.63-0253	201	da área	525	2.197	Leste	498	94,86%	214	40,76%	40,76%	0,00%
agreg	95	Delta	398	1.540	Noroeste	375	94,22%	373	93,72%	93,47%	0,25%
60.69-0044	99	Flamengo	140	578	Venda Nova	136	97,14%	72	51,43%	51,43%	0,00%
agreg	100	Flamengo / Taquaril	402	1.508	Leste	378	94,03%	182	45,27%	43,53%	1,74%
agreg	106	Imbaúbas	570	2.113	Oeste	529	92,81%	565	99,12%	98,95%	0,18%
60.69-0077	113	Jardim Leblon/Várzea da Palma(ID	302	1.177	Venda Nova	289	95,70%	120	39,74%	39,74%	0,00%
05.63-0209	63	João Pio de Souza	390	1.710	Leste	336	86,15%	286	73,33%	63,85%	9,49%

CENSO 2000
SETORES SUBNORMAIS AGREGADOS POR FAVELA
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS

NUSETCEN	ID	NOME	DOM_ PART_P	POPU- LAÇÃO	REGIONAL	ÁGUA		ESGOTO			
						ligados a rede geral c/ canaliz interna	%	N	%	SANRED EGER	SANFOS SEPT
25.67-0002	121	Madre Gertrudes III	165	595	Oeste	162	98,18%	45	27,27%	25,45%	1,82%
60.69-0203	126	Mantiqueira	306	1.192	Venda Nova	306	100,00%	286	93,46%	93,14%	0,33%
agreg	131	Marçola	1.913	7.925	Centro-Sul	1.588	83,01%	1.707	89,23%	85,00%	4,23%
agreg	65	Mariano de Abreu	846	3.649	Leste	806	95,27%	796	94,09%	94,09%	0,00%
05.65-0168	134	Marmiteiros	143	591	Noroeste	136	95,10%	143	100,00%	100,00%	0,00%
05.62-0377	136	Monte São José	202	868	Centro-Sul	192	95,05%	196	97,03%	97,03%	0,00%
agreg	7	Morro das Pedras	3.872	15.791	Oeste	3.634	93,85%	3.726	96,23%	93,83%	2,40%
agreg	138	Nossa Senhora Aparecida	1.246	5.033	Centro-Sul	1.207	96,87%	1.230	98,72%	97,99%	0,72%
agreg	137	Nossa Senhora Aparecida	500	2.017	Venda Nova	472	94,40%	342	68,40%	68,20%	0,20%
agreg	140	Nossa Senhora de Fátima	2.566	10.461	Centro-Sul	1.881	73,30%	1.313	51,17%	49,84%	1,33%
05.63-0003	141	Nossa Senhora do Rosário	273	1.065	Leste	272	99,63%	271	99,27%	99,27%	0,00%
agreg	143	Nova Cachoeirinha I	724	2.928	Noroeste	717	99,03%	720	99,45%	99,31%	0,14%
05.64-0083	145	Nova Cachoeirinha IV	196	765	Nordeste	195	99,49%	193	98,47%	98,47%	0,00%
25.61-0194	211	Nova dos Milionários	188	729	Barreiro	162	86,17%	188	100,00%	100,00%	0,00%
agreg	151	Novo Ouro Preto	375	1.497	Pampulha	338	90,13%	138	36,80%	36,27%	0,53%
agreg	152	Novo São Lucas, Cafezal, N. S. Cd	547	2.207	Leste	535	97,81%	510	93,24%	93,24%	0,00%
05.68-0017	155	Paquetá	173	698	Pampulha	173	100,00%	173	100,00%	100,00%	0,00%
agreg	157	Parque da Aviação	303	1.213	Norte	285	94,06%	32	10,56%	10,56%	0,00%
05.65-0394	158	Peru	304	1.123	Noroeste	302	99,34%	299	98,36%	98,36%	0,00%
agreg	161	Piratininga	587	2.356	Barreiro	527	89,78%	495	84,33%	84,33%	0,00%
agreg	162	Prado Lopes	1.457	6.083	Noroeste	1.290	88,54%	1.441	98,90%	98,76%	0,14%
agreg	8	Santa Lúcia (Barragem)	3.742	15.241	Centro-Sul	3.276	87,55%	3.246	86,75%	85,54%	1,20%
60.69-0090	166	Santa Mônica	319	1.331	Venda Nova	309	96,87%	315	98,75%	98,75%	0,00%
05.68-0127	167	Santa Rosa	266	1.125	Pampulha	266	100,00%	265	99,62%	99,25%	0,38%
agreg	168	Santana do Cafezal	1.850	7.516	Centro-Sul	1.596	86,27%	1.537	83,08%	81,46%	1,62%
05.65-0266	169	Santo Antônio	170	662	Noroeste	162	95,29%	144	84,71%	84,71%	0,00%
agreg	171	São Benedito	476	2.008	Nordeste	453	95,17%	475	99,79%	99,58%	0,21%
agreg	175	São João Batista	753	3.125	Venda Nova	729	96,81%	495	65,74%	65,60%	0,13%
60.69-0173	176	São José / Céu Azul	217	956	Venda Nova	208	95,85%	186	85,71%	84,79%	0,92%
agreg	177	São José A	2.103	8.354	Noroeste	1.960	93,20%	274	13,03%	11,94%	1,09%
05.64-0142	179	São Paulo / Modelo	373	1.390	Nordeste	326	87,40%	239	64,08%	64,08%	0,00%
05.64-0143	178	São Paulo Andiroba	264	971	Nordeste	260	98,48%	241	91,29%	89,02%	2,27%

CENSO 2000
SETORES SUBNORMAIS AGREGADOS POR FAVELA
DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS

NUSETCEN	ID	NOME	DOM_ PART_P	POPU- LAÇÃO	REGIONAL	ÁGUA		ESGOTO			
						ligados a rede geral c/ canaliz interna	%	N	%	SANRED EGER	SANFOS SEPT
05.63-0013	180	São Rafael	390	1.530	Leste	373	95,64%	377	96,67%	96,67%	0,00%
agreg	9	São Tomáz / São Bernardo / Aerop	550	2.145	Pampulha	524	95,27%	418	76,00%	75,45%	0,55%
agreg	9	São Tomáz / São Bernardo / Aerop	1.188	4.862	Norte	1.012	85,19%	787	66,25%	66,25%	0,00%
05.63-0187	181	São Vicente	154	587	Leste	151	98,05%	152	98,70%	98,70%	0,00%
agreg	183	Senhor dos Passos	831	3.138	Noroeste	773	93,02%	792	95,31%	94,95%	0,36%
60.69-0230	184	Serra Verde	63	294	Venda Nova	62	98,41%	3	4,76%	4,76%	0,00%
60.69-0053	185	SESC	136	506	Venda Nova	135	99,26%	123	90,44%	90,44%	0,00%
agreg	186	Sport Club	251	931	Oeste	242	96,41%	92	36,65%	36,25%	0,40%
agreg	187	Sumaré	841	3.371	Noroeste	806	95,84%	783	93,10%	92,98%	0,12%
agreg	81	Taquaril	3.966	16.312	Leste	3.351	84,49%	2.248	56,68%	52,82%	3,86%
agreg	190	Tiradentes	313	1.290	Nordeste	309	98,72%	313	100,00%	100,00%	0,00%
agreg	192	Três Marias	457	1.731	Nordeste	450	98,47%	449	98,25%	97,81%	0,44%
05.63-0140	193	União	210	825	Leste	210	100,00%	210	100,00%	100,00%	0,00%
05.64-0130	194	Universitários	122	461	Nordeste	117	95,90%	62	50,82%	48,36%	2,46%
agreg	195	Universo	1.098	4.331	Venda Nova	1.041	94,81%	273	24,86%	15,94%	8,93%
agreg	197	Ventosa	1.558	6.996	Oeste	1.503	96,47%	1.532	98,33%	98,20%	0,13%
05.68-0120	216	Vietnã	126	452	Pampulha	107	84,92%	-	0,00%	0,00%	0,00%
05.64-0058	202	Vila da Paz (Coqueiros)	118	403	Nordeste	117	99,15%	114	96,61%	96,61%	0,00%
05.68-0129	0	Vila Real II	201	758	Pampulha	105	52,24%	116	57,71%	56,72%	1,00%
05.67-0222	0	(não abrange favela)	222	885		200	90,09%	115	51,80%	51,80%	0,00%
60.64-0027	0	(não abrange favela)	262	1.059		48	18,32%	28	10,69%	10,69%	0,00%
05.67-0144	0	(não abrange favela)	234	896		234	100,00%	233	99,57%	98,72%	0,85%
05.67-0145	0	(não abrange favela)	108	394		108	100,00%	107	99,07%	95,37%	3,70%
60.66-0068	0	(não abrange favela)	118	419		118	100,00%	-	0,00%	0,00%	0,00%
60.69-0087	0	(não abrange favela)	168	664		158	94,05%	117	69,64%	69,64%	0,00%
60.66-0171	0	(não abrange favela)	132	530		126	95,45%	124	93,94%	93,94%	0,00%
60.69-0109	0	(não abrange favela)	122	513		117	95,90%	94	77,05%	75,41%	1,64%
05.68-0130	0	(não abrange favela)	53	201		44	83,02%	36	67,92%	66,04%	1,89%

MÍNIMO	90,68%	68,24%	0,94%
MÁXIMO	100,00%	100,00%	8,93%
MÍNIMO	18,32%	0,00%	0,00%
DESVIO PADRÃO	17,06%	34,05%	1,91%

APÊNDICE



URBEL Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte

Situação atual dos Planos Globais Específicos (PGE) - dezembro/2.004

PGE's concluídos					
PGE	nº de Vilas	Regional	População	Área (m ²)	Finalização
01. Vila Senhor dos Passos	1	NO	3.800	121.948	
02. Vila Ventosa	1	O	7.791	192.239	
03. Vila Barão Homem de Melo	1	O	3.641	61.783	
04. Conjunto Santa Maria	1	CS	3225	64.607	
05. Vila Califórnia	1	NO	5.062	94.978	set/1.999
06. Vila Pedreira Prado Lopes	1	NO	8.900	142.363	nov/1.999
07. Vila São Francisco das Chagas (Peru)	1	NO	859	28.009	mai/2.000
08. Vila Ponta Porã	1	L	990	13.148	mai/2.000
09. Vila Alto Vera Cruz	1	L	30.186	863.660	mai/2.000
10. Vila Novo Ouro Preto	1	P	1.107	37.023	fev/2.001
11. Conjunto Taquaril (Setores 10, 11 e 12 partes dos 1, 2, 5, 6, 7 e 9)	1	L	30.204	1.052.693	set/2.001
12. Aglomerado da Serra	6	CS	46.086	1.367.797	dez/2.001
13. Vista do Sol	1	NE	4.883	273.732	jul/2.001
14. Conjunto Jardim Felicidade	1	N	17.052	767.876	jul/2.001
15. Vilas São Tomás/Aeroporto	2	N	10.436	405.246	nov/2.001
16. Vilas Suzana I e II	2	P	1.063	54.198	nov/2.001
17. Vila São Miguel	1	P	517	6.889	nov/2.001
18. Conjunto Mariano de Abreu/Boa Vista	2	L	5.559	178.383	nov/2.002
19. Vila Nossa Senhora do Rosário	1	L	812	26.650	nov/2.002
20. Vilas Antena/Jd Alvorada/Jd Montanhês	3	NO	3.521	226.009	nov/2.002
21. Vila Coqueiral	1	NO	2.075	68.437	nov/2.002
22. Vila Cemig	1	B	6.901	230.805	nov/2.002
23. Vila Bernadete	1	B	1.973	112.441	nov/2.002
24. Vilas Mangueiras/Antenas/União	3	B	1.592	73.987	nov/2.002
25. Vila Apolônia	1	VN	7.669	204.687	nov/2.002
26. Vila São João Batista	1	VN	2.808	84.907	nov/2.002
27. Aglomerado Morro das Pedras/Pantanal	8	O	19.826	818.350	abr/2.004
28. Aglomerado Santa Lúcia	3	CS	16.914	442.771	abr.2.004
29. Vila Guaratã/Ambrosina	1	O	2.061	103.608	abr.2.004
Total de PGE's concluídos: 29					
Total de Vilas/Conjuntos: 50					
População já contemplada: 243.376					
Área total: 8.119.224 m² ou 811,92 ha					

PGE's em andamento				
PGE	nº de Vilas	Regional	População	Área (m ²)
1. Vila Acaba Mundo	1	CS	1.346	35.313
2. Vila Humaitá (Inestã)	1	NE	458	13.610
3. Vila São Sebastião (Universitários)	1	NE	298	5446
4. Vila Novo Paraíso	1	O	194	19.303
5. Vila São Vicente	1	L	2.092	14.912
6. Vila Calafate	1	O	1.680	57.000
Total PGE's em andamento: 06				
Total de Vilas: 06				
População a ser beneficiada: 6.058				
Área total: 145.584 m² ou 14,56 ha				

1. A Vila Calafate não está incluída, até este momento, no Universo de Trabalho da URBEL. O trabalho em andamento na Vila é o Plano de Diretrizes de Remoção e Reassentamento.

PGE's previstos				
PGE	nº de Vilas	Regional	População	Área
01. Vila Cabana	1	O	22.978	481.459
02. Conj. Ribeiro de Abreu (Novo Aarão Reis)	1	N	6.037	510.821
03. Vila Madre Gertrudes I (São José)	1	O	3.616	56.310
04. Vila Madre Gertrudes II (Divinéia)	1	O		8.094
05. Vila Madre Gertrudes III (Moinho)	1	O		41.052
06. Vila Madre Gertrudes IV e V (Maracas)	1	O		29.912
07. Vila Custodinha (Imperial)	1	O		185
08. Vila Sport Club	1	O	1.457	59.327
09. Conj. João Pio de Souza (Fazendinha)	1	L	2.592	137.349
10. Vila Embaúbas	1	O	1.890	36.936
11. Vila Sumaré	1	NO	1.508	87.381
12. Complexo Várzea da Palma	4	VN	349	4.164
13. Vila Nova Cachoeirinha (I e II)	2	NO	3.343	77.513
14. Vila Jardim do Vale	1	B	1168	47.727
15. Vila Piratininga	1	B	2.348	83.176
16. Vila Santa Rosa	1	P	1.100	23.242
17. Vila Paquetá	1	P	722	12.843
18. Vila Nossa Senhora Aparecida	1	VN	1.491	68.267
19. Conjunto Minas Caixa	2	VN	7.266	222.866
20. Vila São Rafael	1	L	2.117	28.454
21. Vila Trevo (ver observação)	1	P	209	9.355
22. Vila Tiradentes	1	NE	1.554	41.123
23. Vila 1º de Maio	1	N	4.838	147.313
24. Vila Biquinhas	1	N	1.353	102.864
25. Vila Alto da Antena (Cemig)	1	B	—	—
Total de PGE's previstos: 25				
Total de Vilas/Conjuntos: 30				
População a ser beneficiada: 68.121				
Área total: 2.327.204 m² ou 232,72 ha				

Observação importante:

1. As vilas Trevo e Jardim do Vale não estão incluídas, até este momento, no Universo de Trabalho da URBEL. Na atualização dos dados, prevista para 2.005, quando da elaboração do PGE, será avaliada suas inclusões no Universo de Trabalho da URBEL.
2. Os dados de população e área relativos a Vila Alto da Antena estão incluídos na Vila Cemig.
3. Nas Vilas Biquinhas e Alto da Antena está sendo previsto um novo formato de trabalho, O PDRR (Plano de Diretrizes de Remoção e Reassentamento).

QUADRO GERAL
a) TOTAL DE PGE's (concluídos, em andamento e previstos): 60
b) TOTAL DE VILAS/CONJUNTOS (concluídos, em andamento e previstos): 86
c) POPULAÇÃO (beneficiada, a ser beneficiada): 316.387
d) ÁREA TOTAL: 10.592.012 m ² ou 1.059,20 ha
e) % do número de vilas/favelas/conjuntos beneficiadas/a ser beneficiadas: 42,57
f) % da população de vilas/favelas/conjuntos beneficiada/a ser beneficiada: 65,98
g) % de área de vilas/favelas/conjuntos beneficiada/a ser beneficiada: 67,14

Observações importantes:

1. Os dados relativos aos PGE's em andamento e previstos encontram-se ainda em fase de levantamento tratando-se portanto de estimativas ou de dados obtidos da Tabela de Áreas de Atuação da SMHAB/URBEL.
2. Não estão computados os dados relativos aos conjuntos posteriores a 1993.