



2 CARTOGRAFIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BH

V.2

ORG.

NATACHA RENA

GISELA BARCELLOS DE SOUZA

ANA ISABEL DE SÁ

MAÍRA RAMIREZ NOBRE

2

CARTOGRAFIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BH

V.2

ORG.

NATACHA RENA

GISELA BARCELLOS DE SOUZA

ANA ISABEL DE SÁ

MAÍRA RAMIREZ NOBRE

Copyright 2022 by Indisciplinar

Capa

Anderson Chagas, Daniel Vieira e equipe do projeto

Organização

Natacha Rena, Gisela Barcellos de Souza, Ana Isabel de Sá e Maíra Ramirez Nobre

Editoração final

Maíra Ramirez Nobre

Diagramação

Anderson Chagas, Daniel Vieira e Henrique Porto

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

Cartografia do orçamento participativo em BH: volume II / organização Natacha Rena... [et al.].
-- 1. ed. -- Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022.

Outros organizadores: Gisela Barcellos de Souza, Ana Isabel de Sá, Maíra Ramirez Nobre.
ISBN 978-65-87808-40-6 (e-book)

1. Administração pública 2. Democracia 3. Gestão pública 4. Orçamentos públicos 5.
Participação do cidadão I. Rena, Natacha. II Souza, Gisela Barcellos. III. Sá, Ana Isabel de. IV.
Nobre, Maíra Ramirez.

22-121978

CDD-323.042

Índices para catálogo sistemático:

1. Participação cidadã: Ciência política 323.042

[2022]

Editora Agência de Iniciativas Cidadãs

Rua Monte Carmelo, 20, Floresta

Belo Horizonte – MG

Telefone: (31) 3217-7600

2

**CARTOGRAFIA
DO
ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO
EM
BH**

V.2

ORG.

NATACHA RENA

GISELA BARCELLOS DE SOUZA

ANA ISABEL DE SÁ

MAÍRA RAMIREZ NOBRE

AGRADECIMENTOS

Esta publicação foi viabilizada pela Emenda Parlamentar 14080020, de autoria do mandato do deputado federal Patrus Ananias (PT-MG), ao qual direcionamos nossos agradecimentos. Agradecemos também a todos os pesquisadores que de alguma forma se envolveram no desenvolvimento desta cartografia, bem como à Arlete Soares pelo o suporte administrativo e às agências de fomento Capes, CNPQ e Fapemig. Somos gratos, ainda, à Proex, à Escola de Arquitetura da UFMG, à Professora Ana Clara Mourão e equipe do LabGeo, à Universidade Federal de Santa Catarina na personificação da Professora Maria Tonelli e da Arquiteta Susan Oliveira e, também, à Universidade de Santiago de Cabo Verde, seus Professores Nardi Souza e Pedro Matos e alunos do mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. Agradecemos, ainda, aos palestrantes e alunos envolvidos nos webinários e disciplinas desenvolvidos por esta pesquisa; aos técnicos da PBH dedicados ao Orçamento Participativo; às lideranças comunitárias com quem estabelecemos parcerias; aos movimentos sociais e às associações comunitárias envolvidos neste processo (MTD, MNLM, Ocupação Pátria Livre, Casa Pai Jacob do Oriente, Obras Sociais Senhora da Glória, Comunidade Nossa Senhora da Glória, Comunidade Maria Madalena, Paróquia de Todos os Santos, Comunidade Nossa Senhora da Boa União, Convivium Emaús, Programa Fica Vivo, CRAS Providência, EE Hilton Rocha e ao Coletivo Articulando Redes, Fortalecendo Comunidades), bem como a todos os moradores dos Bairros Pedreira Prado Lopes, Senhor dos Passos e Primeiro de Maio. Agradecemos também, à Fundação Municipal de Cultura (FMC), ao Espaço do Conhecimento da UFMG e às suas diretoras Diomira Maria Cicci Pinto Faria e Sibelle Diniz, às Professoras curadoras da Mostra Universidade Cidade – Júnia Ferrari e Marcela Brandão -, aos gestores dos Centros Culturais da Rede Municipal Leandro Dias, Nilson Gonçalves, Marcela Bedeschi, Violeta Penna, Chiquinho Maciel e a todos os outros que se dedicam à função da gestão cultural em Belo Horizonte. Agradecemos, ainda, aos envolvidos no Workshop Geodesign e Orçamentos Participativos Digitais em BH, bem como aos estudantes que participaram da disciplina Centros Culturais e Orçamento Participativo (Ana Luiza de Moura Silva, Caio Emídio de Mendonça, Julianne Pinheiro Rocha, Leonardo Maciel de Paula Garcia, Lohuama Santos Lima Tourinho Lisboa,

Manuela Bittencourt Lima, Richardson Santos de Freitas, Rogério Ribeiro Ferreira, Verônica Flores de Carvalho Silva, Vitor Gomes dos Santos). Agradecemos também aos pesquisadores Philippe Silva e Priscila Zanandez por colaborarem com a investigação presente neste trabalho. Agradecemos, por fim, aos editores e revisores Urik Paiva, Daniel Vieira, Rita Lopes e Milene Reis e à Editora AIC, parceira de tantos projetos.

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO: PERSPECTIVAS CARTOGRÁFICAS | 9 |
| <i>Natasha Rena; Ana Isabel Sá; Gisela Barcellos de Souza; Maíra Nobre</i> | |
| CATÁLOGO DE IMAGENS | 12 |
| <i>Henrique Porto; Anderson Chagas</i> | |
| FRAGMENTOS HISTORIOGRÁFICOS | 24 |
| O OP NO DEBATE POLÍTICO MUNICIPAL | 25 |
| <i>Henrique Porto; Natasha Rena; Gisela Barcellos de Souza; Ana Isabel Sá</i> | |
| O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE COMO INSTRUMENTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E BUSCA POR EQUIDADE TERRITORIAL | 35 |
| <i>Maíra Nobre; Henrique Porto; Gisela Barcellos de Souza</i> | |
| PERCURSOS E REVESES NA CONSTRUÇÃO DE UM INSTRUMENTO INOVADOR PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: O IQVU-BH | 47 |
| <i>Paula Moura; Gisela Barcellos de Souza</i> | |
| PARTICIPAÇÃO, CIDADANIA E TECNOLOGIA NO OP DIGITAL DE BELO HORIZONTE | 79 |
| <i>Ana Isabel Sá</i> | |
| CARTOGRAFIAS E TERRITÓRIOS | 120 |
| DISPOSITIVOS CARTOGRÁFICOS: JOGOS TERRITORIAIS COMO MÉTODOS DE APROXIMAÇÃO E INTERAÇÃO COM A COMUNIDADE | 122 |
| <i>Ana Isabel Sá; Maíra Nobre; Gisela Barcellos de Souza; Natasha Rena</i> | |

| | |
|--|------------|
| ENTRE A IGREJA CATÓLICA E O TERCEIRO SETOR: RELAÇÕES TRANSESCALARES E A ATUAÇÃO DA AVSI EM BELO HORIZONTE | 149 |
| <i>Henrique Porto; Gisela Barcellos de Souza; Maíra Nobre</i> | |
| PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: PEDREIRA PRADO LOPES NA VANGUARDA DE POLÍTICAS URBANAS EM VILAS E FAVELAS | 177 |
| <i>Susan Oliveira; Anderson Chagas</i> | |
| TERRITÓRIOS, MOVIMENTOS POPULARES E UNIVERSIDADE: ENTRELAÇANDO ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA PEDREIRA PRADO LOPES | 204 |
| <i>Susan Oliveira; Gabriela Bitencourt; Carolina Nasser; Natacha Rena</i> | |
| MOSTRA CCOP | 232 |
| O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A CIDADE COMO PUNGÊNCIA CULTURAL | 234 |
| <i>Leandro Dias; Nilson Gonçalves</i> | |
| CENTROS CULTURAIS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO | 255 |
| ENSAIOS CARTOGRÁFICOS | 285 |
| CARTOGRAFIA NA PEDREIRA PADRO LOPES: URBANIZAÇÃO DE FAVELA E PARTICIPAÇÃO POPULAR | 286 |
| <i>Susan Oliveira</i> | |
| ENSAIO CARTOGRÁFICO NA PEDREIRA PADRO LOPES | 300 |
| <i>Anderson Chagas</i> | |

INTRODUÇÃO

PERSPECTIVAS CARTOGRÁFICAS

Natacha Rena
Ana Isabel Sá
Gisela Barcellos de Souza
Maíra Nobre

9

A Constituição Federal brasileira (CF/88) teve como uma de suas principais finalidades fortalecer os processos de descentralização e participação ao longo do território nacional. Estes princípios constitucionais foram importantes impulsos para a implementação dos Orçamentos Participativos (OP) em diversas cidades brasileiras, entre elas, Belo Horizonte. Por ocasião da gestão de Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT), a cidade foi contemplada em 1993 com o OP, instrumento que garante que parte do orçamento municipal seja gerido junto à sociedade civil e que objetiva a melhoria de condições urbanísticas em localidades mais vulneráveis.

Ao longo de seus 28 anos de vigência, diversas revisões historiográficas acumularam-se sobre o OP em Belo Horizonte. O compêndio de artigos e produções gráficas apresentado neste volume¹ foi produzido a partir da pesquisa *Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte (CPPOPBH)*² – projeto coordenado pelas professoras Natacha Rena (EA-UFMG), Gisela Barcellos (EA-UFMG) e Ana Isabel de Sá (IFMG), com a participação dos pesquisadores Maíra Nobre (doutoranda do PACPS/UFMG), Henrique Porto e Anderson Chagas (graduandos do

¹ O livro *Cartografias do Orçamento Participativo* organiza-se em dois volumes. O volume I é composto pela transcrição das apresentações realizadas em um ciclo de seminário homônimo, realizado junto à Escola de Arquitetura da UFMG em 2020. Este seminário contou com a presença de técnicos, pesquisadores e lideranças populares em seis mesas-redondas que trataram dos seguintes temas: A perspectiva dos delegados, A perspectiva dos técnicos da PBH, Orçamento Participativo Habitação e Plano Global Específico, os OPs Digitais, A experiência do OP no Brasil e no mundo, A situação atual dos OPs.

² O projeto se estruturou em seis etapas: (i) grupos de estudo voltados para o OP e participação da sociedade civil; (ii) levantamento e composição de banco de dados a respeito dos OPs; (iii) realização da disciplina optativa “Cartografia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte” em duas edições: no segundo semestre de 2019 e no primeiro semestre de 2020; (iv) realização de workshops de mapeamento coletivo nos territórios estudados com mapas, maquetes e linhas do tempo; (v) realização de entrevistas com os diferentes atores implicados nos OPs em análise; (vi) produção de artigos acadêmicos e materiais de divulgação das análises compostas na pesquisa. Link para o site da pesquisa: <<https://opbh.cartografia.org/>>. Acesso em 03 de novembro de 2021.

curso de Arquitetura da UFMG)³. O objetivo daquele projeto foi elaborar uma cartografia das representações dos processos participativos e das intervenções urbanas realizadas pelo Poder Público a partir da implementação do Orçamento Participativo no município de Belo Horizonte. Por meio da cartografia em três territórios – Pedreira Prado Lopes, Vila Senhor dos Passos e Vila Primeiro de Maio – buscou-se desvelar como a participação nos processos do OP e na implantação das obras viabilizadas com seus recursos repercute na percepção sobre os territórios e sobre os aspectos ligados à representatividade política.

Este livro reúne, portanto, um conjunto de reflexões em formatos variados – textos, diagramas e peças gráficas – que visa contribuir para uma abordagem que dialoga com a história social das políticas públicas, mas ultrapassa o aspecto estritamente institucional e as abordagens estruturais. Busca-se construir um caleidoscópio multifacetário por meio do cotejamento entre os dados e registros oficiais destes processos ao resgate da perspectiva de seus participantes anônimos – tanto os agentes de microdecisões que, em seu conjunto, materializaram as ações do OP e viabilizaram a construção de seus instrumentos vinculados, como aqueles que foram afetados por suas ações.

Nesse sentido, o livro se estrutura em cinco seções. A primeira seção, nomeada Catálogo de Imagens, reúne um conjunto de diagramas, mapas, infográficos e planilhas produzidos ao longo da supracitada pesquisa que buscaram sintetizar dados de origens e órgãos diversos e produzir novas informações e conteúdos de forma gráfica. Na segunda seção, Fragmentos Historiográficos, apresentam-se quatro textos que analisam aspectos do OP sob a perspectiva histórica. Na sequência, em Cartografias e Territórios, reúne-se um conjunto de reflexões críticas construídas a partir da cartografia nos três territórios. A seção intitulada Mostra CCOP apresenta o material sobre os Centros Culturais construídos com recursos do OP que integrou a mostra Universidade e Cidade, realizada entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021. A exposição das peças gráficas elaboradas para esta mostra é precedida pela transcrição de uma roda de conversa com Leandro Dias (gerente da Coordenação dos Centros Culturais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte), Nilson Gonçalves (gestor do Centro Cultural Santa Rita) e outros gestores de Centros Culturais da PBH. Por último, a seção Ensaio Cartográfico reúne uma

³ Além destes pesquisadores, vinculados à investigação durante todo o seu desenvolvimento, outros pesquisadores compuseram a equipe em diferentes momentos, sendo fundamentais para o processo. São eles: Gabriela Bitencourt (doutoranda no NPGAU/UFMG), Susan Oliveira (graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFSC), Mariana Gico Belo (graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG). Dissertação Cartografia das Controvérsias na região Lagoinha (Gabriela Bitencourt). Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/37756>. Acesso em: 08 de novembro de 2021.

exposição com fotografias, colagens e outras produções artísticas relacionadas aos territórios investigados produzidos pelos pesquisadores Susan Oliveira e Anderson Chagas.

O conjunto de reflexões historiográficas e cartográficas reunidas neste volume, portanto, não apenas pretende auxiliar na reavaliação desta política pública – instruindo seu possível resgate e fortalecimento –, mas também contribuir para a compreensão de sua relevância para além do círculo restrito da visão do especialista. Em 2008, quando se acumulavam 15 anos de experiência de aplicação deste instrumento de gestão democrática e participativa, comemorava-se também a realização de mil obras conquistadas com estes recursos. Observa-se, entretanto, que a partir de meados da primeira década dos anos 2000 houve uma desaceleração na implementação das obras e nos ciclos do OP em Belo Horizonte. Este enfraquecimento do OP pode ser compreendido como parte de um processo de esvaziamento da participação e, em alguns casos, da mobilização social. Tal asserção, no entanto, merece ser cuidadosamente analisada. Sem pretender esgotar a questão, nem constituir um panorama coeso, o conjunto de artigos e análises gráficas aqui reunidos pretende indicar possíveis pistas e lançar luzes sobre aspectos que permitam avançar nesta revisão. Em tempos de crise de democracia e representatividade, pensar em instâncias de participação e em instrumentos de busca por equidade territorial torna-se primordial.

CATÁLOGO DE IMAGENS

Henrique Porto
Anderson Chagas

Nesta seção serão inseridas todas as imagens referenciadas em mais de um texto ao longo do livro e/ou imagens resultantes de produção gráfica conjunta do grupo de pesquisa, voltada para a visualização e espacialização de dados relativos ao OP de BH. Esta seção contém diagramas, infográficos, tabelas, quadros e mapas numerados (de acordo com cada categoria) com algarismos romanos, a fim de diferenciá-los das imagens específicas de cada texto.

Diagrama I: Etapas do OP em Belo Horizonte

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2020



Mapa I:

Divisão territorial adotada no OP

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2021

14

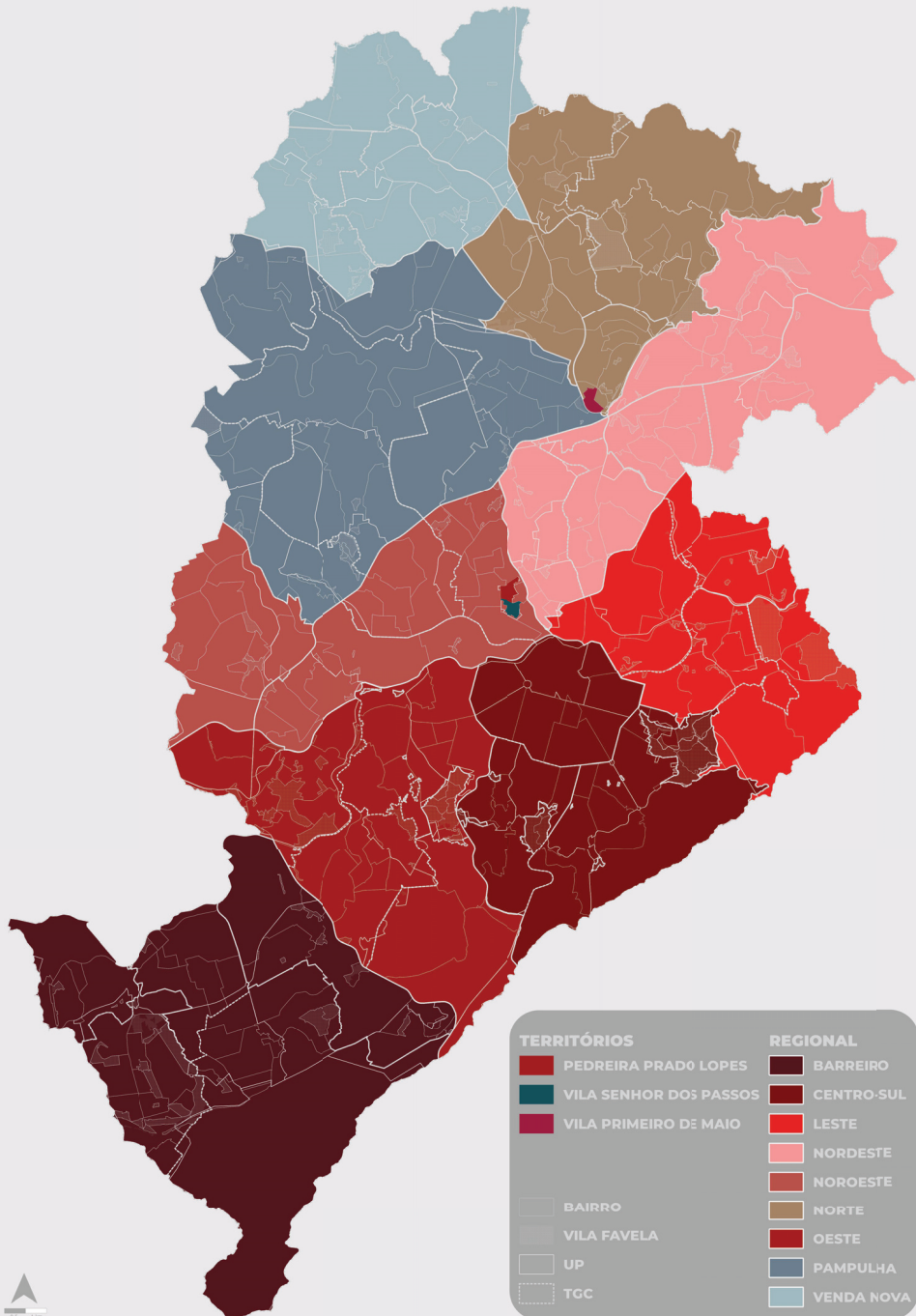
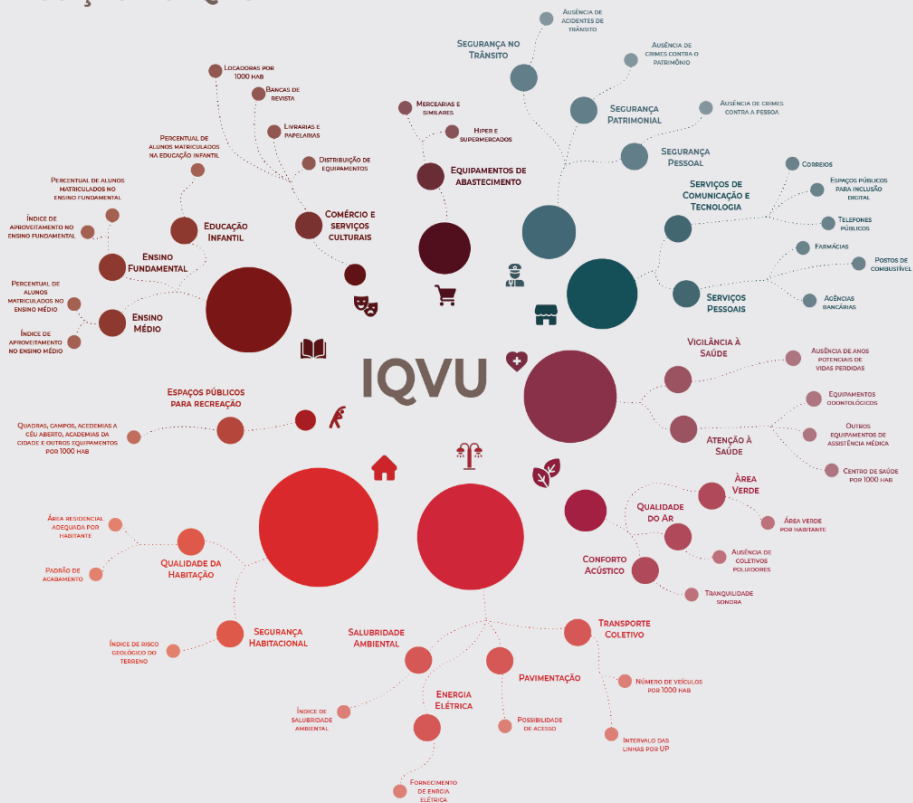


Diagrama II: Variáveis do IQVU

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2021

COMPOSIÇÃO DO IQVU



LEGENDA:



*As esferas das variáveis são proporcionais ao peso que cada uma das variáveis têm para o cálculo do IQVU. Para verificar os valores exatos, ver Quadro I.

Tabela I:

Variáveis do IQVU

Fonte: Pesquisa CPPPOPBH, 2020, com base em dados da PBH

| VARIÁVEL | COMPONENTE | INDICADOR |
|--------------------------|--|---|
| 1. ABASTECIMENTO | 1.1 EQUIPAMENTOS DE ABASTECIMENTOS | 1.2 HIPER E SUPERMERCADOS |
| | | 1.3 MERCEARIAS E SIMILARES |
| 2. CULTURA | 2.1 COMÉRCIO E SERVIÇOS CULTURAIS | 2.2 DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS |
| | | 2.3 LIVRARIAS E PAPELARIAS |
| | | 2.4 LOCADORAS POR 1000 HAB |
| | | 2.5 BANCAS DE REVISTAS |
| | | 2.6 |
| 3. EDUCAÇÃO | 3.1 EDUCAÇÃO INFANTIL | 3.2 PERCENTUAL DE ALUNOS MATRICULADOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL |
| | 3.3 ENSINO FUNDAMENTAL | 3.4 PERCENTUAL DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL |
| | | 3.5 ÍNDICE DE APROVEITAMENTO NO ENSINO FUNDAMENTAL |
| | 3.6 ENSINO MÉDIO | 3.7 PERCENTUAL DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO MÉDIO |
| | | 3.8 ÍNDICE DE APROVEITAMENTO NO ENSINO MÉDIO |
| | 4. ESPORTES | 4.1 ESPAÇOS PÚBLICOS PARA RECREAÇÃO |
| 5. HABITAÇÃO | 5.1 QUALIDADE DA HABITAÇÃO | 5.2 ÁREA RESIDENCIAL ADEQUADA POR HABITANTE |
| | 5.4 SEGURANÇA HABITACIONAL | 5.3 PADRÃO DE ACABAMENTO |
| | 5.5 | 5.5 ÍNDICE DO RISCO GEOLÓGICO DO TERRENO |
| 6. INFRAESTRUTURA URBANA | 6.1 SALUBRIDADE AMBIENTAL | 6.2 ÍNDICE DE SALUBRIDADE AMBIENTAL |
| | 6.3 ENERGIA ELÉTRICA | 6.4 FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA |
| | 6.5 PAVIMENTAÇÃO | 6.6 POSSIBILIDADE DE ACESSO |
| | 6.7 TRANSPORTE COLETIVO | 6.8 NÚMERO DE VEÍCULOS POR 1000 HAB |
| | | 6.9 INTERVALO DAS LINHAS POR UP |
| 7. MEIO AMBIENTE | 7.1 CONFORTO ACÚSTICO | 7.2 TRANQUILIDADE SONORA |
| | 7.3 QUALIDADE DO AR | 7.4 AUSÊNCIA DE COLETIVOS POLUIDORES |
| | 7.5 ÁREA VERDE | 7.6 ÁREA VERDE POR HABITANTE |
| 8. SAÚDE | 8.1 ATENÇÃO À SAÚDE | 8.2 CENTROS DE SAÚDE POR 1000 HAB |
| | | 8.3 OUTROS EQUIPAMENTOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA |
| | | 8.4 EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS |
| | 8.5 VIGILÂNCIA À SAÚDE | 8.6 AUSÊNCIA DE ANOS POTENCIAIS DE VIDAS PERDIDOS |
| 9. SERVIÇOS URBANOS | 9.1 SERVIÇOS PESSOAIS | 9.2 AGÊNCIAS BANCÁRIAS |
| | | 9.3 POSTOS DE COMBUSTÍVEL |
| | | 9.4 FARMÁCIAS |
| | 9.5 SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO E TECNOLOGIA | 9.6 CORREIOS |
| | | 9.7 ESPAÇOS PÚBLICOS PARA INCLUSÃO DIGITAL |
| | | 9.8 TELEFONES PÚBLICOS |
| 10. SEGURANÇA URBANA | 10.1 SEGURANÇA PESSOAL | 10.2 AUSÊNCIA DE CRIMES CONTRA A PESSOA |
| | 10.3 SEGURANÇA PATRIMONIAL | 10.4 AUSÊNCIA DE CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO |
| | 10.5 SEGURANÇA NO TRÂNSITO | 10.6 AUSÊNCIA DE ACIDENTES DE TRÂNSITO |

Quadro I: Pesos das variáveis do IQVU-BH/1994

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2020

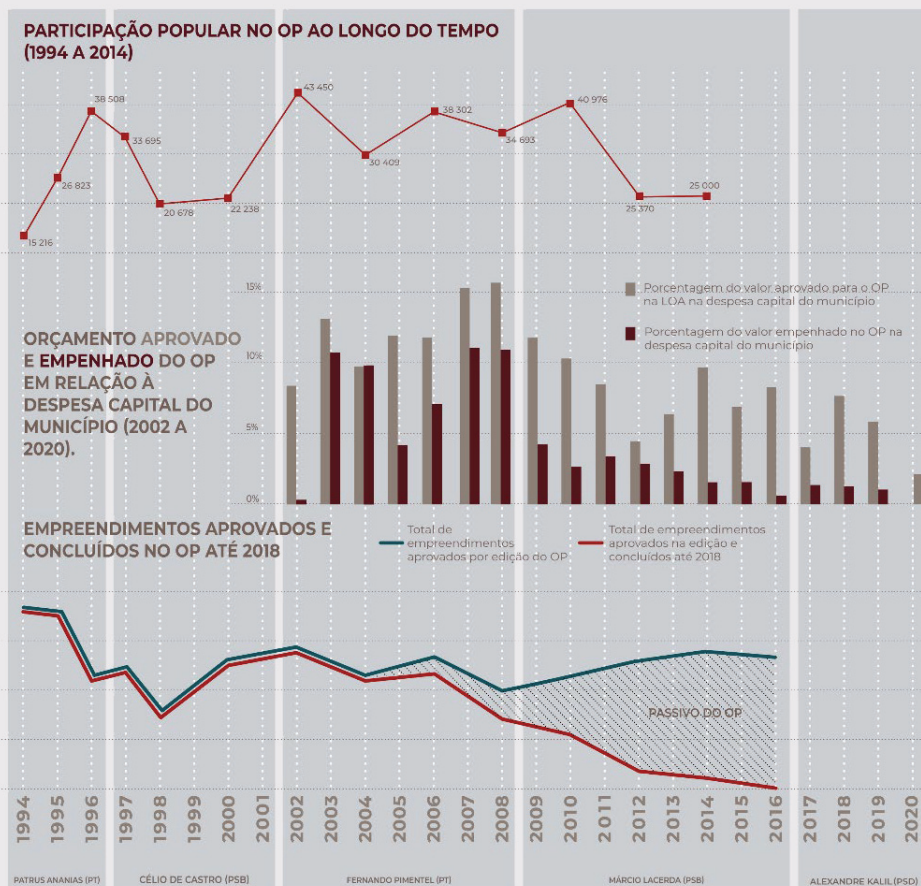
| VARIÁVEIS | PESOS |
|-----------------------|-------|
| HABITAÇÃO | 17.66 |
| INFRAESTRUTURA URBANA | 15.75 |
| SAÚDE | 13.72 |
| EDUCAÇÃO | 12.65 |
| SERVIÇOS URBANOS | 10.43 |
| SEGURANÇA URBANA | 7.95 |
| ABASTECIMENTO | 7.64 |
| MEIO AMBIENTE | 6.19 |
| CULTURA | 3.17 |
| ESPORTES | 3.05 |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | 1.79 |

Infográfico I:

Participação, orçamento e execução de obras no OP de BH

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2021, com base em dados da PBH

18



Infográfico II:

Poder da participação nas rodadas de OP

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2021, com base em dados da PBH

PODER DA PARTICIPAÇÃO NAS RODADAS DE OP

Legenda:



GRÁFICO 1
Valores absolutos destinados ao OP para cada edição*

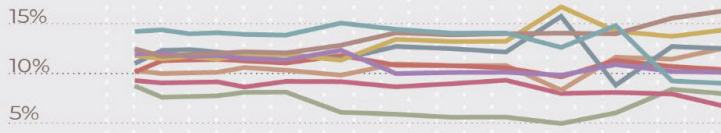


GRÁFICO 2
Porcentagem do orçamento do OP destinado para cada regional ao longo das rodadas

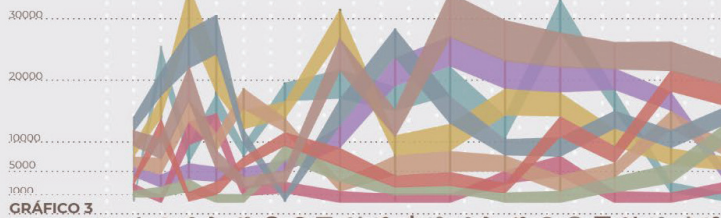
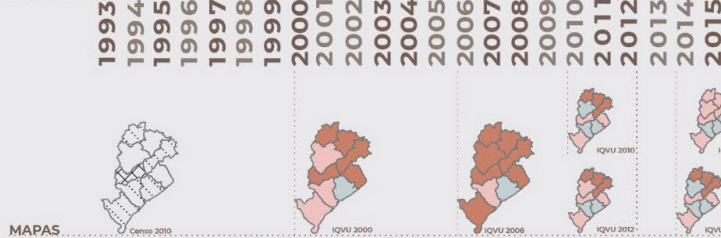


GRÁFICO 3
Números absolutos da participação nas rodadas do OP por regional e no acumulado.



Observações:
 *: Os valores estão denominados em Real e não foram reajustados. Para os valores destinados ao OP em relação ao total do Orçamento anual, aprovado na LOA, ver Infográfico I.
 **: Ressaltamos que o IQVU passou a ser adotado apenas no OP de 2000 como parâmetro de destinação orçamentária.
 ***: cores utilizadas nos gráficos 2 e 3.

- MAPAS**
- População
- > 300 000 habitantes
 - entre 250 000 e 300 000 habitantes
 - < 250 000 habitantes
- IQVU****
- 6 - 8 JPs com IQVU < 0,600
 - 4 - 5 JPs com IQVU < 0,600
 - 2 - 3 JPs com IQVU < 0,600

Infográfico III

O OP no orçamento municipal

Fonte: Pesquisa CPROPBH, 2021, com base em dados da PBH de julho de 2020

20

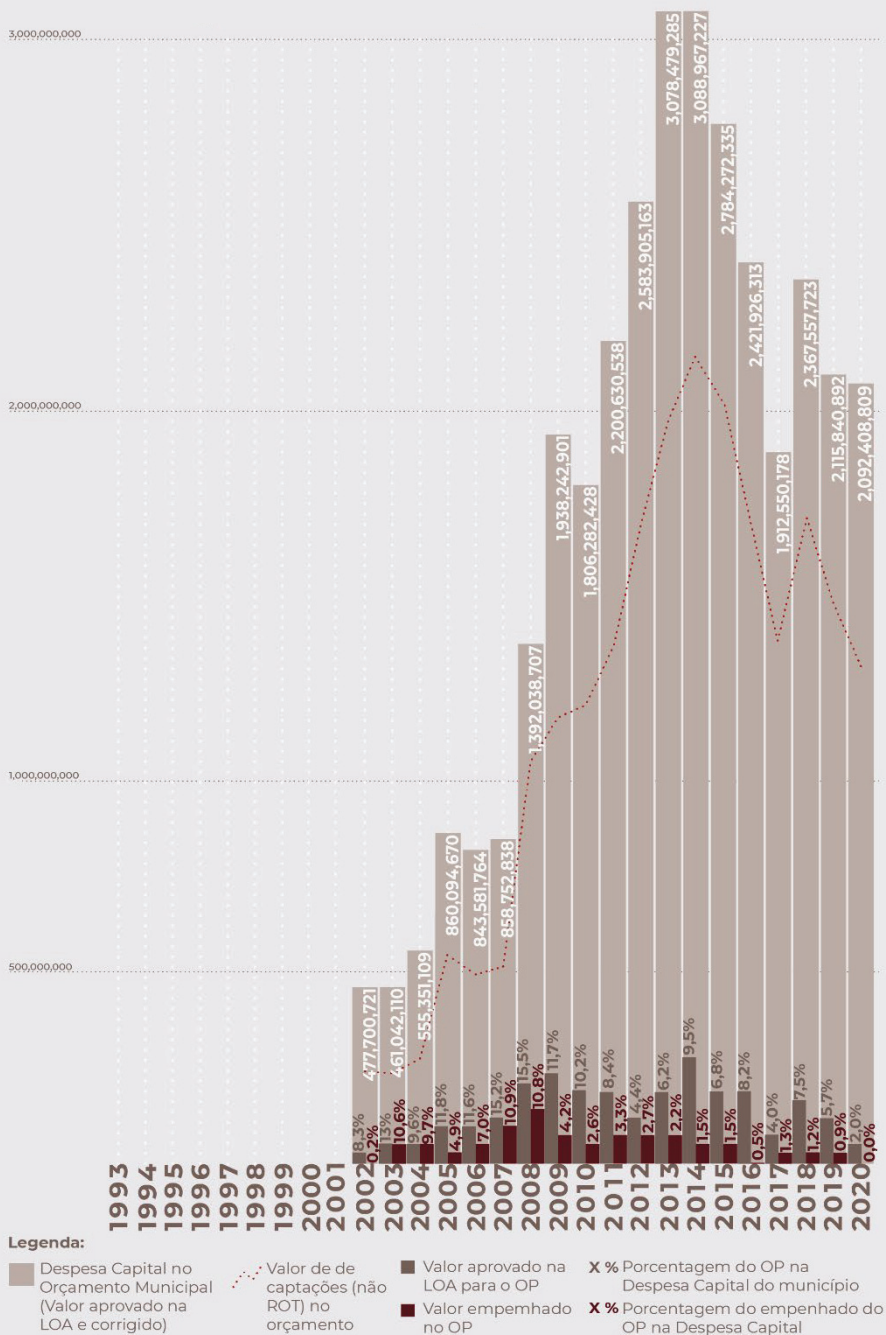


Tabela II:

Obras aprovadas por edição dos OPs Regionais e OPDs em Belo Horizonte e situação a partir da planilha 3_empresendimentos_op_supap da PBH

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2020, com base em dados da PBH

| RODADA OP | TIPO DE OP | EM-PREEN-DI-MEN-TOS APROVA-DOS | EM-PREEN-DI-MEN-TOS CON-CLUIDOS | TOTAL DE EMPREENDIMENTOS EM ANDAMENTO / FASE | | | | | | | |
|------------|----------------|--------------------------------|---------------------------------|--|-------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|-----------------------------|
| | | | | LICITAÇÃO DE PROJ. | ESTU-DOS PRELI-MI-NARES | AGUAR-DANDO PROJE-TOS | ELABO-RACÃO PROJE-TOS | LICITAÇÃO OBRA | AGUAR-DANDO O.S. OBRA | EXE-CUÇÃO OBRA | PEND. JUDICIAL OU DE ESCOPO |
| 1994 | REGIONAL | 171 | 171 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1995 | REGIONAL | 166 | 166 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1996 | REGIONAL | 90 | 90 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1997 | REGIONAL | 99 | 99 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1998 | REGIONAL | 68 | 68 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1999/2000 | REGIONAL | 126 | 126 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2001/2002 | REGIONAL | 134 | 132 | - | - | - | - | 1 | - | 1 | - |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2003/2004 | REGIONAL | 114 | 112 | - | - | - | - | 1 | - | - | 1 |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2005/2006 | REGIONAL | 117 | 103 | 3 | - | - | 1 | 1 | - | 2 | 7 |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL(2006) | 9 | 9 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2007/2008 | REGIONAL | 98 | 77 | - | 1 | - | - | 5 | 2 | 5 | 8 |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL (2008) | 1 | 0 | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| 2009/2010 | REGIONAL | 109 | 58 | 1 | 4 | - | 1 | 8 | 8 | 5 | 24 |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2011/2012 | REGIONAL | 102 | 20 | 4 | 4 | - | 7 | 9 | 7 | 6 | 45 |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL (2011) | 9 | 3 | - | - | - | 4 | - | - | - | 2 |
| 2013/2014 | REGIONAL | 105 | 12 | 10 | 5 | 2 | 28 | 2 | 1 | 3 | 42 |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL (2013) | 18 | - | 18 | - | - | - | - | - | - | - |
| 2015/2016 | REGIONAL | 116 | 1 | 75 | 32 | - | 1 | 4 | - | - | 3 |
| | HABITAÇÃO | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | DIGITAL | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| SOMA TOTAL | | 1652 | 1247 | 111 | 46 | 2 | 42 | 31 | 18 | 22 | 133 |

Tabela III:

Percentual dos recursos do OP destinados a cada regional de 1994 a 2015

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2020 com base em dados da PBH

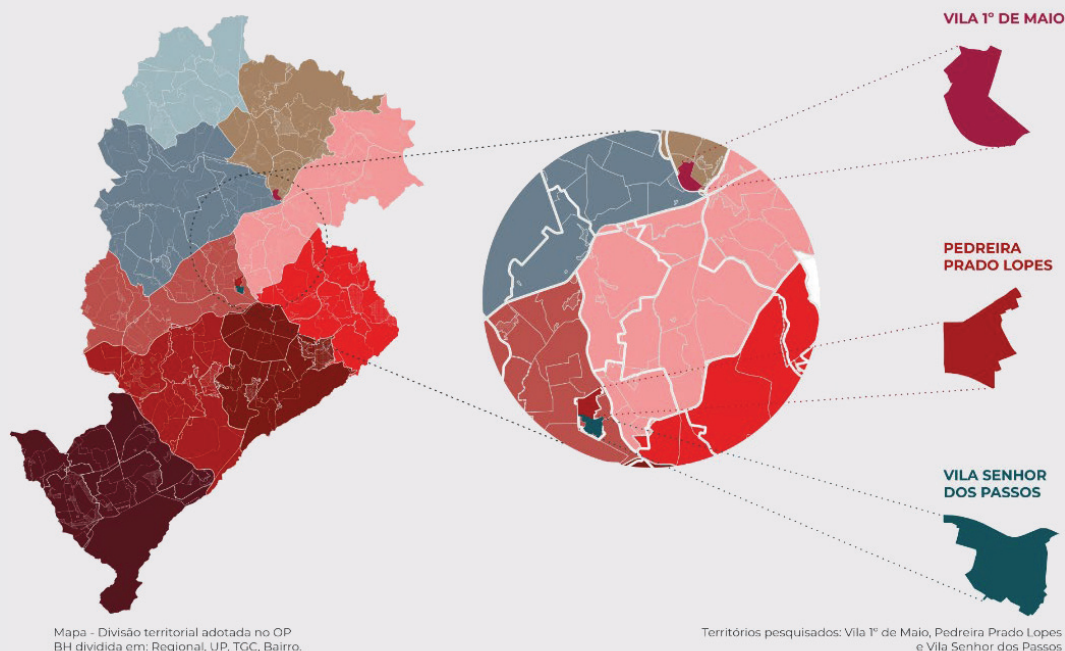
22

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| BARREIRO | 12.49% | 11.77% | 11.88% | 12.01% | 12.22% | 12.07% | 12.85% | 12.48% | 13.92% | 14.01% | 14.07% | 14.00% | 15.57% | 16.35% |
| CENTRO-SUL | 9.30% | 9.06% | 9.10% | 9.17% | 8.65% | 9.21% | 9.18% | 9.32% | 8.98% | 9.33% | 8.00% | 8.10% | 7.95% | 6.65% |
| LESTE | 11.95% | 12.04% | 11.72% | 11.80% | 11.53% | 11.38% | 12.35% | 11.95% | 10.11% | 10.13% | 9.82% | 10.91% | 10.22% | 10.11% |
| NORDESTE | 11.02% | 12.33% | 12.41% | 12.17% | 11.85% | 11.96% | 11.44% | 11.02% | 12.51% | 12.17% | 15.75% | 8.84% | 12.72% | 12.51% |
| NOROESTE | 14.25% | 14.39% | 14.00% | 14.11% | 13.94% | 13.87% | 15.08% | 14.24% | 14.07% | 14.10% | 12.63% | 14.83% | 9.26% | 9.01% |
| NORTE | 10.27% | 10.01% | 10.09% | 10.13% | 10.61% | 10.35% | 9.84% | 10.27% | 10.80% | 10.82% | 8.34% | 11.65% | 11.45% | 12.62% |
| OESTE | 10.16% | 11.29% | 11.34% | 11.43% | 11.25% | 11.06% | 11.81% | 10.15% | 10.78% | 10.58% | 9.70% | 11.33% | 10.70% | 10.38% |
| PAMPULHA | 8.76% | 7.62% | 7.73% | 7.76% | 8.06% | 8.16% | 6.11% | 8.75% | 5.61% | 5.62% | 4.98% | 6.05% | 8.42% | 7.94% |
| VENDA NOVA | 11.81% | 11.48% | 11.73% | 11.42% | 11.91% | 11.94% | 11.34% | 11.80% | 13.23% | 13.25% | 16.71% | 14.27% | 13.74% | 14.43% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

OP 2000 - Início da aplicação do IQVU

Mapa II: Territórios selecionados e sua localização em BH

Fonte: PBH



Mapa - Divisão territorial adotada no OP.
BH dividida em: Regional, UP, TGC, Bairro.

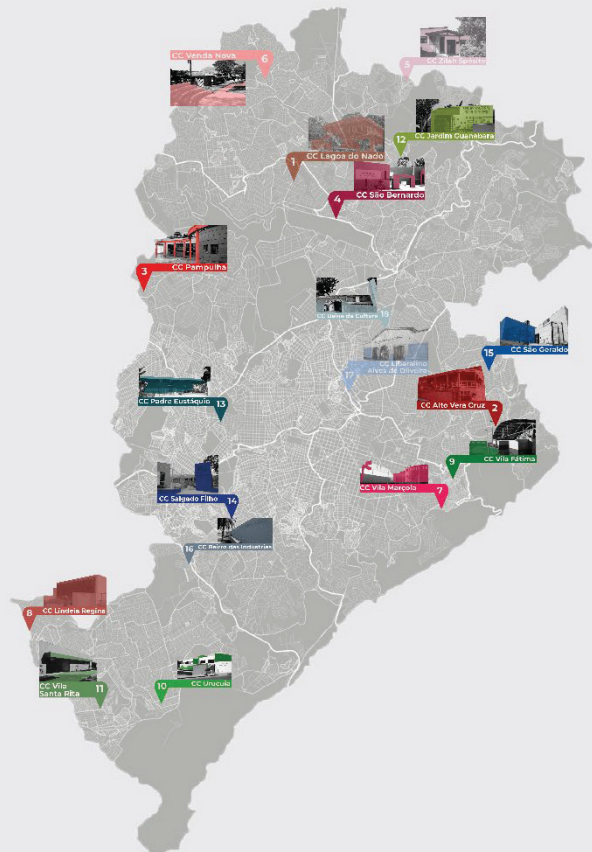
Territórios pesquisados: Vila 1º de Maio, Pedreira Prado Lopes
e Vila Senhor dos Passos

Mapa III:

Centros Culturais e Orçamento Participativo

Fonte: PBH

24



Centros Culturais de BH conquistados e/ou viabilizados pelo OP

- 2 CC Alto Vera Cruz
- 3 CC Pampulha
- 4 CC São Bernardo
- 6 CC Venda Nova
- 7 CC Vila Marçola
- 8 CC Lindeia Regina
- 9 CC Vila Fátima
- 10 CC Urucua
- 11 CC Vila Santa Rita
- 12 CC Jardim Guanabara
- 13 CC Padre Eustáquio
- 14 CC Salgado Filho
- 15 CC São Geraldo
- 16 CC Bairro das Industrias
- 18 CC Usina de Cultura

Demais Centros Culturais de BH

- 1 CC Lagoa do Nado
- 5 CC Zilah Spósito
- 17 CC Liberalino Alves de Oliveira

FRAGMENTOS HISTORIOGRÁFICOS

Ainda que tivesse por objeto a percepção popular sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, a pesquisa que deu origem ao compêndio apresentado neste livro entrecruzou tramas e narrativas historiográficas em diferentes momentos. Longe de pretender constituir grandes panoramas de conjunto e de ambição teleológica, buscou-se aprofundar na compreensão histórica de aspectos específicos que foram se descortinando ao longo do processo de cartografia.

Nesta seção, optou-se por reunir as abordagens historiográficas e teóricas que ultrapassavam as questões específicas aos três territórios cartografados. O capítulo *O OP no Debate Político Municipal* busca compreender, por meio da análise serial dos dados de investimentos e obras do OP, o lugar ocupado hoje por este instrumento de gestão participativa no executivo e no legislativo. No texto *O Orçamento Participativo em Belo Horizonte como instrumento de descentralização e busca por equidade territorial*, aprofunda-se na relação entre a concepção do OP e os marcos conceituais que nortearam os experimentos de ampliação da democracia participativa no Brasil. Em *Percursos e reveses na construção de um instrumento inovador de política pública: o IQVU*, analisa-se o processo de concepção e construção do índice utilizado na distribuição de recursos do OP, elemento essencial para se compreender como se deu a articulação entre técnica e política em sua operacionalização. Por último, no capítulo *Participação, cidadania e tecnologia no OP Digital de Belo Horizonte*, avalia-se a experiência do OP Digital – outro aporte inovador da experiência belo-horizontina com o OP – e procura apontar e testar possíveis caminhos para seu aprimoramento.

O OP NO DEBATE POLÍTICO MUNICIPAL⁴

Henrique Porto
Gisela Souza
Ana Isabel Sá
Natacha Rena

26

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte tem suscitado diferentes narrativas no debate político municipal nos últimos anos. À esquerda e à direita, críticas têm sido feitas ao modelo dos processos participativos alegando aparelhamento, burocracia e competição entre os participantes. Também em diferentes espectros políticos, o OP é elogiado por sua capacidade de promover “boa governança” e por suas virtudes democratizantes e redistributivas. Isso se deve à grande relevância que o instrumento tem na cidade de Belo Horizonte, sobretudo na periferia, pois remete a uma política democrática de inversão de prioridades nos governos progressistas de Patrus Ananias, Célio de Castro e Fernando Pimentel, o que, infelizmente, é uma realidade bem distante do que se chama de OP atualmente. Há mais de quatro anos não se realizam novas rodadas de participação, de forma que o OP parece ter seguido a “tendência” do ambiente político da cidade, cada vez mais fragmentado e obstruído ao debate público amplamente democrático.

Essa tendência, evidentemente, não se encerra ou se inicia na cidade. O fortalecimento de grupos geopolíticos contra-hegemônicos no cenário internacional, que condenou o “unilateralismo” conquistado pelos países centrais do capitalismo ocidental, tem feito da crise política um dos principais meios de desestabilização de regiões estratégicas na disputa geopolítica global – como no caso do leste europeu, do sudeste asiático, do oriente médio e do cone sul. Adotam-se estratégias denominadas por diversos autores (KORYBKO, 2018; LEIRNER, 2020; ESCOBAR, 2017) como “guerras híbridas” e/ou “domínio de espectro total”, conjugando meios militares, judiciais, midiáticos e políticos que encontram suas bases em um tecido social cada vez mais desagregado e um debate público hostil à política. Dessa forma, constituem-se em diversas partes do mundo o que poderíamos chamar de democracias de “baixíssima intensidade”⁵.

⁴ Esse artigo foi escrito em 2020 (e revisado em outubro de 2021) como parte de uma série de textos produzidos pelo Projeto Cartografia do Orçamento Participativo em BH. Acesse os dois textos precedentes em: <https://opbh.cartografia.org/2020/10/19/orcamento-participativo-e-disputado-em-belo-horizonte/>

⁵ Referenciando e exagerando o termo trazido por Samir Amin com relação ao processo de globalização avançada em que nos encontrávamos em 2018: “A derrota do comunismo no Oriente não resultou na vitória da socialdemocracia no Ocidente. Até a socialdemocracia foi derrotada. Os socialdemocratas se tornaram

Esse “modelo”, que em escala nacional ocasionou o impedimento de uma presidenta legitimamente eleita (impeachment de Dilma Rousseff em 2016) e a prisão sem provas do principal concorrente à presidência (Lula), parece ainda “tolerar” as formalidades democráticas na escala municipal. Nesse contexto, o resgate do OP, ainda muito vivo na memória da população periférica, aparece como uma importante oportunidade de reconstrução da democracia pela base, tal como foi feito em sua implementação no contexto pós-ditatorial, praticando a “boa política”, com diálogo amplo e assumindo prioridade para as classes populares.

Breve histórico do OP em BH

O OP de Belo Horizonte surgiu no início da década de 1990, fruto de anos de mobilização de movimentos sociais. Naquele momento, apesar de uma conjuntura macroeconômica completamente desfavorável, marcada pela tentativa de aplicação do receituário neoliberal pelos governos Collor, Itamar e FHC, grandes mobilizações sociais ditavam uma “nova noção de cidadania”, como definiu a cientista política Evelina Dagnino (2004).

Nesse sentido, os movimentos por moradia e o movimento dos favelados em Belo Horizonte foram atores fundamentais na constituição de avanços democráticos na escala municipal. Um grande marco na trajetória destes movimentos foram as intensas chuvas do ano de 1978, que deixaram milhares de moradores de periferias, vilas e favelas desabrigados. Naquele momento, não havia instrumentos legais a serem aplicados em grande escala para o planejamento de vilas e favelas que, por sinal, literalmente, não existiam no mapeamento oficial da cidade. Com isso, mobilizações populares resultaram na conquista da lei do Profavela⁶, criando uma categoria de zoneamento para assentamentos informais, além da previsão de instrumentos de planejamento para estas áreas.

Entretanto, a lei não foi, por si só, capaz de garantir intervenções estruturantes para as periferias. Sem o apoio de administrações progressistas, as regiões periféricas dependiam de ONGs (sobretudo ligadas à Igreja Católica) e de financiamentos internacionais, para a realização de obras essenciais que dotassem de condições de vida minimamente dignas as periferias da cidade. Assim, a formação da Frente BH Popular (PT, PSB, PCdoB, PV, PPS, PCB) nas eleições municipais de 1992 representou uma

liberais sociais – ou, em outras palavras, em um terreno político que aceitou a inevitabilidade do capitalismo e com uma ‘democracia de baixa intensidade’ obscurecendo a política de classe (...) Isso significa que tanto os antigos conservadores quanto os antigos social-democratas estão agora em aliança com o Capital Monopolista Global (AMIN, 2018, p. 8).

⁶ Lei Municipal nº 3.532, de 6 de janeiro de 1983.

oportunidade de renovação para os movimentos populares, que se comprometeram com a candidatura de Patrus Ananias (PT) durante sua campanha.

Com a eleição de Patrus, deu-se início à construção do OP de Belo Horizonte como resposta às urgentes demandas por moradia, infraestrutura e qualidade de vida na periferia. Promovia-se aquilo que ficou conhecido como “inversão de prioridades”: todos os anos uma parcela do orçamento estava garantida para as áreas mais necessitadas da cidade, que pleiteavam obras e intervenções essenciais como contenção de encostas, unidades habitacionais, centros culturais, postos de saúde, e até mesmo planos de urbanização.

A lógica da inversão de prioridades foi operacionalizada em conjunto com outras duas iniciativas: a elaboração do Plano Diretor de 1996, que sofisticou o zoneamento de vilas e favelas, e o fortalecimento das administrações regionais, a partir das quais se organizava o OP e os investimentos escolhidos. O OP era constituído de reuniões municipais, regionais e nos bairros, nas quais a população propunha as obras que disputariam recursos; seguidas pelas “caravanas de prioridades”, quando os participantes visitavam os locais de todas as demandas concorrentes, de modo que pudessem negociar as prioridades orçamentárias baseados na solidariedade e no reconhecimento da situação de cada região (ver Diagrama I do catálogo de imagens - Etapas do OP em Belo Horizonte).

O instrumento operava a partir da constatação das dificuldades que enfrentaria uma gestão municipal progressista em uma cidade com estruturas conservadoras e em um cenário econômico adverso. Assim, abria-se o poder executivo para que a cidadania organizada tomasse conta de parte dos processos políticos, podendo mediar seus interesses e necessidades com a administração municipal a partir do diálogo e da transparência. A experiência aproxima-se bastante do que o sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2016) chamou de “Estado experimental”, ou seja, a criação de espaços políticos a partir da mudança das relações de poder – uma alternativa experimental para momentos em que “são duros os conflitos e não são claras as alternativas”.

O projeto Cartografia do Orçamento Participativo em BH (UFMG) promoveu, entre os meses de agosto e setembro de 2020, uma série de seminários sobre o OP na cidade. Na ocasião, diversos relatos de figuras importantes na história do instrumento foram registrados, como o trecho abaixo extraído da fala da militante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Edneia Aparecida:

Era uma euforia muito grande, né? A gente participou de todas as plenárias, todas as discussões públicas do OP, nós ajudamos a construir a política habitacional. E por que nós ajudamos a construir a política habitacional? Porque esta Prefeitura democrática e popular se comprometeu com os

movimentos de ocupação. (...) Nós fizemos muitas ocupações para gerar essa política.

A prefeitura disse o seguinte: *olha, não tem como ficar criando áreas de risco na cidade. Vamos fazer uma política pública de habitação em que a moradia venha assegurada com os direitos mínimos, básicos de qualidade de vida. Então nós vamos fazer uma moradia em que a pessoa vai poder ocupar imediatamente. Junto com essa moradia, nós vamos colocar ônibus, a gente vai ter infraestrutura, saneamento, vai ter água, vai ter luz, vai ter a escola... Os movimentos vão poder participar ativamente fazendo a indicação das famílias prioritárias, a gente constrói em conjunto.* E nós começamos a construção dessa política de habitação.⁷

Entretanto, naturalmente este processo não se deu sem contradições. Logo no início da experiência, diversos problemas operacionais – relativos à orçamentação e execução dos empreendimentos – foram enfrentados e tiveram de ser superados em diálogo com os participantes. Ao longo do tempo, o OP foi ganhando forma e as circunstâncias tornaram-se mais favoráveis. Na gestão de Fernando Pimentel (PT), por exemplo, o apoio do Governo Federal viabilizou o programa Vila Viva, responsável por executar grandes planos urbanísticos conquistados via OP para vilas e favelas de Belo Horizonte.

Em seus 23 anos de vigência (considerados até 2016, ano da última edição), o OP foi capaz de promover mais de 1.200 empreendimentos. Entretanto, acumulou também diversas críticas, seja em relação às dinâmicas participativas dominadas por grupos políticos, à natureza dos projetos e planos executados para as obras escolhidas ou mesmo em relação ao OP Digital, que apesar de ter tido relativo sucesso em sua primeira edição, decaiu vertiginosamente em número de participações ao longo do tempo. Muitas destas contradições foram fortemente agravadas pelo papel secundário que o instrumento passou a ter a partir da gestão do prefeito Márcio Lacerda.

OP em BH hoje

Atualmente, existem centenas de obras não concluídas do OP em Belo Horizonte, o que se deve, principalmente, à diminuição dos recursos repassados para este fim. Como mostra o Infográfico I (ver catálogo de imagens - Participação, orçamento e execução de obras no OP de BH), a partir de meados de 2009, o Orçamento Participativo passou a acumular um grande número de obras não concluídas enquanto novas obras

⁷ Trecho da fala de Ednéia Aparecida no webinar “O Orçamento Participativo Habitação em Belo Horizonte e Os Planos Globais Específicos”, realizado no dia 17/08/2020 e disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OIZVymX6nA&t=4408s>.

seguiram sendo aprovadas. Ou seja, as rodadas do OP continuaram sendo realizadas, compromissos foram firmados com a população para a realização das obras eleitas mas, mesmo depois de anos de espera, muito pouco foi cumprido.

Com isso, formou-se um enorme passivo do OP que em 2017 acumulava 450 obras inconclusas. Com o início da gestão de Alexandre Kalil, a prefeitura anunciou que, para que as obras fossem concluídas, não seriam feitas novas rodadas do OP. Em cinco anos de mandato, a prefeitura concluiu 169 dessas obras, deixando 281 ainda no passivo, sendo 147 em execução e 134 empreendimentos aguardando viabilização de recursos⁸.

Mesmo com o compromisso da atual prefeitura em concluir as obras paradas, uma característica fundamental da gestão anterior foi mantida: a diminuição dos recursos destinados ao OP no orçamento municipal. Como mostra o Infográfico I (ver catálogo de imagens - Participação, orçamento e execução de obras no OP de BH), a parcela do orçamento municipal aprovada para o OP, que chegou a quase 16% em 2008, começa a cair a partir de 2009 (início da gestão Lacerda), chegando a menos de 5%. Enquanto isso, o valor empenhado no OP – ou seja, aquilo que de fato foi aplicado para a realização das obras escolhidas – chegou a menos de 1% ao final da gestão Lacerda. Enquanto isso, na gestão Kalil, apesar do crescimento dos valores aprovados, o valor empenhado nas obras não passou de 2% da despesa capital do município.

Os dados são representativos de como a falta de vontade política é capaz de inviabilizar completamente o pleno funcionamento deste instrumento de democratização da cidade. A mobilização e a participação dos cidadãos – que se mantiveram em números expressivos até a última edição do OP – e o sério trabalho dos técnicos da prefeitura dedicados ao OP desde sua criação não foram capazes de superar a baixíssima dotação orçamentária destinada ao instrumento nos últimos anos. Com isso, além das inúmeras obras paradas, provocou-se também a desmoralização completa dos processos participativos e dos representantes do OP nas comunidades participantes, uma vez que não se enxerga mais retorno da participação popular.

Em sua campanha para reeleição (em 2020), o prefeito Alexandre Kalil argumentou que o OP teria se tornado uma “ferramenta política” e que os processos participativos seriam uma “festa”⁹. Kalil afirmou que, com a paralisação das rodadas, sua

⁸ Levantamento de dados disponível na matéria elaborada pelo jornalista Franco Malheiro, ao jornal O Tempo, publicada no dia 16/08/2021. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/orcamento-participativo-em-bh-perde-espaco-em-gastos-da-prefeitura-1.2528265>>. Acesso em: 19/10/2021.

⁹ Declaração do então candidato à reeleição em seu programa eleitoral veiculado no dia 16 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.facebook.com/watch/?v=729930947561462&ref=sharing>>. Acesso em: 19/10/2021.

gestão estaria encaminhando a conclusão de mais de 300 das 450 obras paradas. Porém, a campanha não mencionou que o baixíssimo orçamento destinado ao OP por sua gestão fez com que todas estas obras tivessem seus escopos alterados.

Para concluir as 124 obras em seu primeiro mandato, assim como as demais 326 que prometeu cumprir nos próximos quatro anos, a gestão Kalil adotou a estratégia do chamado “escopo otimizado”. Desde 2017, a prefeitura optou por excluir alguns itens do escopo das obras escolhidas no OP – como, por exemplo, desapropriações –, a fim de tornar as execuções mais baratas. A estratégia tem garantido a conclusão de uma parte significativa das obras paradas, porém, a alteração do conteúdo dos escopos tem causado bastante frustração por parte da população que participou dos processos do OP.

A exclusão de desapropriações, por exemplo, tem gerado algumas anomalias, como no caso de uma praça no Bairro Primeiro de Maio, na Regional Norte de BH. A população da região, historicamente organizada em torno de movimentos de luta vinculados à Igreja Católica, mobilizou-se no OP de 2013/2014 para conquistar a reforma da praça da Igreja de Santo Antônio. A praça é um dos poucos locais de lazer da região e é também ponto tradicional para realização de eventos culturais. Sua reforma foi aprovada no OP com valor de R\$ 1,946 milhões. Passados oito anos, a obra finalmente foi iniciada, porém, entrou para a lista do “escopo otimizado” da prefeitura. Agora, o novo projeto foi licitado em conjunto com a reforma de outra praça, no valor total de R\$ 777.899,00 para as duas obras¹⁰. Com isso, exclui-se do escopo a desapropriação de um lote particular situado entre a praça e a igreja, cuja inclusão como espaço público foi um dos pontos centrais para a demanda comunitária no processo participativo.

Muitas incertezas pairam sobre a estratégia do chamado “escopo otimizado”. Antes que a postura fosse implementada, a prefeitura anunciou, em uma audiência pública, em abril de 2017, que estaria autorizada pela Câmara Municipal a captar empréstimos de 450 milhões de dólares no mercado financeiro para a execução das obras do OP¹¹. Os recursos representariam um valor maior do que 20 vezes aquilo que foi investido pela prefeitura no OP entre janeiro de 2017 e junho de 2020. Desde então, a prefeitura não mencionou publicamente mais os empréstimos.

¹⁰ Valores disponíveis no Diário Oficial do Município. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1235506>>. Acesso em: 19/10/2021.

¹¹ A descrição da audiência pública está disponível no site da Câmara Municipal. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2017/04/or%C3%A7amento-participativo-pode-se-tornar-pol%C3%ADtica-de-execu%C3%A7%C3%A3o-obrigat%C3%B3ria>>. Acesso em: 19/10/2021.

Ao que tudo indica, a gestão Kalil tem utilizado o argumento da falta de recursos e da “fila de obras” para moldar o OP à sua própria conveniência. Se na Câmara Municipal a “fila de obras” tem sido o argumento responsável por impedir aprimoramentos no OP, nos territórios tem-se pressionado os cidadãos a aprovarem os projetos com escopo reduzido (ou “otimizado”) sob o temor de que alguma revisão os leve de volta para o “fim da fila”, o que, com a atual baixíssima orçamentação, pode significar mais muitos anos de espera. Aos poucos, a falta de prioridade política tira do OP as suas virtudes participativas e redistributivas. A prefeitura de Kalil enxerga a participação popular como um problema a ser resolvido com o mínimo de esforço e recursos possível.

Ainda assim é preciso reconhecer certas virtudes da gestão Kalil. Enquanto para o OP a postura da prefeitura não foi favorável para o campo democrático e popular, no âmbito da Política Urbana lograram-se algumas conquistas, como a aprovação do novo Plano Diretor. Kalil tem realizado “concessões” em agendas importantes para a esquerda, abrindo maior espaço de diálogo com movimentos sociais e apoiando pautas muito específicas. Porém, nada disso ocorre sem certo cálculo político, o que tem deixado o OP, e tantas outras políticas públicas estruturantes, de fora da atenção do executivo municipal.

Kalil tem se mostrado um prefeito que, apesar da grande centralização, tende a mediar interesses. Nesse sentido, a situação do OP, bem como o próprio resultado das eleições municipais em Belo Horizonte, mostra que a voz da esquerda nessa disputa tem sido difusa e pouco expressiva. Tal situação ficou evidente durante o processo eleitoral, quando o OP foi severamente criticado por parte da esquerda¹² e defendido – em termos vagos – por parte da direita¹³.

Ao final de 2020, foram votadas na Câmara Municipal (CMBH): a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a revisão anual do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para 2021 (projetos de Lei nº 976/2020, 1.055/2020 e 1.054/2020) no chamado “ciclo orçamentário”. Uma série de emendas que visavam à retomada e ao aprimoramento do OP foi apresentada aos projetos de lei, porém,

¹² A ex-candidata à prefeitura pelo PSOL, Áurea Carolina, em entrevista ao jornal O Tempo, criticou o Orçamento Participativo de BH como um instrumento de “competição entre comunidades por serviços essenciais”. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/hotsites/eleicoes-2020/aurea-diz-que-orcamento-participativo-se-tornou-instrumento-de-disputa-em-bh-1.2398482>>. Acesso em: 19/10/2021.

¹³ Em um dos debates realizados no processo eleitoral de 2020, o OP foi defendido pelos candidatos professor Wendel Mesquita (Solidariedade) e Fabiano Cazeca (PROS), ambos de partidos à direita do espectro político. Ver mais em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/eleicoes/2020/noticia/2020/10/02/primeiro-debate-a-prefeitura-de-belo-horizonte-tem-dez-candidatos.ghtml>>. Acesso em: 19/10/2021.

com o fim da tramitação, consolidou-se a rejeição de todas¹⁴. Fossem emendas de valor – que visavam aumentar a dotação orçamentária do OP – ou fossem diretrizes – em prol da retomada e aprimoramento dos processos participativos, maior transparência, entre outras medidas –, todas as propostas envolvendo OP foram rejeitadas. As emendas eram, em parte, provenientes de sugestões populares, e em parte, de autoria dos então vereadores Pedro Patrus (PT) e Arnaldo Godoy (PT). Em todos os casos, enfrentaram uma forte resistência do bloco que configurava a base do prefeito na Câmara. A ampla maioria de vereadores governistas, liderada pelo vereador Léo Burguês (PSL), adotou como diretriz o congelamento do OP por parte da prefeitura, utilizando a narrativa da “fila de obras paradas” como justificativa para vetar qualquer iniciativa que visasse aprimorar ou mesmo ampliar recursos para o OP.

A rejeição das emendas na Câmara Municipal de Belo Horizonte indica o prolongamento de um período de dificuldades para o campo da participação popular sob os mandatos de Kalil. O resultado das eleições legislativas – apesar de significativas conquistas, como a ampliação da representação negra e feminina – formou uma nova câmara que não sinaliza nenhuma possibilidade de avanços nesse sentido. Além da não reeleição dos vereadores Pedro Patrus (PT), Arnaldo Godoy (PT) e Gilson Reis (PCdoB) – que vinham sendo os parlamentares mais atuantes na defesa da participação popular –, o resultado das urnas não permitiu aumentar as poucas vagas (cinco cadeiras) da esquerda belo-horizontina, número que tem se mostrado insuficiente para fazer frente à agenda do prefeito.

Concluindo

A retomada do debate inclusivo e democrático, da política de inversão de prioridades e da regionalização da administração municipal e o verdadeiro resgate do OP representam o único caminho com bases em participação popular para efetivamente enfrentar os reais problemas da cidade, que afetam especialmente os mais pobres. É preciso apresentar para a cidade um programa que tenha as virtudes participativas como cerne e defendê-lo da demagogia da “antipolítica” que tomou conta tanto de candidatos de partidos da esquerda, quanto da direita.

Além disso, o momento permite também a discussão do aprimoramento e da atualização do OP, em face das atuais dificuldades e com a incorporação das críticas. No seminário sobre participação popular, promovido pela campanha do candidato à

¹⁴ A descrição da tramitação das emendas está disponível no site da Câmara Municipal. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/orcamento/plano-diretor-2017-2037/ppag-2018-2021/10a/2021/elaboracao>>. Acesso em: 19/10/2021.

prefeitura, Nilmário Miranda¹⁵, o professor e estudioso do OP Yves Cabannes, referência mundial no assunto, fez diversas considerações sobre a evolução do OP. Cabannes apontou a necessidade de se pensar um OP que seja capaz de hibridar as estruturas digitais – colocadas como necessidade pelo momento da pandemia – com a participação presencial, essencial para a promoção de um debate consistente e igualitário. O professor pontuou também a possibilidade de que o OP seja praticado nas escolas, incluindo a juventude e discutindo temas emergentes como a geração de emprego e renda.

Outro ponto relevante levantado tanto no webinar supracitado, quanto em diversas discussões sobre o tema promovidas durante a campanha, é a importância de uma evolução em direção ao planejamento participativo para aprimorar o instrumento. Relembrando aqui que na gestão do prefeito Célio de Castro, foi apresentada a ideia do “OP Cidade”, no qual a população discutiria não só intervenções em seus bairros, mas também políticas setoriais para toda a cidade. A proposta foi descontinuada, mas permanece muito atual no sentido de trazer modos democráticos radicais para integrar a administração pública dos municípios e ampliar o acesso da população às decisões da prefeitura.

34

O debate sobre a participação popular é um campo fértil e virtuoso da política, que precisa ser amplamente explorado. Mesmo com um cenário político severamente desfavorável, é preciso que o campo democrático e popular promova cada vez mais esta discussão em prol da construção de um novo projeto democrático, inclusivo e participativo de cidade. Seja pela atuação parlamentar do legislativo municipal, cobrando e fiscalizando a ação da prefeitura, seja pela mobilização dos agentes sociais e populares, seja pela formulação teórica nas universidades. Com isso, espera-se não só resgatar a memória do ciclo virtuoso da participação construído nas administrações progressistas, mas também apresentar novas saídas, identificadas com a população, principalmente a periférica, para a ampla crise política e social enfrentada, e para os demais problemas da cidade.

A partir da escala local, municipal, é que a sociedade irá se organizar para enfrentar as agruras da baixa intensidade democrática trazidas pela crise mundial, consequência evidente das disputas geopolíticas e da grande crise do capital ocidental financeirizado, não produtivo e nada popular.

¹⁵ Seminário on-line realizado no dia 17/10/2020 e disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=m5OdLRbBduQ>>. Acesso em: 19/10/2021.

Referências

AMIN, Samir. **Geopolítica do imperialismo contemporâneo**. In: BORON, Atílio (org.). **Nova hegemonia mundial**. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

ESCOBAR, Pepe. O Brasil no epicentro da guerra híbrida. *Jornal de Todos os Brasis*. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/noticia/o-brasil-no-epi-centro-da-guerra-hibrida-por-pepe-escobar>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. 1.ed., São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LEIRNER, Piero C. **O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica / Piero C. Leirner**. – 1. ed. – São Paulo: Alameda, 2020. 330 p.; 23 cm.

PROJETO CARTOGRAFIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BH, **Orçamento Participativo é disputado em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, Outubro de 2020. Disponível em: <<https://opbh.cartografia.org/2020/10/19/orcamento-participativo-e-disputado-em-belo-horizonte/>>. Acesso em: 22 Out. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Dificil Democracia: Reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016. 220 p.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE COMO INSTRUMENTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E BUSCA POR EQUIDADE TERRITORIAL¹⁶

Maíra Nobre
Henrique Porto
Gisela Barcellos de Souza

36

Quando, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal brasileira (CF/88), tinha-se como uma das finalidades de maior relevância restabelecer o federalismo no Brasil, fortalecendo os processos de descentralização ao longo de seu território. Estes processos, naquele momento, eram apoiados por uma ampla maioria de atores da sociedade civil, tanto do espectro político de esquerda, quanto de direita. Enquanto para os primeiros a aproximação das instâncias decisórias à população levaria a uma maior participação da sociedade civil, para os segundos interessava a possibilidade de maior competição travada entre os estados e municípios.

Os princípios constitucionais de descentralização e participação foram importantes impulsos para a implementação dos Orçamentos Participativos (OP) em diversas cidades brasileiras, entre elas, Belo Horizonte. Governada por Patrus Ananias (1993-1997), do Partido dos Trabalhadores (PT), a cidade foi contemplada, em 1993, com o OP, instrumento que garante gestão participativa de parte do orçamento municipal, buscando melhoria de condições urbanísticas em localidades mais vulneráveis. Organizado em diversas etapas de gestão, o OP constitui-se um instrumento de descentralização, dentro de um processo mais amplo que atua no mesmo sentido em âmbito nacional. Este processo, tal como pode ser observado na maioria dos sistemas federativos, apresenta, para além dos movimentos descentralizantes, elementos de centralização representados, sobretudo, pela gestão municipal das obras.

Outro elemento importante na formulação da CF/88 que está presente no OP é a equidade territorial. Equidade é colocada aqui como um corretor de injustiças (Rawls, 1997) ou como a possibilidade constitucional de tratar desigualmente os desiguais de forma a equilibrar suas diferenças. Neste sentido, o OP funciona como um instrumento que visa reduzir as desigualdades territoriais ou, em outras palavras, promover equidade.

¹⁶ Artigo derivado de texto produzido para a disciplina *Estado e Políticas Públicas: descentralização territorial e políticas sociais em países ibero-americanos*, ministrada pela professora Márcia Miranda Soares (FAFICH-UFMG).

No caso de Belo Horizonte, este caráter equitativo apresentou-se mais forte mediante a criação (entre 1993 e 1996) e a incorporação (2000) do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Trata-se da elaboração de indicadores que avaliam para cada Unidade de Planejamento (UP) características como abastecimento, cultura, educação, esporte, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços e segurança urbanos.

Pode-se entender o IQVU a partir de dois movimentos: (i) elemento de força centrípeta dentro do processo descentralizador do OP, já que fortalece o poder institucional de decisão sobre as áreas de implementação do instrumento participativo; (ii) elemento potencializador na busca por equidade por direcionar as obras para os territórios onde o índice apresenta valores mais baixos, ou seja, as comunidades mais vulneráveis.

A importância do debate orçamentário na busca por equidade

Primeiramente, vale lembrar que a relação direta entre democracia e equidade é um tanto quanto recente. Ainda que a partir da segunda metade do século XX – sobretudo nas experiências de Estado de bem-estar social – a democracia se relacionasse à justiça social, esta relação não se apresentou sólida ao longo da história. Além disso, o elemento equidade não é exclusivo de regimes democráticos. Da mesma forma que, ainda que eleita pelo povo, a democracia pode representar um governo de privilégios, regimes reconhecidos como autoritários podem buscar políticas sociais que visem à redução das desigualdades.

O debate sobre a equidade vem sendo traçado há muitos anos e já foi abordado por filósofos como Aristóteles (1973) e Kant (2009). Enquanto o primeiro coloca que justo e equitativo são conceitos equivalentes, o segundo afirma que equidade não se relaciona às instâncias jurisdicionais, mas à consciência. Além destes, muitos foram os autores que abordaram o tema, entre os quais Rawls (1997) se destaca. Relacionando, tal qual Aristóteles (1973), equidade à justiça, o autor se diferencia ao apostar em uma justiça deontológica, conferindo certo pragmatismo à justiça. Para ele, a equidade é uma espécie de “desigualdade justa”, ou seja, em benefício daqueles mais necessitados, é justo que haja um tratamento desigual. Pensamento condizente ao previsto na Constituição Federal brasileira (1988), quando o princípio da igualdade pressupõe “dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”. (NERY JÚNIOR, 1999, p. 42)¹⁷.

¹⁷É importante destacar que, neste caso, desigualdade não é sinônimo de iniquidade, considerada por Rawls (1997) como estruturas geradas por processos históricos.

Neste sentido, o aporte estatal aos indivíduos mais carentes se apresenta como um ferramental na construção da equidade. Enquanto elemento estruturante deste aporte equalizante, destaca-se o papel do orçamento, que funciona como quantificação, organização e, no limite, materialização da ação do poder público. A distribuição orçamentária, além de ilustrar metas fiscais, balanços de pagamentos, déficits e superávits, determina “na ponta” da política a prioridade perante o poder público de determinados territórios em detrimento de outros, impactando diretamente na qualidade de vida da população.

Para Costa (2009), o orçamento é o elemento mais importante que compõe a administração municipal, já que ele determina propostas e compromissos travados junto à população pelo período de um ano. Nele estão previstos recursos e investimentos que, muitas vezes, não são de conhecimento dos cidadãos ou apresentam-se tão complexos, em longas planilhas, que os próprios membros da Câmara Municipal que o aprovam não compreendem profundamente. O orçamento municipal é composto por despesas e receitas cuja dinâmica é definida em seis momentos que não coincidem temporalmente: a criação do plano plurianual que se inicia no segundo ano de governo; o plano de governo; o plano diretor que ocorre a cada dez anos; o plano de ações, realizado de cinco em cinco anos; e duas leis elaboradas anualmente - a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A incompatibilidade temporal entre estes momentos, muitas vezes, acaba levando a dificuldades na gestão orçamentária. Costa (2009) aponta um problema presente nesta dinâmica: ela é feita com base em previsões pautadas por dados dos anos anteriores, o que faz com que apresente certa imprecisão.

O autor aponta como fundamental que a população, mesmo mediante das dificuldades expostas, tenha conhecimento dos planos orçamentários, para que possa compreender a destinação dos impostos sobre os quais está sendo taxada e avaliar a efetividade e qualidade das políticas públicas a ela oferecidas, bem como compreender as diferentes dotações orçamentárias entre entes federativos. Nesse sentido, o OP, ainda que responsável por uma pequena parcela do montante orçamentário total do município, significa um importante avanço. Por meio dele, não apenas os representantes eleitos estão incumbidos das decisões e fiscalização dos empreendimentos como um todo, mas também representantes da sociedade civil.

Observa-se, então, o OP como um mecanismo de implementação de traços participativos em uma estrutura de democracia representativa, por meio do qual os cidadãos são chamados ao debate relativo às tomadas de decisão no âmbito local. Em geral, as obras vinculadas ao OP são de saneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos e se voltam para a parcela mais vulnerável da população.

OP é um instrumento de materialização da democracia e um importante canal para a participação dos cidadãos nas decisões do governo (...) o OP promove a participação popular, inverte as prioridades e faz com que os cidadãos participem de forma ativa do processo de definição da aplicação de parte do dinheiro público em despesas relativas a obras, serviços e investimentos mais ajustados à real necessidade da população. (BELO HORIZONTE, 2016, p. 6)

OP e a descentralização territorial

A Constituição Federal brasileira estabelece que o Brasil é uma federação, ou seja, existe uma dupla autonomia entre os entes governamentais. Isso quer dizer que há um governo central e governos subnacionais organizados territorialmente que possuem competências específicas. (SOARES; MACHADO, 2018).

Um termo essencial para a devida compreensão do federalismo é a descentralização territorial do poder político. Essa consiste em uma condição necessária para a vigência efetiva de uma federação, apesar de não ser uma característica exclusiva dessa forma de Estado, se apresentando em maior ou menor grau em países unitários e em alto grau em experiências confederadas. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 10)

Apesar desta convergência entre os termos federalismo e descentralização, é importante ressaltar que os conceitos não são sinônimos. De acordo com Rodden (2005), a descentralização pode ser compreendida como a transferência da autoridade dos governos centrais para os locais, o que pode ocorrer em diferentes graus dentro das três conhecidas formas de organização nacional: Governo Unitário, Federalismo e Confederação. Falletti (2006, p. 60 apud SOARES; MACHADO, 2018, p. 40), por sua vez, define descentralização territorial como um “processo de reforma do Estado, composto por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos, e autoridade de níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado” e apresenta quatro dimensões, como lembram Soares e Machado (2017): (i) política; (ii) legislativa; (iii) administrativa; (iv) fiscal. De acordo com Litvack, Ahmad e Bird (1998), os diferentes tipos de descentralização devem ser pensados de forma ampla, interseccionada e com certa cautela, principalmente se o objetivo for alcançar a equidade. Isso porque, segundo os autores, é possível perceber que uma descentralização radical acaba fortalecendo as desigualdades territoriais, ao invés de minorá-las. O que indica a necessidade de um desenho institucional adequado ao território que determine, de forma equilibrada, a relação de recursos e competências entre os entes federados.

Dafflon e Vaillancourt (2003), Litvack, Ahmad e Bird (1998) pontuam que uma ideia geral de descentralização acabou sendo muito bem aceita em quase todo o mundo, com destaque para a América Latina, principalmente a partir da década de 80, após um período significativo de ditaduras – desenhadas, na maioria das vezes com Estados centralizados (REZENDE, 2007). Neste sentido, Treisman (2006) lembra que houve um forte estímulo à adoção da descentralização por parte de órgãos internacionais, como no caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 tende a posicionar-se favorável a este movimento, tendo em vista que houve uma espécie de consenso sobre o tema naquele período. Neste contexto de implementação de uma Constituição que busca restaurar a Federação por meio de uma descentralização territorial que fortalecesse as comunidades locais em processos decisórios acerca da implementação de políticas públicas, os princípios do OP começaram a se formar¹⁸. A descentralização proposta pela implementação do OP pode ser compreendida como um processo mais específico dentro de outro mais geral. Isso significa que há uma camada mais interna no desenho institucional de descentralização federativa brasileira que, em algumas cidades, por meio do OP, ocorre na esfera municipal, em um âmbito ainda mais local e próximo dos cidadãos.

Segundo Avritzer (2003), o OP é uma ferramenta que busca balancear a relação entre democracia representativa e participativa, de acordo com os seguintes objetivos: (i) construção de uma soberania popular vinculada à esfera local; (ii) fomentação da participação local; (iii) autorregulação soberana; (iv) reversão das prioridades de investimentos públicos locais, direcionando-os às populações mais carentes. Olhando para estes pontos, observa-se que o OP é um mecanismo de democracia participativa que dá ao cidadão a possibilidade de interferir diretamente em alguns processos políticos que influenciam em sua vida cotidiana, como a gestão de recursos e investimentos em obras públicas. Neste sentido, é possível compreender o cidadão, nas esferas em que participa, como um quarto ente federativo (governo central, estados, municípios e cidadãos).

Para que seja possível estabelecer essa participação na gestão orçamentária municipal, é encadeada uma sequência de etapas relacionadas à tomada de decisões que vai desde a elaboração das propostas, até a avaliação dos empreendimentos, passando pela discussão, apreciação e execução das obras¹⁹.

¹⁸ No Estatuto das Cidades (Lei 10.257) de 2001 o OP é reforçado ao ponto de que, no artigo 44, é determinado que a gestão orçamentária participativa é condição para aprovação na Câmara Municipal do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual.

¹⁹ As etapas específicas referentes a cada um desses momentos são definidas no âmbito municipal, variando de acordo com a cidade em que se estabelecem. Nesse texto será considerada a experiência de Belo Horizonte.

O OP de Belo Horizonte e a busca por equidade territorial

O OP em Belo Horizonte teve origem em 1993 na gestão do então prefeito Patrus Ananias (PT). Com o passar dos anos, principalmente a partir de meados da primeira década de 2000, o OP BH foi se enfraquecendo, entretanto, algumas obras ainda estão em andamento. Trata-se, então, de 28 anos de processo segundo três modalidades: OP Regional, OP Habitação (criado em 1995) e OP Digital (implementado em 2005). O primeiro, também conhecido como Orçamento Participativo Presencial (OPP), é subdividido em regional e habitacional. O OPP atende às nove regionais do município formadas por um conjunto de bairros e vilas, focando as especificidades de cada localidade. As destinações dos recursos são definidas em assembleias que vão de âmbitos mais locais, como as Unidades de Planejamento (UP) e os Territórios de Gestão Compartilhada (TGC)²⁰, até a escala municipal, passando por reuniões regionais (ver Mapa I no catálogo de imagens - Divisão territorial adotada no OP).

Em Belo Horizonte, o OP é dividido nas seguintes etapas: (i) abertura; (ii) primeira rodada; (iii) segunda rodada; (iv) caravana de prioridades; (v) definição dos empreendimentos; (vi) eleição da Comforça regional; (vii) Fórum Municipal; (viii) eleição da Comforça municipal; (ix) monitoramento e execução dos empreendimentos (ver Diagrama I no catálogo de imagens - Etapas do OP em Belo Horizonte). A primeira delas, a abertura municipal, é de livre acesso e apresenta o recurso disponível, metodologia e diretrizes gerais, além de distribuir formulários (um por bairro ou vila) que devem ser preenchidos junto à comunidade local. Na etapa seguinte, primeira rodada, são realizadas reuniões nas comunidades a fim de definir as demandas prioritárias, os formulários são

²⁰ As UPs foram criadas pela PBH no âmbito da elaboração do Plano Diretor da Cidade de 1996 e permitiram a desagregação das nove regiões administrativas municipais, criadas na década de 1980, em unidades menores, visando dar suporte às estratégias de descentralização das atividades e dos serviços. Segundo Amaral (1999), os seguintes critérios foram estabelecidos na delimitação das UP: inserção total em determinada Regional; facilidade de identificação pela população local (priorizando agregação de bairros); homogeneidade das características de ocupação, padrão das construções e perfil socioeconômico da população; inexistência de elementos seccionadores (barreiras artificiais ou naturais); existência de elementos polarizadores; compatibilidade com os setores censitários do IBGE e número reduzido de unidades para evitar a fragmentação excessiva da leitura em relação ao setor censitário.

"A prefeitura de Belo Horizonte criou em 2011, por meio do Decreto nº 14.724/2011, os 40 Territórios de Gestão Compartilhada - TGC, que têm como referência os bairros da capital. Os recortes partiram de estudos técnicos sobre a existência de áreas homogêneas internas a cada regional, com base em critérios socioeconômicos, de infraestrutura e de características do espaço urbano (Índice de Vulnerabilidade Social - IVS, Índice de Vulnerabilidade da Saúde - ISA e valor do metro quadrado construído, acessos vários, IPTU, entre outros. Em seguida esses estudos tiveram sua adequação debatida com equipes ampliadas dentro da administração municipal, em especial representantes das regionais, e finalmente foram levados às oficinas públicas do Planejamento Participativo Regionalizado - PPR, quando representantes da sociedade civil tiveram a oportunidade de opinar sobre a pertinência dos recortes territoriais". (BELO HORIZONTE, 2016, p. 10)

preenchidos e passam por uma primeira triagem da prefeitura, que os encaminha até os órgãos de gestão e execução onde são emitidos os pareceres. A segunda rodada, por sua vez, é composta por reuniões nos TGCs, onde acontece uma pré-seleção das 25 demandas que serão indicadas para a regional e são escolhidos os delegados que irão participar da caravana de prioridades e do Fórum Regional. Na caravana, quarta etapa, todos os delegados visitam os empreendimentos pré-selecionados na regional para que possam discuti-los no momento seguinte, o plano de empreendimento do OP, quando ocorre o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias, onde serão selecionadas 14 dos 25 empreendimentos anteriormente colocados e eleita a Comforça Regional. No Fórum Municipal os empreendimentos selecionados são apresentados à prefeitura e é eleita a Comforça Municipal. (BELO HORIZONTE, 2016).

A análise destas etapas auxilia na compreensão da relação entre centralização e descentralização das competências do OP. Observa-se que existe uma centralidade no que tange à realização de triagem e emissão de pareceres, de forma que há um controle do governo municipal (nesse momento compreendido como ente centralizador, devido à relação aqui analisada, na qual a sociedade civil apresenta como ente “secundário”) em relação aos empreendimentos. Por outro lado, a participação cidadã não se dá apenas superficialmente, tendo em vista que elementos importantes como a seleção das obras são definidos em assembleia com presença da comunidade local. Pode-se dizer, desta forma, que há, tal qual no federalismo, uma relação entre centralização e descentralização com a finalidade de implementar a política da melhor forma possível. Vale ressaltar, ainda, a eleição dos delegados e membros da Comforça configurando uma “segunda camada” de representantes democraticamente eleitos. Ou seja, democracia representativa e direta se misturam mais uma vez na estrutura do OP.

Assim, na pequena escala do município, é preciso observar a complexa relação travada entre descentralização, representação e centralização para que seja viável a implementação de políticas públicas mais inclusivas e participativas que tenham a equidade territorial como horizonte. Por fim, vale ressaltar o importante papel de fiscalização exercido pela Comforça, sendo este um dos principais elementos da democracia, como destacado por autores como Urbinati e Waren (2008) e Almeida (2017).

Merece destaque a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo - Comforça Regional e Municipal, que monitora a execução dos empreendimentos, contribuindo para aumentar a eficácia do poder público na gestão dos recursos em cada uma das nove regionais. Ao todo se somam neste acompanhamento mais de 700 lideranças. Reconhecendo a importância destas instâncias de participação e fiscalização, a Prefeitura de Belo Horizonte publicou o Decreto nº 15.662, de

26 de agosto de 2014, consolidando e estabelecendo formalmente o funcionamento destas comissões. (BELO HORIZONTE, 2016, p. 17)

Patrus Ananias, em texto publicado no dia 2 de outubro de 2019 no jornal “Brasil de Fato”²¹, coloca que a forma como os debates se desenvolviam nas vilas e favelas, abertos à comunidade, mas com participação significativa de lideranças locais, possibilitou uma maior interação entre a sociedade civil, movimentos sociais e funcionários do governo, passando pelas diferentes escalas formadas pela UP, regionais e município. Especificamente sobre as caravanas, Patrus cita a aproximação que começou a ocorrer entre bairros e vilas, muitas vezes distantes, promovendo não só a troca de conhecimento sobre processos por vezes semelhantes, mas também um fortalecimento da regional como um todo e de seus territórios de forma específica, fomentado pela cumplicidade que vinha sendo traçada entre os moradores.

O papel do IQVU na construção da equidade territorial

Conforme exposto anteriormente, o OP não transforma a estrutura orçamentária municipal como um todo, sendo mais uma parte que a compõe. Na busca por equidade territorial, o que é modificado com a implementação desta política é a prioridade de direcionamento da verba e, conseqüentemente, a lógica formadora do orçamento. Isso porque, enquanto na discussão dos Planos Plurianuais²² as demandas das comunidades são apresentadas e mediadas pelas discussões parlamentares (sobre as quais incidem diversos interesses desproporcionais), a partir do OP estas demandas passam a ser levantadas pela própria população, entrando na divisão orçamentária com recursos assegurados pelo município.

Esta inversão de prioridades, por meio da qual se faz valer a voz de uma parcela excluída da sociedade no sentido de melhorias na qualidade de vida de comunidades mais vulneráveis é, então, um mecanismo de busca por equidade territorial implementado pelo OP e potencializado, no caso de Belo Horizonte, pela criação do IQVU²³.

²¹ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/02/artigo-or-orcamento-participativo-democracia-e-soberania-popular/>. Acesso em 28 de novembro de 2019.

²² Já na Constituição de 1988 o plano plurianual é entendido como principal instrumento de planejamento administrativo, o que foi reforçado pela criação da Lei Complementar 101. Este plano é um tentativa de integração do planejamento com o orçamento, buscando garantir continuidade ao longo dos governos (motivo pelo qual não coincide temporalmente com a criação do Plano de Governo).

²³ A criação de um índice de avaliação da qualidade de vida municipal é prevista pelo Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei 7.165/1996), que em seu Capítulo III aborda as “diretrizes de monitoramento da política urbana”.

O IQVU é um índice síntese composto por 38 indicadores que abrangem 10 diferentes variáveis (abastecimento, Cultura, Educação, Esporte, Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana) e calculado para as Unidades de Planejamento da cidade. O índice mede as desigualdades em termos de disponibilidade e acessibilidade de bens e serviços públicos, apontando as áreas mais carentes de investimentos. (BELO HORIZONTE, 2016, p. 13)

O IQVU é um indicador social²⁴ desenvolvido entre 1993 e 1996²⁵ mediante um trabalho conjunto entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a PUC Minas, com a finalidade de medir a qualidade de vida da população de cada UP da cidade. O índice deveria apresentar três características básicas: (i) conseguir medir a oferta de bens e serviços públicos no espaço intraurbano; (ii) ser formado por indicadores que possam se atualizar em um curto espaço de tempo; (iii) ser calculado por meio de informações provenientes dos órgãos municipais e prestadores de serviços públicos.

Quando incorporado ao OP, em 2000, o IQVU fortaleceu o viés equitativo que já vinha sendo implementado pela política. Isso porque as áreas prioritárias do OP são determinadas por meio do índice, ou seja, as UPs com menor IQVU são contempladas pelo Orçamento Participativo. Para além disso, é possível observar o IQVU como um processo de fortalecimento do poder central na relação descentralizadora do OP, o que não significa que o Orçamento Participativo e sua complexa estrutura de atuação junto à comunidade perdeu seu viés descentralizador.

Considerações finais

Sendo o Brasil uma Federação, há uma dupla autonomia de governo (governo central e entes subnacionais: estados e municípios) tomada por relações de descentralização e centralização que variam em tempo, espaço e tema²⁶. A criação do OP representa, então, uma ampliação desta descentralização até um quarto ente, os cidadãos, que atuam em uma esfera ainda mais específica, o local. Nessa experiência é possível relacionar o papel exercido pelo município com o realizado pelo governo central nas federações, já que a prefeitura está incumbida da distribuição das competências e recursos para as esferas locais (no caso de Belo Horizonte, as Regionais, TGCs e UPs), mas sem

²⁴ Os primeiros esforços no sentido de criação de indicadores sociais podem ser observados nos EUA e em alguns países da Europa durante os anos de 1960. Já o termo *Indicadores Sociais* foi empregado pela primeira vez por Raymond Bauer, professor de administração em *Harvard*. (NAHAS, 2002)

²⁵ De acordo com Nahas, apenas no ano 2000 o índice foi incorporado ao OP.

²⁶ SOARES, Márcia M., MACHADO, José Ângelo. (2018) Federalismo e Políticas Públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP.

deixar sua centralidade, vinculada à triagem e execução das obras. O que se observa é uma estrutura complexa que mistura duas diferentes escalas de democracia representativa (o poder público e os representantes da comunidade eleitos, delegados e membros do Comforça) com momentos deliberativos de democracia participativa, exercida por meio do voto.

O caráter equitativo do OP atua alinhado à descentralização. Desde o surgimento da proposta existia uma preocupação de redução das desigualdades territoriais incorporada ao desenho da política que direcionava os recursos a territórios vulneráveis. Como lembra Patrus Ananias (2019)²⁷, nas Caravanas isso ficava ainda mais claro. Não se tratava apenas de um movimento vertical, vindo da Prefeitura, mas de um arranjo horizontal por meio do qual os delegados, muitas vezes, abriam mão das obras em seus territórios para que locais menos favorecidos fossem contemplados. Ou seja, a preocupação com a equidade não se apresentava só no modelo ou na instituição, mas alcançava os cidadãos envolvidos no processo.

Além disso, a incorporação do IQVU como dado para indicação das comunidades nas quais o OP deveria ser realizado foi um importante passo em direção à equidade territorial. Isso porque o índice busca alcançar uma amplitude significativa de dados que refletem a qualidade de vida em cada UP. Ou seja, a partir deste valor é possível materializar o projeto de inversão de prioridades.

²⁷ Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2019/10/02/artigo-or-orcamento-participativo-democracia-e-soberania-popular/>. Acesso em: 29 no. 2019.

Referências

ALMEIDA, Débora C. Rezende. Representação política: a virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 110, n. 2, p. 308-324, 2016.

ANANIAS, Patrus. **Orçamento participativo: democracia e soberania popular**. Brasil de Fato (sp). Out. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/02/artigo-or-orcamento-participativo-democracia-e-soberania-popular/>. Acesso em 29 de novembro de 2019.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (Livro V, capítulo 10, 1137b). São Paulo: Martin Claret; 1973.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. **Relatório Geral sobre o Cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, PBH., 2016. Disponível em: < https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/Relatorio_IQVU_2016_publicacao.pdf >. Acesso em: 28 de novembro de 2019.

COSTA, G.P. **Cidadania e participação: impactos da política social num enfoque psicopolítico**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

DAFFLON, Bernard; VAILLANCOURT, François. Problems of Equalization in Federal Countries. In: BLINDENBACHER, R.; KOLLER, A. (Eds.), **Federalism in Changing World: Learning from Each Other**. Montreal: McGill Queens University Press, 2003.

INMAN, Robert, P.; RUBINFELD, Daniel L. The Political Economy of Federalism. In: MUELLER, D. (Ed.) **Perspectives on Public Choice: A Handbook**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

KANT, I. **Fundamentos da metafísica dos costumes**. Rio de Janeiro: Ediouro; 2009. p. 70-79.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R., Rethinking **Decentralization in Developing Countries**. **Sector Studies Series**. The World Bank, Washington, D.C., 1998.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa et al. **Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte**. 2002.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natércia Sampaio. A Equidade em uma Democracia: Análise Comparativa entre Rawls e Dworkin. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, v. 1, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/712/pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes; 1997.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, 2005.

SOARES, Márcia M., MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

TREISMAN, Daniel. **The Architecture of Government: rethinking political decentralization**. Forthcoming Cambridge University Press, October.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. **The concept of representation in contemporary democratic theory**. *Annu. Rev. polit. Sci.*, v. 11. P. 387-412, 2008.

PERCURSOS E REVESES NA CONSTRUÇÃO DE UM INSTRUMENTO INOVADOR PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: O IQVU-BH

Paula Deluca Moura
Gisela Barcellos de Souza

O nome indicador começou em 1990 quando a ONU lançou o IDH. Quando o IDH apareceu para mim foi um encontro porque era uma coisa que eu sempre tive dentro de mim. Aí eu falei: gente, o que eu queria fazer a ONU está fazendo! (NAHAS, 2020)

48

A implementação do Orçamento Participativo (OP) apoia-se na noção de inversão de prioridades. Ainda que esta represente um elemento recorrente no discurso, como viabilizá-la na prática? Quais critérios utilizar na distribuição territorial do orçamento destinado ao OP? Como avaliar e mensurar os impactos dessa política no território? Sem dúvida, estes são alguns dos pontos passíveis de maiores controvérsias concernentes a esta política pública. Em 2007, Yves Cabannes chamava a atenção para o fato de que, apesar de a noção de inversão de prioridades ter se originado nos debates brasileiros, em cada cidade, por ele analisada, havia um entendimento próprio de seu agenciamento. Neste contexto, o pesquisador francês destacava como referência a ser seguida a experiência do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) – indicador social publicado em 1996 e incorporado como critério objetivo para a distribuição dos recursos do OP de 2000. Para Cabannes (2007), este índice seria capaz de garantir uma melhor articulação entre o OP e o ordenamento territorial, visto que possibilita uma "visão territorializada da exclusão, da pobreza e do bem-estar no município" (CABANNES, 2007, p.36). Passados mais de 20 anos de sua implementação, o IQVU continua sendo apontado como uma das principais contribuições do OP de Belo Horizonte para o debate nacional e internacional (AVRITZER, VAZ, 2014; SINTOMER et al., 2012).

As inovações trazidas por Belo Horizonte, como a construção do IQVU como indicador de medida usado para assegurar a inversão de prioridades, a dimensão habitacional e a ênfase do OP como um instrumento de planejamento urbano são elementos que favorecem sua diferenciação em relação a Porto Alegre e, também, seu reconhecimento internacional. (OLIVEIRA, 2013)

A concepção de um índice para orientar a distribuição dos recursos do OP insere-se – e antecipa²⁸ – no que Koga (2011) nomeou como o alvorecer dos indicadores sociais intraurbanos nos municípios brasileiros. Poucos anos após a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-ONU/PNUD) pelo economista paquitanês Mahbub ul Haq em 1990 – que sintetizava dimensões de renda, educação e saúde inicialmente apenas para os limites administrativos de país, estado e região –, diversas capitais brasileiras buscaram desenvolver métodos que permitissem visualizar a desigualdade intraurbana. Neste contexto, a partir de meados dos anos 1990, testemunha-se a adoção de indicadores para avaliação de políticas públicas em diversos municípios brasileiros, como parte de um movimento em que se busca combinar a técnica à política.

Considerados importantes insumos para a concepção das políticas públicas, os indicadores são destacados por Chrispino (2016) como elementos que caracterizam a transparência da política pública e dos demais atos de governo. Para o autor, a discussão sobre a composição dos indicadores evita situações comprometedoras no processo de planejamento de políticas públicas. Por outro lado, para além da transparência do final do processo de construção das políticas públicas, os indicadores, assim como a legislação, também atuam como o limite técnico contra a discricionariedade do governo.

Ainda que os indicadores sociais tenham se tornado internacionalmente conhecidos a partir da divulgação do IDH, sua concepção não se dá somente no final do século XX. Paulo Sandroni (1994, p. 242, apud Rodrigues, 2010, p. 44) registra que nos estudos econômicos os chamados "números-índices" – ou seja, formas de agregar informações numéricas e transformá-las em indicadores e índices – remontam à primeira metade do século XIX. A expressão "indicadores sociais", por outro lado, foi empregada pela primeira vez em um trabalho publicado em 1966 por Raymond Bauer – em oposição aos indicadores puramente econômicos²⁹. Segundo a definição de Bauer, os indicadores sociais são "estatísticas, séries estatísticas e todas as outras formas de evidência que nos permitem avaliar para onde estamos indo em relação aos nossos valores e objetivos"

²⁸ Segundo Koga (2011), primeiro indicador social intraurbano aplicado no Brasil seria o Mapa da Exclusão/Inclusão de São Paulo, publicado em 1996. Ainda que o lançamento deste mapa com a combinação de quatro índices-síntese – Índice de Autonomia, Índice de Qualidade de Vida, Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Equidade – e 49 indicadores tenha sido coetâneo ao primeiro cálculo do IQVU, deve-se salientar que o início do índice belo-horizontino precedeu em um ano àquele paulista. Segundo Koga (2011), o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo teria sido proposto no Fórum de Assistência Social de São Paulo em agosto de 1994 e desenvolvido pelo Núcleo de Estudos em Seguridade e Assistência Social (Nespas) da PUC/SP.

²⁹ Ao cunhar este novo conceito, o professor de administração da Harvard University afirmava que não era possível estudar efeitos sociais do programa de pesquisas espaciais – missão que lhe havia sido confiada pela Agência Espacial Norte Americana (Nasa) – com somente as informações então disponíveis (NAHAS, 2002).

(BAUER, 1966, p.1, tradução nossa). As pesquisas referentes aos indicadores sociais conheceram uma ampla expansão nos EUA entre os anos 1960 e 1970 e foram retomadas ao final do século XX após um período de declínio (MARANS, STIMSON, 2011).

A inovação do IQVU, no entanto, não se restringe apenas à sua incorporação ao OP, nem ao caráter precursor de sua concepção no contexto brasileiro. Quando o comparamos a outras tentativas de se mensurar a qualidade de vida urbana, como as apresentadas no compêndio internacional organizado por Marans e Simons (2011), observamos que, 17 anos após a formulação do IQVU, o uso de GIS para tanto ainda era considerado uma novidade, uma tendência em expansão. Verifica-se também a existência de poucos índices de qualidade de vida urbana naquele momento, sendo mais corrente o uso de indicadores sociais segregados – classificados como objetivos, subjetivos e ambientais. Ainda que o índice para avaliação da qualidade de vida em áreas urbanas proposto por Blomquist et al. (1988) seja precedente ao IQVU-BH, seu destino – a comparação entre áreas metropolitanas dos EUA – e sua composição eram muito distintos daquele desenvolvido em Belo Horizonte; não tinha a complexidade de congregar em um único índice 75 indicadores ponderados por uma medida de acessibilidade, combinando e espacializando para tantos dados de origens diversas em uma malha intraurbana³⁰.

A despeito de seu reconhecimento internacional e de sua inovação – tanto por sua incorporação como critério do OP, quanto em seu próprio método de elaboração –, a produção bibliográfica sobre a concepção do IQVU pouco aborda os desafios e percalços, técnicos e políticos, encontrados em seu processo de construção de um índice complexo como este. O objetivo deste artigo é, portanto, desvelar e discutir as incertezas, os reveses e as controvérsias que estiveram presentes ao longo do processo de elaboração deste índice pela equipe coordenada pela bióloga Maria Inês Nahas e buscar entender as relações que estabeleceu com o contexto político da gestão de Patrus Ananias e da implementação do OP em Belo Horizonte.

Para tanto, seguiremos os passos propostos por Latour (2000) em seu livro "Ciência em Ação: como seguir cientistas sociedade afora"; ou seja, iremos atrás dos atores envolvidos nesse processo. Os conceitos definidos por Latour (2000) revelam-se profícuos na investigação da atuação da comunidade científica e, mais especificamente, sobre a maneira como esta constrói fatos, verdades e teorias – ponto de partida do presente estudo. Para o

³⁰ Blomquist et al. (1988) elaborou uma primeira proposta de índice de qualidade de vida para áreas urbanas a partir da combinação de dados do censo norte-americano de 1980 sobre salário, custos da habitação e comodidades (aspectos climáticos, cobertura de infraestrutura urbana, taxa de violência e relação professor aluno) para comparar 253 áreas metropolitanas dos EUA.

autor, a caixa-preta é a "ciência pronta" ou "ciência acabada". As controvérsias, por outro lado, apresentam-se como a perspectiva relativista e crítica sobre determinado assunto, envolvendo o estudo da ciência em construção e não o da ciência acabada (LATOURE, 2000). Traduzindo para o nosso objeto em estudo, por meio do retorno aos atores em seu contexto de ação pudemos reabrir a caixa-preta do IQVU-BH; movimentamo-nos no tempo e no espaço até encontrarmos os nós da questão – as controvérsias.

Para tanto, estabelecemos, também, um diálogo com a história oral em nosso olhar para o passado. Como destaca o historiador Joutard, "mesmo no caso daqueles que dominam perfeitamente a escrita [...] o oral nos revela o 'indescritível', toda uma série de realidades que raramente aparecem nos documentos escritos" (JOUTARD, 2000, p. 33). Neste sentido, deve-se considerar tanto o dito quanto o não dito, as omissões e as deformações também são objeto de análise. Como pondera Prins, "os dados das fontes orais servem para confirmar outras fontes, assim como outras fontes servem para confirmá-los" (PRINS, 1992, p. 194). Apoiamo-nos, portanto, em duas classes de fontes principais: depoimentos de atores envolvidos na construção e aplicação do IQVU; e os textos escritos por seus autores na ocasião. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco atores: (i) a bióloga Maria Inês Nahas, idealizadora e coordenadora do trabalho de concepção do IQVU; (ii) o economista Maurício Borges Lemos, responsável pela contratação da equipe coordenada por Nahas, então secretário de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte –; (iii) o engenheiro eletricitista Otávio de Avelar Esteves, responsável por elaborar o modelo matemático do IQVU; (iv) a arquiteta e urbanista Jupira Gomes de Mendonça, então coordenadora da equipe técnica do Plano Diretor de Belo Horizonte, sancionado em 1996; (v) o militante Robson da Costa, delegado do OP de Belo Horizonte pela Pedreira Prado Lopes desde a sua primeira edição, em 1994. Além destas entrevistas, três textos foram utilizados como fontes primárias: (i) o artigo "Uma metodologia para construção de um índice de qualidade de vida urbana" – publicado em 1995 e de autoria de Maurício Borges Lemos, Otávio de Avelar Esteves e Rodrigo Ferreira Simões – que apresenta o processo de construção matemática do IQVU-BH; (ii) a tese de doutorado de Nahas – "Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intraurbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte" – defendida em 2002, na qual a autora descreve cientificamente a elaboração do índice de Belo Horizonte; (iii) o texto "O geoprocessamento na definição das unidades espaciais para o IQVU/BH" – publicado em 1995, de autoria de três então técnicos da Prodabel, Sheila Martins de Oliveira, Rômulo Paes de Sousa, Clodoveu Augusto Davis Jr., e de Flávia Mourão P. do Amaral, então

diretora de Planejamento da SNP/PBH – que descreve o processo de elaboração das Unidades de Planejamento (UP), base territorial para o cálculo do IQVU.

Buscando desvelar os diferentes momentos e as controvérsias da ciência em ação, este capítulo estrutura a narrativa da construção do IQVU em cinco eixos: (i) instrumento técnico para orientar a gestão democrática e participativa, o qual versa sobre a relação entre a técnica e a política; (ii) da parasitologia ao urbano, que se destina a apresentar a trajetória intelectual de Nahas e o surgimento de seu interesse pela qualidade de vida urbana; (iii) as controvérsias da medida de acessibilidade, abordando os aspectos técnicos do cálculo do IQVU-BH; (iv) embate político na incorporação do IQVU no OP, que trata das controvérsias políticas na implementação do IQVU-BH como critério objetivo do OP; e (v) fechando a caixa-preta, que se ocupa do momento no qual o IQVU torna-se, de fato, instrumento da política pública de repartição dos recursos.

Instrumento técnico para orientar a gestão democrática e participativa

52

A construção do IQVU-BH insere-se no contexto político da vitória de Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT), para a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) em 1993. Segundo Bittar (1992), o modo petista de governar abre espaço para a participação popular e, dessa forma, apresenta a inversão de prioridades como um compromisso com as áreas mais vulneráveis, que passam a receber maior visibilidade e aporte de recursos. De acordo com Silva Junior (2001), no primeiro ano da gestão Patrus, o investimento social ampliou-se de 64,14% para 76,37% do recurso total destinado a investimentos. Bezerra (2019) complementa que na década de 1990 o PT buscou na gestão de diversos municípios brasileiros – como Belo Horizonte, Porto Alegre e Belém – promover a participação popular e a inversão de prioridades, com a preocupação em torná-las viáveis e executáveis.

Nesse sentido, para além da ampliação dos recursos investidos no desenvolvimento social, Patrus apresenta, em Belo Horizonte, a inversão de prioridades como uma oportunidade de participação efetiva da população na tomada de decisão da administração pública. A representação que Nahas tem deste período coincide com as interpretações dos autores supracitados. A vitória de Patrus Ananias e o contexto de maior abertura às pautas sociais foram percebidos por ela como uma oportunidade para dar continuidade aos trabalhos que já desenvolvia, mas para os quais não encontrava apoio nem lugar para seu aprofundamento.

O Patrus venceu com o discurso da *política de inversão de prioridades*, porque Belo Horizonte é uma cidade que cresceu a partir do funcionalismo público, a prioridade sempre foi a elite. A periferia sempre ficou para trás. Então a prefeitura vencia com esse discurso de que a periferia é prioridade. *Essa foi a minha maior alegria, porque era uma coisa que estava em mim. Toda mobilização e qualidade de vida.* (Nahas, 2020, *grifo nosso*)

Ainda que Nahas tivesse proximidade ideológica com a gestão PT, há uma lacuna a ser explorada entre a implementação da política de inversão de prioridades – que se viabiliza por meio do Orçamento Participativo, instrumento de gestão democrática e participativa – e sua contratação para elaboração do IQVU. Curiosamente, ao se buscar um instrumento técnico para orientar a execução desta nova política pública em Belo Horizonte, combinam-se, em sua concepção, elementos de entendimento técnico-científico – os indicadores sociais – com outros que dependem da ação política e do engajamento, como a participação popular direta nas Rodadas de OPs. Para entender como se dá esta fusão na gestão Patrus, é preciso ir atrás daquele que foi o responsável por encomendar este estudo a Nahas: Maurício Borges Lemos.

Ora, é preciso lembrar que este, antes de se tornar secretário de Planejamento Municipal em 1993, era professor e pesquisador do Cedeplar – centro criado em 1967 na UFMG para abrigar, inicialmente, estudos em economia regional e demografia voltados à problemática do desenvolvimento nacional e regional. O Cedeplar foi, no período de redemocratização brasileira, um importante centro de difusão de conhecimento científico, absorvendo pesquisadores com perfis multidisciplinares e, muitas vezes, advindos da militância política. Esta fusão entre aspectos técnicos-científicos, como também engajamento e ação política, não apenas estava presente no Cedeplar como ainda é componente integrante do próprio entendimento da política pública como campo disciplinar. Frey (2000) destaca que no estudo da política pública apresenta-se em três dimensões: (i) *polity*, (ii) *politics* e (iii) *policy*. Entende-se que as instituições públicas (*polity*), o processo político (*politics*) e as políticas públicas propriamente ditas (*policy*) conformam uma rede interconectada e, portanto, não existem isoladamente. Este entendimento da construção das políticas públicas no cruzamento entre a ação política e as instituições públicas transparece no depoimento de Lemos, para o qual a prefeitura é percebida como instituição de atuação técnica a serviço da população: "O vínculo entre o IQVU e o processo de planejamento, em especial o do orçamento participativo, teve a ver com o fato evidente de que a PBH era uma prestadora de serviços à população" (LEMOS, 2020, *grifo nosso*).

Neste sentido, compreende-se que, ao buscar uma ferramenta técnica para balizar a distribuição territorial de recursos, não se tratava de restringir o poder da ação política direta

nas Rodadas, mas, sim, de viabilizar o OP como política pública: "Julguei que, por várias razões, especialmente políticas, um indicador com base técnica poderia nos ajudar no processo de Planejamento da prefeitura" (Lemos, 2020). A necessidade de um indicador técnico para orientar o processo político do OP é confirmada pela narrativa de Nahas:

Não existia um critério objetivo de repartição dos recursos do OP. E essa imagem de pura disputa fazia com que muitas vezes uma obra ganhava num determinado lugar não porque ela fosse mais importante, mas porque os que iam para reunião ganhavam. E então o IQVU foi construído para isso. (Nahas, 2020)

A contratação de Nahas pela PBH para elaboração do IQVU, portanto, surgiu de uma coincidência de interesses. Segundo Lemos, "a escolha de Maria Inês [Nahas] foi uma escolha natural, já que há algum tempo conversávamos sobre a qualidade de vida diferenciada nos espaços urbanos" (LEMOS, 2020). De fato, ainda que sua dissertação de mestrado, realizada no Cedeplar, versasse sobre a questão do desenvolvimento rural, os estudos acadêmicos de Lemos direcionaram-se nos anos 1980 para a urbanização e, mais especificamente, para a teoria da localização (LEMOS, 1982; LEMOS, 1988). Por outro lado, o interesse pela qualidade de vida de Nahas precedia a sua contratação para elaboração do IQVU-BH, tendo se manifestado já em meados dos anos 1980.

54

Da parasitologia ao urbano

A trajetória intelectual de Nahas envolve interesses diversos que perpassam a parasitologia e o meio ambiente e que estão embevecidos em uma série de preocupações contemporâneas à sua história, como a Reforma Sanitária³¹, e em sua própria militância política iniciada no Movimento Feminino pela Anistia³².

O interesse de Nahas pelo espaço urbano foi despertado por um trabalho que realizou no Betânia, em Belo Horizonte (NAHAS, 2020), entre os anos de 1986 e 1987. O contato inicial com o local foi mediado pela prática docente; pouco antes de elaborar o projeto, ela foi aprovada em concurso público e começou a lecionar Ciências e Biologia em uma escola municipal no Betânia.

³¹ Referimo-nos aqui ao movimento liderado por profissionais e militantes da saúde iniciado na década de 1970 e que, por meio da 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986) e da Constituinte, deu origem à fundação do SUS.

³² O Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) surgiu durante a ditadura militar no Brasil, em 1975, sob o governo do General Ernesto Geisel. O MFPA foi um movimento exclusivamente feito por mulheres que lutavam em favor dos atingidos pelo regime militar, com o objetivo de conquista da anistia. Em Belo Horizonte, o MFPA era coordenado por Helena Greco, primeira vereadora mulher eleita na capital (1982) e uma das fundadoras do PT na cidade. Nahas e sua mãe começaram a militar pelo MFPA em reuniões que aconteciam na casa de Greco.

Deve-se lembrar que o Bairro Betânia nos anos 1980 ainda era uma região de ocupação recente em Belo Horizonte, tendo como fatos urbanos originais Conjunto Habitacional Betânia, de 1974, e o início da ocupação do loteamento da Várzea do Felicíssimo ao final dos anos 1960. A atuação de Nahas como professora no bairro ocorreu coetaneamente às obras de abertura da Av. Tereza Cristina e de canalização do Ribeirão Arrudas na Regional Oeste, o que ocasionou significativas remoções de ocupações urbanas situadas ao longo do vale.

Confrontada com a situação social e sanitária de seus alunos, Nahas, em sua dupla condição de docente do ensino fundamental e pesquisadora na PUC, decide aproveitar e adaptar a este bairro a ideia de um projeto não aprovado que elaborara pouco tempo antes para um edital da PUC e cujo objeto de estudo inicial era a população do entorno do Campus Coração Eucarístico.

Estando na PUC, apareceu uma verba chamada Universidade e Sociedade. Eu então concebi um projeto bem cartesiano, bem ligado na temática, de estudar a qualidade de vida fazendo vários exames de todas as naturezas: da água, exame químico, das pessoas, dos animais, fiz um desenho, um projetão. A ideia [inicial] era fazer um estudo da população do entorno da PUC. Aquela história de Universidade e Sociedade. Estudar a qualidade de vida desse ponto de vista, no entorno da PUC naquele momento. Esse projeto não foi aprovado, mas ficou escrito. (Nahas, 2020)

Se o projeto precedente havia sido motivado pelo edital, o mesmo não ocorreu com o segundo. Para Nahas, a questão da qualidade de vida ligada às questões sanitárias parecia muito mais premente no Betânia:

[...] essa coisa de trabalhar na Betânia mexeu muito comigo. Juntou a militância mais... [o olhar de pesquisadora,] porque é uma periferia. É uma escola pública na periferia. E o contato com os alunos. Eu dava aula de 5ª até 8ª série. Começava a perceber os meninos. [...] Isso me tocou muito, sabe? Ver como era a mentalidade, como eles viam o mundo, e a qualidade de vida. Essa coisa da qualidade de vida começou a me incomodar. Veio pela militância, veio pelo magistério, veio pela minha experiência com saúde. (Nahas, 2020)

O incômodo e a vontade de poder contribuir para a melhoria da qualidade de vida local fizeram com que Nahas fosse atrás do Departamento de Educação Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente. A gestão municipal na época era de Sérgio Ferrara (1986-1989, PMDB) e o secretário do Meio Ambiente era Iran Cardoso. A despeito de não conhecer ninguém na gestão municipal (NAHAS, 2020), resolveu escrever um projeto para viabilizar sua pesquisa no Betânia. Após numerosas tentativas frustradas de conseguir

uma reunião com o secretário³³ e um ano de espera, Nahas teve finalmente sua proposta aprovada e pode finalmente iniciar sua pesquisa sobre qualidade de vida.

Era uma ideia de estudar a qualidade de vida do pessoal do Betânia com o objetivo de passar uma educação para o meio ambiente. Eu era professora concursada na Prefeitura e apresentei pra ele [Iran Cardoso] essa proposta de fazer esse projeto na Secretaria de Meio Ambiente nessa Comissão de Educação Ambiental. Aí ele aceitou. Então eu saí da sala de aula e fui pra Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Lá eu desenvolvi todo o projeto na Betânia. Peguei toda a literatura e fiz uma amostra inicial que era composta por cem famílias. (Nahas, 2020)

56 Com uma equipe de estagiários e três pesquisadoras da Comissão de Meio Ambiente, iniciou seu trabalho no Betânia. Realizou entrevistas em cinco regiões e um levantamento extenso de dados. A expectativa de Nahas era a de atrair adesão dos moradores ao projeto pela garantia – que havia negociado junto à Secretaria Municipal de Saúde – de uma consulta médica a todos os sujeitos da amostra do projeto de educação ambiental que se submetessem aos exames de fezes e sangue e viessem buscar os resultados do exame (NAHAS, 2020). No entanto, essa estratégia não funcionou. Na primeira reunião em que a equipe apresentou os dados do bairro só apareceram dez pessoas (NAHAS, 2020).

Eu tinha uma ideia enganosa que se eu chegasse e apresentasse pra eles todos os dados e informações da região, na mesma hora todo mundo ia levantar e começar a defender o seu meio ambiente. Mas de imediato não foi isso de jeito nenhum.

[...]

Preparei transparência, todo o material. Os estagiários todos foram. [...] E nessa época, para sistematizar esses dados, não existia computador. A planilha era no chão. [Para analisá-la,] ficava todo mundo ajoelhado. Vinham poucas pessoas nessas reuniões, sempre as mesmas pessoas. (NAHAS, 2020)

Foram diversas tentativas em locais distintos – escolas e igreja –, além de estratégias advindas da militância, como a panfletagem em locais de muito movimento como, por exemplo, a saída da missa aos domingos. Após diversas tentativas, agendaram uma reunião na sala dos Alcoólicos Anônimos, e conseguiu finalmente ter o alcance desejado.

Eu lembro perfeitamente. Tinha chovido muito no domingo. Eu já tinha toda a minha estrutura, eu tinha opção dos estagiários fazerem desenho pra mim, todo documento que eu distribuía para os moradores tinham uma logomarca que nós criamos que era um bonequinho chamado Qualidade de Vida. Tudo assinado pela Prefeitura. Quando nós chegamos nessa reunião,

³³ “Toda semana marcava uma agenda com o Secretário de Educação e não era atendida.” (NAHAS, 2020).

nós quase morremos de susto. Tinham 150 pessoas, um tumulto, uma falação. [...] Eu falei com a Ângela: vamos guardar as nossas transparências, esse negócio aqui está estranho. Aquele tanto de gente, um ambiente de falação, sabe? De muita agitação. Então nós demos a palavra para eles, ao invés de apresentar o trabalho.

[...]

Então nesse começo eu não falava nada do nosso trabalho, eu ouvia. Eu tinha um método, eu sou pesquisadora, eu queria seguir os passos. Mas eu resolvi guardar tudo e ouvir a população. (NAHAS, 2020)

A partir do momento em que a técnica precisou ser, momentaneamente, deixada de lado, para ceder lugar à escuta da população, iniciou-se um processo participativo e de percepção das demandas dos moradores. Nahas relata que essa reunião a fez perceber que havia uma região mais baixa do Betânia onde os moradores sofriam com constantes transbordamentos do Córrego do Bonsucesso – Figura 1 – e que aquelas pessoas estavam ali atraídas por um panfleto da Prefeitura para apresentar as suas reclamações: "Teve gente que levou para essa reunião um vidro cheio da água com uma cobra dentro, que tinha entrado no banheiro dele quando a água fluiu".

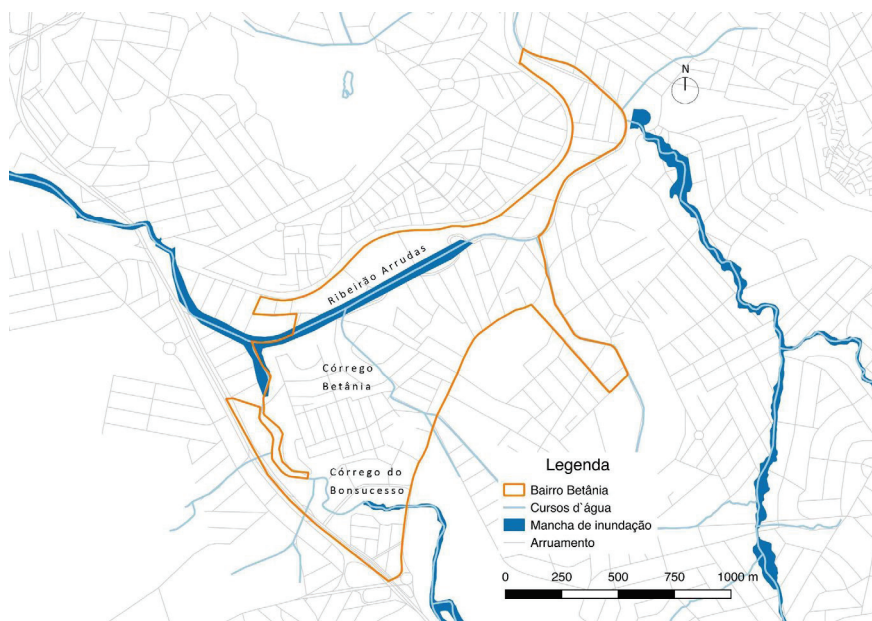


Figura 1: Hidrografia e mancha de inundação no Betânia

Fonte: Prodabel, 2011

Surge, portanto, a necessidade de mudança na metodologia e no foco do projeto: o estudo das populações afasta-se da parasitologia e aproxima-se do urbano. O início do

engajamento dos moradores do Betânia trouxe ao projeto a necessidade de adaptação às demandas da população, momento no qual Nahas, mais uma vez, aproxima-se da técnica científica e implementa as comissões temáticas no processo participativo.

E foi esse evento que fez o meu projeto dar certo, porque a partir daí eu levantei isso tudo, nós fizemos mais questionários, eu fui pessoalmente em várias casas, vi essa situação toda, e aí nós começamos a fazer reuniões. E a partir daí foi que eu tirei um grupo de moradores que estava mais empenhado, formamos uma comissão de moradores, e começamos a organizar comissões temáticas: comissão de meio ambiente, comissão de educação, comissão de saúde, para a gente sistematizar as reivindicações e levar para a regional Oeste da Prefeitura. (Nahas, 2020)

Este projeto, fundamental na trajetória intelectual de Nahas, possui diversas semelhanças com o processo de concepção do IQVU. O envolvimento social, territorial, político e educacional da pesquisadora com a comunidade da Betânia e suas principais reivindicações aguçou ainda mais seu interesse pela qualidade de vida e seu olhar técnico e multidisciplinar. Sua experiência neste projeto oportunizou-lhe o convite para compor o Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares da Pontifícia Universidade de Minas Gerais (PUC-MG)³⁴. A ideia inicial do Núcleo era desenvolver "um projeto que fosse uma espécie de continuidade da Betânia. [...] Aí eu comecei a procurar pessoas para apresentar essa ideia" (Nahas, 2020). Mesmo sem a clareza de que este projeto envolveria o trabalho com indicadores, a proposta já os incorporava, indiretamente.

Porque ainda não chamava indicador. O nome indicador começou em 1990 quando a ONU lançou o IDH. Quando o IDH apareceu para mim foi um encontro porque era uma coisa que eu sempre tinha tido dentro de mim. Aí eu falei: gente, o que eu queria fazer a ONU está fazendo! Porque daí que começou a palavra indicador. Eu nem usava isso. Era 'estudo de populações', uma coisa assim. (Nahas, 2020, grifô nosso)

O IQVU era, entretanto, mais complexo e minucioso que o indicador da ONU. Em texto escrito durante a elaboração do modelo matemático do IQVU, a equipe responsável por sua concepção já se posicionava criticamente à construção de índices que se apresentam como um somatório de uma série de atributos, como o IDH:

Índices como o HDI (Human Development Index), elaborado pela ONU, podem ser considerados problemáticos, uma vez que, tomados como um somatório de muitas variáveis, tornam-se vagos e genéricos, apresentando-se como uma miscelânea de leis e propriedades distintas. (Lemos et al., 1995)

³⁴ O Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares foi fundado no início da década de 1990, agregando professores e pesquisadores de diversas áreas com o objetivo de promover trabalhos multidisciplinares.

Ainda que inovadora, a proposta de pesquisa do núcleo da PUC, no entanto, só conseguiu fonte de financiamento e foi viabilizada quando Patrus Ananias tornou-se prefeito de Belo Horizonte.

O PT ganhou prefeitura e eu conhecia muita gente, muitos secretários, por causa da militância. Então eu fiz um ajuste no projeto para adequar para Belo Horizonte. Ainda não era IQVU, era um estudo de dados das populações, alguma coisa assim. Então eu comecei a apresentar para alguns secretários que eu conhecia. E um deles falou comigo para apresentar para o Maurício Borges Lemos³⁵ que era o Secretário de Planejamento, que tinha sido professor no Cedeplar da UFMG. Ele imediatamente gostou da ideia. (Nahas, 2020)

Após esta apresentação, a PBH contratou o Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares da PUC para a construção de um índice que se tornasse instrumento para o planejamento urbano municipal. Para tanto, pareciam fundamentais a intersetorialidade e o envolvimento de diversas secretarias. Lemos solicitou à Nahas, coordenadora do projeto, que o processo de construção deste índice envolvesse as secretarias municipais cujos serviços ofertados fossem incorporados ao IQVU.

Procurar outras secretarias, entre as quais as da Saúde, da Educação e da Assistência Social, era uma atitude não apenas técnica, em busca da intersetorialidade, como também política, para lembrar para as corporações, que estavam muito fortalecidas por se tratar de um governo petista, que, em última instância, elas eram prestadoras de serviços à população. (Lemos, 2020)

Assim, o Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares realizou todo o processo de concepção do IQVU, articulando com um grupo de 13 gestores públicos das 13 Secretarias da PBH. O processo de participação popular direta presente no OP – e que havia redirecionado os rumos da pesquisa no Betânia – não foi incorporado na concepção do IQVU, que contou com uma participação seletiva de técnicos da PBH. A decisão política foi justificada pela escassez de recursos e de prazo.

Este trabalho restringiu-se a consultas à Administração Municipal devido à necessidade de cumprimento de prazos de convênio e à escassez de recursos. Parece claro que a ampliação do universo dos consultados (associações de bairro, entidades assistenciais e mesmo a própria população) só viria enriquecer o resultado do trabalho. (Lemos et al., 1995)

³⁵ Economista e ex-professor do Cedeplar da UFMG, foi secretário municipal de Planejamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte de 1993 a 2003. Contratou a elaboração do IQVU para que se tornasse critério objetivo do Orçamento Participativo.

As variáveis e os pesos do IQVU foram definidos nas reuniões conduzidas por Nahas com a participação dos 13 gestores, seguindo a solicitação de Lemos. Utilizou-se, para tanto, o método Delphi. Desenvolvido em órgãos associados à Defesa Estadunidense no início da década de 1950, durante a Guerra Fria, o método Delphi – cujo nome é uma referência ao Oráculo de *Delphos* (Turoff & Linstone, 2002) – foi criado com o objetivo inicial de “obter um consenso fiável de um grupo de militares especialistas em defesa sobre possíveis ataques com bombas atômicas” (Boberg & Morris-Khoo, 1992, p. 27). É um método que “busca facilitar e melhorar a tomada de decisões feitas por um grupo de especialistas, sem interação cara a cara” (Osborne et al., 2003, p. 697).

E quando a gente definiu o conjunto de variáveis, nós usamos uma técnica chamada técnica de Delphi que é uma técnica de consulta. Ela é originária da área ambiental, foi o Otávio que trouxe para o grupo. Eu aprendi com ele e já apliquei essa técnica várias vezes depois. Essa é uma técnica de diálogo de consulta a um grupo de pessoas, à distância e por escrito. Existe um grupo de juízes que não conhece quem está respondendo, e quem está respondendo não conhece quem vai julgar (Nahas, 2020).

60

Apesar de o método Delphi não ser originário da área ambiental, a principal referência utilizada pela equipe do Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares para fundamentá-lo foi uma dissertação de mestrado intitulada *Condicionantes ambientais para o planejamento hidrelétrico em Minas Gerais: uma abordagem metodológica regional adotando o método Delphi*, publicada por Sollero em 1992 e apresentada a Nahas por Otávio de Avelar Esteves³⁶, responsável pela concepção do modelo matemático do IQVU.

O método Delphi é um elemento importante nesta construção. Por meio dele, deixa-se o cara a cara e a escuta direta – tal qual realizado no Bairro Betânia – para um método que visa promover “consenso” sem a interação. Segundo Marques & Freitas (2018), o processo de implementação do método Delphi dá-se pelas seguintes etapas: (i) escolha do grupo de especialistas; (ii) construção do questionário 1; (iii) primeiro contato com os especialistas e convite para participação na pesquisa; (iv) envio do questionário 1; (v) recebimento das respostas do questionário 1; (vi) análise quantitativa e qualitativa das respostas; (vii) construção e envio do questionário 2 com feedback; (viii) recebimento e análise do questionário 2; (ix) envio das seguintes rodadas de questionários, intercalando

³⁶ Graduado em Engenharia Elétrica e mestre em Ciências Técnicas Nucleares, foi supervisor do Programa de Qualidade de Vida Urbana do Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares da PUC-MG e responsável pela elaboração do modelo matemático do IQVU.

com as respectivas análises até se atingir o consenso; (x) final do processo e escrita do relatório final.

No caso específico do IQVU, três momentos principais fizeram parte da aplicação do método de Delphi: (i) o levantamento dos dados disponíveis nas 13 secretarias municipais que auxiliaram Nahas na construção da primeira lista de variáveis apresentada aos gestores para aprovação da inclusão ou não de cada uma delas – Figura 2; (ii) uma segunda consulta sobre a inclusão das variáveis, apresentando o resultado do primeiro levantamento, para a definição final das variáveis incorporadas no IQVU – Figura 3; (iii) a consulta para definição de pesos das variáveis, utilizando-se "uma planilha chamada comparação par a par onde você tem as linhas com as variáveis e as colunas também e você vai cruzando uma com a outra" (NAHAS, 2020) – Figura 4.

1ª CONSULTA - 09/06/1994

Analise este elenco inicial de variáveis e dê a sua opinião sobre a inclusão ou não de cada uma delas na composição do IQVU-BH. A abrangência de cada variável (expressa pelos componentes entre parênteses) não está em discussão neste momento: os componentes são citados apenas para esclarecimento.

Por isto, opine somente sobre a inclusão ou exclusão da variável. Se desejar sugerir a inclusão de outras variáveis, faça-o na página seguinte.

| VARIÁVEIS | CONCORDA | DISCORDA |
|--|----------|----------|
| 1. Saúde (Medicina preventiva, curativa e saneamento) | () | () |
| 2. Habitação (casa, apartamento, barracão, acampamento) | () | () |
| 3. Educação (rede pública e privada de creches, pré-escolas, escolas de 1º, 2º e 3º graus e escolas especiais) | () | () |
| 4. Transporte (transporte coletivo, condições de tráfego, transporte de cargas, de aluguel, veículos automotores, sistema metroviário, transporte rodoviário, aeroviário e ferroviário) | () | () |
| 5. Infraestrutura Urbana (abastecimento de água, energia elétrica, serviço telefônico, saneamento, esgotamento sanitário, drenagem urbana, limpeza urbana, meio fio, sistema viário e lotes vagos) | () | () |
| 6. Características ambientais (áreas verdes, arborização urbana, poluição visual, poluição atmosférica e sonora, qualidade do terreno) | () | () |
| 7. Cultura (equipamentos culturais, bibliotecas, museus, bancas de jornais, teatros) | () | () |
| 8. Lazer/Esporte (clubes, cinemas, parques, praças, jardins, bares, boates, lanchonetes, quadras esportivas, campos de futebol, piscinas públicas, pistas de corrida, cicloviás, TV a cabo etc.) | () | () |
| 9. Serviços Urbanos (assistenciais, bancários, abastecimento, posto policial, correio, mobiliário urbano, serviços funerários) | () | () |
| 10. Segurança/Violência (iluminação pública, áreas de risco, violência contra menores e mulheres, discriminação racial) | () | () |
| 11. Emprego (pessoas desempregadas, menores que trabalham, trabalho feminino) | () | () |
| 12. Canais de Participação (instituições profissionais, populares, religiosas e assistenciais) | () | () |

PS: Se você quiser incluir outras variáveis, relacione-as na próxima página.

Figura 2: Primeira consulta com o levantamento das variáveis disponíveis

Fonte: Nahas, 2002.

2ª CONSULTA - 16/06/1994

A relação abaixo expressa a porcentagem de participantes que, na segunda consulta, optou pela inclusão da variável, considerando também outras variáveis sugeridas na 1ª consulta.

| VARIÁVEIS PROPOSTAS | INCLUSÃO |
|------------------------------|----------|
| SAÚDE | 100% |
| EDUCAÇÃO | 100% |
| INFRAESTRUTURA URBANA | 100% |
| CULTURA | 100% |
| TRANSPORTE | 91,7% |
| CARACTERÍSTICAS AMBIENTAIS | 91,7% |
| SERVIÇOS URBANOS | 91,7% |
| HABITAÇÃO | 83,3% |
| LAZER/ESPORTE | 75,0% |
| SEGURANÇA/VIOLENCIA | 75,0% |
| CANAIS DE PARTICIPAÇÃO | 58,3% |
| EMPREGO | 50,0% |
| DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA | 50,0% |
| SANEAMENTO | 41,7% |
| SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA | 33,3% |
| SISTEMA VIÁRIO | 25,0% |
| DESPESAS COM EDUCAÇÃO | 8,3% |
| DESPESAS COM SAÚDE | 8,3% |

Figura 3: Segunda consulta para a definição das variáveis

Fonte: Nahas, 2002.

PLANILHA UTILIZADA PARA A DEFINIÇÃO DOS PESOS DAS VARIÁVEIS

Na planilha abaixo dê sua opinião, preenchendo os quadros em branco, através de comparação entre as variáveis correspondentes. Coloque:

(+): se considerar a variável à sua esquerda (da linha) mais importante que a outra (da coluna);

(-): se considerar a variável à sua esquerda (da linha) menos importante que a outra (da coluna);

(0): se ambas forem igualmente importantes.

| VARIÁVEIS | Educação | Infraestrutura Urbana | Saúde | Meio Ambiente | Direitos Humanos/Cidadania | Abastecimento | Serviços Urbanos | Esportes | Cultura | Transporte | Assistência Social | Habitação |
|-----------------------|----------|-----------------------|-------|---------------|----------------------------|---------------|------------------|----------|---------|------------|--------------------|-----------|
| Educação | 0 | | | | | | | | | | | |
| Infraestrutura Urbana | | 0 | | | | | | | | | | |
| Saúde | | | 0 | | | | | | | | | |
| Meio Ambiente | | | | 0 | | | | | | | | |
| Dir.Humanos/Cidadania | | | | | 0 | | | | | | | |
| Abastecimento | | | | | | 0 | | | | | | |
| Serviços Urbanos | | | | | | | 0 | | | | | |
| Esportes | | | | | | | | 0 | | | | |
| Cultura | | | | | | | | | 0 | | | |
| Transporte | | | | | | | | | | 0 | | |
| Assistência Social | | | | | | | | | | | 0 | |
| Habitação | | | | | | | | | | | | 0 |

Figura 4: Planilha de comparação par a par para definição dos pesos

Fonte: Nahas, 2002.

Ao final da aplicação do método de Delphi, chegou-se a 11 variáveis – (1) abastecimento alimentar; (2) assistência social; (3) cultura; (4) educação; (5) esportes; (6) habitação; (7) infraestrutura urbana; (8) meio ambiente; (9) saúde; (10) segurança urbana; (11) serviços urbanos – e seus respectivos pesos (ver no catálogo de imagens - Diagrama II - Variáveis do IQVU e Quadro I - Pesos e variáveis do IQVU). A definição dos pesos das variáveis, em específico, foi um aspecto que gerou controvérsias e demandou ajustes nos resultados obtidos pelo método Delphi para sua aprovação pelos gestores.

Hoje, por exemplo, sempre que eu posso evitar peso eu evito. Mas tem situações que não tem como evitar. Não dá pra colocar esportes e saúde na mesma balança. Então eles fizeram a votação dos pesos por aquele processo de planilhas de comparação par a par que está na minha tese. Depois vinha um vetor de pesos para cada um consultado, eu fazia a média e depois uma reunião com eles pra mostrar como estava a ponderação antes de fechar, porque podia ser que eles não gostassem do resultado. E isso acontece. Isso aconteceu, nós fizemos ajustes no debate. (Nahas, 2020).

Ao analisar os pesos que resultaram deste processo, verifica-se que, a despeito da inexistência da participação da sociedade civil organizada na construção do IQVU, as principais pautas dos movimentos sociais coetâneos parecem ter sido consideradas pelos gestores. Destaca-se, em especial, a importância dada à variável *habitação*, superando inclusive os pesos da *infraestrutura urbana*, *saúde* e *educação*. Essa priorização transparece a importância dos movimentos sociais por moradia no cenário político dos anos 1980 e 1990. Inseridos no âmbito do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), estes movimentos permitiram em Belo Horizonte a criação da Lei do Profavela, em 1983, e tiveram grande penetração na gestão Patrus, culminando na criação do Conselho Municipal de Habitação em 1994 e do Orçamento Participativo de Habitação (OPH) em 1995 (BEDÊ, 2005).

A despeito do método Delphi, o processo não se deu, portanto, sem conflitos e sem a necessidade de adaptações e concessões. Para a construção de um pacto coletivo no índice, foram realizadas numerosas reuniões entre Nahas e os gestores das Secretarias. Além da aprovação destes técnicos, todas estas etapas passaram pela avaliação de Lemos. O adjetivo urbano, no nome do IQVU, por exemplo, foi uma demanda que surgiu das 13 secretarias, visto que a bióloga até então o tratava como índice de qualidade de vida (NAHAS, 2020).

As controvérsias da medida de acessibilidade

A definição de variáveis a compor o índice e de seus pesos na composição não explica, no entanto, integralmente a fórmula de cálculo do IQVU. A oferta de bens e serviços de uma determinada região é modificada por uma medida de acessibilidade.

Essa ideia [da medida de acessibilidade] é do Maurício [Lemos]. Vem dele como planejador, como economista, como alguém que conhece a realidade. É uma ideia fundamental, eu acho que esse é o maior motivo de sucesso, vamos dizer assim, da ferramenta. E também é o que faz do IQVU uma ferramenta única. (Nahas, 2020)

Ora, tendo estudado, ao longo da década de 1980, questões relativas tanto à teoria dos lugares centrais quanto à teoria da localização, não é de se estranhar que Lemos tenha apresentado como premissa para a concepção do IQVU a incorporação de uma medida de acessibilidade aos bens e serviços ofertados à população. Por outro lado, a incorporação desta medida como ponderação deste índice não deve ser entendida apenas dentro da trajetória intelectual do então secretário de planejamento. Esta dialogava diretamente com a ideia de garantia de justa distribuição e acesso aos benefícios da urbanização da Proposta de Emenda Popular ao Projeto de Constituição apresentada pelo MNRU em 1987:

Art. 1º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural

(MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987, p.1)

A medida de acessibilidade proposta por Lemos à equipe de elaboração do IQVU era entendida como uma correlação entre valores da oferta dos bens e a intensidade com que os mesmos são utilizados pela população – tanto a residente no local, como aquela oriunda de outros lugares da cidade.

Nos estudos de planejamento urbano, era de ampla circulação à época o conceito de acessibilidade, cuja definição de Walter Hansen (1959) foi a primeira a incorporar a dimensão social nos estudos sobre transportes – visto que considerava o acesso a oportunidades, especialmente ao emprego. Nessa definição precursora, a acessibilidade é o potencial de oportunidades de interação espacial, ou seja, é uma medida de distribuição espacial das atividades em relação a um ponto, ajustadas à habilidade e ao desejo das pessoas ou instituições em superar a separação espacial. Segundo Hansen (1959), o cálculo da acessibilidade é diretamente proporcional à oferta e inversamente proporcional à distância até o local onde a oferta se situa.

$$A_{1,2} = \frac{S_2}{T_{1-2}^x}$$

Onde:

$A_{1,2}$ é a medida de acessibilidade relativa na zona 1 de uma atividade ofertada na zona 2.

S_2 é o número de oportunidades localizadas na zona 2 para interação.

T_{1-2} é a separação entre as zonas 1 e 2, expressadas em termos de distância física, tempo ou custo de deslocamento.

x representa o efeito da separação T na possibilidade de interação entre zonas, também compreendido como fricção espacial.

O conhecimento técnico prévio de Lemos a respeito da acessibilidade foi determinante para a compreensão desta como um complemento inevitável da lógica do IQVU e para o entendimento de que a qualidade de vida de uma Unidade de Planejamento não era restrita à oferta e à disponibilidade de serviços e equipamentos locais. Segundo Lemos (2020), no espaço urbano a interação acontece, em graus variados, entre todas as regiões, podendo diferenciar-se pela maior ou menor acessibilidade aos bens e serviços das demais. "Assim, seu objetivo [ao propor a incorporação da medida de acessibilidade] foi o de dar consistência técnica à própria lógica do IQVU" (LE MOS, 2020). Essa representação atual coincide com o que já era defendido por Maurício Borges Lemos, Otávio Avelar Esteves e Rodrigo Ferreira Simões quando ainda buscavam a fórmula adequada ao IQVU:

Não é correto ter uma visão espacialmente maniqueísta da oferta de serviços: o fundamental é que ela seja complementada pelo conceito de acessibilidade, tal que o indicador em questão reflita adequadamente, de forma combinada, a oferta local de serviços e o acesso à oferta não-local. (Lemos et al., 1995)

Entretanto, a operacionalização do espaço urbano incorporando as especificidades da medida de acessibilidade dificultaram a sua mensuração, principalmente pela necessidade de se conceber um modelo matemático que considerasse a interação em graus variados entre as Unidades de Planejamento. Foi necessário, por exemplo, um levantamento minucioso de dados para o cálculo da medida de acessibilidade realizado pela recém-instituída Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTrans)³⁷. O trabalho, que representou um dos primeiros desafios desta empresa, visava possibilitar o cálculo baseado no tempo de deslocamento e no tempo de espera, relacionados apenas ao transporte coletivo, entre as Unidades de Planejamento.

Diversos são os pontos de convergência entre o cálculo da medida de acessibilidade do IQVU e o modelo matemático proposto por Hansen em 1959. O primeiro a ser observado é o fato de que a oferta de serviços não necessariamente precisa

³⁷ Instituída em 1991, a BHTrans é uma sociedade de economia mista que gerencia todo o planejamento e execução das políticas de mobilidade e trânsito da cidade de Belo Horizonte.

existir na Unidade de Planejamento de residência do cidadão: nem todas as regiões possuem hospitais, mas este fato não impede o acesso ao atendimento hospitalar.

Suponha-se a existência de dois bairros³⁸, j e I , tal que a oferta do serviço i seja muito desigual entre ambos (por exemplo, maior em j do que em I). Certamente, esta oferta vai ser "socializada", com muitos usuários de I recorrendo aos serviços de j . Por isso, um índice de qualidade de vida deve refletir esses três fatores, a saber:

- a) a deficiência do serviço i no bairro l ;
 - b) o acesso da população de I à oferta de i no bairro j ;
 - c) a socialização dos serviços de j com I , implicando certa perda para j .
- (Lemos et al., 1995)

Assim, o modelo matemático do IQVU corrige a oferta do bem ou serviço em uma Unidade de Planejamento com a medida de acessibilidade, a qual incorpora em seu cálculo – direta ou indiretamente – três elementos principais: (i) o caminho ótimo – distância física – entre os núcleos, (ii) o coeficiente de aumento da fricção espacial, (iii) os pesos das ofertas dos demais bairros no índice do bairro. Juntos, estes elementos propiciam a construção dos índices setoriais e, posteriormente, do IQVU de cada Unidade de Planejamento.

$$I_{ij} = (a_{ij} \times L_{ij}) + [a_{il} \times L_{il} \times e^{-(k \times d_{jl})}]$$

onde:

I_{ij} é o índice setorial i no bairro j

L_{ij} é a oferta do serviço i per capita no bairro j , normalizada pela oferta referencial

L_{il} idem no bairro l

a_{ij} é o peso da oferta de i em l no índice de j

d_{jl} é o caminho ótimo no núcleo de j ao núcleo de l

k é o coeficiente de aumento da fricção espacial

e é o número neperiano

Entre estes três elementos principais, o caminho ótimo é um conceito bastante utilizado nas engenharias, relacionado à eficiência. No caso do IQVU, o caminho ótimo representa o menor deslocamento possível entre a demanda (em um bairro) e a oferta (em outro bairro) e que "deveria ser calculado pela determinação do caminho ótimo "geométrico" (distância viária simples) entre a moradia e o local de oferta do serviço" (LEMOS et al., 1995).

O cálculo nesse caso não poderia, no entanto, ser simplesmente uma análise geométrica, pois trata-se de uma cidade – em constante transformação – e não de uma

³⁸ O termo bairro foi substituído por Unidade de Planejamento durante o trabalho, pois criou-se, na mesma época, a nova subdivisão territorial de Belo Horizonte, a qual passou a orientar o planejamento urbano.

análise laboratorial isolada e estática. As condições do tráfego, do tempo de espera e do tempo gasto nos deslocamentos não são lineares. Além disso, a multiplicidade de bairros, moradias e locais de oferta de serviços traz à tona uma diversidade de caminhos ótimos cujo cálculo não é operacionalizável em um curto período de tempo. Diante destas dificuldades técnicas, foi necessário abrir mão da proposta ideal e optar por uma "solução razoável" (LEMOS et al., 1995), baseada na distância entre bairros a partir de núcleos fixos, utilizando dados da rede de transporte coletivo urbano³⁹, tornando factível o cálculo dos caminhos ótimos. Por outro lado, a expansão do uso do automóvel individual para os deslocamentos diários nas grandes cidades gera uma distorção no resultado do IQVU em Unidades de Planejamento compostas por bairros de classe alta – extremamente dependentes do carro –, que tendem a apresentar índices mais baixos. Essa fragilidade dos dados da acessibilidade foi apontada por técnicos da Prefeitura na primeira reunião de apresentação do IQVU (ESTEVES, 2021), desvelando-se como uma das controvérsias da ciência em construção.

O grande problema é que pra calibrar a questão da acessibilidade a gente precisava dos tempos médios de transporte e essas informações eram sempre frágeis. Tinha que ter um levantamento cuidadoso feito pela Prefeitura porque nem todos os acessos de uma unidade à outra eram feitos só pela rede pública de transporte. Às vezes tem uma unidade do lado da outra que não tem uma linha direta de ônibus que as conecta. Então essas informações ficam precárias. Teria que ter uma disposição e uma disponibilidade de fazer um levantamento, mesmo que fosse estimativo, olhando pelos principais corredores. (Esteves, 2021)

O coeficiente de aumento da fricção espacial representa a segregação proporcionada pela ausência de acessibilidade e é retratado nas fórmulas de cálculo da medida de acessibilidade como um atrito – conceito também utilizado por Hansen exatamente para caracterizar um elemento dificultador. Ou seja, este coeficiente é inversamente proporcional à acessibilidade do cidadão aos equipamentos e serviços urbanos ofertados. Porém, cada variável possui um grau de importância para a qualidade de vida urbana – algumas precisam estar mais próximas da residência, outras menos –, por isso, foi construído um "gradiente de variação da importância da acessibilidade" combinado com um "gradiente de rendas urbanas" (LEMOS et al., 1995).

³⁹ Os dados referem-se apenas aos deslocamentos de ônibus, pois o metrô de Belo Horizonte, cuja operação comercial foi iniciada em 1986, possui baixa representatividade nos deslocamentos devido à pequena extensão e ao baixo número de estações. A incorporação destes deslocamentos no cálculo da medida de acessibilidade traria ao modelo matemático uma distorção dos resultados.

O gradiente de variação da importância da acessibilidade foi quantificado por um procedimento simplificado que consiste na elaboração de uma tipologia de variáveis com quatro categorias de acessibilidade homogênea, processo que envolveu novamente a consulta aos especialistas por meio do método Delphi. Em sua tese, Nahas reitera que o modelo matemático utilizado para o cálculo do IQVU foi elaborado a partir de proposta preliminar de Lemos, posteriormente aperfeiçoado por Esteves e Simões, e apresenta brevemente a diferenciação das variáveis no que se refere à acessibilidade:

Ainda com relação à acessibilidade, adotou-se a hipótese de que serviços diferenciados possuem padrões diferenciados de acessibilidade. Isto porque alguns serviços requerem acesso imediato, ou seja, na própria moradia (como o fornecimento de água ou esgotamento sanitário) e outros podem ser ofertados mais ou menos distantes (como equipamentos esportivos e culturais). Assim, foram estabelecidas 4 (quatro) categorias de acessibilidade, tomadas como o tempo de viagem à velocidade média do transporte coletivo urbano de BH: imediata, próxima, intermediária e distante.

[...]

Na categoria 'imediata' foram classificadas as variáveis: Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente e Segurança; na categoria 'próxima', Abastecimento e Educação; na 'intermediária': Serviços Urbanos, Saúde e Assistência Social; na 'distante', Esportes e Cultura (Nahas, 2002).

A influência das ofertas nos demais bairros no índice do bairro em análise foi incorporada no modelo de cálculo por pesos diferenciados, entendendo que a oferta situada no bairro em análise tem peso maior do que aquela localizada em outros bairros – variando em função da acessibilidade. Segundo Lemos et al. (1995), a mensuração dos pesos é diretamente proporcional à diferença entre os índices setoriais puros (antes da acessibilidade) nas duas áreas; e também diretamente proporcional à acessibilidade a tal oferta vista a partir daquele ponto. Ou seja, a fórmula é proporcional ao produto da diferença entre as ofertas dos serviços nas duas áreas – noção de sentido dos fluxos de utilização dos serviços que indica se uma região é fornecedora ou consumidora de determinado serviço – pela acessibilidade da oferta considerada.

Trabalhar com a operacionalização do espaço urbano para transformá-lo em um índice não é tarefa fácil e, apesar da minúcia técnica, em diversos momentos aqui apresentada, a equipe precisou adaptar os métodos advindos da engenharia e tomar decisões difíceis para que o cálculo do IQVU e, principalmente, da medida de acessibilidade, se tornassem factíveis.

Embate político na incorporação do IQVU no OP

Não apenas entraves e obstáculos técnicos marcariam a construção do IQVU. Desenvolvido para orientar a distribuição dos recursos do OP, este índice logo encontraria uma grande resistência política à sua implementação. No entanto, ao contrário do que se poderia a princípio imaginar, esta não partiu da sociedade civil organizada ou de lideranças populares participantes dos processos de rodadas dos OPs. O embate se deu internamente à própria estrutura da gestão municipal. Quatro anos separam a conclusão dos primeiros cálculos do índice para todas as Unidades de Planejamento de Belo Horizonte e a sua aplicação nos OPs. Curiosamente, a divisão espacial para seu cálculo – e, implicitamente, para distribuição dos recursos –, mais do que complexidade e dificuldade de apreensão deste índice, pareceu ser o cerne das controvérsias.

A estrutura política brasileira passou por uma profunda reestruturação, principalmente entre as décadas de 1980 e 1990, com o processo de redemocratização. É no bojo das experimentações viabilizadas nesse período que se viabilizaram legislações democráticas que buscaram responder às lutas pela reforma urbana. Essa ampliação dos direitos das gestões municipais foi incorporada na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Belo Horizonte, de autoria de 37 vereadores e sancionada em 1990 – que teve Patrus Ananias como relator.

Precede à Carta Magna, que determinou a ampliação da autonomia dos municípios, e à Lei maior do município, a reestruturação que trouxe transformações basilares no planejamento territorial de Belo Horizonte. O Decreto 4.523/1983, que criou as nove Regiões Administrativas existentes hoje na cidade: (i) Barreiro, (ii) Oeste, (iii) Centro-Sul, (iv) Leste, (v) Noroeste, (vi) Nordeste, (vii) Pampulha, (viii) Norte e (ix) Venda Nova. Criadas com o objetivo de desconcentrar e descentralizar a gestão municipal, desde sua regulamentação pela Lei Ordinária 4158/1985, estas Administrações Regionais passaram a constituir uma "Unidade Orçamentária, à qual, específica e individualizadamente, o Orçamento Geral da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, atribuirá recursos para o cumprimento de sua finalidade" (BELO HORIZONTE, 1985:Art IIº). Esta unidade administrativa e orçamentária era responsável, entre outros, pela execução de obras de pequeno porte – tipicamente aquelas que depois caracterizariam muitas das conquistas das rodadas de OP.

Com a vitória petista na Prefeitura de Belo Horizonte em 1993, o município passa a investir ainda mais em um processo de espacialização intraurbana do território com o objetivo de observar e compreender melhor a cidade e as particularidades de cada cenário.

A regionalização, a utilização de uma escala que subdivide a cidade, potencializa a identificação das condições de vida em cada local, revelando a desigualdade espacial existente no interior do tecido urbano - em termos de disponibilidade e acesso a bens e serviços urbanos, sociais, culturais e econômicos - e apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos. A observação da diversidade existente entre as diferentes áreas geográficas da cidade facilita a análise e a avaliação de políticas públicas regionais. O conhecimento das diversas realidades dos territórios é um importante instrumento de definição de prioridades, subsidiando o planejamento da intervenção territorial das políticas públicas municipais. A gestão ativa do território significa que áreas vulneráveis, ou áreas “excluídas”, precisam ser identificadas e ser objeto de políticas públicas específicas, voltadas para a redução das desigualdades sociais e para a melhoria da qualidade de vida. (Nabuco et al., 2012)

Assim, com o objetivo de criar um modelo de democracia participativa que ampliasse os mecanismos de participação popular nas tomadas de decisão e no acompanhamento das políticas públicas, a gestão municipal de Patrus Ananias cria, por exemplo, conselhos, comissões, o Orçamento Participativo, e institui um processo participativo para elaboração do novo Plano Diretor. Para ambos os novos instrumentos – o de gestão e o de planejamento –, a divisão territorial em regionais serviu como base de apoio inicial para a participação:

A Lei Orgânica já trazia uma série de instrumentos que estavam sendo propostos pelo Movimento da Reforma Urbana. E quando o Patrus assumiu a Prefeitura houve a promessa de elaboração e aprovação do novo Plano Diretor. Então começamos a pensar em formas de se criar o processo participativo. Existia uma corrida contra o tempo e, ao mesmo tempo, a necessidade de incorporar o processo participativo, o que foi um grande desafio. Nós criamos assembleias regionais e, posteriormente, assembleias sub-regionais. Nós criamos esse modelo de participação que depois foi replicado no Ministério das Cidades, na Conferência das Cidades. (Mendonça, 2020)

A política de inversão de prioridades ampliou significativamente a participação e o envolvimento popular nas Regionais para construção das políticas públicas e definição do destino dos recursos orçamentários. O depoimento de Robson da Costa⁴⁰, líder comunitário e participante do OP desde a sua primeira edição, ilustra bem a mudança na estrutura de poder que a implementação desta política implicou. Na prática, transferiu-se o poder de barganha das mãos dos vereadores para as instâncias de decisão do OP.

⁴⁰ Robson da Costa é líder comunitário na Pedreira Prado Lopes, uma das primeiras favelas de Belo Horizonte e militante político pelo PT.

O partido (PT) ganhou a prefeitura com o Patrus Ananias e logo em seguida teve o Orçamento Participativo. No começo era muito difícil porque a política, o relacionamento entre o Poder Público e as lideranças comunitárias era na verdade um toma lá dá cá. Por exemplo, você entrou na campanha política, apoiou determinado vereador e ele conseguiu se eleger e se ele fosse da base de sustentação do Prefeito, aí você conseguia alguma coisinha. Coisinha pouca. Um remendo de tapa-buraco, um cano que estourava, uma Copasa ou uma Cemig vindo dar assistência. Coisas que são direito do cidadão. Mas naquela época, há 30 anos atrás, na época da nossa luta, se você não estivesse do lado certo não conseguia nada. Aí veio o Patrus Ananias falando do Orçamento Participativo, que iríamos discutir uma parte do orçamento para ser investido em obra e quem iria resolver seria a comunidade, as lideranças teriam que fazer as assembleias e resolverem entre si para conseguirem as obras. No começo todo mundo estava com o pé atrás: "isso é política, isso não vai dar certo", mas aconteceu uma coisa interessante. (COSTA, 2021)

Ora, as Regionais, que já eram entendidas como unidades orçamentárias e base para uma gestão e planejamento mais próximo, à escala local, passaram a representar, na primeira gestão do PT, o *locus* das decisões participativas. Neste contexto, amplificava-se e legitimava-se o poder dos gestores destas Administrações Regionais.

Por outro lado, da demanda de dados minuciosos para a elaboração do IQVU, não se permitia sua compreensão na escala das regionais, exigia-se uma nova base territorial para sua sistematização, que foi elaborada pela equipe técnica da Prodabel:

As demandas pela produção de indicadores espaciais necessários à elaboração do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) implicaram a revisão da base cartográfica disponível na Prodabel, para adequá-la como instrumento de planejamento e operação para o município. [...]

Informações recolhidas por várias instituições têm alimentado o sistema [de informações geográficas da Prodabel]. [...] A definição da base cartográfica para a produção dos indicadores espaciais se deu a partir da análise das unidades espaciais que são utilizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte. (OLIVEIRA et al., 1996, p.22)

Diante do desafio de definir unidades geográficas que não fossem "muito pequenas para não induzir a fragmentação da leitura, nem muito grandes para evitar a diluição dos dados", as Administrações Regionais foram descartadas, visto que "uma mesma região abarca grandes diferenças demográficas, sociais, urbanas e econômicas"(OLIVEIRA et al., 1996, p.23). Nesse contexto, foi elaborada a subdivisão do

território urbano em 81⁴¹ Unidades de Planejamento (UPs), incorporadas no Plano Diretor de 1996 (ver no catálogo de imagens - Mapa I Divisão territorial adotada no OP). Mendonça (2020) ratifica que a criação desta nova base e divisão cartográfica, no período de elaboração do Plano Diretor de 1996, teve como um de seus principais propósitos dividir o território em áreas homogêneas e criar indicadores que permitissem a distribuição dos recursos do Orçamento Participativo.

A concepção da nova base territorial que visava servir de "referência para a compatibilização das diversas bases de dados existentes e para a produção de indicadores que direcionem o planejamento urbano e a gestão municipal" (OLIVEIRA et al., 1996, p. 23) – leia-se o IQVU – alterou a lógica de divisão inicial dos recursos do OP distribuídos para cada regional. Em contexto em que se dava a ampliação do poder e da visibilidade destas administrações regionais, este fato encontrou grande resistência política de seus gestores. O conflito explicitou-se no momento de apresentação do primeiro resultado do IQVU, em 1996, como relembra Nahas em seu depoimento.

Quando o Maurício apresentou o IQVU pela primeira vez para os gestores, o IQVU alterava a lógica de distribuição de recursos entre as regionais. E aí quem estava perdendo comparando com a repartição anterior dos recursos não aceitou de jeito nenhum. Algumas regionais reclamaram que receberiam menos dinheiro do que antes. Esses contatos iniciais do primeiro IQVU com os gestores eu não participei, foi a Secretaria de Planejamento que fez. Então eu não presenciei. *A primeira vez que o IQVU foi apresentado ele foi julgado como lixo, ninguém queria.* Era basicamente pessoal, não querer ganhar menos recursos. (Nahas, 2021, grifo nosso)

Após um longo processo de elaboração – que demandou o envolvimento de diversos setores da administração municipal, a construção de novos dados, a sua compatibilização em uma nova base cartográfica georreferenciada, a elaboração de novas fórmulas –, o IQVU estava finalmente pronto para ser utilizado como critério objetivo do OP e, no entanto, encontrou como entrave justamente o alcance de seu objetivo final – a política pública. A quebra de expectativas esteve diretamente relacionada à ampliação do poder das regionais na gestão Patrus.

Eu acho que também tem uma coisa de estranhamento por algo novo. Mas foi por isso que o IQVU não foi utilizado imediatamente, só depois. Essas pessoas que rejeitaram num primeiro momento foram pessoas de dentro da prefeitura, das administrações regionais, que é quem seria afetado pela

⁴¹ Posteriormente, visando adequar as UPs aos limites dos Setores Censitários de 2000, duas UPs (Estoril/Buritit e Pilar Oeste) foram agregadas em uma única unidade, totalizando assim 80 unidades espaciais. (Nabuco et al., 2012)

repartição de recursos. Os moradores nem conheciam isso. Na verdade, a própria prefeitura também não conhecia direito, apesar de eu ter feito esse processo todo envolvendo as prefeituras com um número imenso de reunião. (Nahas, 2021)

A implementação do IQVU e sua vinculação ao OP demandariam um processo ainda mais longo que aquele de sua elaboração. A resistência destes gestores foi forte o bastante para retardar em quatro anos a utilização do IQVU com critério de distribuição de recursos, que ocorreria apenas na primeira etapa do OP de 2000.

Teve esse processo de rejeição, mas nós não desistimos e depois, quando nós retomamos a ideia antes dele ser aprovado, eu dei vários cursos dentro da prefeitura sobre o que é esse índice. Curso mesmo. O Maurício me pediu isso e eu dei cursos para várias administrações regionais, para várias secretarias, várias vezes. (Nahas, 2021)

Segundo Latour, as controvérsias ficam abertas enquanto os cientistas trabalham e a abertura da caixa-preta se torna exequível "quando nos movimentamos no tempo e no espaço até encontrarmos o nó da questão, o tópico no qual cientistas e engenheiros trabalham arduamente". Ao longo desses quatro anos, Nahas teve um papel político mais do que técnico-científico – envolvendo um trabalho de mediação, diálogo, divulgação e formação dos gestores –, e foi devido à sua luta e persistência que o objetivo final do IQVU foi alcançado.

Fechando a caixa-preta

Quando o entrave político parecia finalmente desarmado e o IQVU poderia ser aplicado no OP, surgiu uma nova controvérsia que adiaria novamente o fechamento da caixa-preta: a necessidade de atualizar o IQVU de 2000 com os dados de 1996 para viabilizar a comparação com o IQVU publicado em 1996 – cuja base de cálculo era de 1994. Seu acompanhamento periódico era condição imprescindível para que este se viabilizasse como instrumento de monitoramento da qualidade de vida urbana e de avaliação dos impactos da política de inversão de prioridades em Belo Horizonte. Era fundamental, portanto, que este índice pudesse ser facilmente atualizado em curtos intervalos de tempo.

Em um momento em que não contava mais com o apoio de Maurício Lemos, visto que já não estava na Prefeitura, nem de Rodrigo Simões, Nahas precisou refazer os cálculos e os problemas apareceram:

Quando nós fomos entrar com os dados no modelo, nós vimos o problema do modelo. O modelo não estava funcionando como ele tinha funcionado antes. As tais marteladas, que eu chamo de martelada né, apareceram. Isso daí eu posso dizer, se eu não fosse totalmente obsessiva como eu acho que

todo pesquisador deve ser, isso tinha parado aí, sabe? Iria desmoralizar o IQVU completamente, mas eu não aceitei isso. Eu fui atrás do Maurício [Lemos], mas ele tinha mudado de Belo Horizonte. Não era mais Secretário de Planejamento, mudou de rumo. O Rodrigo não quis saber. Aí eu falei com o Otávio [Esteves] que sempre foi meu parceiro próximo, que era da PUC né. Então o Otávio [Esteves] pacientemente reformulou esse modelo. (NAHAS, 2020)

Para viabilizar o fechamento da caixa-preta do IQVU, fez-se necessário entrar em um meio simplificado de solucionar a problemática enfrentada e dar longevidade ao índice. Latour (2000) apresenta a figura do ator não humano – máquina – como um elemento introduzido na construção da ciência como forma de aproximação da objetividade e tecnicidade. Para sair dessa incerteza é imprescindível controlar o comportamento da ciência "para tornar previsíveis suas ações" (LATOUR, 2000). O ator não humano surgiu como solução para viabilizar a atualização periódica do IQVU. Esteves propôs a construção de um software de cálculo "porque não era apenas entrar com os dados na planilha e obter um valor" (NAHAS, 2020).

74

Isso foi fundamental porque o cedeu robustez para o cálculo e replicabilidade, para alcançar um resultado coerente. Foi só por causa desse *software* que nós conseguimos calcular uma comparação entre o IQVU de 1994, 1996 e 2000. Para nós, repetir o cálculo sabendo que a gente estava fazendo a mesma coisa e que era robusto, foi fundamental. (Nahas, 2021)

Ao ser finalmente implementado no OP de 2000, é curioso observar que, mesmo com a ausência de participação popular em seu processo construtivo, não houve insatisfação por parte dos delegados do OP com este índice que alterava a lógica de repartição dos recursos disponíveis. Pelo contrário, o novo instrumento técnico aparece como algo inquestionável. Robson da Costa, ao ser questionado se foi convidado a participar de alguma reunião em que se discutiram os critérios que seriam incorporados ao IQVU, declara:

Não. Eu até entendo, eu acho que isso deve ser até norma internacional. Eu acho interessante esses critérios. Pode ser que esteja faltando alguma coisa aí pra aprimorar mais, mas eu acho muito bacana. Eu acho que foi um salto de qualidade dentro da discussão de Orçamento Participativo. (da Costa, 2021, grifo nosso)

No momento em que o IQVU é descontextualizado do ambiente científico e político que lhe produziu e passa a ser representado como "norma internacional", evidencia-se o fechamento da caixa-preta. Passa-se portanto à ciência-pronta, consistente e indubitável. Segundo Robson da Costa, os delegados do OP entendiam a incorporação

do IQVU no OP "como uma questão muito justa" (DA COSTA, 2021) e que apesar do desconhecimento sobre os aspectos incorporados no cálculo do IQVU, a comunidade sabia do que precisava: "Principalmente moradia, saúde, educação e acessibilidade" (DA COSTA, 2021). A maior resistência na aceitação do IQVU como critério objetivo fora, portanto, dos gestores regionais da Prefeitura de Belo Horizonte.

Considerações finais

O processo da ciência em construção apresentado por Latour passa por momentos de incerteza, reavaliação e contestação, os quais são identificáveis na concepção do IQVU-BH em diversos momentos. Inicia-se pelos reveses e mudança de planos durante o trabalho de Nahas na Betânia entre os anos de 1986 e 1987; passa-se pela decisão política, por parte da PBH, da participação seletiva dos gestores técnicos, excluindo os demais atores da sociedade civil; atravessam-se as indefinições e os desafios complexos enfrentados para o cálculo da medida de acessibilidade e definição do modelo matemático do IQVU; encontram-se a resistência política dos gestores das regionais de Belo Horizonte e a dificuldade técnica de sua atualização no momento em que o índice tenta alcançar o seu objetivo final de se tornar o critério objetivo do Orçamento Participativo municipal.

Mesmo com o cenário político de democracia participativa favorável à participação popular nas reuniões e decisões do IQVU, processo compatível com método Delphi, este fato não ocorreu. Por outro lado, todos os desafios enfrentados pela equipe do Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares transformam, aos poucos, as controvérsias em caixas-pretas consistentes. A cada necessidade de diálogo, modificação, reavaliação e remodelagem do IQVU, este foi se aproximando de uma ciência mais robusta. Isso se deve ao longo processo de construção deste índice, que se prolongou por quase 15 anos – do Betânia ao OP –, fortalecendo o seu significado e aquele da política pública a ele associada.

A essencialidade dos indicadores para a abordagem técnico-científica das políticas públicas e o êxito do IQVU-BH fez com que Nahas fosse convidada pelo Ministério das Cidades para conceber o IQVU-BR. Apesar de não ter obtido seus resultados finais publicados por razões políticas e, também por isso, não ter sido utilizado como instrumento técnico para fundamentar as políticas públicas, este trabalho também ficou amplamente conhecido e, nas palavras de Esteves, serviria para "evoluir absurdamente o IDH" (ESTEVES, 2021). Além disso, o interesse dos municípios no IQVU como instrumento técnico para lidar com a política também culminou em trabalhos de

consultoria de Nahas para as prefeituras de Porto Alegre, Vitória e Santo André, que desejavam construir instrumentos similares para as políticas públicas municipais.

Referências

AVRITZER, L.; VAZ, A. The emergence of the Participatory Budget and its expansion in Brazil: analysing the potential and limitations In: DIAS, Nelson (org.) **Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide**, In Loco Association, 2014, 165-176.

BAUER, Raymond A. Social indicators and sample surveys. **Public Opinion Quarterly**, 1966, 30.3: 339-352.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993 / 1996**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Instituto de Geociências da UFMG, 2005.

76

BELO HORIZONTE. **Lei nº 4159, de 16 de julho de 1985**. Fixa área de jurisdição das administrações regionais criadas pelo Decreto Municipal nº 4523, de 12 de setembro de 1983, define sua estrutura administrativa, atribuições, cria cargos e contém outras providências. Belo Horizonte, MG: Prefeitura de Belo Horizonte, 1985.

BEZERRA, Carla de Paiva. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista brasileira de ciências sociais**, 2019, v. 34, n. 100, Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3410016/2019>>.

BITTAR, J. **O modo petista de governar**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Diretório Regional de São Paulo, 1992.

BOBERG, Alice L., & MORRIS-KHOO, Sheryl A. The Delphi method: a review of methodology and an application in the evaluation of a higher education program. **The Canadian Journal of Program Evaluation**, 7(1), 1992, p. 27-39.

BLOMQUIST et al. New Estimates of Quality of Life in Urban Areas. **American Economic Review**, v. 78, n.1, mar. 1988, p. 89-107.

CABANNES, Yves. **Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo**. Uma síntese baseada nas experiências de Ariccia (Itália); Belo Horizonte e Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) e Córdoba (Espanha). URB-AL, 2007.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

DA COSTA, Robson. Depoimento. [1º de junho de 2021]. **Arquivo digital da gravação (1 hora e 07 min.)**. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

ESTEVES, Otávio de Avelar. Depoimento. [31 de maio de 2021]. **Arquivo digital da gravação (1 hora e 55 min.)**. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea publicações, n. 21, p. 212-259, 2000.

HANSEN, Walter G. **Accessibility and residential growth**. 1959. PhD Thesis. Massachusetts Institute of Technology.

JOUTARD, Philippe. Desafios à história oral do século XXI. In: FERREIRA, M. M.; FERNANDES, T. M.; ALBERTI, V. (org). **História Oral: Desafios para o século XXI**. Fundação Oswaldo Cruz/FGV, 2000, p. 31-46.

JÚNIOR, Amaro da Silva. **Avaliação dos programas públicos com participação social**: análise da gestão participativa dos prefeitos Ruy Lage a Célio de Castro na PBH à luz do processo orçamentário. 2001. 186F. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais - Gestão das Cidades) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2011.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Editora da UNESP, 2000.

LEMOS, Maurício Borges. Depoimento. [05 de abril de 2020]. **Entrevista estruturada realizada via correspondência por e-mail**. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

LEMOS, Maurício Borges. **Espaço e Capital: Um estudo da dinâmica centro x periferia**. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1988.

LEMOS, Maurício Borges; ESTEVES, Otávio de Avelar; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Uma metodologia para construção de um índice de qualidade de vida urbana. **Nova Economia**, 1995, 5.2: 157-176.

LEMOS, Maurício Borges. **Urbanização, terceirização e espaço**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1982.

MARQUES, Joana Brás Varanda; FREITAS, Denise de. (2018). **Método DELPHI: caracterização e potencialidades na pesquisa em Educação**. *Pro-Posições*, 2018, 29: 389-415.

MARANS, Robert. W.; STIMSON, Robert J. (org.). **Investigating Quality of Urban Life: Theory, Methods, and Empirical Research**. Springer, New York, 2011.

MENDONÇA, Jupira Gomes de Mendonça. Depoimento. [03 de abril de 2020]. **Arquivo digital da gravação (39 min.)**. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

NABUCO, Ana Luiza; FERREIRA, Rodrigo Nunes; ALMEIDA, M. C. M. Territórios de Gestão Compartilhada na cidade de Belo Horizonte: descrição da metodologia utilizada e perspectivas de uso da nova regionalização. In: **XV Seminário sobre a Economia Mineira**, 2012, Diamantina-MG. Anais do XV Seminário sobre a Economia Mineira, 2012.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. **Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intraurbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte**. 2002. 372f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) - Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2002.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. Depoimento. [15 de janeiro de 2020]. Belo Horizonte: **Arquivo digital da gravação (1 hora e 25min.)**. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa, MARTINS, V., GUERRA, L., SIMÕES, R., & ESTEVES, O. O índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte: Um processo de geração de indicadores sociais. **Cadernos de Ciências Sociais**, 1997, 5(8), 88-109.

OLIVEIRA, S. M.; SOUSA, R. P.; DAVIS JÚNIOR, C. A.; AMARAL, F. M. P. O geoprocessamento na definição de unidades espaciais para o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU/BH). **Espaço BH**, Belo Horizonte (MG), v. 0, p. 21 - 25, 1º nov. 1996.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. 2013. 292f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

OSBORNE, Jonathan, et al. What “ideas-about-science” should be taught in school science? A Delphi study of the expert community. **Journal of research in science teaching**, 2003, 40.7: 692-720.

PRINS, G. História Oral. In: BURKE (org.) **A Escrita da História**. Novas perspectivas. São Paulo: Ed. UNESP, 1992, p.163-198.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Círculo do Livro, 1994.

SINTOMER et al. **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global**. Bona, 2012.

TUROFF, Murray; LINSTONE, Harold A. **The Delphi method-techniques and applications**. 2002.

PARTICIPAÇÃO, CIDADANIA E TECNOLOGIA NO OP DIGITAL DE BELO HORIZONTE⁴²

Ana Isabel Sá

Não restam dúvidas quanto à infiltração crescente do universo digital à experiência cotidiana das cidades. Já na década de 1990, Milton Santos (2006) identificava a contemporaneidade como a era do meio técnico-científico-informacional, quando a ciência e a informação tornam-se indissociáveis do meio técnico, alçando a tecnologia a componente central da produção, da organização e da vivência do espaço geográfico. Mais recentemente, este processo se intensifica com a articulação da computação em redes aos diversos níveis da vida urbana, incluindo-se a gestão pública e a cidadania.

80

O uso cotidiano destas redes não se dá de forma livre de controvérsias. Pelo contrário: é marcado por disputas e contradições, sejam estas a vigilância governamental ou corporativa, a invasão da privacidade on-line ou o emprego de dados sensíveis dos cidadãos para influenciar processos eleitorais. Se as expectativas mais otimistas sobre a essência democratizante da internet há tempos vêm sendo postas em xeque, a atual pandemia de Covid-19 escancarou quão profunda é a desigualdade digital e demonstrou a importância da conectividade para a cidadania contemporânea.

Independentemente de se adotar uma visão mais ou menos otimista ante as potencialidades do universo digital, sua incorporação à ação política é uma realidade – dentro ou fora das esferas institucionais. Assim, “no lugar de perguntarmos se a internet faz isso ou aquilo com a política, cabe perguntarmos que tipo de desafios as democracias políticas enfrentam atualmente, e como a internet ou alguns de seus recursos podem ajudar a enfrentá-los” (COLEMAN, 2017, p. 4).

Os Orçamentos Participativos Digitais – OPDs – inserem-se neste campo de investigação, que inaugura uma série de conceitos ligados à associação entre o universo on-line e a política.⁴³ O termo democracia digital, por exemplo, pode ser entendido como o “uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático” (SILVA et al., 2016, p. 19). As expressões política on-line ou e-política (GOMES, 2016; SILVA et al.,

⁴² Este capítulo apresenta resultados da pesquisa de doutorado da autora, Ana Isabel de Sá, desenvolvida no NPGAU-UFMG, sob orientação da profa. Ana Clara Moura, defendida em agosto de 2021. Seu texto é uma adaptação de capítulos da referida tese.

⁴³ Para um panorama de diversas experiências de Orçamentos Participativos Digitais no mundo, ver: SAMPAIO, R. C. *Orçamentos Participativos Digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia*. Salvador: UFBA, 2014.

op. cit.) referem-se a qualquer ação ou prática que utilize as TICs com fins políticos, estejam seus objetivos alinhados ou não a pressupostos democráticos. Já a noção de Estado digital (GOMES, op. cit.) compreende a utilização das TICs no universo estatal por governos, parlamentos ou outras instituições públicas.

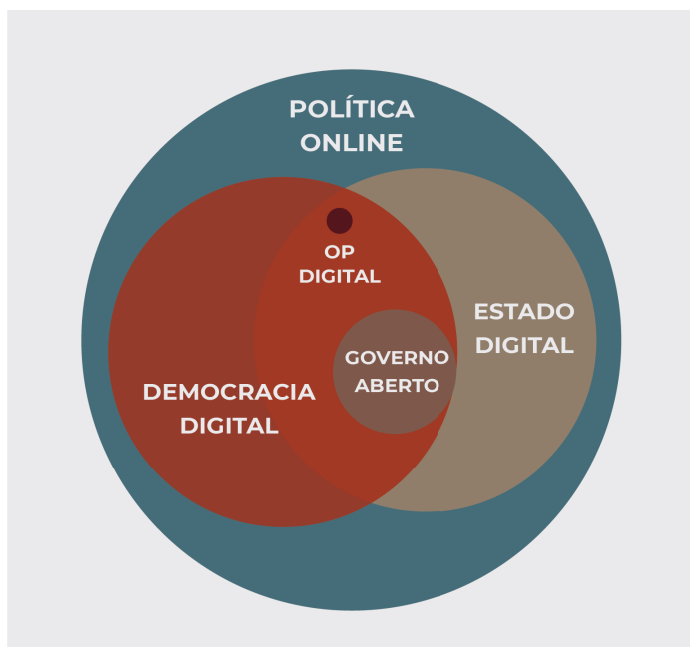


Figura 5: Política *on-line* e OPs digitais
Fonte: Pesquisa CPPOPBH 2020.

À época de seu lançamento, em 2006, o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte – OPDBH – foi premiado internacionalmente e considerado uma iniciativa pioneira de participação online,⁴⁴ mobilizando uma participação expressiva.

Nas edições seguintes, contudo, observou-se uma queda contínua da participação. Enquanto o uso da internet se popularizava,⁴⁵ a adesão ao OPDBH apresentava o movimento oposto, reduzindo-se a cada rodada, até ser encerrado em 2013.

Entende-se que o declínio dos OPs observado na última década envolve variáveis que extrapolam o escopo deste texto. Estas incluem desde aspectos ligados ao que autores identificam como a dinâmica pendular da democracia brasileira (AVRITZER, 2018) –

⁴⁴ O OPDBH 2006 recebeu o prêmio do Observatório Internacional da Democracia Participativa de “Boa Prática em Participação Cidadã”, na França.

⁴⁵ Entre os anos de 2008 e 2013, o número de brasileiros com acesso à internet passou de 34% para 51% da população (acesso à rede pelo menos uma vez nos últimos três meses). Em 2018, o número registrado ultrapassava os 70%. Fonte: Pesquisa TIC Domicílios.

com o início de uma regressão da democracia e das políticas participativas a partir de 2013 –, até mudanças de prioridades nas políticas participativas e a substituição dos OPs por outras inovações democráticas (SPADA, 2014, p. 17-28).

Ainda assim, o esvaziamento no OPDBH foi muito mais acentuado do que o registrado no mesmo período no OPRBH, considerado um dos casos mais estáveis entre os OPs brasileiros (idem, p. 31-32). Que razões justificariam o fenômeno observado? Caso a baixa adesão se devesse apenas à rejeição do debate online pela população, em comparação ao presencial, as edições iniciais não teriam apresentado uma participação tão expressiva.

Partindo destas indagações, propôs-se investigar as diferenças entre os processos adotados pelo OPDBH e pelo OPRBH, as dinâmicas e os espaços de deliberação proporcionados por cada formato. A análise foi fundamentada na revisão de trabalhos sobre o OPDBH, em dados da Prefeitura de Belo Horizonte e em depoimentos coletados em campo.⁴⁶ Em seguida, foi realizado o workshop Geodesign e Orçamentos Participativos Digitais em BH, estudo de caso exploratório com o objetivo de testar empiricamente as considerações e as hipóteses resultantes dessa reflexão. Finalmente, foram elaboradas diretrizes preliminares para a reestruturação de processos participativos para OPs, combinando deliberação online e presencial.

O OPDBH

O Orçamento Participativo Digital de BH (OPDBH) teve sua primeira edição em 2006, na prefeitura de Fernando Pimentel (PT), repetindo-se em 2008, 2011 e 2013. Neste momento, os OPs Regionais já vinham sendo realizados na cidade desde 1994 e contavam com uma participação expressiva da população, ainda que com oscilações ao longo do tempo. (Ver Seção I - Infográfico I - Participação, orçamento e execução de obras no OP de BH).

A dinâmica do OPRBH compunha-se por várias etapas de assembleias presenciais. Ao longo dos encontros, eram apresentadas, discutidas e escolhidas propostas para obras na cidade (ver diagrama I no catálogo de imagens - Etapas do OP em Belo Horizonte). Avalia-se que o desenho participativo do OPRBH foi uma variável fundamental para seu êxito, contribuindo para a sua estabilidade e para a manutenção do processo ao longo de sete administrações municipais.

Como demonstrado, trata-se de um desenho de participação com múltiplas fases, estando previstos vários momentos de interlocução entre a população e o poder público. Priorizava-se, portanto, a construção coletiva e processual de propostas pelos cidadãos.

⁴⁶ Em workshops do projeto CPPPOPBH. Para mais informações, ler o capítulo Dispositivos Cartográficos: jogos territoriais como método de aproximação e interação com a comunidade.

Relatos de ex-participantes coletados em campo destacam a importância do diálogo para a negociação e a construção de acordos, bem como o papel da participação para o reconhecimento do direito à cidadania: “Direito do cidadão se reconhecer como gente”.⁴⁷

Ao se propor uma versão digital para os OPs de Belo Horizonte, entrevistas com técnicos e gestores da PBH envolvidos com sua implementação relatam visar ampliar a participação nos OPs, incluindo grupos pouco presentes até então, como juventude e classe média (SAMPAIO, op. cit., p. 30-31). Optou-se, assim, por um processo autônomo em relação ao OPRBH, com recursos independentes, e voltado à votação de obras distintas.

A participação no OPDBH 2006 envolveu 172.938 cidadãos, cerca de 10% dos eleitores da cidade, quase cinco vezes o total de participantes do OPRBH no ano (ibidem). A iniciativa foi considerada pioneira devido ao uso da internet para a deliberação acerca do orçamento público, em contraste com seu uso mais frequente como instrumento consultivo (NABUCO et al. 2009, p. 141). Foram eleitas nove entre 36 obras indicadas pelos delegados da Comforça (uma para cada regional da cidade) e todas foram concluídas.

Nas edições seguintes, observou-se o declínio da participação: em 2008, cerca de 125 mil cidadãos participaram. Em 2011, este número despencou para cerca de 25 mil, reduzindo-se ainda mais em 2013, para 8.900 votos (COLEMAN; SAMPAIO, 2017, p. 6):

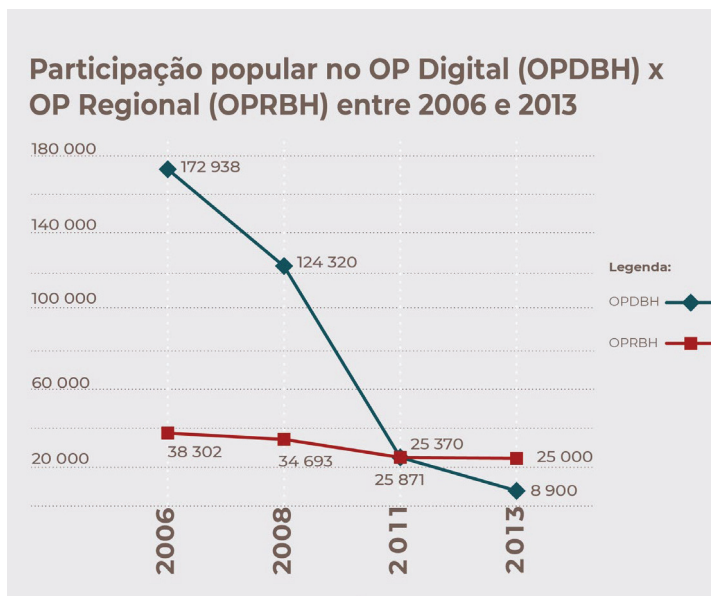


Figura 6: Participação no OPDBH e OPRBH 2006 a 2013

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2020, a partir de (COLEMAN; SAMPAIO, 2017).

⁴⁷ Depoimento de Rogério Barroy, delegado do OPRBH e membro da Comforça, no Seminário Orçamento Participativo em Belo Horizonte: perspectiva dos delegados, em 09/03/2020, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=g6oiAAbW3U8&t=4s>>, acesso em 18 ago. 2020.

Em 2008, o OPDBH foi usado para eleger apenas uma obra de caráter estruturante, relacionada à mobilidade e circulação viária, entre cinco alternativas indicadas pela PBH. As propostas foram desenvolvidas pelo Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte, VIURBS, sem participação popular na definição das alternativas ou do tema (NABUCO et al., op. cit., p. 145-146). Os recursos foram ampliados em 147%, em relação a 2006, e incluiu-se a possibilidade de votação por telefone – canal que recebeu cerca de 10% dos votos.

Inovações foram feitas no site do OPDBH, como simulações gráficas das intervenções, vídeos sobre impactos e benefícios de cada projeto e um mapa interativo situando as propostas no território. Além do fórum de discussão existente, criou-se a possibilidade dos participantes postarem “recados” online, e uma ferramenta de chat com representantes da PBH foi disponibilizada, possibilitando aos cidadãos esclarecer dúvidas em sessões pré-agendadas. A comunicação do OPDBH em 2006 e 2008 envolveu mídia impressa, TV e rádio, bem como com pontos públicos de acesso para votação online, com suporte de pessoal especializado (CUNHA et al., 2014, p. 303-304).

Apesar do aumento dos recursos, da ampliação dos pontos de acesso e da votação por telefone, houve uma redução de aproximadamente 50 mil participantes. Mesmo assim, com mais de 120 mil votos, a edição de 2008 também foi considerada um sucesso: “É possível afirmar, mesmo tendo como referência o cenário internacional, que esta é uma das experiências mais relevantes no que tange à democracia eletrônica” (NABUCO et al., op. cit., p. 146).

Em 2011, retomou-se a escolha de um projeto por regional, e o site incorporou medidas de segurança mais rígidas, devido a denúncias de fraude na edição anterior (BARROS, SAMPAIO, 2017, p. 157-166). A comunicação, por sua vez, deixou de priorizar mídias de massa e articulou a divulgação à publicidade geral da PBH (COLEMAN; SAMPAIO, *op. cit.*, p. 9). Entre as nove obras eleitas, três foram concluídas, quatro estão em fase de projetos e duas apresentam pendências (ver Tabela II no catálogo de imagens - Obras aprovadas por edição dos OPs Regionais e OPDs em Belo Horizonte e situação a partir da planilha 3_empreendimentos_op_supap da PBH).

Entre os estudos consultados, apenas um aborda o OPDBH 2013, destacando a manutenção das ferramentas de segurança e das estratégias de divulgação de 2011 (*ibidem*). Os números de participação, na última edição, limitaram-se a 8900 eleitores. Foram 18 empreendimentos escolhidos, mas, até agora, nenhum foi concluído, estando em fase de licitação de projetos.

Todos os trabalhos consultados apontam a forma de definição das obras em disputa como um problema do OPDBH. Diferentemente do OPRBH, em que as

propostas vinham dos participantes, no OPDBH a participação foi reduzida à votação entre um cardápio de alternativas criadas externamente, limitando a deliberação e a construção coletiva de agendas.

O site do ePB colocou os usuários em uma função responsiva em vez de proativa. A prefeitura não respondeu às mensagens dos cidadãos nem os incentivou a se envolver e compartilhar conteúdo. Em segundo lugar, antes mesmo da fase de debate dos projetos, os cidadãos foram excluídos da fase prévia de determinação dos projetos a serem votados. Nesse sentido, os cidadãos foram desde o início forçados a se engajar com uma agenda que não era deles (COLEMAN; SAMPAIO, op. cit., p.12)

O declínio da identificação entre participantes e obras propostas se evidencia nas mensagens do fórum:

APOIO A OBRAS PROPOSTAS PELO OPDBH ENTRE 2008 E 2013

| A MENSAGEM APROVA O(S) PROJETO(S) SUBMETIDO(S) À VOTAÇÃO? | 2008 | 2011 | 2013 | TOTAL |
|---|----------------|----------------|---------------|-------|
| ■ APROVA | 869 (70.8%) | 424 (37%) | 25 (13.2%) | 1318 |
| ■ APROVA, MAS SUGERE MUDANÇAS | 172 (14%) | 275 (24%) | 38 (20.1%) | 485 |
| ■ NÃO APROVA, E SUGERE OUTRO(S) PROJETO(S) NO LUGAR | 131 (10.6%) | 315 (27.6%) | 61 (32.3%) | 507 |
| ■ NÃO MENCIONA O(S) PROJETO(S) | 55 (4.4%) | 129 (11.3%) | 31 (16.4%) | 215 |
| ■ MENSAGENS DA PREFEITURA | 0 | 0 | 34 (18%) | 34 |
| ■ TOTAL | 1227 | 1143 | 89 | 2559 |

Fonte: Traduzido de Coleman e Sampaio (2011, p. 11).

Figura 7: Apoio a obras propostas pelo OPDBH entre 2008 e 2013

Fonte: Pesquisa CPPOPBH, 2020, a partir de (COLEMAN; SAMPAIO, 2011, p.11).

Cunha e colegas apontam contradições no discurso do OPDBH em relação ao papel do cidadão: “Ao escrever sobre o OP Digital como uma votação, eleição ou escolha, imprensa e governo excluem o papel político ativo do cidadão na deliberação, no debate possibilitado pelo uso das TIC” (CUNHA et al., op. cit., p. 305). As autoras demonstram, ademais, o protagonismo da narrativa tecnológica no discurso oficial, em detrimento da ênfase no processo participativo.

Além da ancoragem por meio da representação da votação, a apresentação do OP Digital como ferramenta tecnológica reforça a trivialização das várias possibilidades e representações alternativas da participação digital. A tecnologia de informação é descrita de modo instrumental, e não efetivamente, como uma plataforma transformadora para promoção de interação entre o governo e o cidadão (ibidem).

É observado também que a baixa interatividade entre participantes e equipe técnica no site do OPDBH pode ter contribuído para reduzir a confiança no processo (BARROS; SAMPAIO, op. cit., p. 158), uma vez que a interlocução se resumiu aos chats pré-agendados, e a moderação do fórum se restringiu a excluir conteúdo ofensivo, sem dar retorno sobre dúvidas e questionamentos publicados.

Outro aspecto significativo é o fato de a obra escolhida em 2008 não ter sido executada: “Os pesquisadores encontraram 77 mensagens (6,7%) explicitamente mencionando a perda de confiança no processo por conta da não realização da obra aprovada na edição de 2008” (idem, p. 164).

Em acréscimo, Coleman e Sampaio observam que medidas de segurança incorporadas ao site tornaram o acesso mais custoso, podendo ter desestimulado a participação. A verificação de identidade é fundamental para impedir fraudes, mas esses mecanismos não podem ser excessivamente onerosos: todas situações eleitorais, online ou offline, implicam uma troca entre acessibilidade e segurança. Encontrar esse equilíbrio deve ser objeto de cuidadosa reflexão política antes da inovação online ser institucionalizada” (COLEMAN; SAMPAIO, op. cit., p. 7-13)

Finalmente, a substituição da divulgação nas mídias de massa pelas redes sociais institucionais, em 2011, pode ter reduzido a visibilidade do processo, tendo em vista o baixo número de seguidores dos perfis da PBH. Os autores observam que a nova estratégia priorizou atores já conectados à gestão, distanciando-se mais dos cidadãos desengajados (idem, p. 11).

Workshop Geodesign e Orçamentos Participativos Digitais em Belo Horizonte

O workshop Geodesign e Orçamentos Participativos Digitais em Belo Horizonte foi realizado com o objetivo de testar empiricamente as considerações desenvolvidas sobre a experiência do OPDBH. O experimento foi vinculado a uma disciplina de pós-graduação do NPGAU,⁴⁸ ministrada pela Profa. Ana Clara Moura, no segundo semestre

⁴⁸ Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG.

letivo de 2020. Além dos alunos matriculados, houve também a participação de voluntários e de convidados.

Interessa ressaltar que a disciplina foi conduzida nos meses de janeiro e fevereiro de 2021, durante a pandemia de Covid-19. Isso impossibilitou a inclusão de aspectos que se desejava explorar, como a articulação entre as modalidades presencial e online de participação em um mesmo processo. A comunicação com diversos atores urbanos e o acesso a determinados espaços e grupos (como laboratórios, escolas ou centros comunitários, com os quais a universidade tradicionalmente estabelece parcerias) também foram bastante comprometidos.

Por um lado, as restrições impostas pela pandemia impuseram uma série de desafios à coleta de dados em campo na investigação científica das mais diversas áreas. Por outro lado, elas revelaram também a importância dos espaços online para a participação e a interlocução cidadã, bem como as desigualdades das condições de acesso às redes nos diferentes setores da população.

Apresentou-se, portanto, uma oportunidade para se testar os desdobramentos de um experimento conduzido completamente online e a distância, compreendendo que as dificuldades identificadas no percurso sinalizam questões pertinentes à estruturação de processos de participação digital.

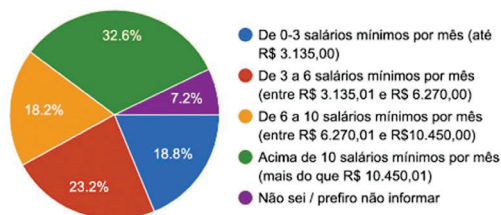
Formulário on-line pré-workshop

O primeiro passo para a realização do workshop foi a distribuição do formulário online *Internet, participação e Orçamentos Participativos em BH*, desenvolvido com a ferramenta Google Forms. Seu objetivo foi ajudar a compreender as relações de diferentes grupos sociais com o uso da internet e com a participação cidadã, assim como iniciar o recrutamento de voluntários. Não houve a seleção de grupos específicos para respondê-lo, uma vez que a intenção era obter respostas de grupos diversos. A divulgação foi feita entre grupos de pesquisa, listas de e-mails, parceiros de ações de extensão em comunidades e movimentos sociais de várias regiões de BH, técnicos e gestores urbanos das administrações municipal e estadual.

As questões foram divididas entre as seguintes seções: 1) Perfil Social; 2) Acesso à Internet; 3) Práticas de Participação Cidadã e Comunitária; 4) Orçamento Participativo; 5) Participantes do OP; 6) OP Digital e 7) Participantes do OP Digital. Foram recebidas 181 respostas, de pessoas com perfis sociais diversos, residentes em todas as regionais de BH. A maior parte das respostas, porém, concentrou-se entre mulheres brancas de 20 a 40 anos, com perfil de escolaridade e renda altos.

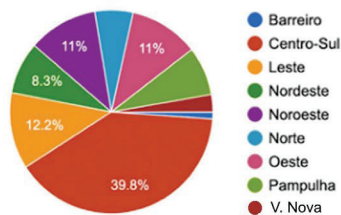
Qual sua renda familiar mensal? (soma das rendas individuais dos moradores de um mesmo domicílio)

181 responses



Em qual regional de BH você mora ou morou -caso tenha morado em mais de uma regional, escolher aquela onde tenha vivido por mais tempo

181 responses



Qual a sua escolaridade?

181 responses

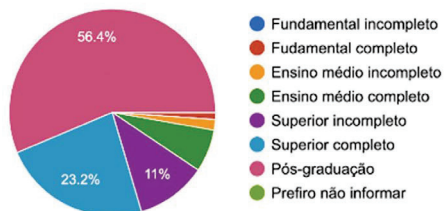


Figura 8 - Gráficos de respostas às perguntas do formulário sobre perfil social

Fonte: Adaptado de Google Forms.

Um total de 100% das pessoas que responderam reportaram acessar a internet diariamente, ou mais de uma vez por dia, sendo que o celular com acesso à internet foi registrado como o dispositivo mais utilizado, seguido por computadores portáteis ou domésticos. Este resultado é ainda mais acentuado entre as respostas de pessoas com níveis de renda e/ou escolaridade mais baixos, nas quais os computadores desktop ou portáteis aparecem significativamente menos.

Do ponto de vista das plataformas e aplicativos mais utilizados, as opções e-mail, redes sociais e *streaming* apareceram como os recursos mais populares (especialmente YouTube e Instagram). Os aplicativos de transporte (69,6%), entregas (51,9%), internet banking (74%) e cursos (55,8%) também apresentaram um nível considerável de adesão (mais de 50% em todos os casos). Tal resultado interessa, pois sinaliza habilidades para lidar com os diferentes recursos de ferramentas online. Por exemplo: pessoas que utilizam aplicativos de transporte ou entregas, em geral, conseguem compreender visualizações de mapas digitais. Já aqueles que acessam redes sociais com frequência costumam dominar ferramentas de publicação de comentários e de interlocução com outros usuários.

Quais plataformas ou aplicativos/serviços você costuma acessar (pode marcar mais de uma alternativa)

181 respostas

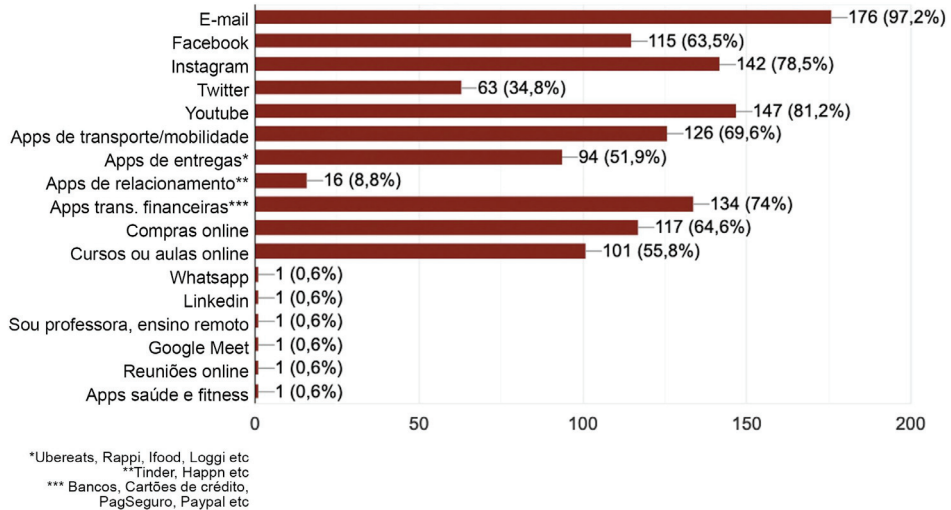


Figura 9 - Gráfico de resposta à pergunta do formulário sobre utilização de aplicativos e serviços on-line

Fonte: Google Forms.

As perguntas sobre as práticas de cidadania indicam uma tendência à não participação ou ao baixo engajamento. Quando há algum tipo de participação, ela é mais frequentemente associada à microescala ou à esfera privada (como grupos de condomínios). Foram recebidos relatos pontuais de participação em Conselhos de Políticas Públicas ou em Associações de Bairro. Em relação aos OPs, 38 pessoas responderam já ter participado em alguma ocasião, apesar de apenas sete terem indicado a presença em reuniões dos OPs como uma prática recorrente.

Ao serem perguntados sobre quem costumam procurar quando têm alguma reclamação ou sugestão a fazer sobre os locais onde vivem, novamente a não participação foi a alternativa mais frequente, com 44 respostas. Em seguida, aparecem os sites e aplicativos institucionais (site da prefeitura, do Detran etc.), com 35 respostas, e o uso de redes sociais, com 19. Apesar da tendência maior ao não engajamento, o resultado interessa por sinalizar familiaridade com o uso de ferramentas online para a participação, bem como a busca por canais institucionais (no caso dos sites e aplicativos institucionais).

Como você participa de discussões e decisões sobre o local onde vive (condomínio, rua, bairro, regional ou cidade)? - (Pode marcar mais de uma alternativa, inclui atividades atuais ou do passado)

181 respostas

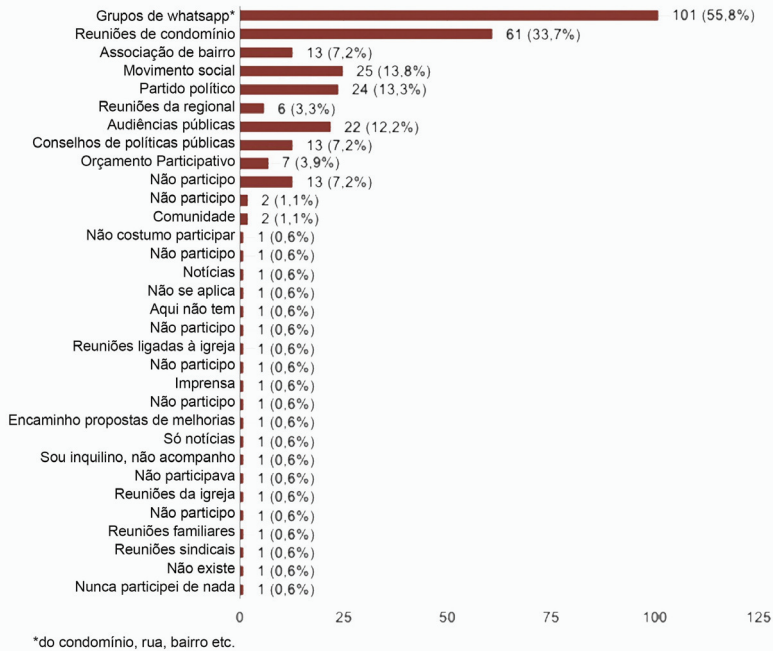


Figura 10 - Gráfico de resposta à pergunta do formulário sobre práticas de participação

Fonte: Google Forms.



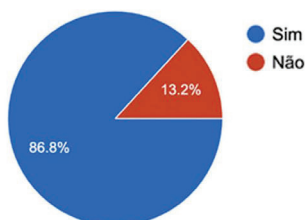
Figura 11 - Nuvem de palavras gerada a partir das respostas à pergunta do formulário sobre para onde os participantes encaminham questões, críticas ou solicitações sobre os locais onde vivem

Fonte: elaboração da autora, utilizando o site <https://wordsift.org/>.

Apesar de a maioria das respostas não indicar um histórico de participação nos OPs, a maior parte das respostas indica algum nível de conhecimento a seu respeito: 81,8% relataram saber do que se trata e 44,6% disseram ter conhecimento de obras que tenham sido realizadas por meio de seus processos. Entre as pessoas com algum histórico de participação em OPs, a maioria acompanhou apenas uma rodada, e a participação tanto no OP Regional quanto no OP Digital apresentou resultados similares, com 57,9% e 50% das respostas, respectivamente. O OP Habitação teve um registro de engajamento muito menor entre as respostas – o que era esperado, já que ele só foi realizado entre os anos de 1995 e 2008.

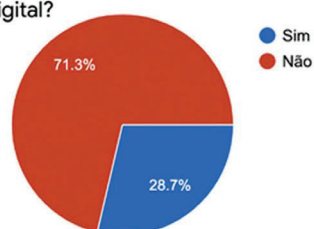
Você sabe o que é ou já ouviu falar do Orçamento Participativo Digital?

38 responses



Você conhece alguma obra em seu bairro ou cidade que tenha sido escolhida pelo Orçamento Participativo Digital?

143 responses



O que você achou da plataforma online e do processo de participação do OP Digital

27 responses

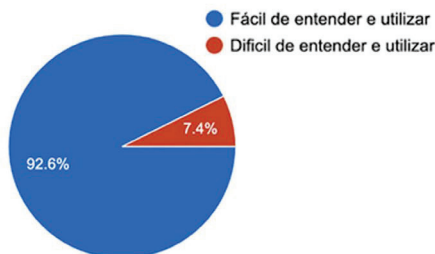


Figura 12 - Gráficos das respostas às perguntas do formulário sobre o OPDBH

Fonte: Adaptado de Google Forms.

A penúltima pergunta da seção questionava os que já haviam participado de OPDs sobre a satisfação com as alternativas de obras oferecidas. Apenas 22.2% responderam ter ficado satisfeitos com as opções apresentadas, enquanto 25.9% disseram não estar satisfeitos e 51.9% reportaram ter ficado parcialmente satisfeitos. As razões para estes índices de satisfação ou insatisfação foram apontadas por 19 cidadãos:

“Porque tinha somente 2 obras a serem escolhidas.”

“Tinha outras preferências.”

“Senti falta de propostas mais inclusivas no que diz respeito à utilização dos espaços urbanos.”

“Algumas pareciam pouco relevantes e concorriam com outras muito necessárias.”

“As obras selecionadas não eram equipamentos urbanos para o bairro. Mas, obras estruturantes para a região. Houve mudança de foco em relação ao OP originalmente criado na gestão Patrus Ananias.”

“Algumas muito elitistas.”

“Porque atendia minha área de interesse.”

“Tive um pouco de dúvidas quanto a participação da população na escolha das obras.”

“Muito direcionado.”

“A participação é muito limitada, escolher entre opções pré-selecionadas é muito pouco.”

“Soluções Digitais pouco apropriadas para a maioria das comunidades.”

“Demora; obras mais pesadas fora deste.”

“Eram escolhidos previamente pela própria Prefeitura sem maiores explicações.”

“Não abordou questões de saúde e ambientais da região, mais focado em obras para melhoria do trânsito.”

“Lembro que achei poucas opções de obras a serem votadas, lembro de achar pouco diversificadas.”

“Poucas obras, não atendendo às expectativas que tinha.”

“Não apresentavam nenhuma relevância para a dinâmica urbana local e/ou tratavam-se de ações pontuais que não iriam conseguir superar o problema elencado pela proposta sem outras intervenções.”

“Me pareceram limitadas.”

“Facilita muito para a participação.”

(Google Forms, 2021)

As respostas registradas confirmam o que havia sido observado na literatura sobre o OPDBH: a falta de participação dos cidadãos na definição das obras seria uma de suas principais fragilidades e uma das razões mais fortes para o acentuado declínio da participação.

A análise das respostas ao formulário complementou o estudo de caso descritivo sobre o OPDBH conduzido na fase anterior da pesquisa, fornecendo as bases para o planejamento do workshop. As seguintes diretrizes gerais foram propostas como seus aspectos estruturantes:

- Possibilitar a construção de propostas e a definição de prioridades pelos próprios participantes, ao invés de apresentar alternativas predefinidas para a votação.
- Constituir um processo baseado no diálogo, no desenvolvimento de ideias e na negociação entre os envolvidos.
- Fornecer informações sobre o território, em formato de visualizações de dados geográficos, de maneira a dar condições para um processo decisório informado.
- Apresentar múltiplas etapas, possibilitando o amadurecimento gradual das negociações e a interlocução entre atores diversos.

GISCOLAB

Na fase preliminar da pesquisa em questão, várias ferramentas de participação online foram testadas, em uma série de situações diferentes.⁴⁹ Entre as alternativas investigadas, optou-se pela utilização da plataforma Giscolab, desenvolvida por Christian Rezende de Freitas, em parceria com pesquisadores do GEOPROEA⁵⁰ (FREITAS, 2020).⁵¹

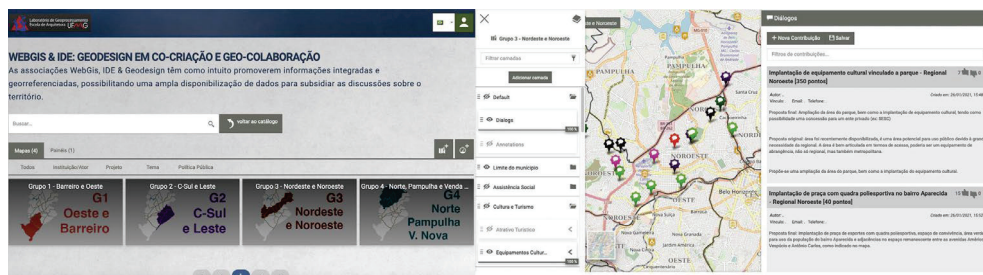


Figura 13 - Plataforma Giscolab, página inicial do workshop e contexto com mapa e comentários
Fonte: Giscolab.

A Giscolab é uma plataforma online baseada em Co-Design e Geo-Colaboração que possibilita o consumo da informação geográfica por Web-Gis (camadas de informação geográfica hospedadas em um servidor online, portanto passíveis de consulta

⁴⁹ 1) Workshop ministrado em janeiro de 2008 no Festival Cidade Eletrônica, em conjunto com a pesquisadora Michele Brito, quando foi realizado um mapeamento digital colaborativo de espaços e práticas no bairro belo-horizontino de Santa Tereza - BH; 2) acompanhamento de experimentos diversos de Geodesign nas disciplinas de pós-graduação ARQ 808F e GEO 896, assim como no período de estágio docência em disciplinas de graduação, todas ministradas pela Profa. Ana Clara Moura; 3) workshop de codesenho de propostas para o Parque São Benedito ministrado pela autora deste trabalho, junto a alunos e bolsistas de pesquisa do IFMG Campus Santa Luzia, no segundo semestre de 2018.

⁵⁰ Laboratório de Geoprocessamento da Escola de Arquitetura da UFMG, coordenado pela Profa. Dra. Ana Clara Moura Mourão.

⁵¹ Giscolab: Plataforma Brasileira para Geodesign, Cocriação e Geo-colaboração, produto da tese do pesquisador Christian Rezende de Freitas, defendida na UFMG em 2020, sob orientação da Profa. Dra. Ana Clara Moura Mourão.

pela web). Ela propõe dar suporte à construção de opiniões e à tomada de decisões coletivas no planejamento territorial, estruturando-se a partir de quatro componentes distintos e complementares (*idem*, p. 138):

1. **Base Geográfica** – O conjunto de informações produzidas pode ser armazenada em formato de BDG, Shapefile para as informações do tipo vetorial e formato GeoTIFF para os dados raster.
2. **Servidor de Mapas Geoserver**⁵² – O servidor de mapas é responsável por converter as informações geográficas em webservices dando mais dinamismo à difusão aos dados e garantindo assim a interoperabilidade.
3. **Catálogo de Metadados**⁵³ - O servidor de catálogo de metadados responsável por documentar todas as informações produzidas a serem utilizadas nos processos de decisão e análise espacial. Cumpre importante papel de formalizar e registrar o conjunto espacial que serviu de dado para a tomada de decisão, assim como cadastrar todas as informações produzidas a partir da leitura e análise das informações básicas.
4. **WebMap/WebGIS**⁵⁴ - O WebGIS é responsável por permitir o resgate e a visualização das informações cadastradas no catálogo de metadados, assim como organizar as informações de forma a permitir uma melhor contextualização dos dados e seus agrupamentos. Além disso, foram desenvolvidas funcionalidades complementares que permitem sua utilização para o processo de decisão compartilhada e Geodesign. (*ibidem*, p. 143).

A plataforma pode tanto receber camadas de dados geográficos produzidos pelos coordenadores, quanto consumir o dado por WMS (Web Map Service), processo por meio do qual se conecta diretamente com uma IDE⁵⁵ – um de seus principais potenciais. Assim, os mapas disponíveis são acessados diretamente, sem a necessidade de elaboração das camadas, mas recebendo a mesma simbolização de sua origem (MOURA; FREITAS, 2020). Ainda são poucas as IDEs no Brasil que dão acesso aos dados por WMS, mas cabe destacar que esta possibilidade é o que as torna de fato um serviço público.

⁵² Geoserver - <http://geoserver.org/> - é um servidor baseado em Java que permite aos usuários visualizar e editar dados geoespaciais. Utilizando padrões abertos estabelecidos pelo Open Geospatial Consortium (OGC).

⁵³ Geonetwork - <https://geonetwork-opensource.org/> - é um aplicativo de catálogo para gerenciar recursos referenciados espacialmente. Atualmente, é usado em inúmeras iniciativas de infraestrutura de dados espaciais em todo o mundo.

⁵⁴ Mapstore2 - https://mapstore2.readthedocs.io/en/user_docs/ - é um software de webgis altamente modular de código aberto desenvolvido pela GeoSolutions para criar, gerenciar e compartilhar com segurança mapas e painéis.

⁵⁵ Infraestruturas de dados espaciais: compatibilização das bases de dados territoriais em estruturas capazes de promover interoperabilidade.

Dessa forma, a flexibilidade apresentada pela ferramenta, suas funcionalidades de diálogo e votação e a possibilidade de consumir camadas de IDEs se mostraram bastante adequadas ao experimento proposto. Cabe ressaltar que este workshop foi a primeira experiência de vinculação da Giscolab à IDE BHMap.⁵⁶

Metodologia e etapas

Uma vez que os resultados do formulário estavam analisados e a plataforma a se utilizar havia sido definida, o planejamento do workshop passou para a definição de suas etapas, as atividades a serem realizadas em cada uma delas e as demais ferramentas e recursos a serem adotados como suporte. A estrutura de etapas dos OPs regionais foi tomada como ponto de partida e adaptada às possibilidades técnicas e temporais do experimento proposto.

O estudo de caso descritivo previamente realizado havia sinalizado um grande potencial de um processo híbrido, articulando a participação presencial e online – o que não foi possível testar no momento devido à pandemia. Dessa forma, foi proposto um modelo que combinasse atividades síncronas, por meio de videoconferências – nas quais a interação entre os atores se aproxima um pouco mais do modelo das assembleias –, e atividades assíncronas – que poderiam ser feitas pelos participantes em qualquer momento entre os encontros, assimilando-se mais ao formato mais recorrentes nos OPDs.

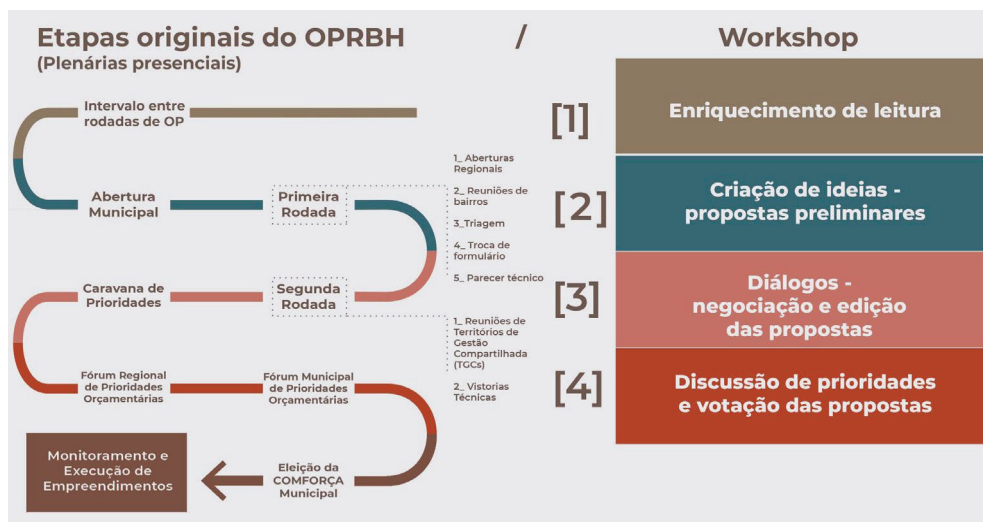


Figura 14 - Diagrama de etapas OPRBH e workshop

Fonte: elaboração da autora.

⁵⁶ IDE da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em:

<<http://bhmap.pbh.gov.br/v2/mapa/idebhgeo#zoom=4&lat=7796893.0925&lon=609250.9075&baselayer=base>>. Acesso em: 07 mar 2021.

Etapa 1 – Enriquecimento de leitura

Foi definido que os inscritos no workshop seriam agrupados por divisões territoriais (regiões onde vivem ou trabalham) para a realização das atividades síncronas. Entre as reuniões, contudo, a Giscolab ficaria liberada para que todos pudessem consultar e contribuir em todas as regiões de BH.

A primeira etapa seria voltada à consulta das informações disponibilizadas nas camadas da BHMap e à criação de anotações (observações sobre problemas, potencialidades e dinâmicas) sobre cada região. Estas anotações ainda não teriam caráter de propostas, mas atuariam como uma complementação às bases técnicas, trazendo ao processo uma camada composta pela experiência cotidiana dos participantes no território. As anotações poderiam ser postadas na Giscolab durante o encontro, com mediação de um dos monitores ou individualmente entre reuniões. As anotações deveriam ser separadas por categorias temáticas.

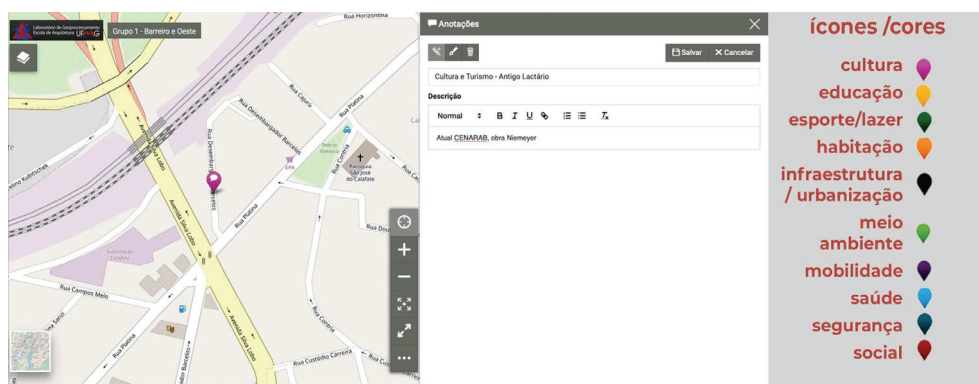


Figura 15 - Postagem de anotação na Giscolab e legenda temática para as anotações
Fonte: adaptado de Giscolab pela autora.

Em relação às camadas da BHMap, optou-se por priorizar informações sobre infraestruturas, serviços e equipamentos públicos (localização de escolas, equipamentos de saúde, parques, dados de saneamento, meio ambiente etc.). Também foram incluídas bases sobre uso e ocupação do solo, áreas de risco e demografia, totalizando 60 camadas.⁵⁷

Como suporte às orientações síncronas, foram criados dois tutoriais em vídeo com orientações passo a passo, possibilitando que os inscritos pudessem lembrar as instruções em casa, ou mesmo participar sem ter acompanhado as reuniões integralmente.

⁵⁷ Um grupo de camadas prioritárias foi vinculado desde o início à Giscolab, visando uma visualização mais rápida. Isso não impede, contudo, que camadas adicionais fossem incorporadas posteriormente caso houvesse demanda dos participantes.

Os tutoriais foram postados no canal de YouTube⁵⁸ do projeto CPPOPBH e enviados via e-mail ou WhatsApp antes dos dois primeiros encontros.

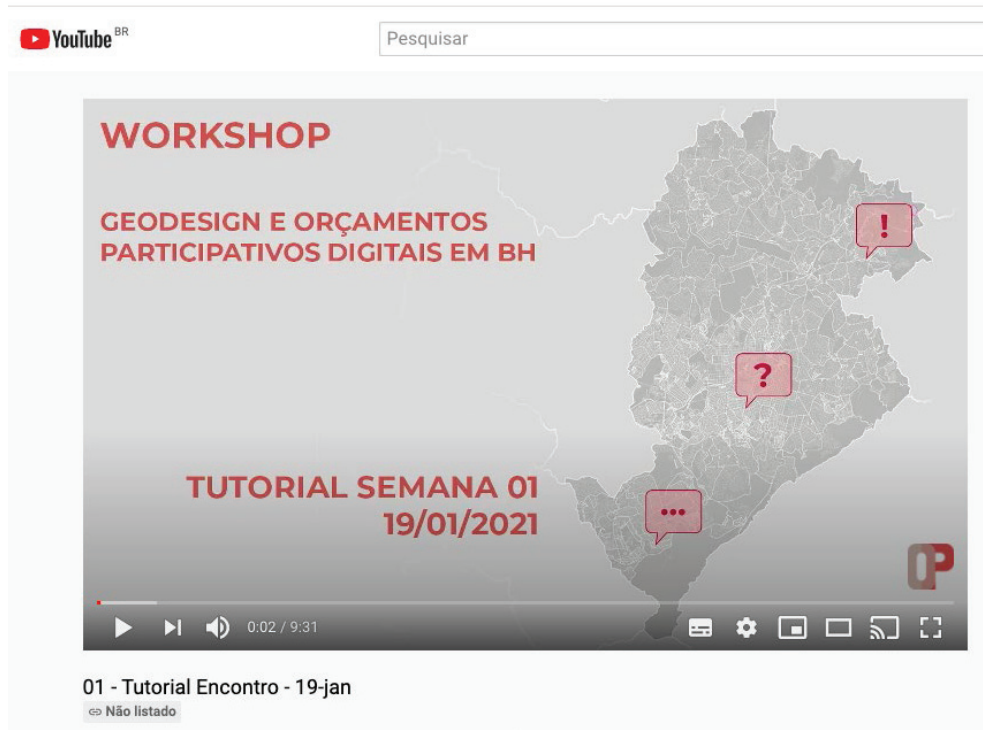


Figura 16 - Tela de abertura do vídeo tutorial 1
Fonte: captura de tela do YouTube.

Etapa 2 – Criação de ideias

Na segunda etapa, os participantes deveriam iniciar a discussão e o desenvolvimento de propostas para suas respectivas regiões. Assim como no caso das anotações, as propostas sugeridas durante a videoconferência seriam registradas pelos mediadores, usando a mesma classificação temática e as cores das categorias da etapa anterior. Para a submissão das propostas, no entanto, foi utilizada a ferramenta de diálogos, que possibilita o comentário das postagens pelos demais usuários. Para distingui-las das anotações, foram adotados ícones de formatos diferentes.

Ao longo da semana, entre reuniões, os participantes deveriam ser orientados a submeter mais propostas (inclusive nas regionais, fora dos seus grupos) e a comentar as

⁵⁸ Tutoriais disponíveis em: https://youtu.be/y_wn6ZU6AXs (tutorial 1) e https://youtu.be/eE8waK_TWOY (tutorial 2). Acesso em: 04 mar 2021.

intervenções sugeridas pelos demais. Neste intervalo, a equipe de organização teria a tarefa de analisar as propostas e inserir comentários técnicos quando necessário (questões de viabilidade, inadequação à legislação urbanística etc.), simulando o papel tradicionalmente exercido pelo corpo técnico ligado à administração municipal.

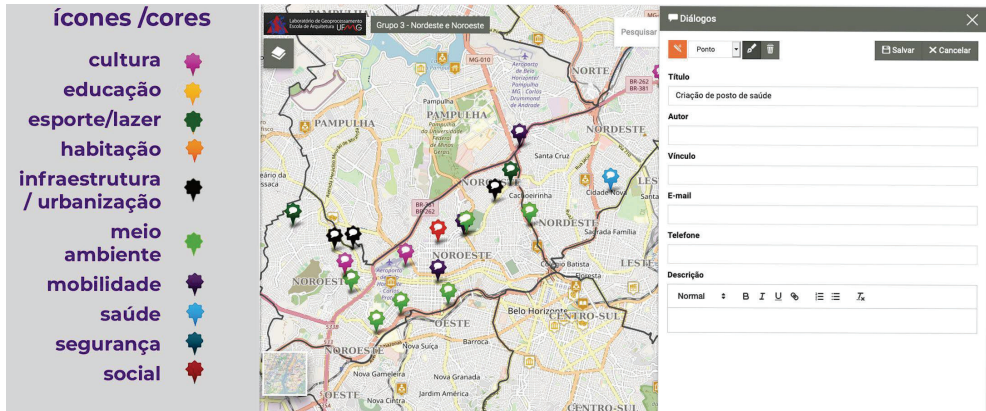


Figura 17 - Postagem de propostas na Giscolab e legenda temática
Fonte: elaborado pela autora a partir de captura de tela da Giscolab.

Etapa 3 - Diálogos

Propôs-se que a terceira etapa se dedicasse à discussão coletiva das propostas e à negociação de eventuais alterações. No caso das propostas a serem modificadas, definiu-se que os mediadores deveriam manter sempre o registro das submissões originais. Dessa forma, todos poderiam acompanhar sempre o que foi sugerido inicialmente, quais foram os comentários e quais alterações foram acordadas ao final da etapa. Após a definição final das intervenções a seguirem para a etapa de votação, a coordenação do workshop teria a tarefa de atribuir uma pontuação a cada uma delas, como uma indicação de custo.

Destaca-se que a orçamentação de obras não é o foco deste trabalho. Mesmo assim, considerou-se importante estabelecer custos às propostas, ainda que fossem valores aproximados. Dessa forma, os participantes poderiam estabelecer prioridades a partir de um montante de recursos disponível para cada região, o que é um aspecto crucial do processo decisório dos OPs.

Uma vez que não havia especialistas em orçamento disponíveis para o suporte a esta etapa e que o prazo era de apenas uma semana, optou-se por trabalhar com um sistema de pontos, em substituição a valores em dinheiro. Isso possibilitaria a comparação e a priorização de alternativas, sem que houvesse o comprometimento com um orçamento

muito realista. A pontuação de cada proposta se baseou em uma matriz de valores de referência de obras públicas construída a partir de várias fontes.⁵⁹

Para distribuir os recursos disponíveis para cada regional, optou-se por adotar os mesmos percentuais da última rodada do OPRBH (2015-2016). Vale destacar que esses percentuais são definidos a partir da relação entre o IQVU⁶⁰ e a população de cada território (quanto maior a população e quanto mais baixo o IQVU, mais recursos são recebidos), de maneira a priorizar as áreas mais carentes e mais populosas da cidade. Como o último Censo foi realizado em 2010, e o dado de IQVU mais recente é de 2016, não faria sentido recalcular esses valores, já que não há dados mais recentes. (Ver Tabela III no catálogo de imagens - Percentuais dos recursos do OP destinados a cada regional de 1994 a 2015).

Etapa 4 - Votação e Resultados

A última etapa do workshop seria dedicada à votação das propostas por todos os participantes e à divulgação e discussão dos resultados. Definiu-se que os participantes poderiam votar em tantas propostas quanto quisessem, e que seriam consideradas como eleitas as propostas mais votadas em cada regional, por ordem de classificação, até que se atingisse a pontuação disponível.

Determinou-se também que no momento da votação, a ser realizada na última reunião síncrona do workshop, os mediadores deveriam circular entre as regionais com os participantes de seus grupos, para que todos pudessem votar em intervenções propostas para toda a cidade.

O diagrama a seguir esquematiza as atividades do workshop, separando-as entre síncronas e assíncronas e entre tarefas dos participantes e da equipe de coordenação (professores e monitores):

⁵⁹ Planilha da Urbel de empreendimentos do OP em andamento e concluídos; planilhas de contratos da PBH disponibilizadas no site da prefeitura; Portal TCPOWeb Base de Órgãos Públicos da PINI; veículos de imprensa.

⁶⁰ Índice de Qualidade de Vida Urbana, que pode ser consultado em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/indice-de-qualidade-de-vida-urbana>. Acesso em 05 mar 2021.

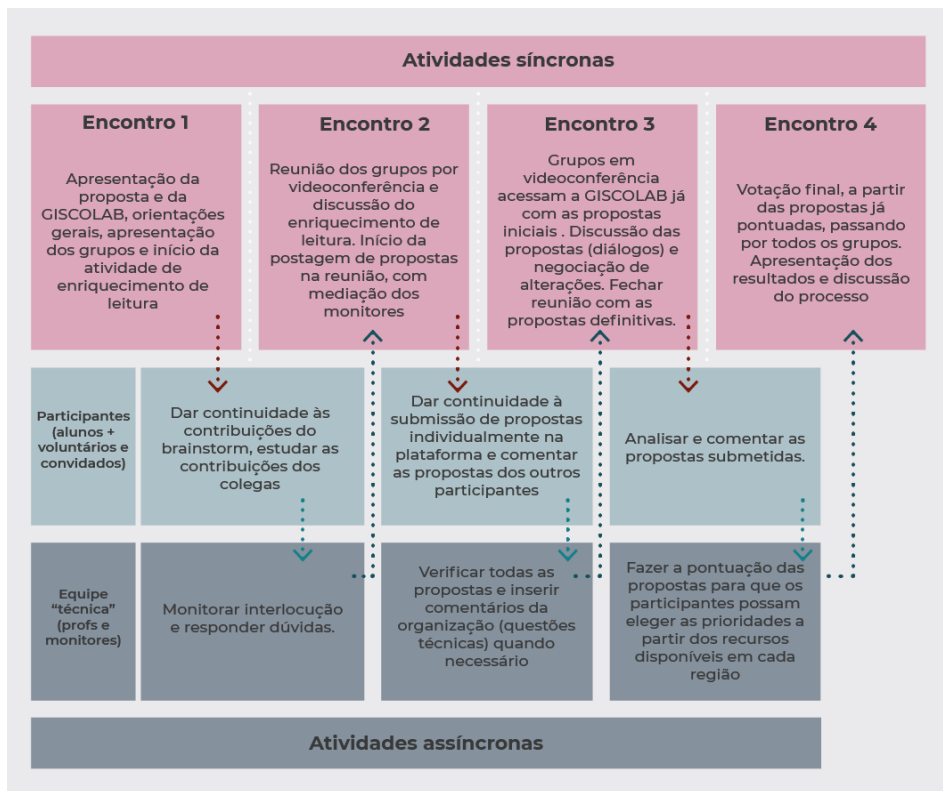


Figura 18 - Diagrama síntese de atividades e tarefas do workshop
 Fonte: Pesquisa CPPOPBH.

Realização do workshop

O workshop teve início no dia 19 de janeiro de 2021, com duração de quatro semanas. Ele contou, no total, com 32 participantes, além de uma equipe de dois mediadores para cada grupo,⁶¹ da Profa. Ana Clara Moura, do pesquisador Christian Freitas (autor da Giscolab) e da autora deste texto.

Os participantes foram compostos por alunos de pós-graduação matriculados na disciplina do NPGAU, voluntários inscritos por meio do formulário online distribuído antes do workshop, técnicos convidados da PBH das áreas de planejamento e georreferenciamento, assim como da área de cultura, ligados à gestão dos Centros Culturais municipais.

⁶¹ Alunos ou ex-alunos de graduação ou pós-graduação da EA UFMG e do IFMG Campus Santa Luzia com experiência em Georreferenciamento.

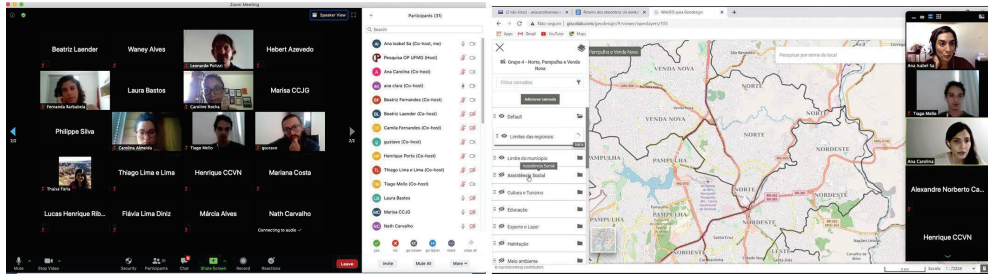


Figura 19 - Registro da primeira videoconferência do workshop
Fonte: capturas de tela da plataforma Zoom.

Semana 1 - Enriquecimento de leitura

As atividades começaram com a primeira videoconferência usando o aplicativo Zoom, que foi voltada à apresentação da pesquisa e da plataforma Giscolab, às instruções de navegação e ao início do registro das anotações, com mediação dos monitores. A primeira parte do encontro teve todos os participantes reunidos em uma mesma sala, e a partir daí eles foram divididos entre os grupos de suas respectivas regionais.

Em relação ao uso da plataforma, não foi observado nenhum tipo de dificuldade de navegação ou compreensão das ferramentas, apenas algumas reclamações de lentidão no carregamento das camadas causada por problemas de rede. Sobre o registro das anotações, observou-se que alguns participantes tendiam a querer iniciar diretamente o desenvolvimento de propostas, assim como apresentavam uma tendência maior à anotação de problemas, em relação a potencialidades.

No que diz respeito às camadas disponibilizadas, houve a solicitação de que camadas ligadas às sub-bacias hidrográficas fossem acrescentadas, o que foi feito ainda ao longo do encontro. Alguns participantes questionaram a ausência de camadas com percursos dos ônibus e com informações mais detalhadas sobre risco de inundações, mas essas bases não estão disponíveis na BHMap, portanto não foi possível carregá-las.

Um momento de destaque foi a intervenção de uma das participantes, moradora da regional Pampulha, liderança comunitária e membro da Comforça, com histórico de participação em vários OPs e no OPD, que quis manifestar sua insatisfação com a baixa valorização da participação popular atualmente, bem como com a manipulação da participação em alguns processos que ela acompanhou: “No OP, vence quem é um bom articulador, não um bom mobilizador” (2021).

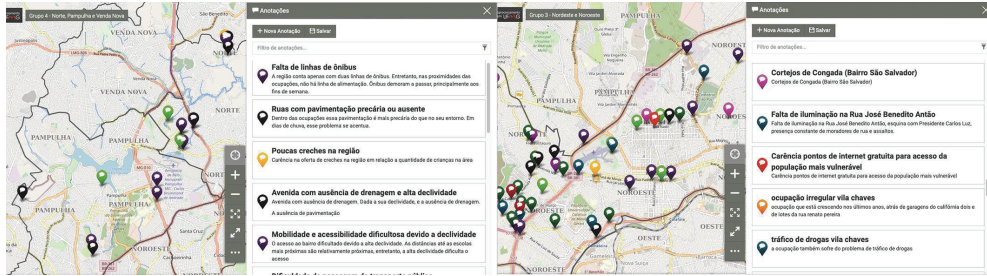


Figura 20 - Anotações inseridas pelos participantes na Giscolab

Fonte: capturas de tela da Giscolab.

Entre o primeiro e o segundo encontro, 27 novas anotações foram submetidas, em diferentes grupos, apontando o envolvimento de alguns participantes também com as tarefas assíncronas. As anotações foram bastante diversas, abrangendo desde a falta de UMEIs no bairro, até o destaque a pontos de interesse para o patrimônio histórico e cultural, problemas de trânsito e identificação de áreas sujeitas a inundações.

Semana 2 - Criação de ideias

A etapa de criação de ideias voltou-se ao desenvolvimento das propostas de intervenção pelos participantes. Antes de começar a desenvolvê-las, eles foram orientados a consultar e discutir as anotações feitas em seus respectivos grupos, no início da segunda reunião síncrona.

As propostas foram submetidas utilizando a ferramenta de diálogos da Giscolab. Assim como no caso das anotações, ao longo da reunião as propostas foram coletadas e registradas pelos mediadores e, posteriormente, os participantes tiveram o resto da semana para acrescentar propostas e comentários de maneira assíncrona. Entre as 69 propostas registradas, 48 foram registradas na reunião da segunda semana e 21 foram acrescentadas pelos participantes na Giscolab em outros momentos.

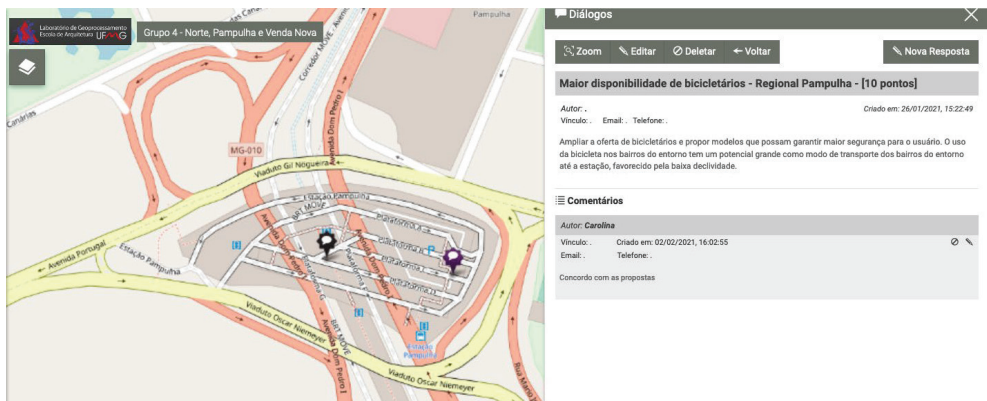


Figura 21 - Exemplo de proposta e comentário submetidas na Giscolab

Fonte: captura de tela da Giscolab.

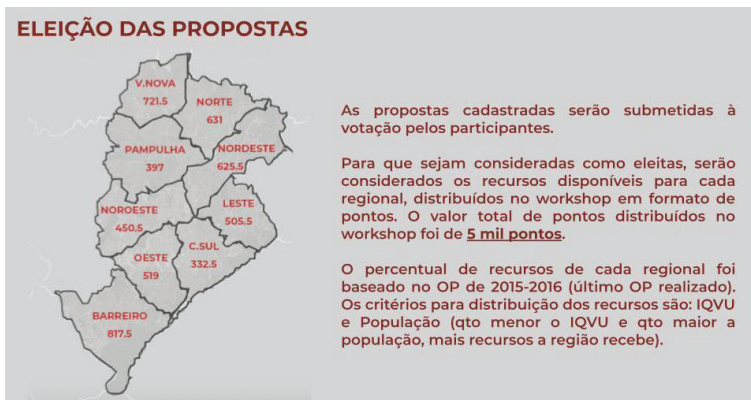
Entre o segundo e o terceiro encontro, coube à coordenação analisar as propostas e inserir comentários técnicos. Uma vez que grande parte dos participantes era de alguma forma ligada às áreas de planejamento urbano ou gestão pública, não houve ocorrência de inviabilidades técnicas. A maior parte das observações feitas pela coordenação, portanto, foi no sentido de pedir maior detalhamento de algumas propostas ou para especificar a localização de intervenções sugeridas de maneira genérica – por exemplo: no lugar de *criação de ruas de lazer*, especificar quais ruas seriam indicadas para receber a ideia. Houve também alguns casos de incompatibilidade das propostas com os recursos usualmente destinados aos OPs, no caso de intervenções de grande porte, como criação de novas linhas do metrô ou transferência de local do aeroporto Carlos Prates.

Semana 3 - Diálogos

A etapa de diálogos teve início no intervalo entre o segundo e o terceiro encontro, já que nesse momento os participantes podiam, além de submeter novas propostas, comentar as intervenções já sugeridas para todas as regionais. A terceira reunião começou com a leitura e a discussão de todos os comentários nos grupos, e os participantes puderam desenvolver mais comentários a partir deste debate.

Na segunda parte da tarde, foi realizada a negociação das propostas. Os mediadores revisaram seus comentários com os participantes, discutindo as possibilidades de alteração. Quando os proponentes estavam de acordo com as mudanças discutidas, os mediadores faziam a edição do texto descritivo, mantendo o registro da proposta original.

Ao longo da semana, antes do último encontro, a equipe coordenadora fez o cálculo da pontuação das propostas e inseriu seus valores na Giscolab. Também neste intervalo, uma apresentação de slides foi enviada a todos, explicando os critérios adotados para a distribuição dos pontos, o total de pontos disponíveis para cada regional, a dinâmica da votação e a lista de propostas de cada regional, com suas respectivas pontuações.



ELEIÇÃO DAS PROPOSTAS

Melhoria ambiental da Av. Brigadeiro Eduardo Gomes - Regional Noroeste [150 pontos]

Autor: .
Vínculo: . Email: . Telefone: .
Criado em: 26/01/2021, 16:12:54

Proposta final: Obra de infraestrutura para aumento da permeabilidade dos passeios, travessias elevadas para os pedestres e delimitação de ciclovias para os ciclistas.

A pontuação das propostas já está indicada na plataforma GISCOLAB, ao lado de cada título

Implantação de área de parque de abrangência local - Regional Noroeste [50 pontos]

Autor: .
Vínculo: . Email: . Telefone: .
Criado em: 26/01/2021, 16:18:58

Proposta final: Uso de uma área que está abandonada para o lazer e para melhoria ambiental, com plantio de novas espécies e multiplicação de áreas verdes na região.

A votação é feita usando os botões de curtir (para propostas que os participantes aprovarem), ou descurtir (para propostas que os participantes desejem registrar a aprovação). Para evitar problemas de salvamento, os mediadores registrarão os votos no workshop.

Deslocamento de linhas de ônibus da Rua Padre Eustáquio - Regional Noroeste [20 pontos]

Autor: .
Vínculo: . Email: . Telefone: .
Criado em: 26/01/2021, 16:22:20

ELEIÇÃO DAS PROPOSTAS

Os grupos passarão por todos os contextos, com auxílio dos mediadores, para que possam votar nas propostas de todas as regionais.

Serão consideradas escolhidas todas as propostas aprovadas (que tenham mais aprovação do que reprovação), por ordem de votação, até que seja atingido o limite de recursos de cada regional.

Figuras 22, 23 e 24 - Slides explicativos da distribuição de recursos entre regionais e dinâmica da votação
Fonte: elaboração da autora.

Semana 4 - Votação

A votação foi realizada no último dia do workshop, após a revisão dos slides enviados aos participantes. Foi reforçado a todos que as pontuações atribuídas às propostas eram estimativas elaboradas para viabilizar o exercício de definição de prioridades, e que em uma situação real, seria necessária uma equipe especialista em orçamento para gerar previsões mais precisas.

Os mediadores conduziram os integrantes de seus respectivos grupos pelos contextos de todas as regionais, visualizando as propostas e computando os votos recebidos por cada uma delas (este registro precisou ser feito pela equipe coordenadora, devido às limitações de salvamento simultâneo que a Giscolab ainda apresenta). Os participantes poderiam votar em tantas propostas quanto quisessem, em todas as áreas da cidade.

O processo de votação exigiu mais tempo do que o previsto, pois frequentemente os participantes retomaram a discussão, expressando interesse em fazer novas modificações nas propostas, o que não era mais possível. Isso sinaliza a importância do tempo e das múltiplas etapas para o amadurecimento das ideias em um processo de decisão coletiva. Após um intervalo, os resultados foram apresentados utilizando o recurso do painel da Giscolab, que sintetiza as informações coletadas em gráficos e diagramas:

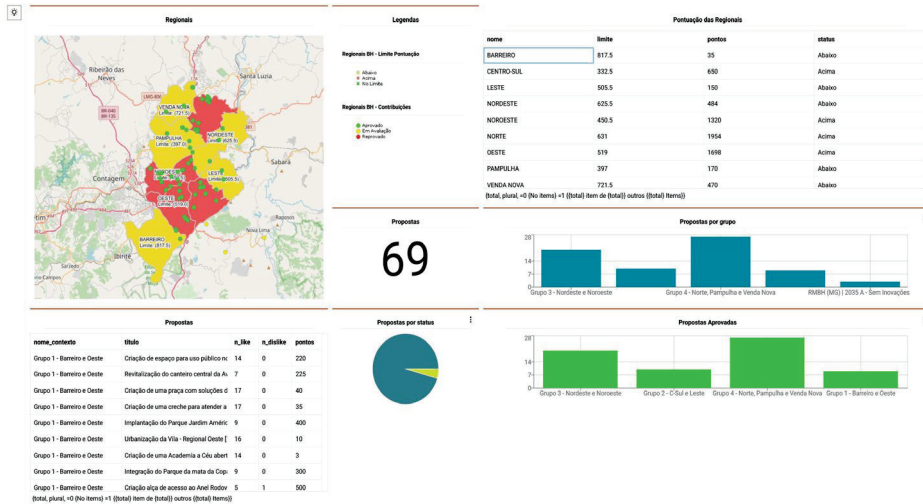


Figura 25 - Painel de resultados da Giscolab
Fonte: captura de tela do Giscolab.

Como não houve um número de participantes proporcional entre as regionais (ainda que se tivesse buscado distribuí-los da forma mais equilibrada possível na organização dos grupos), houve também uma discrepância entre a quantidade de propostas submetidas e, conseqüentemente, aprovadas em cada área. Nas regionais em que poucas propostas foram submetidas haveria, em tese, recursos suficientes para que todas as obras fossem aprovadas – o que não aconteceu nas áreas com mais participantes.

Retornando à divulgação dos resultados, foram consideradas eleitas as propostas mais votadas por regional, em ordem de classificação, até que se esgotasse a pontuação disponível para cada uma delas. Por vezes, certas regionais não tinham mais recursos para a aprovação de uma intervenção de pontuação mais alta, mas ainda poderiam contemplar propostas menos votadas, que precisariam de menos recursos. Na regional Noroeste, por exemplo, após a aprovação de nove propostas, não havia mais pontos suficientes para a aprovação da décima colocada, estipulada em 200 pontos, mas ainda seria possível aprovar as propostas classificadas em 11º, 12º e 14º lugares, estimadas em 20, 40 e 40 pontos, respectivamente. Nestes casos, estas propostas de menor valor também foram consideradas como aprovadas, em ordem de classificação, até o fim dos recursos da regional.

Formulário pós-workshop

Após o workshop, outro formulário online foi encaminhado a todos que participaram do processo. Foram recebidas 25 respostas. Pretendia-se, com o segundo formulário, receber um retorno sobre a experiência dos participantes, em relação aos seguintes aspectos: 1) Impacto do experimento na percepção e no conhecimento das características dos territórios abordados; 2) Potencial do processo para o diálogo e a deliberação coletiva das propostas; 3) Nível de dificuldade de utilização da Giscolab e avaliação das funcionalidades utilizadas para o processo; 4) Intensidade de consulta às camadas da IDE BHMap e sua contribuição para o processo; 5) Experiência prévia e opinião dos participantes sobre os Orçamentos Participativos e suas modalidades presencial e digital.

Em relação ao perfil dos participantes, 36% se identificaram como pesquisadores das áreas de arquitetura e urbanismo ou planejamento urbano, 24% como técnicos ou gestores públicos da área de planejamento urbano e 24% como gestores públicos de outras áreas. No que diz respeito às regionais dos participantes, houve respostas de todas as regionais de Belo Horizonte, exceto do Barreiro.

106

Como você se classifica em relação à sua vinculação principal? (que te levou a participar do workshop)

25 respostas



*Professor(a) ou aluno(a) do NPGAU, UFGM ou IFMG, membro de instituição ou grupo de pesquisa

** da PBH, de outras cidades da RMBH ou do gov. do estado de MG

Qual é a sua regional de residência ou trabalho em Belo Horizonte (aquela que definiu sua participação no grupo 1, 2 3 ou 4 do workshop)?

25 respostas

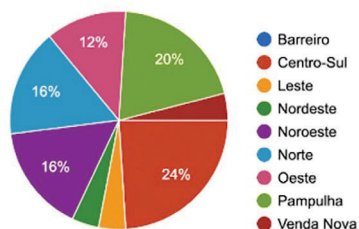


Figura 26 - Gráficos das respostas às perguntas do formulário sobre perfil dos participantes

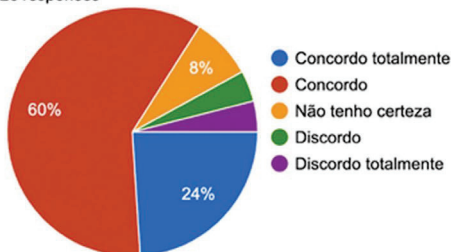
Fonte: Google Forms.

A grande maioria dos participantes respondeu que antes do workshop já tinha um bom conhecimento das características gerais de suas regionais. Ainda assim, 96% das respostas indicaram que sua percepção e/ou conhecimento destas características foram ampliados em alguma medida após o experimento. No que diz respeito às demais áreas da cidade, o nível de conhecimento prévio destas características diminuiu significativamente (o que é esperado, pois a maior parte das pessoas não conhece bem todas as regiões de uma

grande cidade), mas 92% das respostas apontam a contribuição do processo para a ampliação desta percepção.

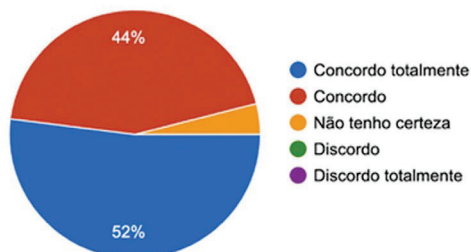
Antes do workshop, eu já conhecia as características principais do território da minha regional.

25 respostas



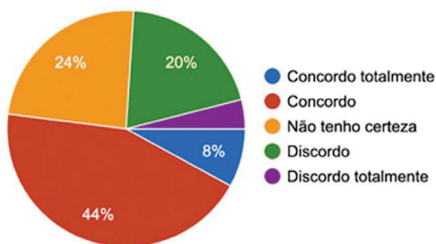
Depois de finalizado o workshop, eu acredito que a minha percepção e o meu conhecimento sobre a minha regional foram ampliados.

25 respostas



Antes do workshop, eu já conhecia as características principais do território das outras regionais de Belo Horizonte.

25 respostas



Depois de finalizado o workshop, eu acredito que a minha percepção e o meu conhecimento sobre as outras regionais de Belo Horizonte foram ampliados.

25 respostas

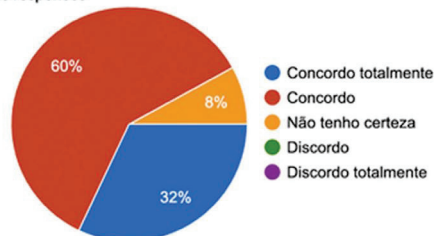


Figura 27 - Gráficos das respostas às perguntas do formulário sobre conhecimento do território e impacto do processo

Fonte: Google Forms.

As etapas e ferramentas utilizadas foram de modo geral avaliadas como pertinentes ao processo como um todo e apresentando impactos sobre a percepção que os participantes têm do território. A alternativa que mais se destacou foi *conversas com os demais participantes sobre as anotações nas reuniões online do workshop*. Em seguida, observam-se resultados similares para *consulta às camadas de dados territoriais disponibilizados* e *discussão e reunião das propostas nas reuniões online*. Entende-se que esses resultados sinalizam a importância do diálogo síncrono (ainda que online) para a deliberação, bem como o papel desempenhado pelas visualizações das camadas da IDE como suporte à negociação e à participação informada. Em relação às outras regionais, ressalta-se que não houve discussão síncrona das propostas. Nesse caso, observa-se a maior relevância da visualização das camadas e dos resultados gerais da votação.

Indique, em uma escala de 0 a 5, qual o peso de cada um desses fatores em sua mudança de percepção ou de conhecimento sobre o território de sua regional, sendo 0 = nenhum impacto e 5 = grande impacto.

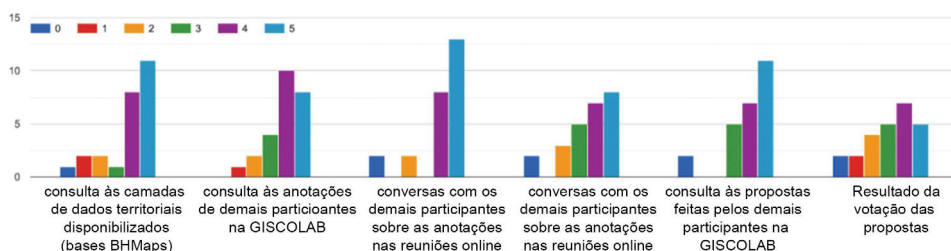


Figura 28 - Gráfico das respostas às perguntas do formulário sobre impacto de cada etapa do workshop sobre as mudanças na percepção do território nas regionais dos participantes

Fonte: Google Forms.

Indique, em uma escala de 0 a 5, qual o peso de cada um desses fatores em sua mudança de percepção ou de conhecimento sobre o território das demais regionais de Belo Horizonte, sendo 0 = nenhum impacto e 5 = grande impacto.

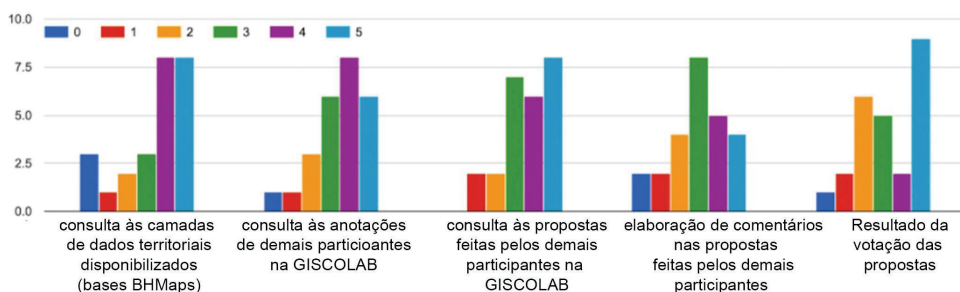


Figura 29 - Gráfico das respostas às perguntas do formulário sobre impacto de cada etapa do workshop sobre as mudanças na percepção do território nas demais regionais

Fonte: Google Forms.

A maior parte dos participantes, 72%, respondeu ter submetido alguma proposta. Entre os participantes que submeteram propostas, 28,8% afirmaram que todas as suas propostas receberam algum comentário; 61,1% disseram que algumas de suas propostas foram comentadas, e outras não, e 11,1% (dois participantes) apontaram que nenhuma de suas propostas foi comentada. Um padrão semelhante foi observado em relação à edição das propostas submetidas: o que aconteceu com maior frequência foi que algumas das propostas de cada participante sofreram modificações a partir dos comentários, e outras não.

Os comentários e as edições recebidos por suas propostas foram avaliados por 77% dos participantes como tendo sido positivos e contribuído para seu aperfeiçoamento. Outros 11,1% responderam que suas propostas foram alvo tanto de comentários que as beneficiaram, quanto de outros que as prejudicaram. Apenas um participante avaliou que os comentários e as edições recebidos por suas propostas não trouxeram nenhum tipo de contribuição.

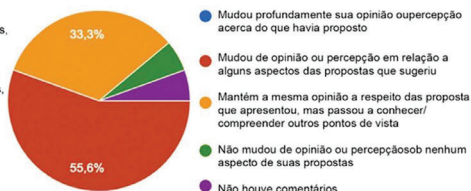
Sobre o potencial do processo para a mudança de opinião dos participantes sobre suas propostas, 55,6% responderam ter mudado de opinião ou percepção a respeito de algum de seus aspectos, e 33,3% afirmaram ter mantido sua opinião original, mas passado a conhecer/compreender outros pontos de vista. Apenas um participante afirmou não ter mudado em nada sua opinião, e nenhum participante respondeu ter mudado profundamente de opinião sobre suas propostas – sinalizando que certas convicções e preferências são preservadas independentemente do processo de deliberação, o que era esperado.

Em relação ao processo de comentar as propostas dos demais participantes, 76% relataram ter elaborado comentários e 26,3% avaliaram que seus comentários em geral foram bem recebidos, resultando em alterações das propostas alheias.

Qual a sua opinião sobre os comentários ou modificações que suas propostas receberam:
18 respostas



Após avaliar os comentários e modificações submetidos em relação às suas propostas, você:
18 respostas



Qual a sua avaliação em relação aos comentários que você elaborou/sugeri?

19 respostas

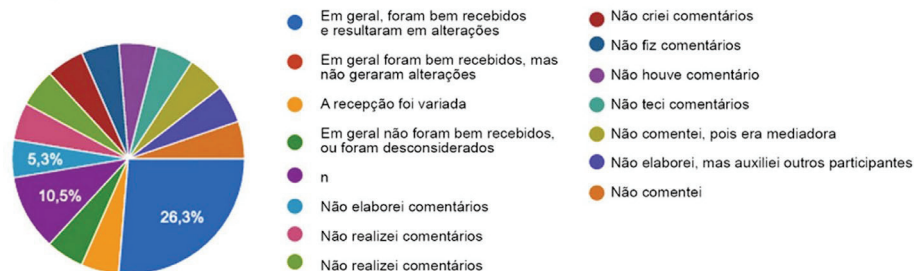


Figura 30 - Gráficos das respostas às perguntas do formulário sobre comentários e edições das propostas
Fonte: Google Forms.

Em relação à Giscolab e suas funcionalidades, 88% dos participantes afirmaram nunca ter utilizado a plataforma antes do workshop; 64% disseram tê-la acessado tanto nas reuniões síncronas, quanto por conta própria entre encontros, e 36% utilizaram-na apenas nos momentos de reunião. Quanto à dificuldade de utilização e compreensão da plataforma, 56% consideraram seu uso como fácil ou muito fácil, 20% apontaram um nível médio de dificuldade e 24% avaliaram-na como difícil ou muito difícil de ser usada.

A pergunta seguinte pedia que os participantes avaliassem o grau de contribuição de cada uma das etapas ou recursos utilizados para o processo como um todo. Nesta questão, destaca-se a importância dada à atuação dos mediadores nos encontros online, seguida das etapas de criação de anotações e de propostas. De modo geral, contudo, todos os recursos utilizados foram avaliados como apresentando um alto grau de pertinência.

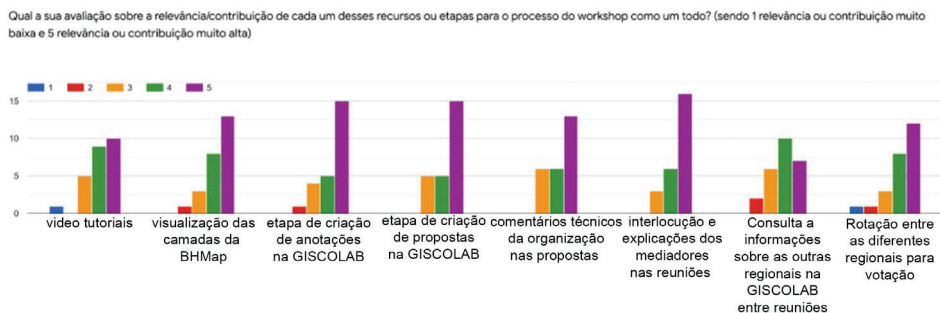


Figura 31 - Gráfico das respostas à pergunta do formulário sobre pertinência das etapas e recursos utilizados
Fonte: Google Forms.

IIO

No que concerne à visualização das camadas de dados geográficos da BHMap, a maioria dos participantes afirmou tê-las acessado em alguma etapa do processo, sendo que as etapas iniciais registraram intensidades mais altas de utilização destas bases.

Com relação às camadas de dados territoriais da IDE BHMAP, você (pode marcar várias opções):

25 respostas

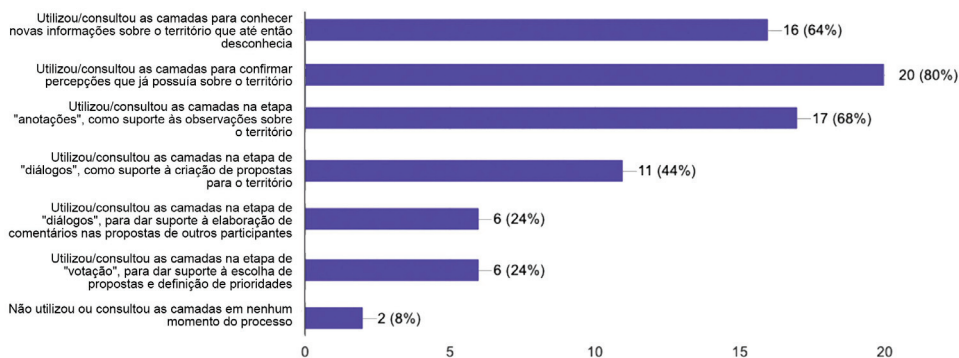


Figura 32 - Gráfico das respostas à pergunta do formulário sobre utilização das camadas da BHMap
Fonte: Google Forms.

Finalmente, as últimas questões se referiam aos conhecimentos prévios e opiniões dos participantes a respeito dos OPs: a maior parte dos participantes não reportou nenhuma experiência de participação em OPs, mas possuiu informações sobre os

Considerações sobre o experimento

De modo geral, avalia-se que o experimento proporcionou condições adequadas para a deliberação de propostas. A plataforma foi bem compreendida pelo público e seus recursos trouxeram contribuições efetivas ao processo de decisão coletiva.

A maior parte dos participantes elaborou e comentou propostas e avaliou positivamente o debate conduzido. O processo demonstrou contribuir para a ampliação do conhecimento dos participantes sobre o território, para sua mudança de opinião sobre as questões discutidas e para a compreensão de pontos de vista diversos. Estas observações são condizentes com o pressuposto dos OPs de não ser apenas uma eleição de obras, mas sobretudo um processo pedagógico para o exercício da cidadania.

Por outro lado, avalia-se que a composição dos participantes, formada sobretudo por pesquisadores e gestores públicos, e o contexto de realização dentro de um exercício acadêmico tiveram impacto sobre os resultados observados. É natural que a composição testada proporcione abertura ao diálogo e receptividade à mudança de posicionamentos, até por não haver interesses reais envolvidos. Acredita-se que em uma situação real de participação popular, índices tão altos de receptividade à alteração das propostas e a pontos de vista diversos não seriam observados – o que é compreensível quando recursos públicos limitados estão em jogo, desde que as condições para a deliberação e a negociação sejam preservadas.

II.2

Apesar de não terem sido registradas maiores dificuldades na utilização da plataforma, o índice de 24% considerando seu uso como difícil ou muito difícil levanta um alerta para a reprodução do processo entre grupos mais diversos, já que a maioria dos participantes era composta por pessoas com alto grau de escolaridade, acostumadas ao uso cotidiano de ferramentas digitais. Interessa lembrar que a Giscolab foi originalmente idealizada para a utilização prioritária por profissionais de planejamento. Neste momento, ela se adequou perfeitamente aos objetivos do experimento. Mas, ao se imaginar a transposição do processo para a aplicação em políticas públicas voltadas a todos os setores da sociedade, seria interessante que a navegação e as funcionalidades fossem ainda mais intuitivas.

Além disso, é fundamental possibilitar o acesso por aplicativos móveis (de telefones celulares). Cada vez mais o acesso à internet é feito utilizando telefones, dispositivo prioritário sobretudo entre a população de renda mais baixa, que apresenta menor acesso a computadores pessoais, desktop ou portáteis.

As camadas da BHMap foram consultadas com intensidade, especialmente nas etapas iniciais. Verificou-se que elas foram utilizadas tanto para a confirmação, quanto para a aquisição de novas informações sobre os territórios de interesse.

A importância atribuída aos mediadores aponta para a necessidade de uma interlocução efetiva entre cidadãos e representantes da administração municipal nos OPs, confirmando um dos aspectos identificados na literatura consultada como uma fragilidade do OPDBH. Já a grande contribuição que os participantes observaram nas discussões síncronas reforça o potencial dos modelos híbridos, uma vez que o formato do debate nas videoconferências se assemelha mais à dinâmica das plenárias presenciais.

Por outro lado, isso também sinaliza que a participação online não precisa se restringir aos modelos assíncronos, para os quais contribuí apenas de maneira individual. Há cada vez mais recursos que viabilizam o diálogo online em tempo real. Mesmo que esses aplicativos e a infraestrutura necessária para sua utilização (câmeras, microfones, conexão de qualidade etc.) ainda sejam acessados por um público restrito, é possível articular o suporte de equipamentos e agentes públicos. Assim, poderiam ser incorporados à dinâmica dos OPs (ou de outros participativos) as plenárias online, as videochamadas entre grupos de determinados territórios ou a transmissão ao vivo (*streaming*) de reuniões e audiências públicas.

Finalmente, avalia-se que a composição dos participantes do experimento constituiu, ao mesmo tempo, uma grande contribuição e uma fragilidade do processo. Por um lado, a presença predominante de pesquisadores, planejadores e gestores públicos garantiu um retorno qualificado que resultou em críticas e sugestões extremamente significativas à pesquisa. Em contraposição, não foi possível alcançar a diversidade desejada inicialmente e que sempre deve ser buscada em processos participativos.

Os presentes resultados, portanto, devem ser considerados como desdobramentos relevantes de um experimento técnico inicial, que ainda requer estudos futuros com públicos mais diversos, incluindo sobretudo pessoas de renda e escolaridade mais baixas e/ou com menor familiaridade com redes e tecnologias digitais.

Até o momento, contudo, são mantidas as hipóteses do potencial de um processo de OP híbrido presencial-digital, bem como da grande contribuição que pode ser aportada pela utilização da geovisualização e das IDEs como suporte ao processo decisório na esfera digital. Cabe ressaltar o papel fundamental desempenhado por uma interface intuitiva e pelas ferramentas de diálogo entre participantes e com representantes da administração municipal e planejadores, como aponta Ferreira:

Não basta que estas arenas ofereçam fontes informativas e que sejam capazes de promover a motivação dos indivíduos para participar, elas devem possuir um arcabouço instrumental de ferramentas intercomunicativas e interativas, de modo a garantir a existência de trocas argumentativas, além de possibilitarem a vocalização irrestrita

de questões coletivas de toda ordem por parte dos seus participantes, seja através do simples proferimento ou vocalização de uma demanda ou problema, seja através do discurso mais elaborado, expondo metodicamente certo tema ou assunto e apresentando razões minimamente justificáveis e racionais. Para tanto, seu formato não pode ser muito complexo sob o ponto de vista de sua interface digital, devendo ser uma plataforma tecnológica autoexplicativa. Dessa forma, os indivíduos poderão facilmente encontrar as informações necessárias sobre o funcionamento deliberativo destas arenas, como temas e questões em pauta, forma de postagem de comentários e opiniões, links de acesso para participação nos fóruns de debate e chats, mecanismos de filtragem e moderação das postagens, e ferramentas de e-voting (FERREIRA, *op. cit.*, p. 84).

Diretrizes preliminares para uma adaptação dos processos

II4

A partir da revisão bibliográfica, dos relatos de campo e do workshop, foram propostas as seguintes diretrizes básicas para um processo de OP reestruturado, articulando participação online e presencial:

1. Processo X Inovação:

Experiências de participação online arriscam dedicar mais atenção à inovação tecnológica do que ao desenho do processo. Isso parece ter ocorrido no OPDBH, como apontam Cunha e colegas (*op. cit.*).

A análise das ferramentas empregadas no OPDBH, no entanto, não sinaliza maiores problemas, e o par ‘mapa interativo + fórum online’ se mostra adequado para as atividades propostas. Seu processo decisório, por sua vez, revelou pouca abertura para os participantes apresentarem ideias – aspecto central do modelo presencial –, bem como um processo mais simples, composto por uma etapa única de votação, conferindo menos espaço para a negociação processual.

Em consonância com a análise das experiências do OPDBH e do OPRBH, os resultados do workshop também sinalizam para a importância da deliberação síncrona (seja ela face a face ou online), e de um processo com múltiplas etapas, ainda que isso constitua um aumento nos custos da participação (sob o aspecto do tempo disponibilizado). Desta forma, as principais alterações sugeridas se voltam mais **ao processo de deliberação e decisão** do que meramente à inovação tecnológica.

2. Continuidade:

Ainda que a eleição de projetos aconteça periodicamente, acredita-se que o ambiente online voltado aos OPs constitua um espaço contínuo de informação e diálogo sobre a cidade, como apontam Coleman e Sampaio: “Decisões finais podem ser tomadas em tais intervalos, mas o ambiente comunicativo de suporte no qual essas decisões são tomadas deve ser permanente” (*op. cit.*, p. 14).

Nos intervalos entre rodadas, a plataforma possibilitaria visualizar dados públicos, monitorar obras eleitas anteriormente e, sobretudo, conformaria um fórum constante para o debate cidadão. Acredita-se que estes momentos entre rodadas apresentem um potencial particular para a divulgação e a promoção de ações de capacitação. É fundamental que dados de participação sejam abertos e estejam sempre disponíveis, possibilitando o avanço da pesquisa no campo, a análise de processos passados e a transparência das decisões institucionais. Nesse sentido, o ambiente online se converte em um repositório do conteúdo referente aos OPs para a informação cidadã.

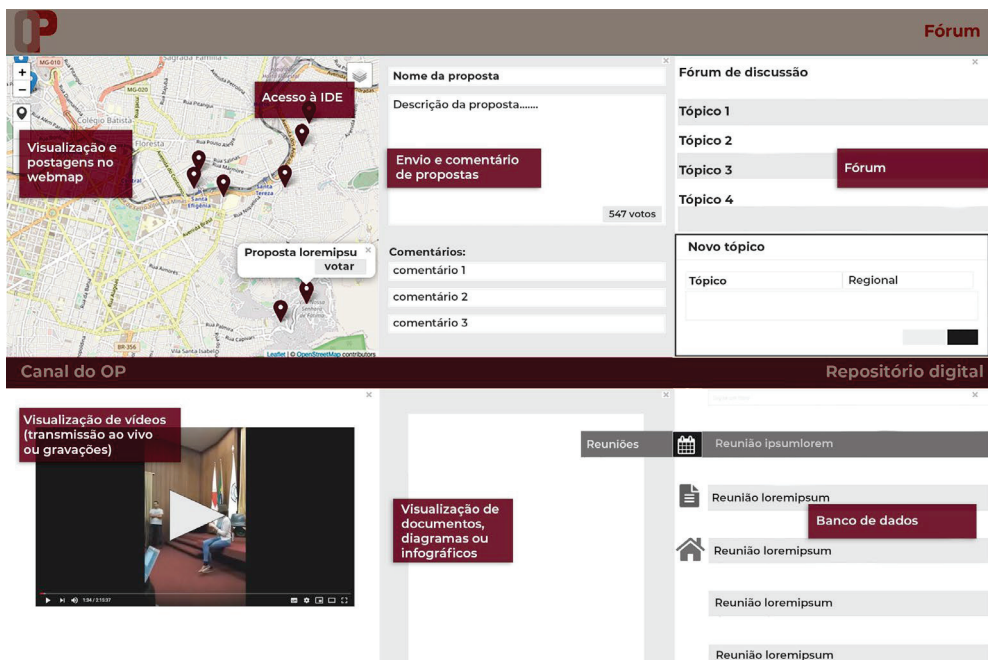


Figura 34 - Esboço preliminar do ambiente on-line, considerando todas as janelas abertas
Fonte: elaboração da autora.

3. Visualizações como facilitadoras de processos decisórios coletivos:

Acredita-se que a qualidade da participação esteja intimamente ligada às condições de diálogo e à compreensão mútua. A comunicação visual e a geovisualização desempenham um papel fundamental nos processos voltados à transformação territorial, descortinando possibilidades diversas para o suporte ao planejamento.

A argumentação na decisão coletiva requer códigos compartilhados entre os atores (ZYNGIER, 2016), e a ausência de tais códigos, bem como a assimetria no acesso à informação, compromete os processos. Assim, interessam ferramentas digitais que facilitem a colaboração baseada em visualizações, podendo dar apoio também às plenárias presenciais.

Os resultados do workshop ligados à utilização da BHMap confirmam o potencial da articulação com IDEs, buscando processos decisórios mais informados e informadores (no sentido da participação em si como processo de aprendizado e formação).

4. Inclusão digital:

Oito anos nos separam do último OPDBH. Neste intervalo, o acesso à internet e a familiaridade com seus recursos aumentam continuamente, inclusive nas populações mais pobres.

Mesmo assim, as condições de utilização das redes digitais a que diferentes grupos sociais têm acesso são absolutamente heterogêneas – aspecto escancarado pela pandemia de Covid-19, reafirmando também a importância da conectividade para a cidadania.

Iniciativas já utilizadas no OPDBH como parceria com telecentros, instalação de terminais de acesso em espaços públicos e ampla divulgação devem ser aprofundados, novas ações de inclusão e capacitação devem ser criadas, em parceria com escolas públicas, centros culturais e comunitários, aproveitando-se dos intervalos entre rodadas.

Quanto à estrutura do ambiente online, propõe-se a articulação de: a) Webmap colaborativo integrado a IDE; b) Fórum de discussão permanente, onde poderiam ser apresentadas e comentadas ideias sobre o território; c) Repositório digital, onde seriam disponibilizadas atualizações sobre as obras e documentos públicos pertinentes aos OPs (resultados de eleições, atas de reuniões, estatísticas de participação em forma de diagramas e infográficos etc.); d) Canal de vídeo, onde poderiam ser transmitidas ao vivo e arquivadas gravações de audiências e plenárias presenciais, bem como tutoriais e vídeos informativos sobre os processos participativos e as obras.

No que diz respeito às etapas e à dinâmica da participação, a estrutura do OPRBH é mantida como ponto de partida e adaptada para articular participação online e presencial, a partir das etapas também testadas no workshop.

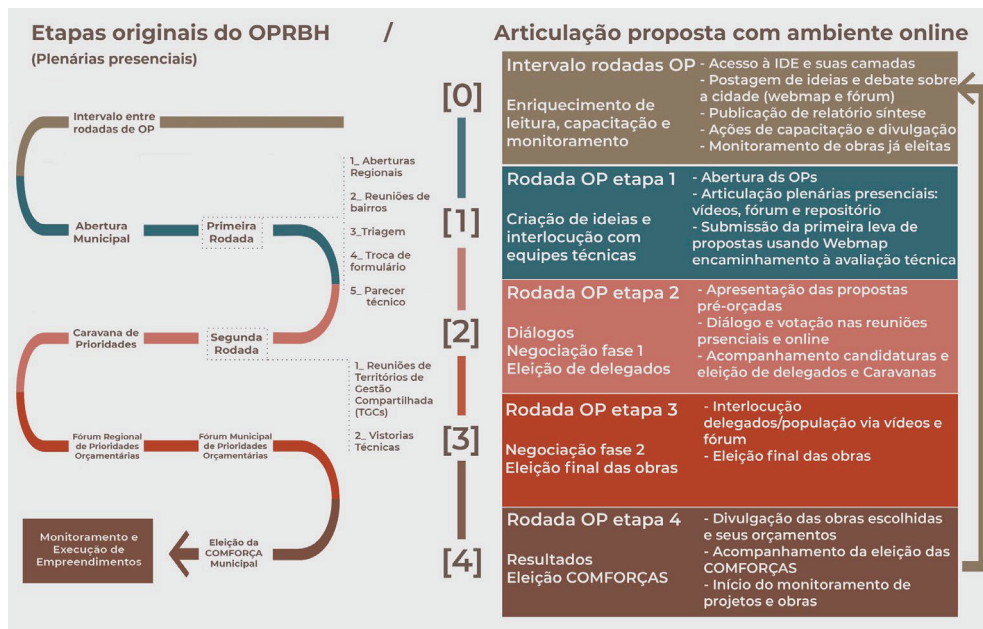


Figura 35 - Articulação entre modalidades

Fonte: elaboração da autora.

Considerações finais

Apresentou-se aqui um esboço preliminar, que requer testes mais aprofundados para o seu detalhamento. Destacam-se, porém, alguns aspectos como pontos de interesse para investigação futura:

1) Obras Estruturantes. Entende-se que intervenções estruturantes demandam um entendimento da cidade em uma escala ampla, envolvendo variáveis complexas, em contraste com a experiência local cotidiana que geralmente dá origem às propostas dos OPs. Acredita-se, contudo, que a participação popular também configure um aspecto fundamental da sua discussão.

Os Fóruns Setoriais implementados em Belo Horizonte em 1995 para a eleição de obras estruturantes não foram avaliados positivamente, sendo rapidamente interrompidos. Em 2008, buscou-se associar essa discussão ao OPDBH, mas o projeto eleito não foi construído. Dispõe-se, portanto, de poucos dados sobre o assunto na

experiência da cidade, propondo-se que esta análise seja desenvolvida a partir de estudos comparativos com outras cidades ou países.

2) Custos e pesos de participação em modalidades distintas. Entende-se que a participação presencial apresenta custos mais altos para os envolvidos do que a online, como o dispêndio de tempo livre, energia e deslocamentos.

A articulação das modalidades é aqui proposta buscando expandir formas e espaços de participação, ampliando seu alcance a um número maior de cidadãos. Cabe questionar, porém, se estas diferenças poderiam provocar algum tipo de insatisfação ou mesmo abandono do processo por parte dos que se dispõem a estar fisicamente presentes nas assembleias. Interessa analisar mais profundamente como potenciais conflitos entre participação presencial e online podem impactar as condições de deliberação, e que estratégias podem ser adotadas para equilibrar os custos de participação de diferentes atores, sem comprometer o exercício da cidadania.⁶²

3) Excesso de submissões. Finalmente, apresenta-se o risco de a coleta de propostas online resultar em submissões excessivas, sobrecarregando os responsáveis por avaliá-las e produzindo ideias redundantes, como apontado por Spada e Allegretti sobre o caso de Lisboa (2014, p.10). Nesse sentido, cabe avaliar se mecanismos de filtragem poderiam ser incorporados à primeira fase, antes do encaminhamento à avaliação técnica. Consideram-se possibilidades como agrupar submissões similares ou determinar uma adesão prévia mínima para a continuidade na disputa. Recomenda-se, também, a condução de testes com grupos maiores de participantes, de maneira a investigar alternativas de filtragem e processamento de propostas em grandes quantidades.

Ainda que muitas razões para o declínio recente dos OPs estejam ligadas a dinâmicas políticas e sociais mais amplas, externas ao escopo desta investigação, acredita-se que a retomada das políticas públicas participativas seja um debate urgente no Brasil atual e que os OPs ocupam um papel central nesta discussão. Interessa examinar suas experiências, compreender suas limitações e potencialidades para imaginar possibilidades de resgate consistentes.

Entende-se, também, que no presente contexto as tecnologias digitais estarão cada vez mais incorporadas às políticas públicas de todos os tipos, ainda que a exclusão digital constitua um desafio constante. Acredita-se, porém, que iniciativas bem construídas de participação online podem, elas próprias, funcionar como motores de

⁶² Cabe ressaltar que a coincidência entre a etapa empírica desta pesquisa e a pandemia de Covid-19 impossibilitou a realização de experimentos presenciais e, portanto, a observação desses contrastes.

inclusão, contribuindo para uma experiência da dimensão digital que extrapola o domínio predominante das relações de consumo.

Referências

AVRITZER, Leonardo [1]. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo [2]. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018.

BARROS, S. A. R.; SAMPAIO, R. C. A Confiança Para a Manutenção De Uma Inovação Democrática: O Caso Do Orçamento Participativo Digital De Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, p. 151-172, 2017.

COLEMAN, S. **Can the internet strengthen democracy?** Cambridge: Polity Press, 2017.

COLEMAN, S.; CARDOSO SAMPAIO, R. Sustaining a Democratic Innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. **Information Communication and Society**, v. 20, n. 5, p. 754-769, 2017.

CUNHA, M. A. V. C. DA; COELHO, T. R.; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 3, p. 296-308, 2014.

FREITAS, Christian Rezende. **Tecnologias de Geoinformação no Planejamento Territorial**: novas formas de produção, compartilhamento e uso de dados espaciais 2020. Tese – Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo Belo Horizonte, 2020.

NABUCO, A.; MACEDO, A.; FERREIRA, R. A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa. **Revista Informática Pública**, v. 11, n. 1, p. 139-155, 2009.

SAMPAIO, R. C. [2]. **Orçamentos Participativos Digitais**: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia. Salvador: UFBA, 2014.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO. Concepções, debates e desafios da democracia digital. **Democracia Digital, Comunicação Política e Redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SPADA, Paolo. The diffusion of participatory governance innovations: a panel data analysis of the adoption and survival of participatory budgeting in Brazil. **Latin American Studies Association**, v. 32, p. 1-53, 2014.

SPADA, P. and ALLEGRETTI, G. The Role of Redundancy and Diversification in Multi-Channel Democratic Innovations. In **Democracy Experiments** (Lýðræðistilraunir). Volume edited by Jón Ólafsson, Bifröst University, Iceland, 2014.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

ZYNGIER, Camila. Paisagens Urbanas Possíveis: códigos compartilhados na construção coletiva de cenários. **Tecnologias de Geoinformação para Representar e Planejar o Território Urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Interciência, p. 61-85, 2016.

CARTOGRAFIAS E TERRITÓRIOS

A pesquisa realizada pelo Grupo Indisciplinar teve por objetivo analisar os Orçamentos Participativos (OPs) realizados em Belo Horizonte, bem como suas etapas, componentes e desdobramentos. Nesse sentido, os estudos sobre os OPs ocorreram, tanto como os processos participativos realizados em seu escopo, quanto no que se refere às obras e demais intervenções viabilizadas por este instrumento. Entre os instrumentos vinculados ao OP, concentrou-se na primeira fase da presente pesquisa, realizada em 2019, especialmente em sua vinculação aos Planos Globais Específicos (PGEs), instrumentos de planejamento de vilas e favelas cuja realização prévia se tornou obrigatória para contemplação de obras estruturais nestes territórios a partir de 1997 (CONTI, 2004). Para tanto, optou-se por analisar, naquele momento, a percepção do OP e de suas ações decorrentes a partir de três territórios de vilas e favelas específicos, todos contemplados com PGEs: (i) Vila Senhor dos Passos; (ii) Pedreira Prado Lopes; (iii) Vila Primeiro de Maio (ver Mapa II do catálogo de imagens - Territórios selecionados e sua localização em BH).

A Vila Senhor dos Passos é uma favela localizada na Regional Noroeste de Belo Horizonte e representa o local de implementação do primeiro OP da cidade, em 1994. Naquela ocasião, foram realizadas diversas intervenções estruturantes na vila na figura do projeto “Alvorada”, que representou não só uma iniciativa pioneira para o planejamento de vilas e favelas, como também um momento de cooperação entre estado e organizações da sociedade civil. Por sua vez, a Pedreira Prado Lopes é uma favela também localizada na regional Noroeste (limítrofe ao território anterior) e se destaca por ter recebido o primeiro PGE enquanto instrumento de planejamento associado ao OP. O PGE da Pedreira Prado Lopes foi elaborado com recursos do OP a partir de 1997, elencando diversas obras e intervenções estruturantes a serem realizadas no território. A partir de 2008, o plano foi executado com recursos do programa Vila Viva. Por fim, a Vila Primeiro de Maio é uma favela da regional Norte que, a partir da década de 1980, recebeu algumas intervenções estruturantes advindas de iniciativas anteriores ao OP. A Vila foi objeto das primeiras intervenções vinculadas ao Profavela⁶³, tendo contado com a participação de organizações da sociedade civil em parceria com o poder público. O Primeiro de Maio recebeu intervenções pontuais do OP ao longo da década de 1990 e início de 2000 e, ao contrário

⁶³ O Profavela foi a primeira legislação municipal de Belo Horizonte a instituir mecanismos de planejamento e intervenção em vilas e favelas. Sua operacionalização se deu, em grande medida, a partir de intervenções do Prodecom, órgão do Governo do Estado responsável por intervenções desta natureza.

dos demais territórios, não teve as obras de seu PGE executadas. Vale ressaltar que o PGE da Vila Primeiro de Maio foi realizado entre 2008 e 2011, tendo características diversas dos anteriores.

A cartografia realizada nesses territórios foi a base para realização das análises propostas nesta seção. O primeiro texto, *Dispositivos Cartográficos: jogos territoriais como métodos de aproximação e interação com a comunidade*, apresenta quatro workshops desenvolvidos pelo grupo nos territórios de estudo que, por meio da elaboração de um jogo, possibilitaram não apenas uma maior aproximação com a comunidade, como também o acesso a diversos elementos de sua percepção caros à investigação. Em *Entre a Igreja Católica e o Terceiro Setor: relações transescalares e a atuação da AVSI em Belo Horizonte*, investiga-se e contextualiza-se a posição oscilante – entre missão leiga e ONG – da associação cuja ação em Belo Horizonte perpassa e conecta em um arco temporal os três territórios cartografados, bem como vincula-se diretamente à construção de instrumentos para urbanização de vilas e favelas neste município. *Planejamento urbano e participação popular: Pedreira Prado Lopes na vanguarda de políticas urbanas em vilas e favelas*, por sua vez, aprofunda-se na urbanização da PPL via OP e seu papel precursor nas conquistas de obras estruturais, habitacionais e de equipamentos urbanos nos territórios populares de Belo Horizonte relacionado à mobilização social local. Para isso, faz-se uma breve análise relacionada ao planejamento urbano participativo em vilas e favelas e à luta popular por urbanização com justiça social, evidenciando o período de redemocratização do país e as conquistas sociais nesse sentido, como a criação do OP. Por fim, em *Territórios, Movimentos Populares e Universidade: entrelaçando ensino, pesquisa e extensão na Pedreira Prado Lopes*, apresenta-se parte da cartografia das controvérsias realizada na PPL executada a partir da atuação universitária no território trazendo eventos, atores e narrativas relacionados à urbanização da favela e às resistências locais que emergem contra a produção espacial neoliberal.

DISPOSITIVOS CARTOGRÁFICOS: JOGOS TERRITORIAIS COMO MÉTODOS DE APROXIMAÇÃO E INTERAÇÃO COM A COMUNIDADE

Ana Isabel Sá
Maíra Nobre
Gisela Barcellos de Souza
Susan Oliveira
Natacha Rena

A concepção do Orçamento Participativo no âmbito da redemocratização constituiu uma das principais inovações e contribuições brasileiras para a história do urbanismo internacional. As experiências pioneiras de Porto Alegre e de outras cidades brasileiras foram objeto de ampla divulgação e estudos e possibilitaram a implementação de instrumentos semelhantes em diversos países. A pesquisa Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte (CPPOPBH), realizada pelo grupo de pesquisa Indisciplinar, da Escola de Arquitetura da UFMG, tinha como objetivo recuperar as representações coletivas deste instrumento de gestão, dos processos e das intervenções dele decorrentes, bem como verificar se o fato de conquistar obras por meio deste poderia modificar a percepção popular sobre seus territórios.

A fim de acessar e desvelar narrativas diversas a respeito dos processos participativos e intervenções relativas aos OPs, realizaram-se workshops nos três territórios cartografados pela pesquisa⁶⁴: a Vila Senhor dos Passos, a Pedreira Prado Lopes e a Vila Primeiro de Maio. Para isso, partiu-se do que o grupo de pesquisa vem identificando como método cartográfico indisciplinar (LOPES et al., 2019): um método de investigação que articula a ideia de controvérsia experienciada em Latour (2012) e o conceito de Rizoma presente em Deleuze e Guattari (1995), visando à organização, à operacionalização e à análise das informações cartografadas. Este capítulo apresenta um relato dos workshops cartográficos realizados em 2019 no contexto do supracitado projeto de pesquisa.

As oficinas aconteceram nos próprios territórios e envolveram lideranças comunitárias, pessoas diretamente vinculadas aos processos participativos do OP naquelas áreas, além de moradores que não participaram da eleição das obras, mas que se relacionam cotidianamente com os espaços implementados. Os participantes foram instigados a

⁶⁴ Ver apresentação dos territórios na introdução desta seção.

compartilhar suas percepções a partir de um jogo cartográfico, que tinha como suporte mapas e maquetes das áreas, bem como uma linha do tempo.

Por meio do jogo, foram coletadas narrativas sobre atores, processos e articulações nestes territórios, ativados ou atravessados pelas obras e dinâmicas dos OPs, adicionando uma nova camada de análise aos dados institucionais e à literatura ligada ao tema.

O método

Desde sua fundação em 2012, o Grupo Indisciplinar tem a cartografia como um de seus conceitos centrais, norteando suas práticas de pesquisa, ensino e extensão. O termo, contudo, assume para o grupo, um duplo significado, sendo compreendido tanto a partir de sua natureza teórico-filosófica – por meio de autores como Deleuze, Guattari ou Bruno Latour –, quanto a partir de seu entendimento mais usual ligado às técnicas e ferramentas de representação territorial – produção de mapas.

Ambas as acepções se confundem e se atravessam constantemente em nossa produção cartográfica, pautando nosso modo de agir e de nos relacionarmos com os temas investigados: nos entendendo não como observadores externos, mas como mais um ator em rede, afetando os fenômenos cartografados, assim como somos afetados por eles (LOPES, et al. 2019. cit., s.p.)

Com o intuito de sistematizar suas formas e dispositivos de investigação, a partir de 2016 o Indisciplinar se debruça sobre a construção de um método de trabalho “cartográfico, genealógico, e em platôs” (LOPES, et al. 2019. cit., s.p.) – baseado especialmente na *filosofia da diferença* (DELEUZE; GUATTARI, 1995) e na *cartografia das controvérsias* –, que seja operativo, sem se desvencilhar dos pressupostos teóricos que orientam a produção do grupo. Compreende-se que suas principais ações e análises se estruturam, fundamentalmente, a partir de quatro dimensões:

I) Espacial/territorial: a) por meio da criação de mapas digitais colaborativos que reúnem ferramentas de georreferenciamento com a possibilidade de atuação em rede e em tempo real, utilizando *softwares* como *Crowdmap*, *Googlemaps* e Mapas de Vista; b) produzindo cartografias coletivas a partir de encontros presenciais, como oficinas e *workshops*; II) Temporal: por meio da produção de linhas do tempo que analisam a cronologia dos fenômenos investigados e sua relação com eventos/acontecimentos paralelos da dinâmica urbana, nacional e global; III) Conceitual e informacional: utilizando páginas *Wiki* (ou seja, que possibilitam a produção colaborativa, processual e em rede do conhecimento), como forma de organização dos preceitos teóricos que norteiam nossas pesquisas, assim como meio de produção/armazenamento de bases de dados; IV) Comunicacional ou de formação de redes: a partir do uso tático das redes

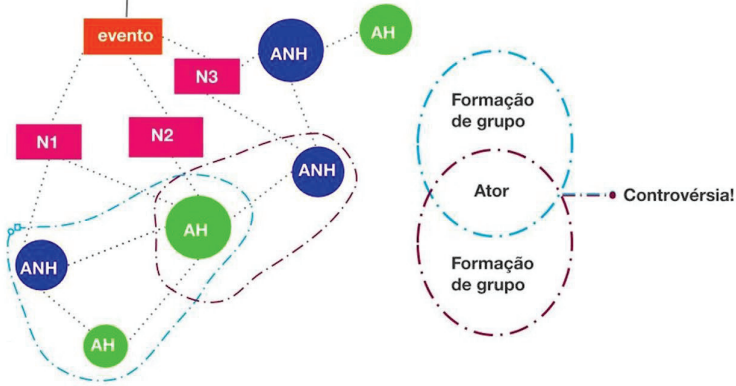
sociais e canais de comunicação de ampla utilização na *internet*, como *fanpages* e eventos em redes sociais, *blogs* etc. (RENA, et al., 2016, p. 3)

A partir da determinação desses eixos, as visualizações dos processos cartografados envolvendo informação gráfica, textual e *hiperlinks* para outras mídias e conteúdos foram identificadas como *Narrativas Cartográficas*, articulando informações como mapas, linhas do tempo e grafos de rede, no intuito de visibilizar não só os “os movimentos de luta, mas também as lutas em movimento, ou seja: os desdobramentos das disputas em jogo, seus avanços e seus impasses, suas fragilidades e contradições” (LOPES, et al. 2019. cit., s.p.).

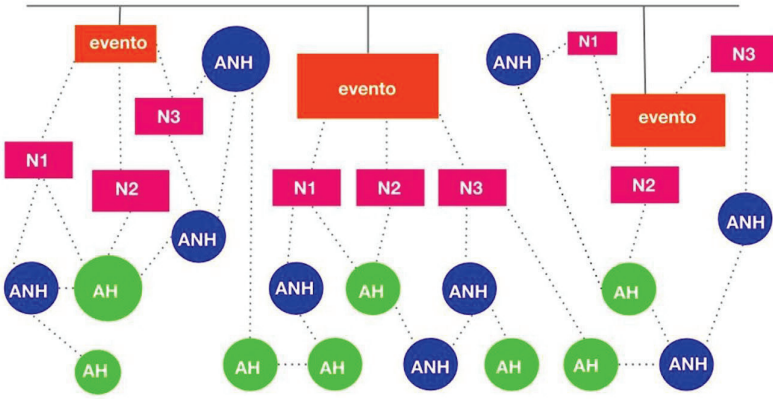
A construção de tais narrativas se articula a partir de quatro perguntas – elaboradas a partir do estudo da cartografia das controvérsias (LATOUR, 2012): *o quê?* (evento), *por quê?* (narrativas ou figurações), *quem?* (atores-humanos) e *o quê?* (atores não humanos).

As respostas encontradas conformam os nós das redes em construção, por meio dos quais se cartografam as formações dos grupos (como?) e as conexões (quais as relações de força?). Ao organizar as informações em uma linha do tempo (quando?), torna-se possível mapear alguns de seus desdobramentos e controvérsias mais evidentes (LOPES, et al. 2019. cit., s.p.).

Identificação das controvérsias



A ação é assumida: ator humano + ator não-humano + narrativas + CONEXÕES + ARRANJOS



Escrever relatos de risco - **indissociabilidade** entre:
FONTES + BANCO DE DADOS + DISPOSITIVOS DE CAMPO + VISUALIZAÇÕES

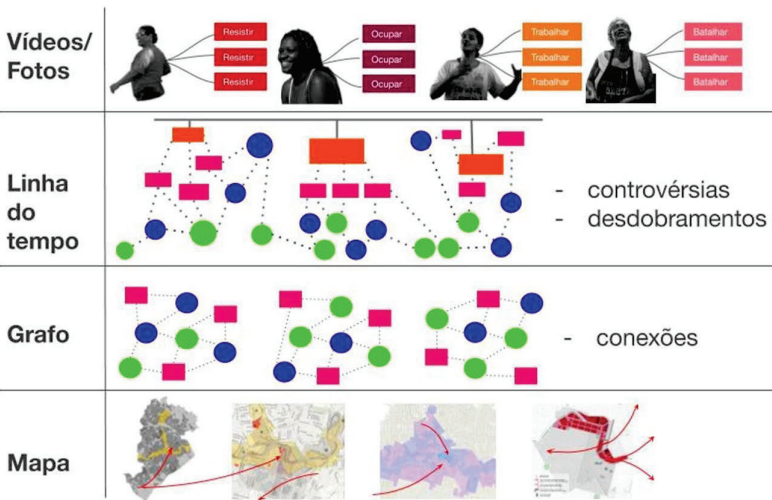


Figura 36 - Diagramas com esquema de aplicação de etapas do método Indisciplinar
Fonte: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/metodo/>>.

No caso dos workshops em tela, colocou-se a questão de como aplicar o método para cartografar a percepção dos moradores dos três territórios escolhidos acerca das obras e processos participativos dos OPs em suas regiões. Interessava deixar os participantes à vontade para conseguir acessar informações além dos discursos cristalizados. Dessa forma, optou-se por adotar o formato de um jogo, tendo maquetes físicas dos territórios, mapas e linhas do tempo como dispositivos centrais de acionamento das narrativas. O jogo, suas regras e a confecção do material necessário foram desenvolvidos nas disciplinas ACR025 e URBo31, com a participação dos alunos matriculados.

O jogo

Para a construção do jogo, foram levantadas, pelos pesquisadores, as informações centrais a serem cartografadas, levando em consideração a participação dos diferentes atores envolvidos. Assim, identificou-se que o jogo seria composto de:

- maquetes das vilas para interagir com os participantes na compreensão dos territórios e identificar os locais dos eventos mencionados;
- cartas com referências a obras, atores, narrativas e outros eventos sobre os OPs;
- linha do tempo com os principais eventos ocorridos durante os OPs a ser completada ao longo da dinâmica;
- sinetas para cada equipe se manifestar para responder à carta selecionada pelo condutor do jogo;
- cronômetro para marcar a fala em cada carta selecionada.

Propôs-se uma dinâmica similar a de um “jogo de auditório”. Os participantes seriam separados em grupos e fariam o sorteio das cartas com os temas ligados aos OPs (atores, eventos, locais etc.). O grupo que soubesse informações sobre o tema sorteado deveria tocar a sineta e fazer o seu relato, que seria registrado na linha do tempo, mapa ou maquete pela equipe da pesquisa.⁶⁵ Caso o outro grupo tivesse informações a complementar ou outra narrativa sobre a mesma carta sorteada, seria permitida a réplica àquela realizada pelo outro grupo, que, por sua vez, também poderia reivindicar o direito à réplica. As Figuras 37 e 38 ilustram os tipos de cartas (nós e conexões) utilizados no jogo.

O jogo surge, então, como um dispositivo cartográfico que possibilita uma maior interação com os moradores de cada território, bem como a aproximação com narrativas diversas a respeito do OP. As percepções populares começam a emergir ao longo dos

⁶⁵ Foi desenvolvido um manual de instruções, distribuído a todos os presentes no início dos encontros. Disponível em: <<https://opbh.cartografia.org/jogo-cartografico-op/>>

debates fomentados pela dinâmica lúdica, e é possível cartografar diversas controvérsias presentes em cada território. Além disso, é preciso falar de uma aproximação maior entre os pesquisadores e os espaços em análise, tendo em vista que dispositivos como mapas e maquetes que compõem o jogo, quando ativados, apresentam-se como um potente platô de espacialização dos debates.

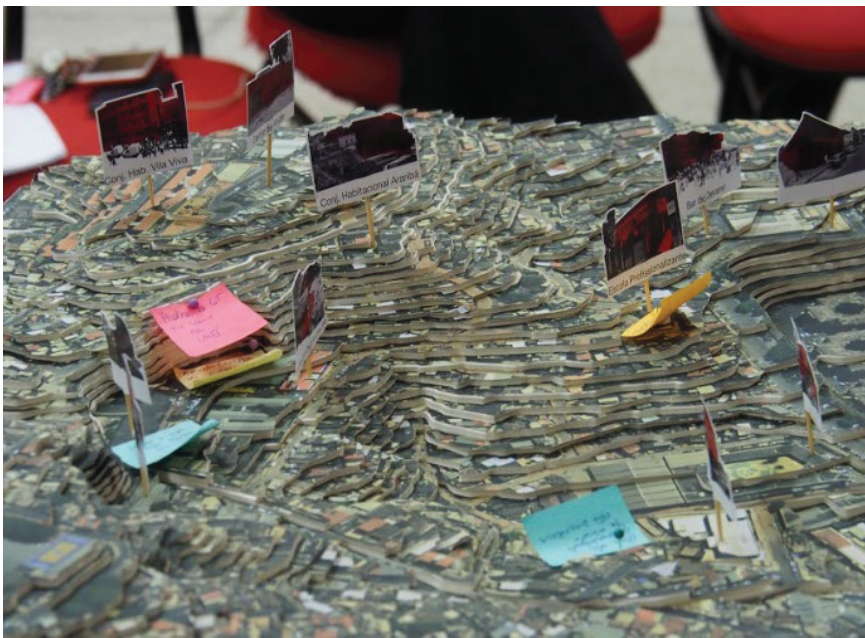
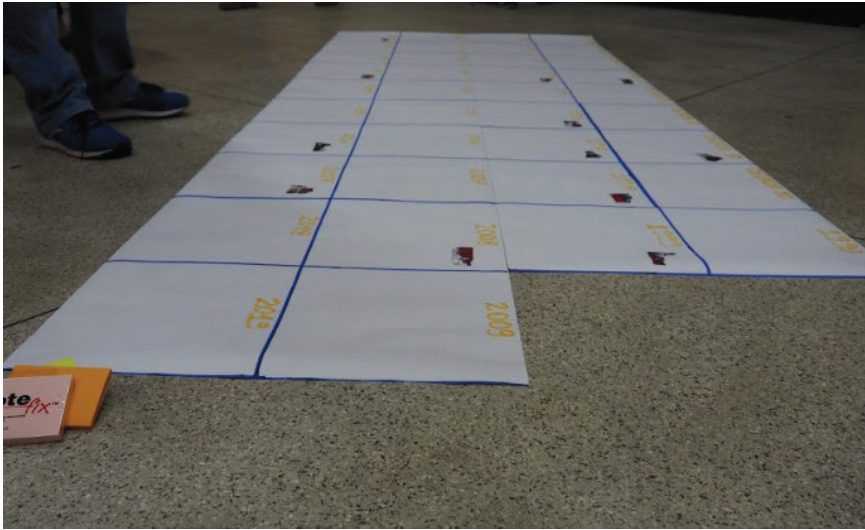
| | | | |
|--|---|--|---|
|  |  |  |  |
| duplicação da av. antônio carles e move | entrada do MTD na PPL | maternidade são cristóvão x reforma do campinho | ocupação do prédio de vila viva na PPL |
| Duplicação da avenida Antônio Carlos e obras do MOVE em 2010. | Em 2012, o Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD) chega na Pedreira. | Negociação dos moradores da PPL com a PBH para traferir a construção da maternidade destinada à favela para o bairro São Cristóvão. Como contrapartida, seria receber na reforma do campinho de futebol na PPL, o que não ocorreu. | A URBEL, na sua presença entrevistou e intervem na Pedreira Prado Lopes. Em algumas dessas situações, a população acaba sendo prejudicada ou desfavorecida, o acaba gerando conflitos e reivindicações ao longo do território. Um exemplo disso é Ocupação do prédios da Vila Viva organizada pelo MTD em 2013. |
|  |  |  |  |
| reabertura da casa de cultura liberaline alves na lagoinha | ocupação da UMEI pedreira lessa | ocupação pátria livre | movimento gentileza: grafite no muro de IAPI |
| Segundo a prefeitura, o espaço foi transferido para o Mercado da Lagoinha por não haver condições de uso do equipamento. | Em 2014 a UMEI é fechada devido ao deslocamento de pedras e um possível risco à comunidade. A escola permanece fechada e, em 2015, a população se une para lutar por sua reabertura | início da Ocupação Pátria Livre, grito dos excluídos e ameaça de despejo por parte da polícia. | Ação na Pedreira de Grafitegem do muro do IAPI. |

128

| | | | |
|---------------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| CONEXÕES | CONEXÕES | CONEXÕES | CONEXÕES |
| POLÍCIA | MEDO | CONFLITO | SEGURANÇA |
| CONEXÕES | CONEXÕES | CONEXÕES | CONEXÕES |
| PEGAR ÔNIBUS | CAMINHAR | SUJEIRA/LIXO | ÁGUA |
| CONEXÕES | CONEXÕES | CONEXÕES | CONEXÕES |
| SE CUIDAR | DONEÇA | ACIDENTE | TRATAMENTO |
| CONEXÕES | CONEXÕES | CONEXÕES | CONEXÕES |
| VERDE | HORTA | ANIMAIS | POLUIÇÃO |

Figuras 37 e 38: Cartas dos “nós” e das “conexões” produzidas para o jogo

Fonte: Projeto CPPOPBH



Figuras 39, 40 e 41: Linha do tempo, maquetes dos territórios e sinetas
Fonte: Projeto CPPOPBH.

Testando o jogo

Uma rodada teste do jogo foi realizada antes das datas oficiais do workshop, no Bairro Primeiro de Maio, com quatro lideranças locais que tinham um histórico de participação no OP. O local foi escolhido tendo em vista a dinâmica da própria pesquisa e a produção de materiais para realização do jogo, e isso trouxe importantes referências e indicativos de adequação para os eventos futuros.

Inicialmente, houve certa resistência de alguns dos presentes a se envolver na atividade. Eles manifestaram uma grande descrença na possibilidade de terem qualquer retorno positivo da sua participação, além de alguma desconfiança na relação da universidade com a comunidade. Cabe ressaltar que o bairro vinha sendo palco de uma longa disputa envolvendo a obra de uma praça, eleita no OP de 2013/2014, provocando um grande desgaste em vários dos atores envolvidos.⁶⁶ Entretanto, após uma conversa sobre o projeto de pesquisa e seus objetivos, o grupo Indisciplinar e a possibilidade de devolutivas, foi possível realizar o teste, tendo sido observado um alto grau de engajamento dos participantes com a atividade.

A maquete do território ainda estava em produção,⁶⁷ então em seu lugar foi utilizada uma foto aérea do bairro em formato A1 colada em uma base de isopor, para permitir a fixação das plaquinhas de identificação de pontos de referência. Mesmo sem a maquete, foi possível observar como a foto do território foi um dispositivo exitoso no sentido de ativar debates e trazer à tona narrativas. Houve muita discussão acerca da delimitação do território: o que pertenceria ou não ao bairro, as diferenças entre o Bairro 1º de Maio e a Vila Primeiro de Maio e também entre os limites oficiais e os limites experimentados no cotidiano. Foi possível perceber a existência de tensões entre áreas vizinhas e os equipamentos/espços pertencentes a cada uma. Também foram registrados relatos ligados à memória de locais específicos, como um antigo Centro Cultural e um abrigo.

O teste possibilitou fazer ajustes na dinâmica do jogo, como a limitação do tempo das falas e a alternância entre os jogadores a fazerem os relatos, visando evitar que poucos atores dominassem a discussão. As Figuras 42 e 43 trazem registros desta experiência prévia.

⁶⁶ Para mais informações, ver o capítulo *O OP no debate Político Municipal* (p.24).

⁶⁷ As maquetes utilizadas nos jogos foram confeccionadas na escala 1:1000, com as curvas de nível em EVA recortado a laser e a foto aérea impressa colada em cima.



Figuras 42 e 43: Workshop piloto na Vila Primeiro de Maio
Fonte: Projeto CPPOPBH.

Workshop realizado na Vila Primeiro de Maio

Após o piloto, o primeiro workshop nos territórios foi realizado também na Vila Primeiro de Maio, no dia 20 de novembro, no salão da Igreja Maria Madalena. A localização do salão teve um grande impacto na dinâmica da atividade, atraindo muitos moradores que estavam de passagem pela rua, uma vez que a igreja se situa em uma via com bastante circulação de pedestres e boa visibilidade. Dessa forma, o workshop contou com mais participantes do que inicialmente previsto, o que provocou um certo tumulto, mas também contribuiu bastante para a cartografia de narrativas diversas sobre o local.

Desde o início, foi possível observar alguns conflitos entre diferentes grupos de moradores presentes, especialmente entre aqueles envolvidos há mais tempo na luta comunitária – que acompanharam várias rodadas dos OPs e a elaboração dos PGEs, por exemplo –, e grupos formados por pessoas mais jovens, que não estão familiarizados com esses mecanismos ou não reconhecem sua legitimidade, pois começaram a se engajar mais recentemente com as questões da Vila.

Observou-se que o mapa e a maquete novamente despertaram bastante interesse e funcionaram como dispositivos interessantes para fazer emergirem as narrativas. Contudo, a utilização de ambos simultaneamente, com tantos participantes, gerou uma certa confusão, sinalizando ser mais interessante optar por um ou outro em situações futuras.

Ao iniciar o jogo, a primeira carta sorteada tinha como tema a arte. Iniciou-se uma discussão sobre onde a arte é produzida na Vila, o que os moradores entendem como arte e como essa produção se transformou ao longo do tempo. Alguns locais apontados como de interesse para a produção artística foram o Centro Social, o Centro Cultural e a Igreja Santo Antônio. Novamente observou-se uma disputa acerca dos limites do território e dos grupos pertencentes a cada área, quando apontado por alguém que a Igreja estaria situada no Bairro Providência – *“Eu só não aceito o pessoal do Providência vir mandar no Primeiro de Maio”*. O histórico da produção artística no bairro também foi mencionado, assim como a perda de atores importantes para esse contexto: *“O Primeiro de Maio já foi, e hoje é menos, o grande celeiro cultural de BH. A gente tinha o Calabouço (dec 90). Hoje perdemos um grande valor cultural – Wilson. Grande músico junto a outros. Além disso, tem muitos artistas espalhados aí que não está fazendo evento”*.



Figura 44: Salão da Igreja Maria Madalena - Workshop na Vila Primeiro de Maio
Fonte: Projeto CPPOPBH.

Dando continuidade ao jogo, a disputa entre Primeiro de Maio e Providência reaparece ao se discutir o tema do Parque, e surge o questionamento de por que se referir ao Providência como “bairro” e ao Primeiro de Maio como “vila”: *“Aqui não é mais vila Primeiro de Maio, aqui é bairro. Tá cheio de comércio aqui. Aqui é bairro. Eu nunca vi parque aqui no Primeiro de Maio. Vocês estão falando Parque Primeiro de Maio, eu nunca vi parque aqui”*.

Ao se sortear a carta sobre o Beco das Flores e a execução da Praça, houve a oportunidade para os moderadores estimularem a discussão sobre o PGE, o que levou a várias manifestações sobre o fato de o processo estar paralisado – *“Ah, tem muita coisa que tá parada. Que não tem solução nenhuma”*; *“Não fez Nada!”*; *“Tá congelado o PGE!”*.

Em seguida, iniciou-se um grande debate envolvendo as obras sociais que ocorrem no bairro, bem como as problemáticas relacionadas à obra da Praça Santo Antônio (conquistada no OP 2013-2014 e retomada como possibilidade de realização apenas em 2019)⁶⁸ e a participação dos moradores nos momentos de deliberação sobre essas questões. Enquanto uma moradora reclamava que não havia reuniões para discutir a obra da praça, outra moradora, bastante atuante nesse debate, argumentava que a primeira é que não participava das reuniões realizadas. Nesse momento, ela fez uma intervenção sobre o tratamento das obras dos OPs pelas gestões mais recentes. Primeiramente, falou sobre o esforço que era acompanhar os debates sobre o OP, mas que o encontro e a luta coletiva, naquele momento, valiam a pena, mesmo pegando ônibus debaixo de chuva e, durante um período, doente. Diante desta experiência acumulada, a moradora sugere a realização de uma roda de conversa na qual se possa esclarecer as dúvidas dos demais moradores a respeito das obras realizadas no bairro, questionando sua não participação e as reclamações advindas deste distanciamento. Mais uma vez ela dá destaque às dificuldades de sua participação, que incluíam questões de segurança como, por exemplo, deslocar-se sozinha no período da noite para as assembleias. Em seguida, a moradora retoma a questão específica do OP em seu bairro, indicando que a gestão compartilhada de Márcio Lacerda foi como uma maquiagem para o Orçamento Participativo que culminou em problemas como o presenciado na Praça Santo Antônio. Segundo ela, o primeiro projeto conquistado pela comunidade para requalificação da área contava com um orçamento de aproximadamente dois milhões de reais. Entre os gastos previstos estava a desapropriação de um lote privado inserido em um espaço que deveria ser ocupado pela praça. Entretanto, com as manobras de “maquiagem” do OP e criação do chamado “escopo otimizado”, a verba direcionada para esta obra foi reduzida significativamente, inviabilizando a desapropriação do lote. Diante desta notícia, Padre Pigi, importante

⁶⁸ Esta oficina foi realizada no final do ano de 2019. Em 2021 a praça teve sua obra concluída.

liderança local, afirmou não aceitar a nova proposta, que se diferencia da conquistada previamente, e ameaçou parar as obras a todo custo.

É nesse momento também que aparece a controvérsia entre os grupos que acompanharam o OP, participando da conquista da obra da Praça, e moradores mais jovens, que já não veem essa obra como uma prioridade: *“Nossa comunidade tem muito mais prioridade do que uma pracinha em cima. A pracinha estava pronta, era só uma revitalização. Beco com chuva é mais importante do que pracinha”*. Este grupo de moradores já não reconhece a legitimidade do processo de deliberação dos OPs, que definiram em um momento passado aquela obra como prioritária, e defende outros meios de mobilização para conquistar as demandas que eles defendem como sendo mais urgentes – *“Você pode ter certeza que se eu souber o lugar dessa reunião eu vou lá com um abaixo assinado de mil pessoas para pedir!”*.

Esse debate sinaliza as consequências dos atrasos nas intervenções do OP eleitas pela população e que vêm conformando um grande passivo de obras em toda a cidade: as demandas eleitas vão gradualmente se tornando defasadas, e setores da população que não acompanharam aquela luta deixam de se identificar com as escolhas ali estabelecidas, acarretando uma perda da credibilidade de todo o processo deliberativo entre as comunidades.

Outra narrativa importante identificada no workshop se relaciona à questão das enchentes, recorrentes na região, e das intervenções que já foram realizadas ou previstas, retomando o tema do PGE: *“Esse ponto está dentro da dinâmica do PGE listada na cartilha. Foi uma demanda dos primeiros OPs [...]. Teríamos que ficar firmes em cima do PGE. Eleger prioridades. Mas a comunidade mobilizada pode ajudar a achar caminhos de prioridades que não podem ficar desconsideradas. PGE tem propostas e diretrizes”*.

Ações devolutivas no Primeiro de Maio

Ao final do workshop, percebeu-se a possibilidade de um encontro entre a equipe do projeto e os moradores para análise técnica dos PGEs e discussão de estratégias para sua retomada e revisão como ação devolutiva para o Primeiro de Maio. Esta roda de conversa foi realizada durante a tarde do dia 07/03/2020, na Igreja Nossa Senhora da Glória (Rua Ladainha, nº 1647). Adequando-se às demandas e controvérsias identificadas durante o primeiro workshop, a discussão foi pautada na análise da questão das águas: situação atual, estratégias possíveis de micro e macrodrenagem e de tratamento de efluentes e a discussão das propostas para estas questões previstas no PGE. O workshop foi dividido em dois momentos: (a) breve exposição geral sobre o PGE da Vila Primeiro de Maio e sobre as estratégias para micro e macrodrenagem; (b) leitura comunitária da situação atual e

simulação e discussão coletiva das propostas de redes do PGE com o auxílio de uma maquete física. Ao final do workshop entregou-se uma cópia do PGE da Vila Primeiro de Maio impressa para lideranças locais e outra digital para a Paróquia de Todos os Santos.



Figura 45 - Flyer de divulgação da roda de conversa sobre o PGE Primeiro de Maio - divulgado via WhatsApp em 16/12/2019
Fonte: Projeto CPPOPBH.

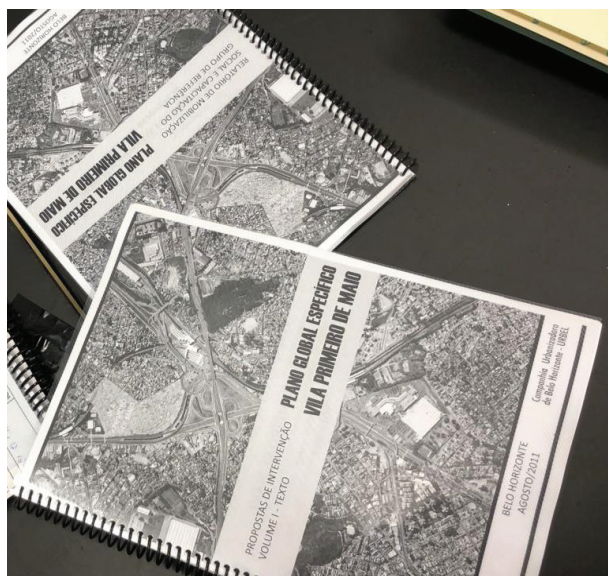


Figura 46 - Cadernos do PGE Primeiro de Maio que foram entregues junto ao material gráfico explicativo durante a roda de conversa
Fonte: Projeto CPPOPBH.



Figura 47 - Foto da Roda de Conversa sobre o PGE da Vila Primeiro de Maio, realizada em 07/03/2020
Fonte: Projeto CPPOPBH.



Figura 48 - Foto da Roda de Conversa sobre o PGE da Vila Primeiro de Maio, realizada em 07/03/2020
Fonte: Projeto CPPOPBH.

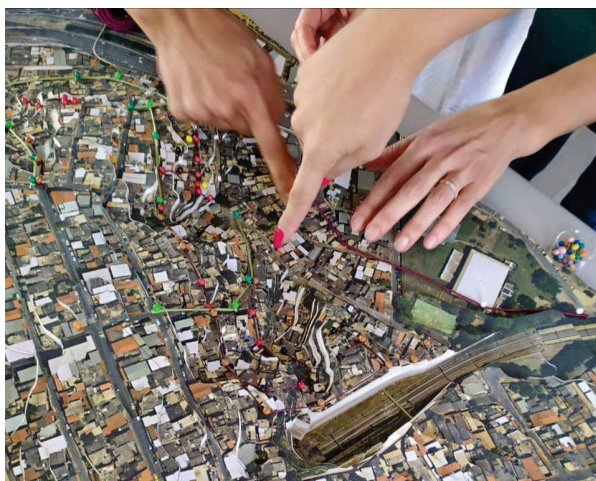


Figura 49 - Discussão sobre a situação atual das águas na Vila Primeiro de Maio durante a Roda de Conversa sobre o PGE, em 07/03/2020
Fonte: Projeto CPPOPBH.

Ainda como parte das ações devolutivas realizadas no Primeiro de Maio foram feitas diversas ações como acompanhamento de reuniões da Comforça regional, da reforma da Praça Santo Antônio, realizada pelo OP. Entre essas ações, dar-se-á destaque à participação em uma missa realizada em homenagem ao missionário e líder religioso/comunitário Padre Pigi e em celebração à inauguração da reforma da praça supracitada. Nesta ocasião, a pedido de lideranças locais, foi produzido um vídeo, a partir de uma entrevista⁶⁹ realizada com o Padre Pigi, ilustrada com imagens históricas e contemporâneas da Vila. A participação na missa contou com a exposição do vídeo e a entrega de cartilhas que ilustravam a trajetória de Padre Pigi e seu envolvimento com marcos da política urbana de Belo Horizonte, incluindo a participação do OP e na elaboração do PGE do Primeiro de Maio.



Figura 50 - Imagens da missa celebrada no dia 12/06/2021 em homenagem ao Padre Pigi e em celebração à reinauguração da Praça de Santo Antônio
Fonte: Projeto CPPOPBH

⁶⁹ Parte do conteúdo desta entrevista está contemplada no próximo texto *Entre a Igreja Católica e o Terceiro Setor: relações transescalares e atuação da AVSI em Belo Horizonte*.

TRAJETÓRIA

Padre Pigi dedicou toda a sua vida à luta pela moradia e pelos direitos da população das periferias. Sua atuação como pároco no bairro Primeiro de Maio, sua liderança na formação da Pastoral de Favelas, do CEMCASA e da AMABEL foram fundamentais para grandes conquistas para aqueles que não tinham onde morar e representam grandes marcos para a história da luta pela moradia.

Pier Luigi Bernareggi, o Padre Pigi, nasceu em Milão, em 1939. Esteve, durante toda a sua juventude, ligado a um grupo de jovens católicos chamado Gioventù Studentesca, ao qual atribuiu sua formação e vivência na doutrina social católica. Bernareggi veio ao Brasil em 1964, aceitando uma proposta de seu mentor, Don Giussani, para realizar trabalho de missionário no país. Em Belo Horizonte, foi sob os ensinamentos de Frei Cleto que Pigi foi levado ao Primeiro de Maio onde, anos mais tarde, estabelecerá sua paróquia.

Foi a partir de seu trabalho no Primeiro de Maio que Padre Pigi construiu sua trajetória como um dos mais relevantes nomes na história da luta pela moradia em Belo Horizonte. Pigi sempre classificou os moradores de periferia como valentes lutadores, e seu envolvimento cotidiano com essas pessoas embasou, em grande medida, seu papel nas diversas lutas que protagonizou. A partir do contato com os moradores do Primeiro de Maio, Padre Pigi fez parte da formação e manutenção de diversos grupos de estudo e vivência católica, como a JASC, o grupo Fé e Política e as Obras Sociais Senhora da Glória.



CONQUISTAS

Uma de suas maiores conquistas foi a ativa mobilização pela Lei do Profavela. A Lei foi a primeira legislação urbanística do país a possibilitar a regularização fundiária de favelas e foi concebida em atendimento às reivindicações dos movimentos populares, em Belo Horizonte, no ano de 1983. A aprovação do Profavela possibilitou que, poucos anos depois, também sob a liderança de Padre Pigi, fosse realizado um projeto de urbanização no Primeiro de Maio. Depois disso, ele liderou a formação de uma série de loteamentos populares na cidade e na região metropolitana, onde foram construídas milhares de moradias, contribuiu com o inventário de patrimônio cultural do Primeiro de Maio e foi presença marcante na formação de diversos instrumentos de planejamento inovadores, como o PGE da Vila Primeiro de Maio, elaborado em 2008.

A memória e o legado de Padre Pigi seguem vivos e preservados nas igrejas que construiu, nas moradias e loteamentos, nos planos e projetos de urbanização que apoiou mas, sobretudo, nas pessoas e na comunidade que ele contribuiu para formar.

indisciplinar
geopolítica e cidades
urbanismo e participação

f i y

www.opbh.cartografia.org

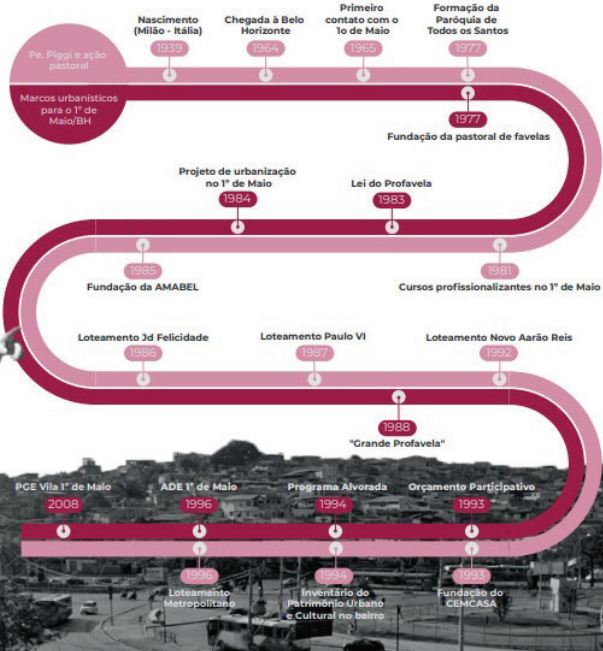
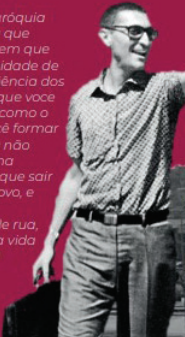
OP PADRE PIGGI

a luta pela moradia
em belo horizonte e
no primeiro de maio



“Primeiro encontro que eu tive com esse povo foi quando eu era seminarista (...) por que eles nos mandavam no fim de semana a fazer trabalho de pastoral. E eu fui mandado para o Primeiro de Maio, em 1965, sábado e domingo. Mas foi um tempo fantástico, porque foi ali que eu descobri a beleza da favela. A gente vem da Itália com aquela ideia de que a favela é o câncer da cidade, que tem que expulsar os favelados... ao passo que a gente viu a maravilha da favela”

“Uma paróquia hoje, moderna que queira atuar, tem que formar comunidade de rua. É a experiência dos favelados. Porque você num território como o nosso... pra você formar uma paróquia não adianta ter uma igreja, tem que sair a rua, vai ao povo, e para ir a rua, comunidade de rua, vai onde está a vida da pessoa.”



Figuras 51 e 52 - Cartilha ilustrativa da trajetória política e urbanística do Padre Pigi
Fonte: Projeto CPPPOPBH.

Workshop realizado na Vila Senhor dos Passos (VSP)

A reunião aconteceu na Casa de Caridade Pai Jacob do Oriente, em parceria com o Pai Ricardo, liderança importante na Vila e principal parceiro deste projeto de pesquisa no território da VSP. Devido a imprevistos na articulação com o Pai Ricardo, que vinha estando muito ocupado com outros compromissos, a divulgação do workshop foi feita de maneira bastante rápida, fazendo com que os participantes, em geral, chegassem sem saber muito bem o que aconteceria e com dúvidas a respeito do processo.

O processo foi iniciado, portanto, com a apresentação do grupo e do projeto, o que deu origem a uma série de questionamentos sobre os objetivos do projeto, do jogo e sobre as relações entre a universidade e as comunidades. Dessa forma, ao invés do jogo em seu formato originalmente proposto, o que ocorreu foi uma roda de conversa. Ainda assim, aspectos relevantes sobre os OPs e a participação na VSP foram cartografados.



Figuras 53 e 54 - Casa de Caridade Pai Jacob do Oriente e maquete elaborada para o workshop na Vila Primeiro de Maio

Fonte: Projeto CPPOPBH.

O debate começa com uma discussão acerca da fiscalização das obras do OP e da baixa adesão dos moradores às reuniões de monitoramento, ocasião em que um dos participantes faz a seguinte observação acerca da atuação das diferentes gestões: *“Antes nós tínhamos o poder público mais atuante, por exemplo, na última obra que eles fizeram aqui na Vila Senhor dos Passos que é uma contenção de encosta, com jateamento de concreto. Uma obra que foi correção do OP. Algumas correções eles fizeram”*. Ele segue argumentando que na gestão atual há varredores de rua dentro da favela, mas que as obras do OP estão paradas. Nesse ponto, há uma importante percepção de outra moradora sobre a participação nos OPs, no que se refere à responsabilidade da escolha da obra e as responsabilidades da comunidade e do poder público sobre essas escolhas:

“Eu sou uma defensora da lógica da participação, com definição de obra e tal, mas tem uma sacanagem nisso que, se os cidadãos ligarem (para o poder público) eles devolvem dizendo ‘se virem aí, quebrem o pau entre vocês’ e quem sobreviver nesse negócio leva. Aí leva mal, mal porque são construídos prédios com problema. No caso dos prédios o pré-morar e o pós-morar é um caos. [...] Ah então eles jogam assim, como se joga milho para as galinhas e dizem: vocês se virem aí! Se der certo, ok! Isso desobriga o poder público em investir em outras obras. Então, tá tudo resolvido aqui com o OP. Vocês que escolheram mal a obra. O que vocês têm é porque vocês lutaram para conseguir no OP então o problema é seu, não é do município!”

140 O debate segue com a disputa entre duas principais narrativas: a primeira de insatisfação com os processos participativos e as conquistas dos OPs, sob os argumentos de que os recursos são escassos, as obras não correspondem às negociações e os registros da negociação são de difícil acesso. A segunda narrativa é a de que, apesar das limitações, os OPs foram responsáveis por melhorias consideráveis na Vila, e que sem ele seria muito pior: *“Era pouco recurso, mas antes do OP, era pior. Quem conheceu a Vila Califórnia, Sumaré, Vila do Índio, e em outras vilas, que entrou e viu as questões, o pouco que melhora ajuda muito o povo. Que a gente vivia em um lugar, é difícil, que nem animal vivia”*. As duas narrativas não são completamente opostas, pois ambas reconhecem limitações e fragilidades nos OPs e ambas reconhecem que os OPs foram responsáveis pela melhoria das condições de vida na Vila. A principal distinção está no peso que cada uma das narrativas dá aos problemas e às potencialidades identificadas.

A reunião se encerra com a continuidade da discussão sobre as dificuldades de acessar registros e documentos sobre as obras eleitas, especialmente por causa das mudanças de estrutura e de nome das secretarias em cada gestão, com destaque para a necessidade de que as próprias comunidades preservem esse histórico das decisões tomadas para o seu território: *“A questão da prefeitura de Belo Horizonte, e eu acho que é um*

grande problema do poder público, é o seguinte: muda o chefe e muda as pessoas, some papel [...] Por isso que o povo é importante, porque é o povo que vai guardar a história e vai questionar a prefeitura”.

Devolutiva na Vila Senhor dos Passos

A pedido de liderança na Vila Senhor dos Passos e um dos principais interlocutores locais, organizou-se um material gráfico e elaborou-se uma maquete física a fim de auxiliar outros projetos desenvolvidos no território. O material gráfico elaborado visou situar mais claramente a vila no contexto de Belo Horizonte e suas regionais em diferentes escalas.



Figura 55 - Parte do material gráfico elaborado a pedido do Pai Ricardo - VSP

Fonte: Projeto CPPOPBH.



Figura 56 - Lideranças da Vila Senhor dos Passos debatendo em torno da maquete elaborada

Fonte: Projeto CPPOPBH.

Workshop realizado na Pedreira Prado Lopes

O workshop na PPL ocorreu em novembro de 2019 na Escola Municipal de Belo Horizonte, localizada na favela. O encontro contou com a presença de parceiros locais, moradores e lideranças tradicionais do território que foram bastante ativos durante o processo do OP vivido na comunidade, da elaboração do PGE e do desenvolvimento das obras no local.

Após os convidados chegarem, os pesquisadores do grupo se apresentaram e introduziram a proposta da dinâmica aos participantes. Nesse momento, foi levantado por uma moradora o fato de o quanto a comunidade estava cansada de ações universitárias no território que não retornavam devolutivas à comunidade, então os mediadores da dinâmica explicaram o histórico de atuação do Indisciplinar e como já vinha desenvolvendo pesquisas extensionistas na PPL em parceria com moradores, lideranças e um movimento popular atuante no local, o MTD. Essa fala foi complementada pela moradora e antiga parceira local, que tranquilizou os demais convidados em relação ao compromisso social do grupo.



Figura 57 - Apresentação do grupo de pesquisa e da proposta do jogo aos convidados

Fonte: Projeto CPPOPBH.

A introdução foi seguida por uma apresentação de cada convidado e uma conversa em que os participantes abordaram a importância daquele encontro, por reunir novamente lideranças tradicionais do território e resgatar a história de luta e protagonismo da comunidade na conquista e sua urbanização via OP. Como reforçado por uma moradora, *“a Pedreira Prado Lopes é a primeira em tudo! Primeira em PGE e em obras habitacionais e de urbanização em favelas”*.

A PPL foi a primeira favela de BH a conquistar um conjunto habitacional em vilas e favelas executado pela PBH, o conjunto habitacional Araribá, fruto do OP de 1994 - primeira rodada do OP realizada na capital mineira. A comunidade também conquistou a primeira escola profissionalizante em vilas e favelas no OP de 1996 e o primeiro PGE, *“porque se há o PGE em BH é porque partiu da PPL”*. Graças à grande mobilização local promovida por um histórico de resistência sustentado por lideranças e associações comunitárias e pelo trabalho de base e organização social realizado pela Igreja Católica (iniciado na década de 1980 e estendido até os anos áureos do OP) - cujo expoente no local era o Padre Chico -, a comunidade se tornou um exemplo de participação popular durante o OP. A relevância do padre é destacada por um dos participantes do workshop, ao afirmar que *“ele ensinou a caminhada, chamava e organizava mais pessoas”*. Líderes locais e também delegados da Comforça presentes no workshop trabalharam bastante durante o OP na mobilização da comunidade para as vitórias consecutivas nas rodadas dos OPs. Entre 1994 e 2004, *“a Pedreira conseguiu muitas obras por sua grande mobilização”*.

A fim de evitar alguns problemas identificados nos workshops anteriores, a dinâmica proposta pelo Projeto CPPOPBH para PPL foi um pouco diferente das precedentes. As cartas para as rodadas foram previamente escolhidas pelos mediadores, buscando compreender eventos e mapear narrativas relacionadas às demandas das investigações em processo pela pesquisa extensionista CPPOPBH. Neste contexto, escolheram-se como temas de debate: o OP 2007/2008; a presença da Igreja Católica na PPL; a Caravana de Prioridades; a Regional Noroeste; a Maternidade no Bairro São Cristóvão e a reforma do campo de areia da PPL; e uma carta com os ex-prefeitos de BH, Patrus Ananias, Fernando Pimentel, Márcio Lacerda e o atual, Alexandre Kalil.

Importante destacar que a participação dos convidados foi bastante positiva para a CPPOPBH, pois os participantes se envolveram, de fato, com a proposta do encontro, participando com bastante energia, interesse e animação no jogo. A cada carta retirada pelos mediadores, os times tocavam a sineta trazendo narrativas complementares ou divergentes entre si, o que permitiu a evidência de várias informações e diferentes perspectivas acerca dos temas apresentados nas cartas e controvérsias.





Figuras 57, 58 e 59 - Participação dos convidados durante o jogo
Fonte: Projeto CPPOPBH.

Alguns temas levantados geraram mais discussões que outros. Em relação às Caravanas de Prioridades, ambos os times abordaram a importância desses momentos nos OPs: *“Eram como se fossem em família, todo mundo conhecia todo mundo”*. As Caravanas ganharam destaque, principalmente, por sua função de reunir delegados dos territórios que disputavam as obras e promover visitas aos locais das obras, o que proporcionava o conhecimento da realidade de outras comunidades. *“Era como sair da bolha, parar de achar que seu problema era o maior do mundo”*, e exercer cidadania e solidariedade, ao priorizar obras de caráter mais urgente, mesmo que não fossem nas comunidades de origem daqueles delegados. *“Com as visitas, cheguei a ver muitas pessoas mudando seus votos das obras por verem condições mais emergenciais em outras comunidades do que nas suas: esgoto na altura da porta com carcaça de geladeira, lixo... Apesar da PPL ser a prioridade, a soma dos votos a Caravana era o mais gratificante, gostava muito.”*

Quando perguntados se essa sensibilização seria a mesma caso as Caravanas ainda ocorressem, os times trouxeram diferentes perspectivas. A narrativa de um deles foi de que

sim, o sentimento seria o mesmo, no entanto, uma questão importante foi levantada na réplica trazida pelo segundo grupo, que abordou a redução do orçamento destinado ao OP e a interferência de interesses políticos nas escolhas das obras. Segundo eles, por mais que os demais delegados fossem sensibilizados pela questão de determinada localidade, se o orçamento for insuficiente, a implementação da obra é inviabilizada, ou seja, se *“não cabe no OP, não aprova. Passam outras obras. Políticos preferem fazer monumentos e não obras enterradas. Saneamento básico ninguém vê, então eles fazem mais prédios e obras grandes”*.

Ao longo do jogo também foi questionada a possível demanda de haver um OP específico para obras estruturantes e outro para equipamentos urbanos, pois, como ocorreu na PPL, por exemplo, a disputa por recursos para executar o PGE concorria com obras como escolas e postos de saúde. Segundo alguns moradores, isso tanto torna demorada a conquista dos recursos totais para a execução das obras urbanas estruturantes, quanto injusto, por se tratar de escalas e demandas distintas, mas de importância equivalente: *“É uma grande sacanagem com as comunidades colocar obra de centro de saúde e escola para disputar com obras estruturantes, devia ser recurso do Estado para essas obras maiores. Isso torna injusta a disputa [...]. No OP, se a pessoa entrava com obra de um projeto, até conquistar recurso demorava. A Escola Profissionalizante não conseguia ampliação e aí passaram projetos mas que não foram construídos. Existem dois lados. A obrigação do governo é fazer tudo: escola e urbanizar vila. [...] devia ter OP só pra urbanização de vilas e outro normal para obras pontuais”*.

Quando abordado o tema sobre os prefeitos de BH e o OP, foi nítida entre os times a relação de Patrus Ananias e o período em que essa política local promoveu o exercício de cidadania com a participação popular na gestão e na condução sobre o orçamento municipal. Como trazido por um participante, o *“OP tem sobrenome em BH e é: Patrus Ananias. Também a participação popular com a Comforça, comissão local do centro de saúde, conferências, conselhos deu uma guinada no processo do OP. Esses instrumentos foram criados no governo do Patrus, porque até então não tinha participação popular nesse volume. [...] O OP começou com o Patrus e transformou a Pedreira em um lugar muito melhor para se viver”*.

Ainda em relação aos prefeitos e ao atual contexto do OP, os moradores e as lideranças da PPL abordaram o enfraquecimento dessa política ao longo dos anos e a redução do interesse político na condução das rodadas e aprovação das obras, que passaram a ser decididas *“dentro do gabinete da Prefeitura com representantes mínimos da comunidade e que o OP foi perdendo a força. [...] Por mais que haja bastantes delegados, a PBH passou a aprovar apenas obras que queriam”*.

As devolutivas realizadas pelos pesquisadores na Pedreira Prado Lopes serão abordadas no texto *Territórios, movimentos populares e universidade: entrelaçando ensino, pesquisa e extensão na Pedreira Prado Lopes*.



Figura 6o - Maquete da PPL com indicação de marcos territoriais
Fonte: Projeto CPPOPBH.

Considerações finais

Investigar a visão da população acerca dos métodos e resultados de processos como os OPs é essencial para avançar na ampliação da cidadania e na revisão deste instrumento de gestão democrática e participativa. O workshop realizado nos três territórios possibilitou a identificação de uma série de narrativas relevantes sobre tais processos; a condução de suas rodadas participativas; a disputa por recursos entre territórios; e a repercussão das obras conquistadas e construídas no cotidiano das áreas investigadas.

O jogo como dispositivo cartográfico permitiu que diferentes narrativas e controvérsias aflorassem de forma lúdica. Foi possível acessar uma série de percepções e representações em um ambiente de descontração. Ainda que se tenha perpassado por

temas que evidenciaram fortes conflitos e divergências, estes tenderam a ser suavizados pela mediação da ludicidade.

Um aspecto que se revelou dúbio, no entanto, neste dispositivo, foi sua relação com o acaso. O fato de a ordem da aparição dos temas elencados pelas cartas não ser programada – os próprios participantes tiravam suas cartas – foi, por um lado, essencial para criar o ambiente descontraído e desconstruir a relação hierárquica entre pesquisador-pesquisado: as pautas propostas ao debate eram inseridas pela própria dinâmica do jogo. Por outro lado, a ausência de controle na sequência dos temas trazidos à baila acabaram por desvelar polêmicas não previstas e, muitas vezes, não diretamente relacionadas com o projeto, demandando mais tempo de jogo para alcançar o objeto de interesse da pesquisa: as percepções populares sobre o OP. A experiência na PPL, em que se escolheram previamente as cartas do jogo, permitiu um debate mais qualificado e direcionado aos temas de interesse.

Observa-se que, apesar das críticas e contradições observadas durante a realização do jogo, os OPs e suas obras são predominantemente associados a conquistas positivas das comunidades cartografadas. É recorrente a percepção de sua contribuição não somente para a melhoria de sua infraestrutura física e de seus espaços coletivos, mas também para a articulação de atores sociais, bem como para a ampliação da cidadania e dos espaços de participação a seu alcance. Outro aspecto frequentemente destacado é a contribuição destes processos para formação político-social das lideranças neles engajadas. A possibilidade de estabelecer contato entre delegados do OP, de visitar outros bairros e de reconhecer prioridades mais prementes do que as de sua própria comunidade são narrativas comuns nos três territórios cartografados.

Apesar disso, também se observa o discurso recorrente sobre o declínio dos OPs ao longo dos últimos anos, bem como a frustração com obras atrasadas ou inconclusas. A descontinuidade deste instrumento ao longo do tempo contribui para o distanciamento entre as lideranças mais antigas – que participaram ativamente de seus processos e conquistaram obras por meio destes – e as novas, que desconhecem os processos do OP e buscam outras formas de ação para resolver os problemas comunitários, recorrendo diretamente a vereadores. O conflito entre as perspectivas geracionais foi nítido no workshop realizado na Vila Primeiro de Maio. Contudo, de modo geral, observou-se que o desinvestimento no OP levou à desacreditação de seus delegados junto às comunidades que representam.

A despeito das controvérsias e conflitos identificados e do desgaste observado nas últimas décadas, os relatos parecem apontar para um desejo comum de renovação e aperfeiçoamento dos OPs. As narrativas frequentemente apontam problemas e formas de

solução, como se observou no caso da PPL. O resgate e o aprimoramento dos OPs parecem encontrar maior ressonância do que a ideia de seu encerramento ou substituição por outras políticas públicas.

Referências

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. Rio de Janeiro: Editora 34, v. 1, 1995.

GRUPO DE PESQUISA INDISCIPLINAR. **Cartografia do Orçamento Participativo**. Site de divulgação da pesquisa Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo. Disponível em: <https://opbh.cartografia.org/>. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

LATOUR, B. **Reagregando o Social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador/Bauru, São Paulo: Edufba/Edusc, 2012.

LOPES, M. S. B.; RENA, N. S. A.; SÁ, A. I. Método Cartográfico Indisciplinar: da topologia à topografia do rizoma. **V!RUS**, São Carlos, n. 19, 2019. [*online*] Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus19/?sec=4&item=6&lang=pt>>. Acesso em: 06 Jan. 2021.

RENA, N.; Sá, Ana Isabel; Franzoni, Júlia; BRANDÃO, Marcela. Método, Ativismo e Tecnopolítica na Defesa dos Bens Comuns Urbanos. In: **Congreso Internacional Contested Cities**, 2016, Madrid. Serie (Iv-5b). Congreso Internacional Contested_cities, Eje 5: Alternativas Urbanas, 2016.

ENTRE A IGREJA CATÓLICA E O TERCEIRO SETOR: RELAÇÕES TRANSESCALARES E A ATUAÇÃO DA AVSI EM BELO HORIZONTE

Henrique Porto
Gisela Barcellos de Souza
Maíra Nobre

A participação da sociedade civil no planejamento urbano é, ainda hoje, uma temática repleta de controvérsias. Se, por um lado, a inclusão de organizações sociais no ambiente institucional garante uma gestão mais democrática e plural das cidades, por outro, pode operar como instrumento de isenção das responsabilidades do Estado como garantidor de direitos básicos, como alertam Dagnino (1994; 2002; 2004) e Maricato (2010).

Um importante marco desta progressiva desvinculação entre o papel do Estado e o planejamento urbano foi a Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul no ano de 1996. Essa conferência, reconheceu pela primeira vez, em âmbito internacional, a participação da sociedade civil no debate sobre a produção das cidades. Diferentemente da UN-Habitat I (1976), a segunda conferência passou a contar com a participação de ONGs e movimentos sociais⁷⁰. Realizado em um período de grandes transformações – marcado pela vigência de uma “agenda urbana do ajuste”, como descreve Arantes (2006) –, este evento consolidou o avanço na transposição do receituário neoliberal para âmbito das políticas urbanas. Segundo Rabelo e Fantin, por meio da “descentralização e o fortalecimento do poder local”, a Habitat II representa a “manifestação do consenso ideológico” coetâneo que, calcado na aposta na sociedade civil e na iniciativa privada, tinha a demissão do Estado como efeito colateral e pauta subjacente (RABELO; FANTIM; 2017, 935-936).

Se, ao final do século XX, o papel central do Estado no planejamento urbano começa a erodir-se em âmbito internacional, a história do urbanismo nos revela, por outro lado, como a figura do Estado planejador é uma construção recente, com ressonâncias e pungências de ordens variáveis em contextos geopolíticos distintos. No caso brasileiro,

⁷⁰ A Primeira Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat I - 1976) contava com ampla participação de chefes de Estado e tinha como base propostas de regulação dos assentamentos por meio da atuação dos Estados-nação (BALBIM, 2016). Em direção oposta, na Habitat II (1996) o poder centralizado nos Estados foi colocado em xeque, parte significativa das propostas passaria por ações da sociedade civil organizada (RABELO e FANTIN, 2017).

esta figura nunca chegou a desenvolver-se em plenitude; diversos foram os fatores que contribuíram para tal – e não seria o caso de retomar todos aqui. O presente artigo visa, no entanto, apontar em direção a um aspecto ainda pouco investigado pela historiografia do urbanismo no Brasil: ao lado da figura frequentemente destacada do Estado patrimonialista (FERREIRA, 2011), soma-se, também, o aspecto da recente consolidação da terra urbana como mercadoria e da extinção do sistema de aforamento que permitiu, durante os séculos precedentes, que a Câmara Municipal e a Igreja assumissem um papel preponderante na produção do espaço urbano (cf. FRIDMAN, 1999; RIBEIRO, 2017).

Durante quatro séculos, o patrimônio religioso, mais frequentemente que o público, possibilitou, por meio do acesso à terra urbana, uma brecha no sistema de sesmarias para aqueles que não eram nem escravos, nem senhores de escravos (REIS FILHO, 2001; MARX, 1991). Ainda que a Lei das Terras, aprovada em 1850, tenha estabelecido legalmente a propriedade privada do solo, a prática de concessão de terras urbanas em troca do pagamento do foro permaneceu vigente até o início do século XX (MARX, 1991; LIMA, 2009). A figura do patrimônio religioso, por outro lado, permaneceu imiscuída no tecido urbano brasileiro, como nos demonstra Murilo Marx (1989). A extinção da concessão da terra do patrimônio religioso pode ser compreendida, neste contexto, como parte do processo de laicização; não obstante, não há como supor que uma prática de longa duração viria a desaparecer subitamente. Ora, deve-se questionar, então, se a atuação da Igreja Católica junto à terra urbana não viria a assumir novos contornos no século XX.

É nesta relação dialética entre o papel secular da Igreja Católica na produção do espaço urbano brasileiro e o surgimento da atuação urbana do chamado Terceiro Setor que se situa o objeto de análise deste artigo. Em outras palavras, a organização examinada se insere entre dois extremos – um se volta para o passado, o outro aponta para as tendências atuais –; a despeito de suas dissonâncias, ambos possuem como denominador comum a posição de relativa autonomia em relação ao Estado como ente central no planejamento do espaço urbano. Escrutina-se aqui a atuação inicial da Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) – em vilas e favelas de Belo Horizonte. Esta Organização Não Governamental (ONG) teve sua fundação na Itália, em 1972, ligada ao movimento católico *Comunione e Liberazione*. Ainda atuante no Brasil, esta ONG iniciou suas atividades na capital mineira no ano 1981 e em 1994 iniciou o Programa Alvorada, projeto participativo de urbanização de favelas que constituiria o embrião para os futuros Planos Globais Específicos (PGE) de Belo Horizonte (CONTI, 2004; BEDÊ, 2005).

A opção por focar um estudo de caso específico, para além de caracterizar o caráter exploratório dessa pesquisa ainda em curso, aproxima este artigo à prática da micro-história entendida como uma história experimental (LEPETIT, 2016). Nesse sentido, compreende-se que o estudo de um evento de curta duração e localizado em um contexto específico pode elucidar - por meio de uma sequência de "jogos de escala" e por analogia - e aprofundar a compreensão de aspectos de modelos explicativos da História Urbana:

O modelo histórico encontra-se submetido a dois níveis de validação. Cada um de seus elos explicativos é localmente posto à prova das observações empíricas correspondentes. Em seguida ele é confrontado, em seu conjunto, com o desmentido eventual da dinâmica social [...] A correspondência entre as evoluções previstas pelo modelo e os processos observados permite aplicar ao funcionamento social passado os princípios explicativos (localmente testados de forma empírica) cuja reunião constitui o modelo. (LEPETIT, 2016, p.205)

Não se trata, portanto, de um estudo monográfico sobre a AVSI. Ainda que se parta da indagação e análise de sua atuação em Belo Horizonte entre o início dos anos 1980 e meados dos anos 1990, este artigo não se baseia em uma escala particular de investigação, mas, sim, na variação de escalas. Busca-se inserir o percurso inicial desta organização no Brasil "numa multiplicidade de espaços e de tempos sociais" e reconstruir, desta forma, sua significação "pelo novelo de relações sociais que se criam em volta dessa trajetória" (REVEL, 2010, p. 438). A atenção se desloca, por conseguinte, da história particular da AVSI para o que sua experiência inicial no Brasil revela sobre a produção do espaço em vilas e favelas e sobre os agentes engajados em sua urbanização.

Trabalha-se aqui com a hipótese de que a chegada da AVSI no Brasil coincide com um momento de transição em que a questão urbana, sob a perspectiva dos excluídos das ações e políticas estatais, deixa de ser terreno de atuação preferencial da Igreja Católica e passa progressivamente a ser campo de inserção de ONGs e financiamentos internacionais. Não se pretende, com isso, afirmar que se trata de processo harmônico e unívoco – sem contradições, descontinuidades ou solavancos – e, muito menos, que esse é um movimento já concluso. A atuação de organizações não governamentais e de setores progressistas daquela instituição religiosa se sobrepõe no mesmo território; ora disputando-o, ora associando-se, ora assumindo paradoxalmente a forma de uma mesma entidade – como é o caso da AVSI. O Estado assume aqui um papel intermitente e contraditório; reivindicado e apartado, oscilando entre momentos de maior abertura às pautas populares – em que trabalha de forma paralela ou em conjunto com os agentes

supracitados – e outros de total afastamento. Essa disputa ainda vigente entre diferentes actantes nesse mesmo território explica a opção pela estruturação dialética deste artigo.

Este texto se estrutura, por conseguinte, em três partes complementadas pelas considerações finais. Na primeira, contextualizar-se-á a chegada da AVSI no Brasil junto aos processos de institucionalização da ação das ONG e OSCIP e de tradução das políticas neoliberais para o planejamento urbano. Na segunda parte, caracteriza-se a ação das bases eclesiais e da Pastoral de Favelas junto ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) como parte de uma ação da Igreja Católica que encontra no nicho não coberto pelas políticas públicas a possibilidade de exercer novamente um papel protagônico na produção do espaço de parte da cidade. O enfrentamento entre estes dois movimentos, um que aponta à tendência atual e o outro arraigado em uma prática do passado, permite situar a atuação inicial da AVSI em Belo Horizonte – abordada no terceiro capítulo. Sua penetração local se dá por meio de um imbricamento entre as redes⁷¹ do movimento Comunhão e Liberdade italiano e aquelas constituídas pelas ações das Comunidades de Base brasileiras. Não obstante o aspecto contingencial de seu envolvimento com a realidade local, o trabalho desenvolvido junto a favelas brasileiras permite que esta organização venha a galgar novos campos de atuação e alcance reconhecimento em âmbito internacional. Para tanto, este artigo se embasa em um conjunto de distintos documentos – desde construções fruto de debates coletivos, como leis, declarações, normativas, planos e orientações, a depoimentos pessoais e entrevistas com personagens relevantes para compreensão da atuação da AVSI em Belo Horizonte⁷². Estas fontes primárias – após sua crítica interna e externa – foram cotejadas e contrastadas entre si e junto a uma miríade de fontes secundárias e narrativas de conjuntura, a fim de permitir a compreensão transescalar almejada.

O Terceiro Setor nas vilas e favelas

A AVSI é atualmente uma ONG presente em 32 países – situados na América Latina, na África, no Oriente Médio, na Europa e na Ásia – por meio de uma rede de 34

⁷¹ Usaremos, ao longo deste artigo, os conceitos de rede e de atores, sem com isto necessariamente aderirmos, neste momento, à Teoria Ator-Rede de Latour (2000; 2012). Nosso olhar não estará voltado à construção de controvérsias e à sua transformação em caixas-pretas; seguiremos os atores, porém em uma perspectiva transescalar, buscando, mais especificamente, compreender os significados e os papéis que desempenham em diferentes contextos geográficos e temporais.

⁷² Apenas um, entre estes depoimentos, foi coletado especificamente para elaboração desta pesquisa: o do Padre Pigi Bernareggi, cedido aos autores em 21 de outubro de 2019. Para os demais - Arturo Alberti, Roberto Mingucci, Enrico Novara - recorreu-se a entrevistas e depoimentos previamente publicados entre 2009 e 2005.

organizações e 700 parceiros⁷³. Seu campo de atuação principal são projetos de cooperação para o desenvolvimento com ênfase na educação, contando com fundos de origem privada e, majoritariamente, pública⁷⁴. Segundo Arturo Alberti, médico e um dos fundadores da AVSI, esta ONG teria nascido em 1972, em Cesena, norte da Itália, após uma experiência de voluntariado no Congo da qual participou com sua esposa e um grupo de amigos (ALBERTI, 2009). Naquela ocasião, esse grupo de italianos vinculados ao movimento *Comunione e Liberazione* (CL) desenvolveu uma missão de apoio médico-social em Kiringye (Congo) que teve continuidade em uma série de projetos de cooperação da AVSI até 1976 (CAMISASCA, 2004).

Sem minimizar a importância da supracitada experiência fundadora, a prática da missão leiga por si só não justifica o surgimento da AVSI. Tal vivência havia marcado a atuação do *Giuventù Studentesca* (GS), grupo de secundaristas católicos no qual Alberti fora engajado e que, em 1969, viria a transformar-se no movimento CL (BONATO, 2017). Criada pelo sacerdote Luigi Giussani em 1954 – ano em que passou a ministrar aulas no *Liceo Classico Berchet*, em Milão –, a GS se expandiu em pouco tempo para o meio estudantil da região de Milão (BONATO, 2017). O grupo se estruturou em torno de três dimensões: cultura, caridade e missão. A missão assumiu lugar especial na doutrina de don Giussani, que buscou viabilizar que "os próprios leigos se tornassem agentes ativos na obra missionária" (BONATO, 2017, p.152) e visava, com isso, projetar a GS em escala global. A fundação da AVSI no início dos anos 1970 permitia, portanto, àquele grupo de jovens leigos que havia se formado no GS, dar continuidade à prática iniciada em 1961 – com a chegada do primeiro grupo de missionários leigos no Brasil, em Belo Horizonte.

A opção por denominá-la como uma associação de "voluntários", no entanto, não é casual neste contexto. Pouco antes da missão no Congo, promulgou-se na Itália a Lei n.1222, de 15 de dezembro de 1971, que tinha por objetivo apoiar programas de cooperação técnica com países em via de desenvolvimento visando cumprir "os compromissos decorrentes da participação italiana em programas promovidos para o mesmo fim por organismos e organizações internacionais" (ITÁLIA, 1979, art. 1). Entre as possibilidades de acesso aos fundos governamentais para esta finalidade, especificou-se, nesta Lei, a figura do "voluntariado civil". Desta forma, a AVSI obteve seu registro no Ministério de Assuntos Estrangeiros da Itália (MAE) em 1973, passando a ser identificada, desde então, como uma organização para cooperação internacional. Passados seis anos de seu registro, a Lei 38 de 9 de fevereiro 1979 revisaria a supracitada normativa a fim de, entre outros,

⁷³Informações disponíveis no site da fundação ASVI - <https://www.avsi.org/en/page/who-we-are/80/>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

⁷⁴ Em 2018, a AVSI recebeu 68 bilhões de euros, dos quais 74% eram de origem pública - cf. AVSI, 2020.

ampliar o escopo das iniciativas e programas por ela apoiados e explicitar sua pertinência aos acordos e fóruns da Comunidade Econômica Europeia (ITÁLIA, 1979). Incluía-se também, por meio desta, a possibilidade de acesso aos fundos europeus e de organismos internacionais (ITÁLIA, 1979, art. 2).

A vinda da AVSI ao Brasil ocorreria neste momento em que a associação de voluntários não representava mais somente os interesses da Itália, mas também aqueles da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Em 1981, Don Giussani teria entrado em contato com Alberti para verificar se era possível apoiar o trabalho que membros da CL – e antigos colegas da GS – vinham desenvolvendo em Belo Horizonte (ALBERTI, 2009). Tratava-se aqui do Padre Pigi Bernareggi – que veio ao Brasil em 1964, em uma das missões leigas da GS – e de Rosetta Brambilla, que chegou em 1975 e aderiu ao trabalho desenvolvido por aquele sacerdote em sua paróquia, no Bairro Primeiro de Maio em Belo Horizonte (CAMISASCA, 2004). O projeto pioneiro de cooperação da AVSI no Brasil aprovado junto ao MAE foi de um curso de formação: "O projeto previa cursos [de formação] simples (eletricista, carpinteiros) aos jovens do Bairro Primeiro de Maio e os locais eram fornecidos pela paróquia de Padre Pigi" (ALBERTI, 2009, p.17). O projeto contava com Rosetta Brambilla e seu marido como voluntários e a contrapartida da associação Jovens e Adultos a Serviço da Comunidade (JASC), fundada por Padre Pigi alguns anos antes (ALBERTI, 2009).

A ação inicial da AVSI em Belo Horizonte ocorre como um dos primeiros casos de cooperação internacional e conformação de um "terceiro setor" na abordagem de questões urbanas e sociais na cidade⁷⁵. Vale ressaltar que o termo ONG começava a ser difundido naquele momento no país. A AVSI no Brasil representava, portanto, uma das pioneiras em uma categoria que viria a ser institucionalizada somente em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de Fernando Henrique Cardoso: as chamadas Organizações Sociais (OS). O registro como OS permitiu, a partir de então, que organizações da sociedade civil pudessem firmar contratos com entes estatais para a realização de serviços de ordem pública. Posteriormente, em 1999, a lei que instituiu as OSCIPs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, sofisticaria esta categoria, ampliando as possibilidades de atuação dessas organizações junto ao Estado. Atualmente, a classificação adotada oficialmente é a de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), uma vez que em 2014 foi aprovado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil que, além de oficializar outras categorias jurídicas para a colaboração entre Estado e ONG,

⁷⁵ Simultaneamente, atuava em Belo Horizonte também a ONG alemã "Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ" que, desde 1983, concentrava seus esforços na criação de trabalho dentro das comunidades e na melhoria das infraestruturas (cf. CONTI, 2004).

unificou-as sob um mesmo texto na designação abrangente de OSC. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a respeito das OSCs presentes em Belo Horizonte (Figura 61) permitem visualizar o expressivo crescimento destas instituições entre os anos 1970 e 2018.

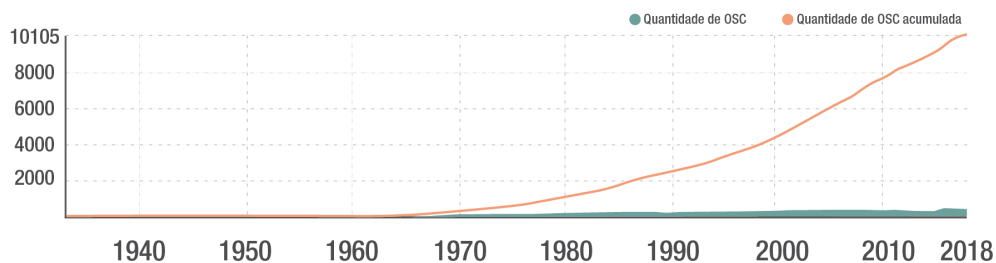


Figura 61 - Evolução da quantidade de OSCs por ano de fundação

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do IPEA. Disponível em:

<https://mapaosc.ipea.gov.br/analise-perfil.html?localidade=3106200>. Acesso em 13 de maio de 2020.

Curiosamente, a inexistência de um marco regulatório não impediu que a AVSI estabelecesse contratos para prestação de serviços a entes públicos ainda nos anos 1980. A chegada da AVSI no país coincide com o reconhecimento das favelas pelo planejamento urbano. Em 1983, aprovou-se em Belo Horizonte a lei do Profavela (Lei Municipal n. 3.532, de 6 de janeiro de 1983), que incluía pela primeira vez as vilas e favelas no zoneamento oficial da cidade, além de instituir diretrizes para urbanização e regularização destas⁷⁶. Esta lei é destacada por Novara (2003) como marco do início da atuação da AVSI nas questões urbanas da cidade. De fato, por intermédio da atuação de Bernareggi como pároco na Vila Primeiro de Maio, bem como na Pastoral de Favelas, a AVSI realiza sua primeira ação com abordagem urbanística. Logo após a aprovação da Lei do Profavela, em maio de 1984, chegam a Belo Horizonte dois missionários leigos vinculados ao CL, Anna e Livio Michelini⁷⁷, incumbidos de operacionalizar um método participativo para urbanização de favelas em nome da AVSI, contando para tanto com financiamento da União Europeia (ALBERTI, 2009). Após um grande esforço de negociações, os Michelini envolvem o Governo do Estado, na figura do Programa de Desenvolvimento de Comunidade (Prodecom), a Sociedade Mineira de Cultura (SMC) e a Pontifícia Universidade Católica (PUC), representadas pelo Bispo Dom Serafim, e a Universidade de Bolonha (UniBo), na

⁷⁶ Belo Horizonte e Recife foram pioneiras na elaboração de leis para urbanização de favelas: "Em 1983 e 1987, o governo municipal de Recife institui as ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) e o PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS), respectivamente. (DENALDI, 2002, p.71).

⁷⁷ Anna Michelini é socióloga e seu marido, Livio, é físico, e ambos atuaram também na PUC Minas como docentes.

figura do engenheiro Roberto Mingucci, para realizar o projeto. Sob as instruções de Bernareggi e Rosetta Brambilla, realiza-se então a urbanização de parte da Vila Primeiro de Maio, uma das primeiras a ser realizada na cidade (ALBERTI, 2009; URBEL, 2011).

Após a conclusão dessa experiência piloto, a AVSI pleiteia nova remessa de recursos junto ao MAE para que os Michelini coordenassem projetos de regularização fundiária. Desta vez, fora firmado um termo de Cooperação Técnico-Financeira entre AVSI, Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, SMC e a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), representando a administração municipal – aprovado por meio da Resolução 1113/1988. O termo visava “possibilitar a desapropriação e a legalização de terras ocupadas por favelas no município de Belo Horizonte, sejam do Estado, da Prefeitura ou de particulares, com a titulação em favor dos moradores locais” (BELO HORIZONTE, 1988). O projeto nomeado Grande Profavela contou mais uma vez com a colaboração de engenheiros da Universidade de Bolonha e concluiu, até o ano de 1992, o levantamento topográfico de 20 favelas de Belo Horizonte, entre elas, a Vila Primeiro de Maio (ALBERTI, 2009). O sucesso do trabalho iniciado na capital mineira, e estendido a outras seis cidades, permitiu seu reconhecimento internacional em 1995, quando Anna e Livio Michelini foram agraciados com o prêmio *Global 500*⁷⁸, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, por “terem influenciado as condições de vida na Terra como membros ativos da comunidade” (ALBERTI, 2009, p.22).

O Grande Profavela marca o início de uma série de parcerias da AVSI com o poder público para a realização de melhorias urbanísticas em vilas e favelas. O “modelo” aplicado convergia mão de obra, tecnologia e recursos da comunidade beneficiada – na forma de autoconstrução –; do poder público local – a partir das agências de planejamento –; e da ONG, trazendo tecnologia estrangeira e recursos de financiamentos internacionais. Em 1994, iniciou-se o “Programa Alvorada”, que previa inicialmente a realização de projetos de intervenção estrutural em cinco favelas em Belo Horizonte, mas acabou restringindo-se às vilas Senhor dos Passos, Ventosa e Apolônia (BEDÊ, 2005; CONTI, 2004). Apenas a Vila Senhor dos Passos teve seu projeto de urbanização implementado, fruto da parceria entre a AVSI, a Urbel e a empresa Diagonal Consultores Associados, com financiamento internacional do MAE para a primeira fase e nas etapas posteriores do Pró-Moradia e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BEDÊ, 2005). O Alvorada seria reconhecido como uma das “boas práticas” apresentadas em 1996 na Conferência Habitat II, realizada em Istambul (UNCHS, 2000). Neste mesmo evento, o Programa

⁷⁸ No texto sobre o prêmio Global 500 destaca-se que ambos já haviam recebido em 1988 o *II International Technology for Development Prize*. Ver a respeito em: <https://www.global500.org/index.php/thelaureates/online-directory/item/177-anna-and-livio-michelini>. Acesso em 15 de maio de 2020.

“Ribeira Azul”, realizado pelos Michelini em Salvador, foi apresentado pelo gerente de projetos do Banco Mundial como “exemplo de abordagem integrada e participativa de luta contra a pobreza urbana” (ALIANÇA, 2008, p.2). O reconhecimento dos dois projetos deu-se, substancialmente, pela consonância com três aspectos defendidos na declaração de Istambul: a promoção de organizações comunitárias e não governamentais como agentes da participação popular e transparência; a promoção de políticas de produção de habitação popular a partir de autoconstrução; e a asseguarção do direito de posse da terra nos assentamentos informais (UN, 1996, p.33-41).

Todas essas iniciativas ocorreram antes mesmo da regulamentação das categorias supracitadas, da cooperação entre ONG e poder público, e contribuíram, em certa medida, para a instrumentalização destas. A atuação pioneira da AVSI enquadra-se no conceito da “confluência perversa”, proposto por Evelina Dagnino (2004). Se, por um lado, a aplicação desse modelo viabiliza as primeiras intervenções estruturantes do poder público em vilas e favelas, com participação ativa da comunidade local e respeito aos assentamentos preexistentes, por outro, minimiza o papel das nascentes instituições de planejamento estatais e a interlocução destes órgãos com as organizações comunitárias, em favor de uma “terceirização” deste papel para a ONG e a “cooperação internacional”. Vale ressaltar que todo esse processo ocorre em um momento de erupção do receituário neoliberal para as cidades.

A “Agenda Urbana do Ajuste”, como descreve Arantes (2006), opera como uma espécie de “Consenso de Washington” para as cidades. Em um momento em que os países do Terceiro Mundo eram acometidos pelas crises de dívida externa na década de 1980, as administrações municipais precisaram apelar para a cooperação internacional para realização de projetos urbanísticos e de habitação. Assim, os financiamentos internacionais chegaram às cidades carregados de condicionantes, muitas vezes associados a medidas de privatização e terceirização das intervenções de responsabilidade pública, em nome da “boa governança”. Nesse sentido, o caso da AVSI representa também a concessão do espaço do planejamento público – que começava a reconhecer as vilas e favelas – para uma ONG associada à cooperação internacional.

Assim, configura-se uma confluência pioneira entre setores marginalizados da sociedade, o poder público e a aplicação do modelo hegemônico incipiente, baseado na substituição do Estado por entidades do terceiro setor. A perversidade desta confluência se coloca no sentido de que essa aproximação via sociedade civil unifica projetos de “direções opostas e até antagônicas”: a inclusão da população carente no planejamento formal e a isenção progressiva do Estado de seu “papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade

civil” (DAGNINO, 2004, p.142). No caso específico da AVSI, no entanto, a articulação entre participação popular e ONG à frente da urbanização de assentamentos informais não teria sido possível sem o intermédio da Igreja Católica, como veremos na sequência.

A atuação da Igreja em vilas e favelas

A atuação da Igreja Católica em vilas e favelas no Brasil, o surgimento de pastorais ligadas à questão urbana - como a Pastoral de Favelas – e o engajamento das Comunidades Eclesiais de Base em lutas que conduziram à construção do Movimento da Reforma Urbana envolvem-se em uma complexa trama transescalar que assume distintas temporalidades. No curto tempo, e sob a perspectiva brasileira, estas atuações surgem como resposta à “extrema precariedade dos assentamentos periféricos, a absoluta ausência do Estado na implementação de políticas habitacionais e urbanas durante décadas” nestes locais que não eram contemplados com as políticas do Banco Nacional de Habitação (BNH), como destacam Ferreira e Motisuke (2007, p.43). Sob a perspectiva da longa duração, verifica-se que as supracitadas ações se inserem no bojo de diversas reações eclesiais ao processo de secularização em âmbito global.

Em meados do século XX a Igreja Católica dá sinais de preocupação com a laicização promovida pelo avanço do capitalismo e com a significativa diminuição do número de fiéis na Europa⁷⁹. Na América Latina, na África e na Ásia, não obstante, assistiu-se a um crescimento progressivo no número de católicos ao longo daquele século, sobretudo até a década de 1970, momento em que o catolicismo se consolidou “como uma religião na qual 67,31% dos fiéis se encontravam fora do continente europeu” (BONATO, 2017, p.147). A partir dos anos 1950, verifica-se uma série de encíclicas papais que visavam promover e modernizar as ações missionárias nestas regiões, deixando menos claros os objetivos de conversão e buscando maior ênfase na questão social. O Concílio do Vaticano II (1959) e a encíclica *Mater et Magistra* (1961) forneciam, nesta conjuntura, “os motivos para que a ação missionária fosse repensada concretamente como uma abertura da Igreja ao mundo e aos problemas sociais em escala planetária” (BONATO, 2017, p.146).

A América Latina assume um lugar especial neste cenário. Se, por um lado, nela o número de fiéis quadruplicou entre 1900 e 1970, quando concentrava 40,38% dos católicos do mundo; por outro, a Revolução Cubana (1959) e a possibilidade do avanço do comunismo sobre o subcontinente representavam uma possível ameaça para a hegemonia católica, exigindo atenção especial.

⁷⁹ A Europa tinha, no início do século XX, 68% da população católica do mundo; em 1970 essa proporção caiu para 38% (BEOZZO, 2003, *apud* BONATO, 2017).

É neste contexto de abertura para o mundo e para os problemas sociais que se pode compreender a controversa encíclica *Populorum progressio* (1967), na qual o papa João VI clamava pela necessidade de promover o desenvolvimento dos povos e apresentava críticas à propriedade privada e ao avanço do capitalismo. Refutada pelas alas conservadoras do clero, esta encíclica teria especial importância para legitimação da atuação da Teologia da Libertação na América Latina, nos anos 1970, e para a atuação da Pastoral de Favelas ao final daquela década (BRUM, 2018):

A terra foi dada a todos e não apenas aos ricos. Quer dizer que a propriedade privada não constitui para ninguém um direito incondicional e absoluto. Ninguém tem direito de reservar para seu uso exclusivo aquilo que é supérfluo, quando a outros falta o necessário. Numa palavra, o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem comum, segundo a doutrina tradicional dos Padres da Igreja e os grandes teólogos. (*POPULORUM PROGRESSIO*, 1967)

Por um lado, a carta papal dirigia-se à uma questão tipicamente latino-americana – região em que as *barriadas*, *villas de miséria*, *campamentos* e favelas representavam ao menos um terço da população urbana. Por outro, a defesa da posse em detrimento da propriedade privada retomava sob nova roupagem uma prática daquela instituição religiosa que havia sido legalmente extinta, no contexto brasileiro, em meados do século XIX: o aliciamento de fiéis vinculado ao acesso à terra urbana. Os fregueses⁸⁰ de outrora tornavam-se agora os favelados; permanecia a posse da terra urbana associada à fidelidade a uma paróquia.

Ainda que a propriedade privada da terra tenha sido regulamentada em 1850, a prática de sua concessão no meio urbano, com ou sem pagamento de foro, permaneceu sendo praticada nas primeiras décadas do século XX, tanto pelo poder público, quanto pelo eclesial – mesmo no contexto de uma cidade construída *ex novo*, como Belo Horizonte⁸¹. Coincidentemente, o local que viria a servir à AVSI como laboratório e vitrine para intervenção estrutural em favelas (BEDÊ, 2005), a Vila Senhor dos Passos, teve

⁸⁰ Referimo-nos aqui à vinculação dos fregueses à paróquia, ou freguesia, termos que, segundo Fonseca (2011), "designavam o templo – a igreja matriz –, bem como a povoação que a continha (o arraial), o conjunto dos fregueses, e, por fim, o território paroquial, que incluía a povoação sede, áreas rurais e, por vezes, sertões residuais" (2011, p.85).

⁸¹ Lima (2009) identificou a prática do sistema de aforamento em vilas operárias de Belo Horizonte na década de 1930, a saber: Vila Concórdia, Vila São Jorge ou Morro das Pedras; Vila Conceição ou Pedreira Prado Lopes e Vila Santo André.

sua origem em 1914 vinculada à outorga da posse da terra a famílias pobres por intermédio da Igreja⁸².

A encíclica de João VI permitia, portanto, retomar essa prática secular sob outro contexto; a Igreja parecia, na América Latina dos anos 1970, ter feito a "opção pelos pobres" – como fora destacado na III Conferência Episcopal Latino-americana em Puebla (México) em 1978 (BRUM, 2018). No Rio de Janeiro e em Belo Horizonte observa-se, neste momento, o surgimento de pastorais que vão deslocar o interesse da moradia para a oposição às remoções e para a defesa da legitimidade da posse da terra urbana: as Pastorais de Favelas. Ao contrário de sua correlata carioca, cujo ato inaugural se deu na resistência à remoção do Vidigal em 1977 (BRUM, 2018), a instituição da Pastoral de Favelas pela Diocese de Belo Horizonte deve-se diretamente ao trabalho desenvolvido pelo Padre Pigi (ALBERTI, 2009; NOGUEIRA, 2016).

Pigi Bernareggi chegou ao Brasil um pouco antes do Golpe Militar, somando-se às missões da *Giventù Studentesca* progressas (BONATO, 2014)⁸³ e ingressou no seminário em Belo Horizonte juntamente a outros dois colegas da GS. As tensões desencadeadas pela Ditadura, no entanto, logo comprometeram a presença destes missionários no país; Pigi fora o único entre seus companheiros que decidiu permanecer (CAMISASCA, 2004).

Desde 1962, os missionários da GS então estabelecidos em Belo Horizonte desenvolviam ações de caridade no atual Bairro Primeiro de Maio, então nomeado Vila Operária. Tratava-se, naquele momento, de "realizar trabalhos com crianças pequenas e gestantes e a oferecer orientações sobre higiene, hábitos sanitários e alimentares" (BONATO, 2017, p.154). O primeiro contato de Pigi com aquele assentamento que viria a ser a sede de sua paróquia, no entanto, ocorreu apenas em 1965, no quadro de suas atividades junto ao Seminário:

O primeiro encontro que eu tive com esse povo foi quando eu era seminarista (...), por que eles nos mandavam no fim de semana - como fazem até hoje - a fazer trabalho de pastoral, cada um num canto. E eu fui mandado para o Primeiro de Maio, em 1965, sábado e domingo. Mas foi um tempo fantástico, porque foi ali que eu descobri a beleza da favela. A gente vem da Itália com aquela ideia de que a favela é o câncer da cidade, que tem que

⁸² Segundo CRUZ et al. (2020): "A localidade onde se situa a vila era uma fazenda, de propriedade de um membro da família Mata Machado, que no início do século passado doou a área, uma mata aberta de fácil ocupação, para que a Igreja pudesse repassá-la às famílias pobres. Os documentos mencionam que os primeiros moradores ali se estabeleceram em meados do ano de 1914."

⁸³ A partir do ano de 1961, novas levas de missionários foram se somando ao grupo situado em Belo Horizonte que era denominado como a "ponta avançada" da GS (BONATO, 2014).

expulsar os favelados... ao passo que a gente viu a maravilha da favela.
(BERNAREGGI, 2019, entrevista)

Iniciava-se, desta forma, um diálogo com esta favela que levaria, primeiramente, ao seu envolvimento, ainda como seminarista, nas Obras Sociais Senhora da Glória e culminaria, em 1969, com sua decisão de morar ali (CAMISASCA, 2004). Segundo Bernareggi (2019), teria sido Frei Cleto, responsável pela criação das supracitadas Obras Sociais, quem teria lhe ensinado a amar os favelados e a dedicar-se a eles. A fundação da Paróquia de Todos os Santos naquele local, no entanto, deveria esperar quase uma década:

A nossa paróquia foi criada em 1977, juntando as favelas das duas paróquias do lado, que não queriam saber das favelas. Então [a paróquia do] Primeiro de Maio veio [parte] do bairro São Paulo e do Providência, do Aarão Reis. As duas paróquias desistiram dos pobres e fizeram a paróquia que eu fui trabalhar nela! (BERNAREGGI, 2019, entrevista)

A partir de 1974, o Movimento de Favelados começou a se rearticular na capital mineira (NOGUEIRA, 2016). Em janeiro de 1975, Padre Pigi descrevia seu envolvimento junto a esse movimento da seguinte forma: "Estamos tentando criar um novo mundo entre os favelados, um mundo que nasça de uma relação de origem diferente" (BERNAREGGI, 1975, *apud* CAMISASCA, 2004, p. 262). A pressão social e o trabalho iniciado por Bernareggi permitiram a fundação da Pastoral de Favelas em 1977 (CONTI, 2004), cujas reuniões ocorriam na própria sede da Arquidiocese de Belo Horizonte, em um "barraco de madeira ao lado da casa do bispo" (NOGUEIRA, 2016, p. 65). Esse movimento ganharia novos impulsos ao final da década, quando as fortes chuvas de 1978 e 1979, somadas às remoções que eram então promovidas pela Chisbel junto a linhas de drenagem e córregos, levaram a um grande número de desabrigados (CONTI, 2004). A resposta do Governo do Estado viria na forma do Programa de Desenvolvimento de Comunidades de 1979, o Prodecom, que tinha, entre suas quatro linhas de ação, uma destinada ao desenvolvimento de projetos "de melhorias urbanas em favelas e bairros periféricos da região metropolitana de Belo Horizonte" (PRATES, ANDRADE, 1985, p. 136)⁸⁴.

A luta pela regularização fundiária logo se tornou a principal reivindicação da Pastoral Geral de Favelas, dirigida por Padre Pigi até o ano de 1981⁸⁵. Neste contexto, sua atuação junto ao movimento dos favelados foi fundamental para a aprovação do Profavela em 1983 (CONTI, 2004, NOGUEIRA, 2016). Padre Pigi chegou a se envolver diretamente

⁸⁴ As outras linhas do programa destinam-se à segurança alimentar, melhorias em serviços e projetos de habitação popular (PRATES, ANDRADE, 1985).

⁸⁵ Neste ano a Pastoral Geral de Favelas foi desmembrada em Pastorais Regionais (NOGUEIRA, 2016).

na luta pela posse da terra urbana em prol dos favelados, narrando da seguinte forma o movimento de enfrentamento a um grileiro no Primeiro de Maio:

Foi uma briga tremenda com um sujeito, um tal de Hélio Gama! Hélio Gama era um sujeito sem vergonha, vivia grilando terra. [...] Entrou com um projeto na justiça e o juiz deu a ele posse de um terreno que era público! [...] Só que nós tínhamos consciência de que quem tinha que ter a posse somos nós moradores do lugar. Por que é terreno público! [...] Então o que que acontece, um dia tal, um sábado como sempre, chega a polícia com quatro ou cinco [...] viaturas, e começam a marcar o perímetro com postes de arame farpado. Nós ficamos sabendo disso... eles punham o poste e nós vínhamos atrás e tirávamos o poste! Por que a lei diz que, em falta de tempo, você tem condições de se defender com suas próprias forças. Isso gerou um processo que demorou cinco anos, do qual eu fui salvo porque o advogado que tomava conta de mim entrou com o recurso de prazo, por que, se não, eu tinha que ser preso dentro do conceito da ditadura militar. (BERNAREGGI, 2019, entrevista)

Na segunda metade da década de 1980, face ao enfraquecimento da atuação das Pastorais de Favela – tanto em Belo Horizonte, como no Rio de Janeiro (NOGUEIRA, 2016; BRUM, 2018) –, Padre Pigi articula um novo movimento para dar prosseguimento à sua luta. O contato com moradores da Vila Primeiro de Maio que viviam de aluguel, sob grande instabilidade e constante possibilidade de encontrarem-se desabrigados, motivou seu envolvimento na constituição da Associação dos Moradores de Aluguel da Grande Belo Horizonte (Amabel), em 1985 (NOGUEIRA, 2016). Por meio desta instituição, o pároco passou a atuar diretamente na realização de loteamentos comunitários destinados a abrigar os sem-casa, com ou sem auxílio e consentimento das autoridades (CAMPOS, 2013, p.27-29).

A minha paróquia aqui tinha um lote lá embaixo, dos vicentinos, das famílias que ficavam na rua, despejados e tal. Então mandavam lá para aquele lote. Só que o lote cabia 10, 15 famílias no máximo, não cabia mais nada. Quando chegou a décima sexta família o quê que eu ia fazer? Eu falava: Oh gente, eu não tenho mais nada, o quê que eu vou fazer? Então junta os seus colegas, os seus amigos, [...] gente que mora de aluguel, gente que mora num lote só, pobres, miseráveis, o povo dava, discutiu aqui nesse salão aqui é... a ideia foi: Vamos criar uma associação de luta pela moradia de baixa renda [Amabel], vamos batalhar. Que nós não temos terra aqui. Só se pode construir se tiver terreno. Então vamos trabalhar. Então nós colocamos um encontro grande com o prefeito [Sérgio Ferrara] - nós chamamos o prefeito - o presidente da Câmara dos Vereadores e tal e tal e o Ferrara foi muito simpático à ideia, pegou o secretário de ação comunitária dele e jogou em cima dessa problemática. De fato foi um choque. Em três anos construímos 20 mil moradias, em Belo Horizonte, de baixa renda, de 0-3 salários

mínimos. Coisa que nunca aconteceu nessa cidade. (BERNAREGGI, 2013, entrevista *apud* CAMPOS, 2013, p.30).

A partir da Amabel, Padre Pigi articulou a criação dos loteamentos Jardim Felicidade, Novo Aarão Reis, Paulo VI, Castanheira-3, Capitão Eduardo, Beija-Flor e Jardim Filadélfia (CAMPOS, 2013, p.31), empregando a lógica dos mutirões e da autoconstrução, em parceria com os sem-casa mobilizados pela associação e, por vezes, com o apoio do poder público. Posteriormente, o Padre desliga-se da Amabel, por conta de conflitos internos, e forma a Central Metropolitana dos Sem-Casa (Cemcasa), instituição a partir da qual dá prosseguimento à iniciativa dos loteamentos populares, porém, com menores relações com o poder público e, inclusive, com a Igreja Católica, na figura da Arquidiocese de Belo Horizonte, adotando uma postura progressivamente autonomista (CAMPOS, 2013, p. 31-34).

A despeito do envolvimento pessoal de Padre Pigi, a defesa do direito de posse não tratava de um movimento católico restrito ao contexto de Belo Horizonte. Efetivamente, nos primeiros anos da década de 1980, verifica-se a edição de uma sequência de textos da Conferência Nacional dos Bispos que tratavam da questão do acesso à terra urbana e legitimavam a atuação das Pastorais de Favelas: "Propriedade e Uso do Solo Urbano: situações, experiências e desafios pastorais", em 1981; "Solo Urbano e Ação Pastoral", em 1982, entre outros. Neste último documento, por exemplo, a CNBB se manifestava publicamente contra a política de remoção de favelas, denunciava a inadequação do direito de propriedade e a ausência de uma legislação que regulasse a função social da terra urbana (CNBB, 1982). Reconhecia-se a favela como o início de uma solução empreendida pelos próprios moradores:

Consciente, cada vez mais, da capacidade do povo em resolver seus próprios problemas, a Igreja incentiva-o a participar de todas as decisões que lhe dizem respeito, apoiando as diversas formas de organização e de mobilização populares, tais como os movimentos de defesa dos favelados. (CNBB, 1982, p.14)

O primeiro projeto de cooperação desenvolvido pela AVSI no Brasil coincide com este momento de efervescência da luta pela segurança da posse da terra urbana, na qual o agente local da CL que vieram apoiar – ou talvez proteger? –, a pedido de Don Giussani (ALBERTI, 2009), estava completamente envolvido⁸⁶. É possível imaginar que

⁸⁶ No livro de Camisasca (2004) localizamos vários indícios de que Dom Giussani acompanhava as ações de Padre Pigi por meio de correspondências e do envio de missionários da CL a Belo Horizonte. Contudo, o livro encerra sua narrativa sobre a CL no ano de 1976, impedindo-nos de verificar se o fundador da CL estava ciente do acirramento das lutas travadas por Bernareggi ao final dos anos 1970.

os missionários envolvidos com esta ONG italiana tenham encontrado uma realidade distinta da que imaginavam. O projeto inicial de cooperação que viabilizara sua vinda no início dos anos 1980, referente a cursos de formação profissional, inseria-se na sequência de ações humanitárias que eram desenvolvidas pela AVSI na África e dava, de certa forma, continuidade às missões leigas iniciadas pela GS. Os voluntários encontram em Belo Horizonte, no entanto, uma paróquia e uma pastoral profundamente engajadas na disputa pela terra urbana em prol dos favelados, ambas dirigidas por Padre Pigi. Não por acaso, o segundo projeto que desenvolveriam no Brasil voltava-se justamente para a regularização fundiária, cujo experimento piloto, executado no Primeiro de Maio, seguiria as instruções diretas do Padre Pigi (ALBERTI, 2009). Tratava-se, portanto, de adequar a pauta de cooperação à demanda local.

Sínteses instáveis e transescalaridade: a Segurança da Posse e a AVSI

Por meio dos dois percursos narrativos empreendidos nos capítulos precedentes observa-se como, no decurso dos anos 1980 e início dos anos 1990, dois movimentos opostos parecem encontrar na regularização da posse da terra urbana – e na luta dos favelados – um lugar comum. Por um lado, um que, na defesa do resgate do papel secular da paróquia – a associação entre chão, fiéis e Igreja –, olha para o território em que vivem ao menos 35% da população urbana (CNBB, 1982), em franca expansão face à intensa urbanização brasileira dos anos 1970 e 1980, como possibilidade de ampliar sua inserção e aproximar-se de devotos fiéis. Por outro, o movimento que, sob a perspectiva oposta, vê nestes territórios novas possibilidades de ativos para o fluxo de capital internacional (ROLNIK, 2015). Para um, a posse territorializa; para o outro, desterritorializa. A crítica à propriedade privada – cuja regulamentação constituiu o cerne para o avanço do capitalismo – aparece para o primeiro como parte de uma resistência ao processo de secularização. Para o segundo, estes últimos bastiões da posse representam um nicho ainda não coberto pelo capital flexível internacional; a defesa de sua garantia aparece, neste contexto, como uma possibilidade de ampliação de mercado.

Entende-se, nesta conjuntura, que o Banco Mundial tenha respaldado no início dos anos 1990 o projeto Novos Alagados – Programa Ribeira Azul – que a AVSI desenvolvia em Salvador (ALBERTI, 2009; ZUIN, 2005), bem como que assumia a defesa de intervenções estruturais participativas em favelas na Conferência Habitat II. A mudança da perspectiva faz com que estes espaços – antes vistos como problema, agora como o início de uma solução – sejam legitimados como fruto "um investimento de

recursos implementados com o engajamento e esforço de grupos organizados de sem-teto" que deveria ser "reconhecido e integrado à cidade, aprimorado do ponto de vista urbano e social, mas certamente não eliminado e destruído" (MICHELINI, 2009, p.204).

A ONG assume, para tanto, o papel de intermediário preferencial. Anna Micheline (2009) destacava a importância do profissionalismo, da capacidade de autocrítica e da flexibilidade como características fundamentais para a condução de intervenções participativas em favelas. Corroborando com a perspectiva defendida pelo Banco Mundial, a socióloga da AVSI afirmava que por "essas razões, e pelo papel de intermediário entre os diferentes atores, essa função é melhor desempenhada por sujeitos externos, distintos dos órgãos públicos promotores e executores" (MICHELINI, 2009, p. 212).

Talvez seja justamente na busca deste intermediário externo ao poder público que se possa compreender que, a despeito dos interesses opostos envolvidos em cada um destes dois grandes movimentos, uma complexa trama tenha permitido sua associação momentânea. Nesta coesão incidental, compreende-se tanto o fato de que a Fundação Ford tenha financiado as ações da Pastoral de Favelas no Rio de Janeiro entre 1981 e 1986 (BRUM, 2018), quanto o apoio da CEE à atuação da AVSI em Belo Horizonte.

Nesta disputa pelos favelados, contudo, a balança parece ter pendido, com o passar dos anos, para a profissionalização e especialização das ONGs laicas. Analisando-se os dados do IPEA sobre as OSCs atuantes em Belo Horizonte nas questões referentes à habitação, meio ambiente e assistência social – ver Figura 62 –, observa-se que a participação nas organizações civis de natureza religiosa reduziu-se a apenas 6⁸⁷ em um contexto de mais de 692 OCs vigentes em 2020.

⁸⁷ Entre estas, cinco foram fundadas entre 1986 e 1994 e apenas uma em 2002 - cf. IPEA, Mapa das OSC.

Natureza Jurídica das OSC em Belo Horizonte (2020)

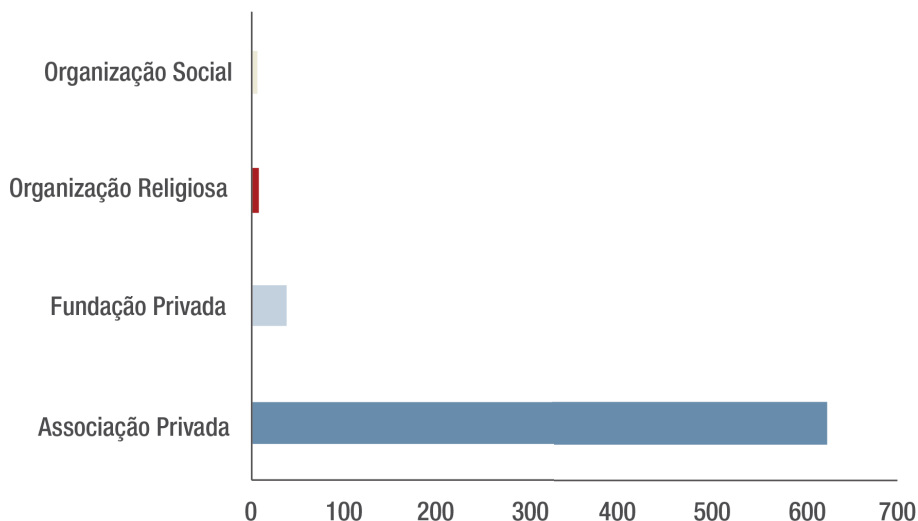


Figura 62 - Natureza Jurídica das OSCs atuantes em Belo Horizonte Atuantes em Habitação, Meio Ambiente e Assistência Social

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do IPEA. Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/analise-perfil.html?localidade=3106200>.

Se, numa perspectiva macro, a AVSI aparece como um híbrido entre a missão leiga e a especialização do Terceiro Setor, quando se analisam de forma aproximada suas redes e articulações locais e internacionais, este imbricamento torna-se mais complexo. A Figura 63 mostra o rearranjo constante entre instituições e agentes de ordens diversas – religiosos, missionários leigos, universidades e agências de financiamento internacionais, entes governamentais, instituições públicas, privadas e filantrópicas – que viabilizou a atuação da AVSI em Belo Horizonte entre os anos 1980 e meados dos anos 1990.

Observa-se, num primeiro momento, como Padre Pigi Bernareggi e Rosetta Brambilla aparecem como membros isolados da CL em Belo Horizonte. A chegada da AVSI, em 1981, amplia a presença da CL no território local e cria uma nova rede de proteção para as ações que ali vinham ocorrendo: não se tratava mais apenas da ação de religiosos e missionários engajados junto às causas populares, uma vez registrada junto ao MAE, e contando com seu apoio financeiro, AVSI representava também os interesses da CEE, como explicitava a Lei italiana n. 38/1979.

Verifica-se, no entanto, que a rede de agentes e instituições em que se insere a colaboração da AVSI muda de configuração após a aprovação do Profavela em janeiro de 1983: amplia-se a participação de setores e financiamentos públicos locais. Alberti (2009) relata seu envolvimento direto, como presidente da AVSI, e de Roberto Mingucci –

engenheiro da Universidade de Bolonha (UniBo) – em negociações junto a uma complexa rede figuras religiosas e políticas para conseguir viabilizar este projeto piloto. Sob esta nova conjuntura, ainda que a motivação inicial do então jovem casal Micheline em ir a Belo Horizonte fosse a possibilidade de realizar uma "missão seguindo o caminho de educação para fé do movimento CL" (ALBERTI, 2009, p. 19), constata-se um primeiro passo para a profissionalização da ação junto aos assentamentos precários com o envolvimento da Universidade de Bolonha e da PUC Minas. Por meio desta parceria inicial para urbanização do Primeiro de Maio, ainda sob forte influência do Padre Pigi, empregam-se pela primeira vez instrumentos então avançados para levantamentos topográficos (MINGUCCI, 2009).

Se o experimento piloto se viabiliza por meio de uma série de negociações com agentes locais, sua continuidade ocorreria em um contexto de menor incerteza; obtém-se, com o aval da Câmara Municipal, um contrato de cooperação técnica para regularização fundiária com a recém criada Urbel. Paralelamente, entre 1988 e 1989, inicia-se a parceria entre a Universidade de Bolonha e a PUC Minas para a capacitação em técnicas de levantamento topográfico automatizado em favelas e de Sistemas de Informação Georreferenciadas por meio de cursos de pós-graduação (MINGUCCI, 2009). Os Micheline, por outro lado, começam a amadurecer um método participativo (idem).

Junto à progressiva expertise da AVSI na urbanização participativa de vilas e favelas, paulatinamente constitui-se, em torno de sua atuação, a multiplicidade de atores públicos e privados que passaria a ser defendida por instituições internacionais para este tipo de intervenção: órgãos governamentais em distintos níveis e competências; comunidade e grupos diretamente afetados; organizações sem fins lucrativos ou ONGs como intermediários para a representação da população; setor privados de empresas e corpo técnico e profissional (MICHELINI, 2009). A ação missionária, portanto, profissionaliza-se à medida que se associa a novos atores e sua rede se complexifica. A AVSI distancia-se progressivamente das ações de caridade e aproxima-se dos organismos internacionais; torna-se referência nacional e internacional no assunto.

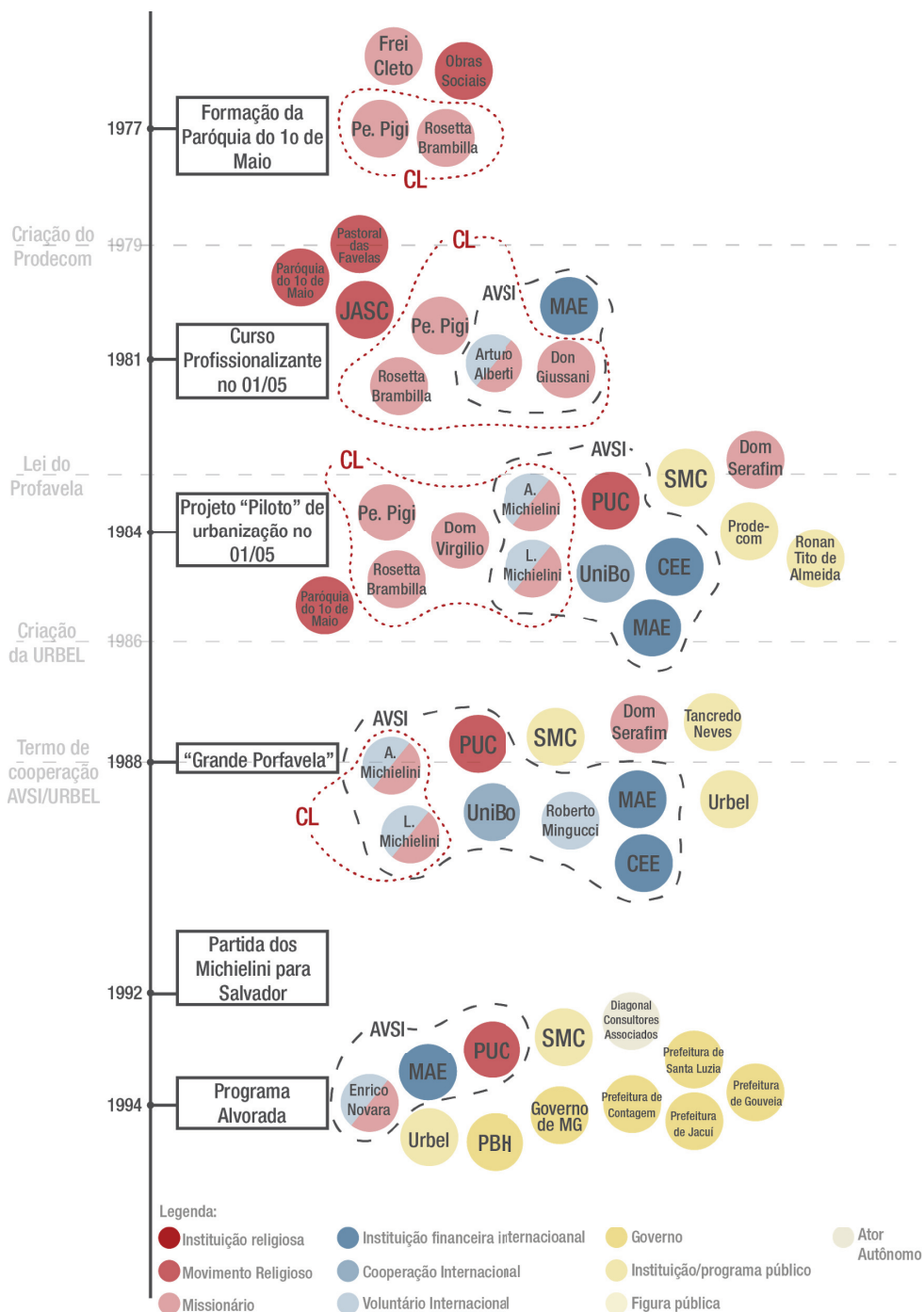


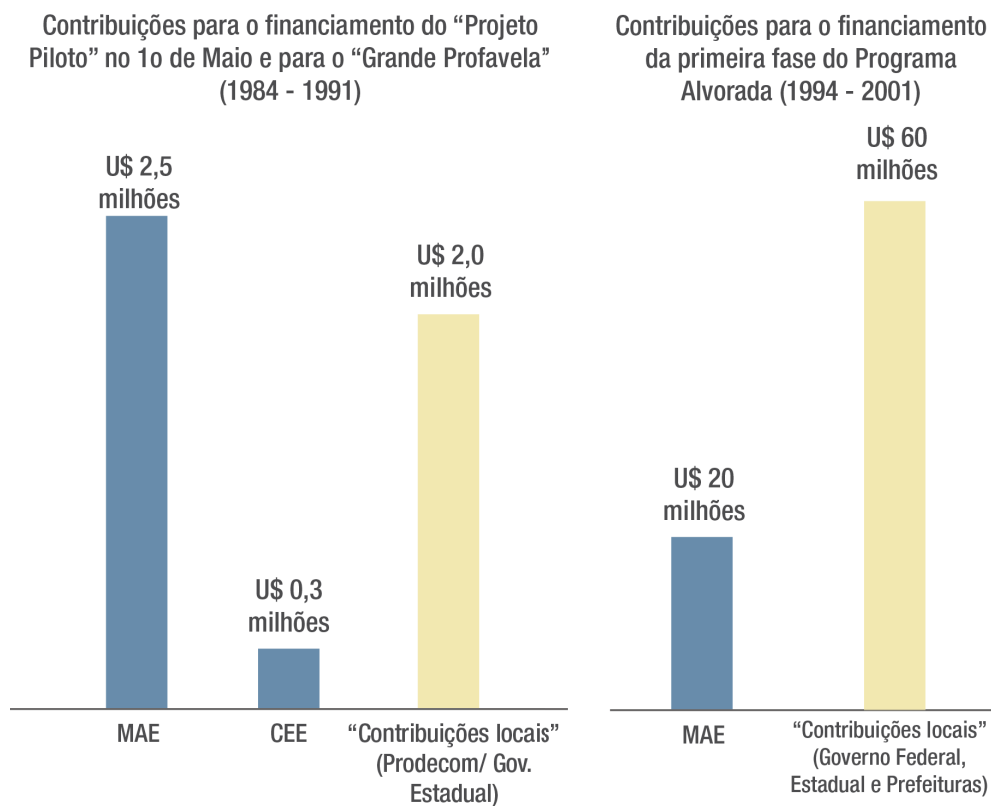
Figura 63 - Redes e conexões da AVSI em Belo Horizonte

Fonte: Produzido pelos autores com base em Alberti (2009), Bedê (2005), Novara (2003) e Bernareggi (2019).

Em 1992, os Michellini partem rumo a Salvador para condução do projeto de Novo Alagados (1993-2001) e a coordenação dos trabalhos da AVSI em Belo Horizonte é assumida por Enrico Novara, engenheiro sem uma vinculação clara com a CL⁸⁸. Para conduzir os trabalhos do Programa Alvorada em 1994 – cujo protocolo de intenções havia sido firmado como a gestão municipal anterior, em 1992 (CONTI, 2004) –, Novara contou com a participação de uma empresa privada, a Diagonal consultores associados, e de funcionários integrantes do corpo técnico da Urbel, deslocados de suas funções usuais para este fim (BEDÊ, 2005). Cristina Magalhães – funcionária da Urbel responsável pelo Programa Alvorada durante a gestão da Frente Popular em Belo Horizonte (1993-1996) – afirmava que, dentro dessa empresa pública, se tinha a impressão que o "Alvorada era uma outra empresa" (MAGALHÃES, 2005, *apud* BEDÊ, 2005, p.189). Por meio dos produtos da primeira fase do Programa Alvorada (1994-1996), parcialmente desenvolvidos nas vilas Apolônia e Ventosa e implantados na Vila Senhor dos Passos entre 1994 e 2005, constituiu-se um método de intervenção em favelas que serviria de base para os futuros Planos Globais Específicos (PGE), desenvolvidos ou contratados pela Urbel.

Paradoxalmente, coetaneamente à construção de um tipo de intervenção em vilas e favelas que preza pela autonomia de seu planejamento em relação às instituições governamentais, observa-se uma significativa ampliação da participação de recursos de investimentos públicos para sua realização. Se na primeira cooperação entre a AVSI e a Urbel os aportes do MAE e da CEE superavam os financiamentos locais, para o Programa Alvorada contou-se sobretudo com recursos públicos de diferentes instâncias governamentais – ver Figuras 64 e 65. O orçamento inicialmente destinado para o Alvorada não foi suficiente; foi preciso complementá-lo primeiramente "com um financiamento tomado pelo Município através do Programa Pró-Moradia" e, a partir de 2000, com recursos do Programa Habitar Brasil/BID e de contrapartida do Município (BEDÊ, 2005, p. 190).

⁸⁸ Em 2003, questionado sobre a relação entre a AVSI e a Igreja Católica, Novara assume uma postura distante sobre este aspecto e não menciona a sua vinculação ao CL: "Sou o coordenador para a América Latina de uma ONG internacional que surgiu na Itália em 1972 denominada Associação Voluntária para o Serviço Internacional – a AVSI. Ela atua por meio de organismos da sociedade civil, que começaram a desenvolver projetos em países em desenvolvimento. Trata-se de uma associação leiga que tem como princípio a doutrina social da Igreja." (NOVARA, 2003, p. 124)



Figuras 64 e 65 - Financiamento dos projetos de urbanização da AVSI em Belo Horizonte
 Fonte: Produzido pelos autores com base em dados disponíveis em UNCHS (2000).

Tal qual ocorrera com a questão da garantia da posse da terra urbana – que paulatinamente deixou de ser uma pauta de reivindicação dos setores progressistas da Igreja Católica para se tornar campo de inserção do capital internacional –, observa-se que a AVSI se distanciou de seu papel original de missão leiga do CL para assumir a postura de agente experto internacional em intervenções participativas. Estes deslocamentos são perceptíveis tanto em suas redes, quanto nas figuras que as legitimam. No início dos anos 1980, observa-se a forte presença de religiosos influentes – Dom Giussani, Dom Serafim e Mons. Moreira Neves, entre outros (ALBERTI, 2009). Em meados dos anos 1990, o reconhecimento de organismos internacionais ocupa este espaço: atividades da AVSI contam com o apoio do Banco Mundial e são apontadas como referência na Habitat II; em 1996, esta ONG é credenciada como membro consultivo do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) (ZUIN, 2005). Em ambos os casos, a síntese entre os dois grandes movimentos históricos opostos analisados ao longo deste artigo – a resistência católica e o avanço do capital financeiro internacional – revela-se contingencial.

Considerações finais

Por meio de uma sequência de saltos escalares – temporais e geográficas –, pôde-se evidenciar a transformação da AVSI em uma ONG atuante em urbanizações a partir de dois prismas opostos. A aproximação de nosso objeto de análise a cada uma destas perspectivas, seja a católica ou a do capital financeiro internacional, mais do que revelar continuidades, explicita disjunções, contradições, que talvez passassem incógnitas tanto nas grandes narrativas, quanto no exercício monográfico. Por um lado, AVSI, com sua estrutura híbrida, evidencia-nos um momento de confluência entre interesses opostos em torno do direito de posse; por outro, ao aproximar a lente do objeto novas fissuras e lacunas se revelam, trazendo nova complexidade à grande escala. Contrariando a tendência internacional de dismantelamento do planejamento estatal, tem-se, a partir do caso estudado, a consolidação de uma estrutura institucional para intervenções em favelas no âmbito da administração municipal.

A atuação da AVSI em Belo Horizonte, entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, explicita um momento de experimentação de um novo paradigma de planejamento, destinado a intervenções em vilas e favelas, no qual se articulam ONG, instituições religiosas e públicas e movimentos populares locais. Ante o vácuo de atuação do Estado, entre as décadas de 1960 e 80, atraiu-se, primeiramente, a atenção das organizações religiosas para os territórios populares. Contudo, junto às pressões e aos enfrentamentos sociais organizados pelo movimento dos favelados, verifica-se, no início dos anos 1980, a sincronicidade entre o início da atenção do poder público a estas localidades e a realização dos primeiros projetos de urbanização articulados pelo terceiro setor com recursos internacionais.

Uma série de contingências contribuiu para a conformação desta síntese momentânea entre posições divergentes que, em meados da década de 1980, confluirá para a defesa do direito de posse nos assentamentos informais em Belo Horizonte. A primeira delas seria a capacidade de agregação da figura de Bernareggi, que permanece no Brasil representando o CL e que constitui em torno de sua paróquia e da Pastoral de Favelas pontos focais de agenciamento entre as forças de resistência. Em seguida, destacam-se dois processos quase simultâneos e aparentemente contraditórios: a progressiva constituição de instrumentos legais e de corpo técnico no setor público para a urbanização de favelas em Belo Horizonte – nas figuras de Prodecom, Profavela e Urbel –, e o estabelecimento de projetos de cooperação internacional – seja financeira (MAE e CEE), seja de formação e competência técnica (UniBo). A institucionalização dos Planos Globais Específicos (PGE) após a conquista do mandato pela “Frente BH Popular”, em 1993, e sua posterior

vinculação ao Orçamento Participativo em 1998, deve-se, portanto, tanto aos desdobramentos das experiências narradas ao longo deste artigo, quanto à continuidade de gestões receptivas às pautas populares. Ao contrário do que se verifica em outras cidades brasileiras, em Belo Horizonte parte significativa das intervenções em favelas teve seus planos e obras contratadas com recursos municipais do Orçamento Participativo.

As experiências da AVSI em Belo Horizonte ultrapassam, portanto, fronteiras, e tomam rumos distintos de acordo com a escala de análise. No âmbito local, o Alvorada torna-se referência de método de intervenção em vilas e favelas (BEDÊ, 2005) e processos participativos conduzidos pelo Poder Público Municipal; os PGE enraízam-se na estrutura administrativa local, tanto na perspectiva orçamentária como procedimental. No âmbito internacional, os experimentos da AVSI integram as práticas replicáveis de “boa governança”, de participação social sob ação não governamental e promoção de amenidades urbanas em portfólios das instituições da cooperação internacional (BEDÊ, 2005). Os anos subsequentes – a segunda metade da década de 1990 e princípio da década de 2000 – representam um território fértil para o prosseguimento desta pesquisa, no sentido de seguir os atores e reavaliar os movimentos aqui detectados em conjunturas diversas, assim como seus efeitos e desdobramentos sobre a pauta da urbanização e da habitação nos territórios populares.

Referências

ALBERTI, A. Gli Inizi di AVSI a Belo Horizonte. *Cadernos PUC Minas*, v.16, n.18+19, p.17-27, 2009.

ALIANÇA PARA AS CIDADES. **A vez dos Alagados**: A construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador. São Paulo: Aliança de Cidades, fevereiro de 2008.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós-**: Revista do Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, no 20, p. 60- 74, dez. 2006.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993/1996**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Instituto de Geociências da UFMG, 2005.

BERNAREGGI, Pierluigi. **Entrevista concedida no dia 21 de outubro de 2019**, Belo Horizonte.

BONATO, Massimo. **Igreja Católica e Modernização Social**. A crise do catolicismo a partir da experiência missionária de um grupo de jovens italianos em Belo Horizonte nos anos 1960. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo [Tese de Doutorado], 2014.

_____. A Igreja Católica e as experimentações pastorais e missionárias na década de 1960: a experiência de Gioventù Studentesca no Brasil. **Pro-Posições**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 144-168, Dec. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2016-0093>. Acesso em: maio de 2020.

BRUM, Mário Sergio Ignácio. Opção pelos Pobres: A Pastoral de Favelas e a Reorganização do Movimento de Favelas no Rio de Janeiro na Redemocratização. **Estudos históricos** (Rio Janeiro), Rio de Janeiro, v. 31, n. 65, p. 413-432, dez. 2018 .

CAMISASCA, Massimo. **Comunió y Libertación**. La reanudación (1969-1976). Madri: Ed. Encuentro, 2004.

CAMPOS, Rebekah Brito Motenegro. **O Outro Loteador Popular**: os loteamentos populares associativos sob a participação e liderança do Padre Pigi Bernareggi. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Escola de Arquitetura da UFMG. Belo Horizonte, 2013.

CONTI, A.. A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o Plano Global Específico. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo (PUCMG)**, Belo Horizonte, v. 11, p. 189-216, 2004.

CNBB. **Solo Urbano e Ação Pastoral**. Documento resultante da 20ª Assembleia Geral da CNBB, Itaici, Fevereiro de 1982. Disponível em: <http://www.arquidioceserp.org.br/admin/admin/uploads/arquivos/550.pdf>>. Acesso em: 31/10/2019.

CRUZ, Edmar Pereira de, et al. **Vila Senhor dos Passos**. Disponível em: <http://www.favelaeissoai.com.br/comunidades/vila-senhor-dos-passos/> Acesso em: maio 2020.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (Org.). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DENALDI, Roberta. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo [Tese de Doutorado], 2002.

NOVARA, Enrico. A favela como patrimônio da comunidade: entrevista com Enrico Novara. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 124-129, Aug. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200010>. Acesso em: maio de 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira". **Estudos. Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, Apr. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100006>. Acesso em: maio de 2020.

FERREIRA, J.S.W. e MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: Bueno, Laura Machado de Mello e Renato Cymbalista (orgs.), **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento**. São Paulo: Annablume, 2007.

FONSECA, Cláudia Damasceno. **Arraiais e vilas d'El Rei: espaço e poder nas Minas setecentistas**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2011.

FRIDMAN, Fania. **Donos do Rio em nome do rei**: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Garamond, 1999.

ITALIA, Legge 15 dicembre 1971. **Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo**, n. 1222. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1971;1222>. Acesso em: maio 2020.

ITÁLIA, Legge 9 febbraio 1979, n. 38. **Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo**. Disponível em: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_01_07a.html. Acesso em: maio 2020

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social**: uma introdução à teoria do Ator-Rede. São Paulo: EDUFBA e EDUSC, 2012.

LATOUR, Bruno. **A ciência em Ação. Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. São Paulo: EDUSP, 2016.

LIMA, Júnia Maria Ferrari. **Bairro Concórdia em Belo Horizonte**: entrave ou oportunidade à cidade-negócio? Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais [Dissertação de Mestrado], 2009.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, 2010.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Nobel, 1991.

MARX, Murillo. **Nosso chão**: do sagrado ao profano. São Paulo: Edusp, 1989.

MINGUCCI, R. Rilievo ed Analisi Urbana: 25 Anni di Cooperazione Inter-universitaria. **Cadernos PUC Minas**, v.16, n.18+19, p.11-13, 2009.

MICHELINI, Anna. La Progettazione Partecipata negli Interventi di Recupero Urbano. **Cadernos PUC Minas**, v.16, n.18+19, p.203-213, 2009.

NOGUEIRA, A. S. **Sistemas de Status e Controle Social no Interior do Movimento de Luta por Moradia de Belo Horizonte (1985 – 1995)**: análise a partir de uma perspectiva Neoestrutural. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais [Dissertação de Mestrado], 2016.

POPULORUM PROGRESSIO, 1967. Disponível em: http://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html. Acessado em: maio de 2020.

PRATES, A. A. P.; ANDRADE, L. A. G. Notas Sobre o Modelo de Planejamento Participativo: O Caso de Minas Gerais. **Rev. Adm. públ.**, Rio de Janeiro, 19(2), p.132-152, abr./jun. 1985.

RABELO, Erica; FANTIN, Marcel. Prioridades e diretrizes das conferências habitat: entre o neoliberalismo e o bem comum. In: RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; SÁ, Ana Isabel; BRANDÃO, Marcela (orgs.). **I Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico**. Belo Horizonte: Fluxos, 2018. p. 930-947.

REVEL, Jacques. Micro-história, macro-história: o que as variações de escala ajudam a pensar em um mundo globalizado. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 434-444, Dec. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782010000300003>. Acessado em: maio de 2020.

RIBEIRO, Fernando Victor Aguiar. Os Direitos de Propriedade da Terra Urbana na América Portuguesa: o caso do município de São Paulo colonial. **História**, Franca, v. 36, e1, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-436920170000000001>. Acessado em: maio de 2020.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Evolução Urbana do Brasil 1500-1720**. São Paulo: Editora Pini Ltda., 2001.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

UN. **Report of The United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)**, Istambul, June 1996.

UNCHS. **Putting the Urban Poor on the Map: An Informal Settlement Upgrading**, Nairobi: UNCHS, 2000.

URBEL. **Plano Global Específico da Vila Primeiro de Maio: Levantamento de dados e diagnóstico**. Vol. 1. URBEL, Belo Horizonte, Fevereiro de 2011.

ZUIN, Valentina. **All that Glitters is Not Gold: Unexpected Lessons from a Slum Upgrading Program in Brazil**. Department of Urban Studies and Planning Massachusetts Institute of Technology [Dissertação de mestrado], 2005.

PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: PEDREIRA PRADO LOPES NA VANGUARDA DE POLÍTICAS URBANAS EM VILAS E FAVELAS

Susan Oliveira
Anderson Chagas

Este artigo faz parte de uma série de estudos relacionados ao território da favela Pedreira Prado Lopes (PPL), localizada em Belo Horizonte/MG, que vêm sendo realizados pelo Grupo de Pesquisa Indisciplinar⁸⁹ por meio do Método Cartográfico Indisciplinar⁹⁰, nas pesquisas Territórios Populares (TP)⁹¹ e Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo (OP) em Belo Horizonte (BH)⁹². Também, nos projetos de extensão Urbanismo Biopolítico⁹³ e Geopolítica e Cidades - ambos projetos de extensão pertencentes ao programa de extensão IndLab e nos debates do Grupo de

⁸⁹ O grupo de pesquisa Indisciplinar atua na elaboração de cartografias do processo de neoliberalização e produção biopolítica atrelados à produção contemporânea do espaço urbano. Mais informações estão contidas na fanpage disponível em: <<https://www.facebook.com/indisciplinar.ufmg/>> ou na Wiki disponível em: <<http://wiki.indisciplinar.com/index.php?title=Indisciplinar>>. Acesso em 15 de abril de 2020.

⁹⁰ O método cartográfico desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Indisciplinar, da Universidade Federal de Minas Gerais, apoia-se no pensamento de alguns filósofos pós-estruturalistas franceses como Bruno Latour e seu conceito da Teoria-Ator-Rede (TAR) e das cinco fontes de incertezas e no conceito de rizoma de Deleuze e Guattari. A hibridação desses conceitos permite uma análise da produção do espaço urbano por meio das controvérsias que emergem dos diversos atores, humanos e não humanos, trazendo à tona suas contradições, diferenças, tensões e disputas de poderes entre os diversos campos de força. Para mais informações sobre o método ver o artigo "Método Cartográfico Indisciplinar: da Topologia à Topografia do Rizoma" em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus19/?sec=4&item=6&lang=pt>>. Acesso em 18 de maio de 2020.

⁹¹ A pesquisa Territórios Populares: reestruturação territorial, desigualdades e resistências nas metrópoles brasileiras é coordenada pelas Professoras Marcela Silvano Brandão Lopes e Natacha Rena e faz parte da rede nacional de pesquisadores, coordenada pela Profa. Dra. Raquel Rolnik (LabCidade/USP) Mais informações disponíveis no blog da pesquisa em: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/>> e na fanpage, em : <https://www.facebook.com/pg/Territ%C3%B3rios-Populares-Centro-Expandido-BH-395212114389024/posts/?ref=page_internal>. Acesso em 28 de março de 2020.

⁹² Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte é um projeto de pesquisa que se propõe a investigar a participação popular nos processos de elaboração do Orçamento Participativo (OP) e a implantação das obras aprovadas nos territórios da: favela Pedreira Prado Lopes (PPL), Vila Senhor dos Passos, Vila Primeiro de Maio. Mais informações sobre a pesquisa disponíveis no site e na fanpage, respectivamente, em: <<https://opbh.cartografia.org/>> e <<https://www.facebook.com/Cartografia-do-Or%C3%A7amento-Participativo-em-Belo-Horizonte-100523074625554>>. Acesso em 30 de abril de 2020.

⁹³ Para mais detalhes sobre a Plataforma de Urbanismo Biopolítico e a pesquisa sobre o processo de desenvolvimento da Operação Urbana Consorciada Nova BH e a sua reformulação em Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Leste Oeste, visitar a Plataforma de Urbanismo Biopolítico, disponível em: <<http://pub.indisciplinar.com/ouc-nova-bhaclo/>>. Acesso em 28 de março de 2020.

Estudos (GE) Lagoinha⁹⁴ e no Trabalho de Conclusão de Curso da pesquisadora coautora deste artigo Susan Oliveira.

No Brasil, a conquista dos instrumentos legais para a atuação no solo urbano e as políticas públicas participativas imbricadas nesse mesmo tema estão diretamente ligadas à luta pela reforma urbana e sua unidade popular. Esse movimento composto por diversas entidades da sociedade civil⁹⁵ garantiu a criação dos artigos 182 e 183 no II Capítulo - Da Política Urbana - na Constituição Federal de 1988⁹⁶, que tratam sobre a função social da propriedade e lei do usucapião, regulamentados posteriormente pelo Estatuto da Cidade⁹⁷ em 2001.

A atual investigação busca evidenciar o pioneirismo da PPL na aplicação das políticas de urbanização e habitação de interesse social em vilas e favelas em Belo Horizonte, especificamente as conquistadas durante a década de 1990 e início dos anos 2000 via Orçamento Participativo (OP)⁹⁸, bem como a participação popular na condução de tais questões. Para isso, faz-se uma breve análise transescalar e histórica acerca da pauta

⁹⁴ O GE Lagoinha é formado pelas pesquisadoras Gabriela Bitencourt (arquiteta e urbanista formada pela UFAL e mestranda no programa de pós-graduação em PACPS pela EA/UFMG), Carolina Nasser (advogada formada pela UFMG e doutoranda na Faculdade de Direito/UFMG) Susan Oliveira (graduanda em Arquitetura e Urbanismo/UFSC, em mobilidade acadêmica na EA/UFMG) e por Natacha Rena (professora doutora da EA/UFMG, líder do grupo de pesquisa Indisciplinar).

⁹⁵ Algumas dessas entidades eram: a Federação Nacional dos Arquitetos, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), o Movimento em Defesa do Favelado (MDF), a Associação dos Mutuários e a Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (Famerj). Diversas lideranças sociais, movimentos populares por moradia, entidades profissionais, setores acadêmicos, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, parlamentares, servidores públicos e pela Igreja Católica, representada pelas Pastorais ligadas à Teologia da Libertação (JÚNIOR; UZZO, 2015).

⁹⁶ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.” Disponível em:

<https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_07.05.2020/ind.asp>. Acesso em 26 de julho de 2020.

⁹⁷ O Estatuto da Cidade tem o papel de complementar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, por meio de instrumentos urbanísticos técnicos-jurídicos que, de acordo com Ferreira (2004), dão maior controle do Estado na especulação imobiliária, assim como na implementação de políticas que viabilizem o desenvolvimento da função social da propriedade da cidade e propriedade e da gestão urbana participativa e democrática, por exemplo: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o IPTU Progressivo e Direito de Preempção.

⁹⁸ Para mais informações sobre como ocorre o processo do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, ver notas de rodapé 53, 54 e 58 e as páginas 11 e 12.

urbana relacionada a aglomerados subnormais⁹⁹ e participação em políticas públicas para cidades inclusivas no Brasil, identificando os debates e lutas que antecederam as práticas de OP na PPL e que colaboraram para sua efetivação.

Planejamento urbano para quem?

O planejamento urbano brasileiro tem sua origem nos primeiros anos do período industrial e republicano, sob o discurso de embelezamento e melhoramento (VILLAÇA, 1999). Segundo Maricato (1999), esses planos foram fundamentados no modelo urbanístico europeu e implantaram bases para o aparato fundiário e imobiliário nas grandes cidades brasileiras, que corroboraram para um urbanismo modernista segregador. Nos centros das cidades - onde residia a classe dominante - se desenvolveram grandes obras sanitárias, viárias e paisagísticas, as quais expulsaram a população pobre dessas regiões. A exclusão do mercado imobiliário formal obrigou essas pessoas a ocuparem as regiões desabastecidas de infraestrutura urbana¹⁰⁰ (morros, regiões periféricas) e distantes da cidade planejada.

A partir de 1930¹⁰¹ a industrialização do país se intensificou e com ela também o crescimento dos centros urbanos. Em virtude de políticas desenvolvimentistas dadas pelo fortalecimento do Estado desde a Era Vargas até o governo de João Goulart, Ferreira (2005) aborda que houve um grande fluxo de trabalhadores do campo e imigrantes para os centros urbanos, intensificando o problema habitacional já existente. Nas metrópoles¹⁰², não havia moradias, nem planejamento, nem políticas públicas

⁹⁹ Termo utilizado pela primeira vez no censo de 1991, o “Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros.” Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?id=1&idnoticia=2051&view=noticia>. Acesso em 30 de abril de 2020.

¹⁰⁰ Saneamento básico, iluminação, coleta de lixo, transporte público, escolas, hospitais, creches, emprego, coleta de lixo etc.

¹⁰¹ Para Maricato (1999), a Revolução de 1930 diferentemente de ter revolucionado o cenário nacional e democrático, conduziu o país à transformação capitalista.

¹⁰² Belo Horizonte é um exemplo disso, pois ela foi edificada a partir das diretrizes modernistas para acolher a oligarquia mineira da época. O melhoramento e o embelezamento fazem parte de sua história desde antes de sua construção com a expulsão de moradores que viviam no antigo Curral Del Rey - fazenda que havia no local. Depois, com a cidade já edificada, seu planejamento não comportava a classe operária que construiu a cidade, apenas a elite da época e funcionários públicos. Dessa forma, as primeiras favelas foram crescendo ao redor da nova capital, compreendida pelo limite da Avenida do Contorno, abrigando a classe trabalhadora e os imigrantes que chegavam. Entre essas comunidades estão a Pedreira Prado Lopes (PPL) e a Vila Senhor dos Passos, assim como o bairro da Lagoinha.

suficientemente preparadas para abrigar de forma digna toda a massa operária recém-chegada.

Nesse mesmo momento histórico, o Estado de Bem-Estar Social na Europa pós-guerra expandia o crescimento do capitalismo internacional e, com isso, muitas multinacionais se inseriram no país. Na lógica da cidade-eficiente, o planejamento urbano passou a ser substituído pela funcionalidade, técnica e ciência nas metrópoles. Consolidaram-se sob o ideal modernista/funcionalista, segundo Maricato (2000a), inserindo padrões que não condiziam com a realidade latino-americana, o que contribuiu para modernização incompleta ou excludente da urbe brasileira.

A cidade legal, assistida e regulamentada pelo Estado, restringia-se às regiões ocupadas pela classe social dominante, enquanto a ilegal, escassa de planejamento, estrutura e ignorada pelo mercado imobiliário restrito, crescia nas periferias (MARICATO, 2000a). Os precários aparatos públicos legais de infraestrutura urbana, em conjunto com política de remoção, tornaram as metrópoles socioespacialmente desiguais, com inchamento das favelas autoconstruídas desprovidas de serviços essenciais. Essa situação suscitou greves e mobilizações populares por melhores condições de vida e trabalho.

Durante o regime militar, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) ampliou a malha urbana do país. Em relação à habitação, por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), foram construídos milhares de conjuntos habitacionais, no entanto em locais desprovidos de serviços básicos - saneamento, transporte público, escolas, hospitais, creches, emprego, coleta de lixo etc.¹⁰³

Apesar da construção de 4,8 milhões de moradias pelo sistema SFH/BNH, a desigualdade socioespacial se acentuou. Vultosos investimentos se concentraram em áreas centrais das cidades, verticalizando-as e contribuindo para o aumento especulativo do solo, ao mesmo tempo em que as habitações sociais¹⁰⁴ foram construídas em regiões de infraestrutura urbana precária e não atendiam a população com renda inferior a cinco salários mínimos. Ainda, segundo Maricato (1999), a distribuição de muitas moradias sociais ocorreu de forma clientelista¹⁰⁵, favorecendo a exclusão da cidade normatizada.

¹⁰³ “A ilegalidade é portanto funcional - para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. (...) é muito disfuncional: para (...) a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania” (MARICATO, 2000a, p. 123).

¹⁰⁴ Construídas com o auxílio dos programas de política pública habitacional do governo federal.

¹⁰⁵ “A “distribuição” das moradias populares foi uma das maiores fontes de troca de favores que contribuiu para a reeleições sistemáticas de políticos clientelistas, além de contribuir também para a alta inadimplência no

Redemocratização do país, reforma urbana e políticas participativas

O processo brasileiro de industrialização e urbanização criou um arcabouço legal segregacionista, gerando desigualdades e insatisfação social que culminaram na organização de forças progressistas que iniciaram a luta pela reforma urbana nas décadas de 1950 e 1960¹⁰⁶. Segundo Bonduki (2018), em 1963 ocorreu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU)¹⁰⁷, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (Ipase)¹⁰⁸, com o objetivo de criar instrumentos de regulamentação do solo para delimitarem o crescimento urbano e o controle do mercado imobiliário, inserindo a pauta urbana nas reformas de base.

Após o golpe militar de 1964, estabeleceu-se um cenário de autoritarismo político, dissolveram-se organizações civis que reivindicavam reformas sociais, inclusive urbanas, e se estabeleceu um urbanismo funcionalista tecnocrático e centralizador (FERREIRA, 2003)¹⁰⁹. Com a reabertura política no final dos anos 1970, as articulações sociais ganharam

pagamento das prestações, já que a relação de favor não permitia a cobrança mais rigorosa” (MARICATO, 1999, p. 22).

¹⁰⁶ Como parte desse movimento, em 1959 surgiu em Belo Horizonte (BH) a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH), dissolvida no período da ditadura militar. Segundo Samuel Oliveira (2012), a FTFBH reuniu associações comunitárias de diferentes comunidades - em 1964 havia 55 entidades - sem discriminar posicionamentos políticos ou religiosos, e tinha o apoio de setores religiosos, sindicatos, partidos políticos e autoridades. BH foi planejada para a elite republicana vinda de Ouro Preto, antiga capital do estado, e em seu plano, os operários - muitos dos quais construíram a própria cidade - foram completamente desconsiderados. Assim, os trabalhadores que chegaram à cidade em busca de melhores condições de vida foram obrigados a se fixarem em regiões periféricas da cidade formal, desabastecidas de serviços urbanos, habitações e infraestrutura necessária.

¹⁰⁷ Segundo Bonduki (2018), as pautas discutidas no SHRU foram: “A situação habitacional do país: exposição e análise das condições; a habitação e o aglomerado humano; a reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação; a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação” (BONDUKI, 2018, p.22 e 23).

¹⁰⁸ Além da promoção pelo IAB e apoio do Estado por meio do Ipase, o SHRU contou com a presença de profissionais de diversas áreas: “(arquitetos, advogados, assistentes sociais, economistas, engenheiros, professores, sociólogos, líderes sindicais e deputados), vindos de diversas áreas do Brasil” (BONDUKI, 2018, p.22).

¹⁰⁹ Sobre o planejamento urbano funcionalista: “Ermínia Maricato já elencou, em outras ocasiões, os principais problemas dessa metodologia tradicional de planejamento urbano: o descasamento entre o conteúdo regulatório e jurídico dos planos urbanísticos mais tradicionais e a realidade da gestão operacional das dinâmicas urbanas; a inversão de prioridades na alocação dos investimentos públicos, geralmente definidos segundo os interesses dos setores privados, o descontrole sobre os processos de fiscalização do aparato regulatório criado pelo próprio plano, dando margem à corrupção generalizada; a absoluta incapacidade dos planos em atingir a cidade informal; e um jargão tecnocrático e arrogante que intensifica o distanciamento do planejador da população, em especial da de baixa renda” (FERREIRA, 2003, p.4).

maior visibilidade e relevância política¹¹⁰. Os movimentos populares retomaram pauta da reforma urbana¹¹¹ com a defesa de reestruturar as políticas de regularização dos loteamentos ilegais, infraestrutura e equipamentos urbanos.

Nesse cenário de exigência social por liberdade política e democratização do acesso à terra urbana e habitação, em 1985 se origina o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Com o fim da ditadura militar, o MNRU se expandiu nacionalmente, e sua composição heterogênea foi fundamental para a articulação popular durante a Constituinte. Conforme Júnior e Uzzo (2015), a principal bandeira do movimento era a defesa do direito à cidade, caracterizado por: (i) cumprimento da função social da cidade; (ii) políticas democráticas e participativas nas gestões das cidades; (iii) garantia de justiça social e qualidade de vida digna a toda a população; (vi) estabelecimento da função social da propriedade; e (v) criação do usucapião urbano e coletivo¹¹².

No sentido prático ligado ao planejamento urbano, as entidades envolvidas no MNRU¹¹³ promoveram a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, que definiu “instrumentos urbanísticos de controle fundiário e de participação democrática na gestão urbana” (MARICATO, 2000a, p. 145). A Emenda foi assinada por 130.000 eleitores brasileiros e teve como principal conquista a inclusão dos artigos 182 e 183 no capítulo de reforma urbana na Constituição Federal, estabelecendo a função social da propriedade a partir de ferramentas que controlem a produção do espaço urbano (FERREIRA, 2005)¹¹⁴.

¹¹⁰ A mobilização popular foi inicialmente levantada pelo Movimento de Defesa do Favelado (MDF), tendo apoio de sindicatos, profissionais de diferentes áreas e entidades como Igreja Católica, a qual teve um importante papel com o lançamento de um documento que defendia a função social da propriedade urbana chamado “Ação Pastoral e o Solo Urbano”. Em 1979 houve uma primeira conquista desse movimento, com a aprovação da Lei 6766, que regulamentava o parcelamento do solo e penalizava o loteador irregular. (FERREIRA, 2003).

¹¹¹ Em Belo Horizonte, surge a União de Trabalhadores de Periferia (UTP) em 1974, sucessora da Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH), extinta pela ditadura militar. A UTP foi uma importante organização social constituída por associações de vilas e favelas e lideranças comunitárias, como seu Liberalino Alves, líder comunitário da Pedreira Prado Lopes. Durante a década de 1980 a UTP teve sua sede dentro da PPL.

¹¹² Em uma escala mundial, a preocupação com o crescimento desproporcional e sem planejamento das cidades, especialmente dos países do Sul-Global, reuniu o Clube de Roma e a Organização das Nações Unidas (ONU) na Conferência de Vancouver em 1976, onde se originou Programa Habitat da ONU. Conforme Antonucci, Kato, Zioni e Alvim (2009), o Programa Habitat buscava atuar como um agente entre os interesses dos países desenvolvidos e o dos em desenvolvimento, trazendo discussões sobre desenvolvimento sustentável ligado a questões sociais e ambientais, pautando o direito à moradia digna a todos os seres humanos.

¹¹³ Para mais informações sobre quais entidades estavam envolvidas no MNRU, ver a nota de rodapé 09.

¹¹⁴ Sobre os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ver a nota de rodapé 10.

Após a Constituinte, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)¹¹⁵ para pressionar o Congresso Nacional para regulamentar os artigos urbanísticos na Constituição. Foram 13 anos de negociações contra setores imobiliários conservadores para a aprovação da Lei Federal 10.257, que regulariza os instrumentos urbanísticos pelo Estatuto da Cidade¹¹⁶. A pauta do direito à cidade e participação foi o tema da Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos - Habitat II¹¹⁷, ocorrida em 1996, posteriormente à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como ECO-92¹¹⁸.

Ainda na década de 1990, ocorre a introdução do modelo neoliberal hegemônico no país, o que Dagnino (2004) chama de confluência perversa¹¹⁹. Em meio às históricas conquistas mencionadas, a entrada das políticas neoliberais nos processos de participação impõe uma controvérsia entre o Estado regulador do espaço urbano e o não intervencionismo econômico e político estatal como forma de incentivar a competitividade entre as cidades e facilitar a entrada do país do “Primeiro Mundo” (FERREIRA, 2004). Mesmo com diversas experiências municipais democráticas¹²⁰,

¹¹⁵ Segundo Maricato (2000a), em 1979 movimentos sociais, arquitetos e urbanistas, acadêmicos e Igreja Católica, por meio da iniciativa da Comissão Pastoral da Terra CPT (CNBB) criaram a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), organização que daria origem ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Para mais informações sobre o FNRU, ver a nota de rodapé 32.

¹¹⁶ Conforme explicitado na nota de rodapé 11.

¹¹⁷ “A Agenda Habitat II constitui um texto pleno da defesa do direito à cidade para todos, contra a exclusão social urbana, mesmo levando em conta a forma vaga de seu texto. Ela foi assinada por todos os governos que tinham representação em Istambul (os que respeitam e os que não respeitam os direitos humanos) e foi aprovada também pelas organizações não-governamentais” (MARICATO, 2000a, p.131). Ainda, o Habitat II tratou da participação civil na condução das políticas públicas, dentro das diretrizes vinculadas ao desenvolvimento sustentável das cidades.

¹¹⁸ Durante o processo de disputas e negociações na tramitação da lei que regulamenta o capítulo da reforma urbana, o MNRU se tornou FNRU, o qual deu prosseguimento às lutas de entidades sociais em busca de cidades mais justas e democráticas. O FNRU ainda atua como representante da sociedade civil na esfera institucional no que tange a temas de desenvolvimento urbano democrático e sustentável das cidades brasileiras. Segundo Júnior e Uzzo (2015), na década de 1990 entidades ligadas ao FNRU participaram da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a ECO-92, e também da Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos - Habitat II realizada em Istambul em 1996, as quais trataram sobre gestão participativa das políticas urbanas, direito à moradia e cidade e sustentabilidade.

¹¹⁹ Segundo Dagnino (2004), o processo da construção da democracia no país foi acompanhado por dois projetos políticos: (i) democratização e participação da sociedade civil na construção e decisão de políticas públicas; (ii) encolhimento do Estado com a redução da intervenção estatal na economia e responsabilidade social, transferindo essa última para a sociedade civil.

¹²⁰ A partir da Constituição Cidadã, a década de 1990 foi marcada por diversas experiências de gestão participativa nos municípios brasileiros, como: Plano Diretor para cidades acima de 20.000 habitantes, Conselho Gestor de Políticas Públicas e Orçamento Participativo, que será abordado adiante.

principalmente conduzidas por gestões do PT¹²¹, a política nacional conduzida pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso seguia o ideal de globalização. O plano de governo seguia as medidas recomendadas pelo Consenso de Washington¹²², englobando tanto a liberdade de mercado quanto o desmonte do Estado, o que gerou mais concentração de renda e o crescimento da exclusão socioespacial¹²³. Diferentemente disso, durante o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva/ Partido dos Trabalhadores (PT), é criado o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades - ligação direta com a histórica luta pela reforma urbana -, legitimando a atuação da sociedade civil na gestão pública em escala nacional.

Belo Horizonte: mobilização social e planejamento urbano em vilas e favelas

Encomendada pela elite da região como a nova capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte (BH) não considerou em seu planejamento a moradia para trabalhadores de baixas classes sociais (GUIMARÃES, 1992)¹²⁴. Como resultado, paralelamente à inauguração da cidade surgiram as primeiras favelas, as quais passaram por diversas intervenções ao longo do tempo que fragmentaram sua estrutura socioespacial por desconsiderarem suas especificidades.

Com o processo de industrialização no século XX e a chegada de trabalhadores e imigrantes à capital, os assentamentos informais se expandiram em virtude da urbanização

¹²¹ Segundo Jorge Bittar (1992), o “modo petista de governar significa: a participação popular como forma de permitir o controle do Estado pela sociedade e de contribuir para a mudança na correlação de forças entre classes dominantes e populares; a inversão de prioridades de governo, que significa assumir a dívida social e garantir o direcionamento dos principais investimentos públicos para as áreas carentes; a desprivatização do Estado, que se materializa, por exemplo, no combate à corrupção e à prática clientelista; a efetivação de uma política de alianças que garanta sustentabilidade política para a realização dos programas de governo; por último, a politização do conflito com o capital privado. O modo petista de governar, assim caracterizado, pretende se constituir em alternativa ao discurso e à prática da privatização e do Estado mínimo do projeto neoliberal, sem se restringir, contudo, ao discurso estatizante vinculado ao socialismo.” (BITTAR, 1992, p. 22).

¹²² O Consenso de Washington é um conjunto de medidas criadas em 1989 por instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, as quais defendem a soberania absoluta do mercado e a redução do Estado para a adesão à globalização e ao capitalismo global. Essas recomendações foram amplamente utilizadas para inserir o modelo neoliberal nos países emergentes, principalmente na América Latina durante os anos 90.

¹²³ Diferentemente disso, durante o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva/ Partido dos Trabalhadores (PT), é criado o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades - ligação direta com a histórica luta pela reforma urbana -, legitimando a atuação da sociedade civil na gestão pública em escala nacional (JÚNIOR; UZZO, 2015).

¹²⁴ Conforme explicitado na nota de rodapé 16.

formalista e segregadora que visava manter longe do centro urbano e, da cidade formal, essa parcela da população via políticas de remocionistas, como as executadas sob a Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (Chisbel)¹²⁵. As condições desiguais geraram insatisfação popular, então a partir da década de 1950 surgiram diversas associações comunitárias e movimentos sociais, como a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH)¹²⁶, que reivindicavam melhores condições de vida e lutavam por uma cidade mais justa.

Durante o regime militar, essas organizações populares foram desmobilizadas, retomando suas atividades somente no final dos anos 1970 sob um movimento mais estruturado com o apoio da Pastoral da Favela (PF) - ligada à Teologia da Libertação¹²⁷ -, que atuava nas favelas por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)¹²⁸. Nesse momento, importantes atores da luta por direitos e qualidade de vida da população de baixa renda foram originados, como a Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas (FAMOB) e a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP)¹²⁹ (CONTI, 2004).

Em resposta às mobilizações populares e à necessidade de introdução de posturas democráticas institucionais, criou-se em 1979, a nível estadual, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom)¹³⁰. Bedê (2005) relembra que, a partir do Prodecom, as favelas passaram a ser reconhecidas como parte do tecido urbano,

¹²⁵ Criada em 1971 para substituir o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DBP), a Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (Chisbel) era o órgão da Prefeitura responsável pela remoção forçada de favelas e ocupações urbanas informais, com o objetivo central de alargamento e abertura de novas vias.

¹²⁶ Sobre a criação da Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH), ver a nota de rodapé 20.

¹²⁷ Conforme Rodrigo Camilo (2011), a Teologia da Libertação é um movimento de uma ala progressista da Igreja Católica no qual se tem como ideal: “Uma forte crítica moral e social do capitalismo dependente, o desenvolvimento de comunidades de base cristãs entre os pobres como uma nova forma de Igreja e, especialmente, uma opção preferencial pelos pobres e a solidariedade com sua luta de autolibertação” (CAMILO, 2011, p. 3). Organizado a partir de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), as Pastorais envolvidas buscam o desenvolvimento de uma consciência crítica por meio do trabalho de base. Esse movimento surgiu durante a década de 1960, momento em que muitos países viviam cortes de direitos com ditaduras militares.

¹²⁸ De acordo com Alfio Conti (2004), a Pastoral da Favela (PF) tinha como objetivo organizar e conscientizar a população das comunidades para que eles mesmos compreendessem suas necessidades e pudessem reivindicá-las e criar canais com o poder público. Essas discussões se davam nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), onde se discutiam a função social da propriedade e o direito à cidade.

¹²⁹ Mais informações sobre a criação da União dos Trabalhadores da Periferia (UTP) na nota de rodapé 25.

¹³⁰ O Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom) existiu entre 1979 e 1983, e ele proporcionou o contato direto das demandas sociais com o poder público e se inseriu somente nas comunidades que possuíam algum tipo de organização social. O Prodecom atuou nas favelas em obras de infraestrutura urbana, como: “(...) habitação popular, legalização de terras urbanas, melhorias urbanas em favelas e bairros da periferia, nutrição e abastecimento, serviços comunitários.” (CONTI, 2004, p.192).

substituindo a abordagem estatal remocionista pela urbanização¹³¹. Além de planos de urbanização em vilas e favelas, esse programa também estabeleceu a participação popular na gestão pública¹³².

A partir da década de 1980 os programas estaduais foram descentralizados e ficou a cargo dos municípios a responsabilidade do planejamento urbano para assentamentos irregulares. Em 1984 foi regulamentada a lei municipal que instituiu o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela)¹³³ e incorporou mais de 120 favelas ao zoneamento de Belo Horizonte com parâmetros definidos por meio do Setor Especial 4 (SE-4). O Profavela tinha como objetivo a urbanização e regularização jurídica das favelas desvinculado de obras urbanísticas integradas, tal qual o Prodecom, atuando de forma pontual nas comunidades por meio do órgão responsável pelas políticas de urbanização em BH, a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel)¹³⁴. Ainda, Conti (2004) aborda que as obras desenvolvidas pelo Profavela contaram com o apoio de ONGs internacionais¹³⁵.

Mesmo após o Prodecom e o Profavela, 20% da população belo-horizontina vivia em mais de 170 vilas e favelas em 1993 (PBH, 2000). Nesse contexto e no mesmo período

¹³¹ Sobre isso, Maricato (2003) coloca: “Depois de relutar em reconhecer essa realidade, o Estado, no Brasil, abandonou o discurso da remoção pelo discurso da urbanização de favelas. Essa mudança se consolidou nos anos 80, quando muitos governos municipais perceberam que era mais viável economicamente, e até mais urgente, se levarmos em conta as normas de saúde pública, realizar a urbanização das favelas do que remover seus moradores para novas moradias. A urbanização implica, no mínimo, iluminação, água tratada, esgoto, drenagem, coleta de lixo, circulação viária e de pedestres e eliminação dos riscos de vida” (Maricato, 2003, p.5).

¹³² Conforme Bedê (2005), o Prodecom, a participação da sociedade civil se deu por responsabilizar os próprios moradores das favelas na condução e execução das obras de infraestrutura urbana, desenvolvidas em mutirões organizados por associações e lideranças comunitárias que gerenciavam o orçamento recebido pelo poder público.

¹³³ Segundo Conti (2004), o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela) tinha como objetivo a legalização dos terrenos em assentamentos informais e introduzir questões ligadas ao direito à cidade. Segundo o autor, as ações do Profavela estavam ligadas a dois objetivos principais: “1. reconhecer como legítima a ocupação de assentamentos subnormais, criando condições técnicas e jurídicas para que essa legitimidade fosse oficializada; 2. reconhecer como legítimo o direito da população favelada de usufruir os benefícios da cidade, criando condições técnicas para as melhorias urbanas” (CONTI, 2004, p. 194).

¹³⁴ Criada em 1983 a partir da antiga Empresa Pública de Ferro de Belo Horizonte (Ferrobel), a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) é a empresa pública municipal responsável por implementar políticas de urbanização e habitação para a população de baixa renda através da Política Municipal de Habitação Popular. Informações retiradas do site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>>. Acesso em 07 de maio de 2020.

¹³⁵ As ONGs financiavam 50% dos projetos e exigiam a mesma quantia de contribuição pelos parceiros locais (CONTI, 2004). As duas organizações responsáveis pelas ações em parceria com o Profavela foram: a Associazione dei Volontari del Soccorso Internazionale (AVSI), italiana, e a Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), alemã. Elas atuavam em obras de melhoria da infraestrutura das favelas, regularização fundiária e no fortalecimento da comunidade (CONTI, 2004).

temporal, o cenário administrativo da capital sofreu significativa mudança na tentativa de implementar políticas que atendessem de forma mais efetiva a população de baixa renda. Nacionalmente, iniciava-se um processo de democratização da esfera pública a partir da Constituição de 1988, e em BH isso se consolidou a partir da vitória de Patrus Ananias/PT - Frente BH Popular¹³⁶ - na eleição de 1992 para prefeito municipal. A gestão de Patrus introduziu políticas democráticas e participativas no município, as quais foram direcionadas para atender principalmente às demandas das camadas populares via políticas urbanísticas e habitacionais de gestão compartilhada¹³⁷.

No país, a década de 1990 foi marcada por gestões municipais democráticas vinculadas a partidos de esquerda, majoritariamente ligados ao PT¹³⁸. Em BH, esse movimento ampliou os espaços de participação popular na criação de novos fóruns institucionais e desenvolveram iniciativas de democratização do planejamento urbano, como o Orçamento Participativo (OP)¹³⁹. Para Avritzer (2008), o OP é compreendido por um desenho participativo “de baixo para cima”¹⁴⁰ e é um instrumento de corresponsabilidade na gestão a nível local que permite a discussão pública entre a sociedade civil e o Estado na aplicação de uma parte dos recursos orçamentários municipais. Isso pode acontecer de duas formas: uma direta e outra representativa (por meio da eleição de delegados ou conselheiros).

¹³⁶ Frente BH Popular, constituída por partidos de esquerda e coordenada pelo Prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT).

¹³⁷ Sobre as conquistas habitacionais em BH, Navarro e Godinho (2012) resumem quatro atos: 1) em 1993/94, a estruturação do Sistema Municipal de Habitação (SMH) partindo da já existente Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – Urbel, acrescentando-se o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH) com caráter deliberativo e composição paritária; 2) o funcionamento regular deste Conselho até 1996, com deliberações importantes, entre as quais destaca-se a Resolução II “Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte”; 3) a instituição e o funcionamento do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), em 1995; 4) a realização e os resultados da 1ª Conferência Municipal de Habitação de Belo Horizonte. (NAVARRO; GODINHO, 2012, p. 64).

¹³⁸ Ver sobre o “modo petista de governar” (BITTAR, 1992) na nota de rodapé 35.

¹³⁹ Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte (2000), o processo de implementação do Orçamento Participativo é dado por diversas etapas por meio de assembleias regionais, nelas é informado o montante de recurso disponível, levantado as demandas de obras da população e escolhido os delegados de cada região vinculados à Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento (Comforça) Regional. Após a vitória dos delegados nas obras pré-selecionadas na Caravana de Prioridades realiza-se o Fórum Regional e Municipal de Prioridades Orçamentárias, em que se aprova o Plano Regional de Empreendimentos contendo as obras a serem executadas, a população entrega esse plano ao prefeito e elege os membros da Comforça Municipal. Os empreendimentos aprovados têm escopo definido e valores pré-estimados, garantindo-se, com isso, a transparência e a precisão do compromisso firmado (PBH, 2000, p. 5).

¹⁴⁰ Avritzer (2008) compreende por desenhos participativos de baixo para cima “uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação” (AVRITZER, 2008, p. 44).



Figura 66 - Patrúcio em assembleia do OP¹⁴¹

Fonte: autoria própria.

Com a consolidação da Urbel¹⁴² para atuar na intervenção urbanística e na execução de loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social em aglomerados informais, revelou-se a necessidade da criação de novos dispositivos de planejamento urbano. Dessa forma, criou-se o Plano Global Específico (PGE)¹⁴³, instrumento que permite compreender os territórios de atuação por meio de um diagnóstico técnico construído com a participação e mobilização dos moradores.

Em 1997, se instituiu a obrigatoriedade da elaboração do PGE para as intervenções urbanísticas em vilas e favelas via Orçamento Participativo ¹⁴⁴, em obras de: habitação, infraestrutura, empreendimentos e serviços urbanos (CONTI, 2004). Diante disso, a comunidade precisava se mobilizar para dois momentos: (i) primeiro para conquistar os

¹⁴¹ Figura modificada a partir da imagem presente em PBH, 2008, p. 16. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista_15anos_portugues.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2020.

¹⁴² Sobre a Urbel, ver nota de rodapé 48.

¹⁴³ Conforme Mello e Da Costa (2016), o PGE é como um plano diretor de cada favela, em que contém a realidade do local e as propostas projetuais elaboradas em etapas, dessa forma ele direciona as ações do poder público, da comunidade e das concessionárias de serviços públicos. Francys Branderberger, técnica da Urbel e primeira coordenadora do PGE, define: [...] 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.]).”

¹⁴⁴ Como instrumento de gestão democrática e participativa das cidades, o Orçamento Participativo promoveu o alargamento da esfera pública e potencializou as organizações sociais e a capacitação de lideranças ao envolver a população no processo de decisões coletivas institucionais. De Azevedo e Guia (2001) ressaltam o potencial educativo envolvendo a cidadania nesse processo, além de evitar práticas clientelistas ao abrir espaço para o controle popular na condução e orçamento das políticas públicas.

recursos orçamentários para a elaboração do PGE; (ii) e, consecutivamente, para a execução das obras previstas no Plano. Além disso, para implementação do OP também foi criada outra ferramenta para aprimorar o processamento das demandas em cada território, o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH)¹⁴⁵, que quantifica os serviços urbanos existentes por Unidades de Planejamento (UPs)¹⁴⁶.

Pedreira Prado Lopes na vanguarda do planejamento urbano participativo em vilas e favelas

Surgida no início do século XX, a Pedreira Prado Lopes (PPL) é uma das primeiras favelas de Belo Horizonte e permanece r-existindo atualmente (GUIMARÃES, 1992). Seguindo o conceito de r-existência de Santos, Silva, Ribeiro e Silva (2018), a comunidade da PPL se perpetua no território e reafirma suas formas de ser e de existir, apesar das adversidades impostas pelas disputas territoriais e influência do poder dominante no local. Está localizada na região Noroeste de BH, próxima ao centro da cidade planejada¹⁴⁷, demarcada física, social e simbolicamente pela Av. do Contorno, e sua ocupação se deu em função da construção da nova capital mineira, com a fixação de famílias do interior do país que vieram em busca de melhores condições de vida e trabalho.

¹⁴⁵ “O Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) é um índice composto por diversas variáveis - como, por exemplo, infraestrutura urbana, segurança e educação - que buscam quantificar a disponibilidade de bens e serviços públicos e privados na cidade. O IQVU é calculado para as 80 Unidades de Planejamento (UPs) existentes em Belo Horizonte. Seu cálculo permite a delimitação de áreas prioritárias para os investimentos públicos e a melhor compreensão da distribuição dos bens e serviços públicos e privados entre as regiões da cidade.” Informação retirada do site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/indice-de-qualidade-de-vida-urbana>>. Acesso em 10 de maio de 2020.

¹⁴⁶ “As UPs foram criadas pela PBH no âmbito da elaboração do Plano Diretor da Cidade na década de 1990 e permitiram a desagregação das nove regiões administrativas municipais, criadas na década de 1980, em unidades menores, visando dar suporte às estratégias de descentralização das atividades e dos serviços. Segundo Amaral (1999) os seguintes critérios foram estabelecidos na delimitação das UP: inserção total em determinada Regional; facilidade de identificação pela população local (priorizando agregação de bairros); homogeneidade das características de ocupação, padrão das construções e perfil socioeconômico da população; inexistência de elementos seccionadores (barreiras artificiais ou naturais); existência de elementos polarizadores; compatibilidade com os setores censitários do IBGE e número reduzido de unidades para evitar a fragmentação excessiva da leitura em relação ao setor censitário” (PBH, 2016, p. 10).

¹⁴⁷ Sobre a formação de BH, cidade modernista, ver a nota de rodapé 16 e a página 8.

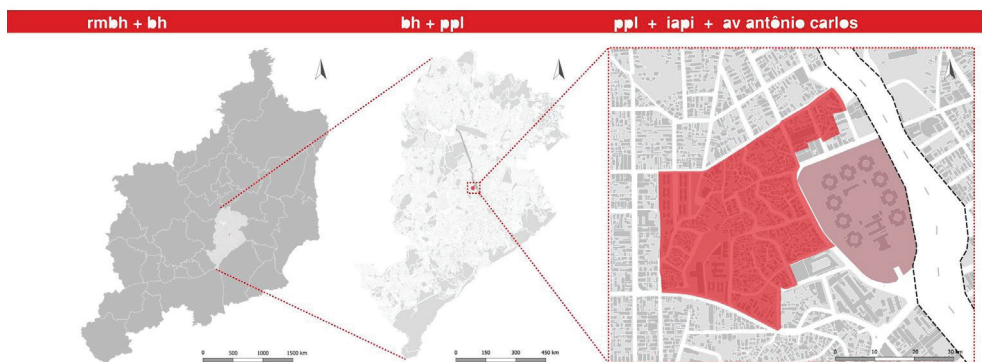


Figura 67 - Localização da PPL em BH

Fonte: autoria própria.

A exclusão urbanística reproduz censos subdimensionados em relação à realidade das favelas e dificulta o reconhecimento e o acesso à posse da terra e condições dignas de moradia. Conforme Silva (2018), o estigma da marginalização, periferização e ilegalidade associado às favelas se relaciona à lógica de planos urbanos que seguem condições predeterminadas de dominação e perpetuam o racismo devido à cor de pele, via segregação espacial e subjetiva. Segundo a autora, os dados do IBGE comprovam que no Brasil as áreas onde se concentram a população negra são, também, as mesmas em que estão presentes as menores rendas econômicas. Na PPL, os estigmas mencionados se relacionam diretamente à desigualdade social, precária distribuição de renda e segregação espacial presente em sua trajetória.

Dentro dessa perspectiva, a PPL, assim como outras favelas da cidade, sofreu diversas intervenções que modificaram sua configuração socioespacial ao longo de sua trajetória¹⁴⁸. Dois grandes empreendimentos que marcam o início de ações remocionistas nessa comunidade são: a abertura da Av. Antônio Carlos, em 1940, e a inauguração do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI)¹⁴⁹, em 1944. Segundo Ferrari (2009), essas obras seguiram o conceito modernista de embelezamento e

¹⁴⁸ Mais sobre grandes obras de urbanização de BH e seu impacto na PPL nos artigos “Territórios, Movimentos Populares e Universidade: entrelaçando Ensino, Pesquisa e Extensão na Pedreira Prado Lopes” e “Do deslocamento à gentrificação: controvérsias na região da Lagoinha em face à razão neoliberal”, disponíveis, respectivamente, em: <<https://wiki.indisciplinar.com/download/008.pdf>> e <<https://www.even3.com.br/anais/forumhabitar2019/196353-do-deslocamento-a-gentrificacao--controversias-na-regiao-da-lagoinha-em-face-a-razao-neoliberal/>>. Acesso em 12 de maio de 2020.

¹⁴⁹ Durante a era Vargas (1930-1945), o Estado passou a assumir as responsabilidades da industrialização e construiu os primeiros conjuntos habitacionais em vista da demanda por moradias, tal como os Institutos de Aposentadorias e Pensões, entre 1937 e 1964, mas que, além de terem sido construído um número limitado, também estabeleciam um nicho de moradores permitidos (funcionários da indústria, servidores públicos, militares, bancários), não atendia a população pobre, a que mais necessitava.

desenvolvimento viário para conectar o centro à região da Pampulha e transferiram de maneira forçada e violenta muitas famílias da PPL¹⁵⁰, obrigando-as a: subir o morro e fixar suas moradias na parte mais íngreme do local junto à pedreira¹⁵¹ ou ir morar na periferia da cidade, distante de serviços e infraestrutura urbana. Abaixo uma imagem contendo trechos da Linha do Tempo da PPL (sob o Método Cartográfico Indisciplinar¹⁵²) com momentos importantes da urbanização de BH e seus impactos nessa favela.

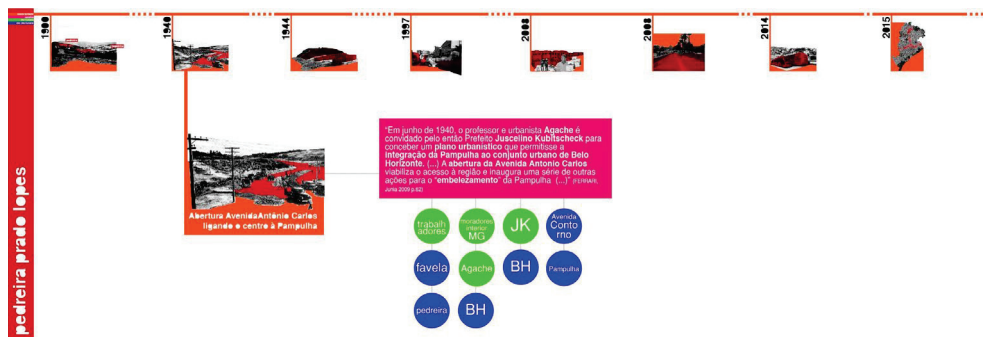


Figura 68 - Abertura da Avenida Antônio Carlos
 Fonte: Linha do Tempo PPL, Plataforma Urbanismo Biopolítico.

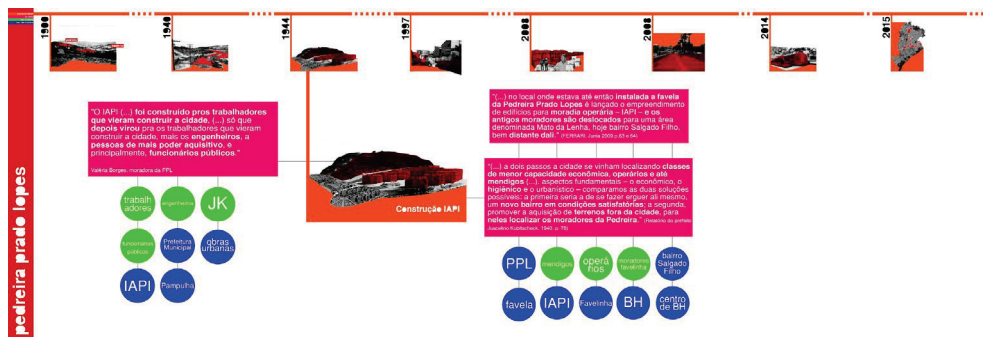


Figura 69 - Conjunto Habitacional IAPI
 Fonte: Linha do Tempo PPL, Plataforma Urbanismo Biopolítico¹⁵³.

¹⁵⁰ No documentário produzido pela pesquisa Territórios Populares/ Indisciplinar, Valéria Borges, moradora, liderança comunitária da PPL e militante do Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD), conta sobre como a obra do IAPI corrobora no planejamento urbano higienista tendo ao longo de sua construção removido grande parte dos barracos das famílias da favela. Link para o documentário em: <<https://youtu.be/zZXSrvAneMI>>. Acesso em 12 de maio de 2020.

¹⁵¹ Valéria Borges conta que era dessa pedreira de onde se retiravam as pedras para a construção de Belo Horizonte. Link para o documentário em: <<https://youtu.be/zZXSrvAneMI>>. Acesso em 13 de maio de 2020.

¹⁵² Para compreender melhor sobre o Método Cartográfico Indisciplinar ver a nota de rodapé 4.

¹⁵³ A imagem é um fragmento da linha do tempo da PPL elaborada pelos autores. A linha do tempo completa está disponível no blog da Plataforma Urbanismo Biopolítico, no faz parte do projeto de extensão Plataforma Urbanismo Biopolítico. Link para o blog em: <<http://pub.indisciplinar.com/ppl/>>. E mais informações

A proximidade da PPL à região central do município e a serviços incentivou - e ainda o faz - os moradores a permanecerem em seu território de origem¹⁵⁴, apesar dessas investidas do poder dominante na favela em questão. No entanto, tal permanência é marcada pela disputa do solo urbano, em que a comunidade r-existe contra as políticas urbanas remocionistas e excludentes ligadas ao mercado imobiliário - urbanismo segregador - e a favor de melhores indenizações, infraestrutura urbana e habitacional e regularização fundiária. Esse processo local se consolida fundamentado na organização social e engajamento político da comunidade da PPL¹⁵⁵, conforme abordam Oliveira, Bitencourt, Nasser e Rena (2019), e se apoia na luta nacional pela reforma urbana, evidenciada pelo SHRU¹⁵⁶, MNRU¹⁵⁷ e FNRU¹⁵⁸ e no avanço institucional do debate sobre a urbanização da sociedade brasileira (conforme explanado nos tópicos 2 e 3 deste artigo).

Partindo dessa ideia, a expressão mais autêntica de r-existência no território da Pedreira se configura pelo seu tecido social, dada por diversas associações comunitárias e antigos moradores locais. Alguns desses atores foram essenciais na luta pela reforma urbana e por políticas públicas participativas e democráticas em Belo Horizonte e na comunidade, como, por exemplo: (i) a União Defesa Coletiva (UDC), em 1956; (ii) a União Prado Lopes¹⁵⁹ e a União e Trabalhadores de Periferia (UTP)¹⁶⁰, originadas da

sobre o projeto na Wiki: <http://wiki.indisciplinar.com/index.php?title=Projeto_Plataforma_Urbanismo_Biopol%C3%ADtico>. Acesso em 12 de maio de 2020.

¹⁵⁴ "Outro motivo que impulsionou a urbanização de assentamentos ilegais está na vontade dos moradores, que muitas vezes preferem permanecer onde estão por **conveniência de localização - oferta de trabalho, rede de amigos e familiares, oferta de equipamentos e serviços urbanos, etc.** (BUENO:2000; LABHAB:2000)" (MARICATO, 2003, p.5 grifo nosso).

¹⁵⁵ Mais sobre o histórico da PPL e seu caráter organizativo nos artigos "Territórios, Movimentos Populares e Universidade: entrelaçando Ensino, Pesquisa e Extensão na Pedreira Prado Lopes" e "Do deslocamento à gentrificação: controvérsias na região da Lagoinha em face à razão neoliberal", disponíveis, respectivamente, em: <<https://wiki.indisciplinar.com/download/008.pdf>> e <<https://www.even3.com.br/anais/forumhabitar2019/196353-do-deslocamento-a-gentrificacao--controversias-na-regiao-da-lagoinha-em-face-a-razao-neoliberal/>>. Acesso em 12 de maio de 2020.

¹⁵⁶ Mais sobre o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) nas notas de rodapé 21 e 22.

¹⁵⁷ Para mais informações sobre Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), ver a página 6 e nota de rodapé 9.

¹⁵⁸ Mais sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), ver as notas de rodapé 29 e 32.

¹⁵⁹ Para Mara Sales (2003), a União Prado Lopes "articulou a conquista de recursos para a execução das obras, a partir do Orçamento Participativo. Até a terceira rodada do OP na Pedreira, quem organizava as reivindicações e liderava o processo era Liberalino Alves, depois essa frente passou a ser conduzida pela União Prado Lopes" (SALES, 2003, p.135).

¹⁶⁰ Sobre a origem da União e Trabalhadores de Periferia (UTP), ver a nota de rodapé 25.

UDC e da FTFBH¹⁶¹, respectivamente, em 1970; (iii) a Pastoral da Favela¹⁶², entre os anos 1980 e 1990; e lideranças comunitárias¹⁶³ ativas até hoje. Essa organização social também foi fundamental no acompanhamento das obras e planos urbanos conquistados nos Orçamentos Participativos e na consolidação do sentimento de pertencimento da comunidade¹⁶⁴.

Conforme já abordado, as demandas do SHRU, MNRU e Habitat II¹⁶⁵, com bases estabelecidas antes do período da ditadura militar, geraram como fruto o Estatuto da Cidade (2001), que estabeleceu a gestão democrática na agenda da Política Urbana a nível municipal por meio de instrumentos urbanísticos e de decisão orçamentária participativa. Nesse sentido, as gestões municipais progressistas em BH possibilitaram o pioneirismo da PPL na aplicação de políticas urbanas e habitacionais democráticas e participativas no município. O forte caráter organizativo e político de seus moradores possibilitou a conquista no território de importantes e pioneiras obras urbanas em assentamentos informais via Orçamento Participativo, como o *primeiro conjunto habitacional de interesse social*, o Araribá, no OP/1994, e o *primeiro plano urbano integrado*, o PGE¹⁶⁶, no OP/1997. A PPL também conquistou mais oito OPs¹⁶⁷: centro de

¹⁶¹ Sobre a criação da Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH) ver a nota de rodapé 20.

¹⁶² A inserção das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) nas favelas durante os anos 1980 também chegou na PPL e trouxe representantes da Igreja Católica para atuarem em trabalhos de base e promoção de autonomia da população, como o Padre Chico. Ele foi uma figura muito ativa na condução do OP na PPL, assim como na organização social durante a década de 1990.

¹⁶³ Liberalino Alves de Oliveira foi um dos coordenadores da UTP e atuou na comunidade até a extinção dessa associação nos anos noventa. Ele era “muito popular e respeitado na favela pela sua atuação como liderança comunitária e pelo seu vínculo com o setor político” (SALES, 2003, p. 118). Outras importantes lideranças que tiveram participação ativa do OP e em lutas atuais são: Robson da Costa Meira, morador da PPL e fundador do extinto jornal e associação da comunidade o Fala Pedreira; Josélia Nascimento Moreira, moradora e atual coordenadora da União Prado Lopes; Valéria Borges, moradora e militante do Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD).

¹⁶⁴ “(...) A resistência histórica nas formas de vida dos moradores da PPL, mesmo com altos índices de vulnerabilidade e injustiça social presentes na comunidade, traz em suas narrativas locais a expressão da biopotência como forma de poder criativo, que não se origina, nem depende do sistema dominante, mas o precede, reafirmando a força indomável da própria vida (PELBART, 2003)” (OLIVEIRA; BITENCOURT; NASSER; RENA, 2019, p. 5).

¹⁶⁵ Para mais informações sobre o Habitat II, ver a nota de rodapé 31.

¹⁶⁶ A PPL foi a primeira favela de BH a receber o Plano Global Específico (PGE), no qual apresentou, por meio de instrumentos urbanísticos, a divisão do processo de urbanização da comunidade em 11 etapas a serem conduzidas por técnicos da Urbel com a participação dos moradores. Para mais informações sobre o PGE ver a nota de rodapé 57.

¹⁶⁷ OPs conquistados na PPL: Conjunto Araribá OP de 1994; o Centro de Saúde OP de 1995; a Escola Profissionalizante OP de 1996; o Plano Global Específico (PGE) OP de 1997; e orçamento para a aplicação do PGE nos OPs de 1998, 1999/2000 e 2001/2002 e 2003/2004. Essas informações foram disponibilizadas pela PBH e fazem parte do estudo que vem sendo desenvolvido na pesquisa “Cartografia Popular do Orçamento

saúde (OP/1995), escola profissionalizante (OP/1996), obras previstas no PGE (OPs 1998, 1999/2000 e 2001/2002 e 2003/2004) - praças comunitárias, conjuntos habitacionais e urbanização (abertura e alargamento de vias, iluminação e saneamento).

A participação popular no processo de elaboração, gestão e execução desses empreendimentos foi vitoriosa para a população de baixa renda se comparada aos planos urbanos formalistas e tecnocráticos¹⁶⁸. Os projetos implementados pelo OP colaboraram na melhoria da qualidade de vida da PPL mediante ao aumento da cidadania no acesso a serviços, equipamentos e infraestrutura urbana.

Na verdade, foi um período mágico para gente. Nós tomamos um porre de democracia participativa. A verdade foi essa. Não só na administração do Patrus, que começou com o Orçamento Participativo, mas na sequência - Célio de Castro, Pimentel. Não foi só o Orçamento Participativo, foram as políticas públicas sociais que nos maravilhavam a cada momento, a cada novidade. A questão dos conselhos, a questão das conferências, a valorização das lideranças comunitárias (Robson da Costa Meira, seminário OPBH, 2020)¹⁶⁹.

No entanto, há controvérsias em relação à efetividade e forma como as obras e a sua condução foram desenvolvidas na PPL. Mello e Da Costa (2016) destacam que essa favela teve um nível médio de investimento e baixo de atendimento, tendo sido aplicados apenas 19,2% dos recursos previstos nos OPs aprovados. Ainda, as obras previstas no PGE atrasaram mais de oito anos para se iniciarem, principalmente pelo grande número de reassentamentos requeridos¹⁷⁰. Unido a isso, a maneira como as obras¹⁷¹, as remoções e os

Participativo em Belo Horizonte", cujo site e fanpage são: <<https://opbh.cartografia.org/>> e <<https://www.facebook.com/Cartografia-do-Or%C3%A7amento-Participativo-em-Belo-Horizonte-100523074625554/>>. Ver a nota de rodapé 6.

¹⁶⁸ Sobre os planos formalistas e tecnocráticos, ver a nota de rodapé 23 e as páginas 3, 4 e 5.

¹⁶⁹ O seminário ocorreu de forma virtual no segundo semestre de 2020 e está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=18J9J3awZug>>

¹⁷⁰ Sobre o processo de reassentamento: "É rara a obra de urbanização que não exija a remoção de uma parte da população da favela. A implantação das redes de água, esgoto e drenagem, além da circulação viária, assim o exige. A remoção de famílias situadas em áreas de risco também exige novas moradias para onde levar essa população. É importante, e as famílias removidas demandam, que a remoção se dê para lugares próximos, de forma a não interromper as rotinas relacionadas a escola, trabalho, amizades etc." (MARICATO, 2003, p. 6). Mais informações sobre esse tema nas notas de rodapé 84 e 85.

¹⁷¹ No documentário desenvolvido durante a pesquisa Territórios Populares (TP)/ Indisciplinar, Valéria Borges, moradora da PPL, liderança local e militante do MTD, conta que a atuação da Urbel na urbanização da favela gerou muitos escombros e lixos espalhados pela comunidade por longo período. por longo período. O documentário completo está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSrvAneMI>>. E mais informações sobre a pesquisa disponível na fanpage: <<https://www.facebook.com/pg/Territ%C3%B3rios-Populares-Centro-Expandido-BH->

reassentamentos¹⁷² foram executados gera questionamentos quanto à efetividade democrática e cidadã desse processo, evidenciando a necessidade do poder público reconhecer as dinâmicas sociais e especificidades do local em que se insere. Sobre isso, Maricato (2003) aborda:

“A saída do poder público do local após as obras pode acarretar um retorno ao clima de “terra de ninguém” ou “faroeste”, com deprecação das construções, ocupação de vias e áreas públicas, amontoamento de lixo, entre outras conseqüências decorrentes da ausência da regulação das relações sociais e do espaço, que é atribuição do Estado. (...) a urbanização de favelas implica na manutenção e na presença do poder público como em qualquer outro bairro da cidade para sua sustentabilidade.” MARICATO, 2003, p.6

Mesmo com ressalvas em relação à condução das obras de urbanização e construções dos conjuntos habitacionais na PPL, divididas em 11 etapas no PGE¹⁷³, a maioria dos empreendimentos previstos foi executada. Esse processo foi possível em grande parte graças às conquistas de oito edições do OP, os quais viabilizaram a gestão orçamentária compartilhada na condução dos projetos para a comunidade, mas não só. Segundo lideranças da PPL¹⁷⁴, muitas edições do OP precisariam ser obtidas para se alcançar a verba prevista no PGE, então, a continuidade das operações foi possível com a implementação do Programa Vila Viva¹⁷⁵ na PPL pela Companhia Urbanizadora de Belo

395212114389024/posts/?ref=page_internal> e no blog: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/>>. Acesso em 12 de maio de 2020.

¹⁷² Moradores alegam que algumas habitações construídas para o reassentamento de famílias PPL foram ocupadas por famílias de outras comunidades e os moradores da PPL levados para outras regiões, desconsiderando a estrutura socioespacial. Em entrevista (i) para o Indisciplinar, Lisandra Mara, técnica da Urbel, comenta sobre como a Urbel procura desenvolver os reassentamentos. E Valéria Borges, moradora da PPL, liderança local e militante do MTD, fala sobre sua perspectiva em relação aos reassentamentos ocorridos na PPL em documentário (ii) também desenvolvido pelo grupo. Disponíveis em: (i) 8ª edição da revista Indisciplinar em: <<https://wiki.indisciplinar.com/download/008.pdf>> e (ii) em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSRVAnEMI>>. Acesso em 12 de maio de 2020. Também ver nota de rodapé 84.

¹⁷³ Ver a nota de rodapé 80.

¹⁷⁴ “O PGE da PPL foi dividido em 11 etapas, demoraria 110 anos e muito mais se dependesse só do OP, mas entrou o PAC e acelerou todo o processo. Entregou 127 obras no território da regional.” Relato de um morador e liderança comunitária da PPL - e ativa no OP - durante o workshop sobre o OP na PPL, realizado em novembro de 2019, a partir da pesquisa Cartografia Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte/Indisciplinar. Por meio da realização desta atividade, pretendia-se cartografar a percepção que os moradores do bairro tiveram das obras do OP, tanto ao longo do processo de realização, quanto após conclusão das obras, avaliando seu impacto no território. Sobre a pesquisa em questão ver a nota de rodapé 06.

¹⁷⁵ A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) define o Programa Vila Viva como: “Uma intervenção estruturante com ações baseadas em três eixos: urbanístico, social e jurídico. São obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário,

Horizonte (URBEL) e Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudicap), com investimentos para a reformulação urbanística da comunidade, construção de unidades habitacionais, reassentamento de famílias e requalificação do sistema viário, provenientes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2008, durante o governo Lula.

A experiência do OP na PPL ampliou as formas de decisão e formas de participação popular, no entanto, esse processo viveu um período de efervescência na comunidade (1994-2004), e na cidade vem sofrendo progressivo desmantelamento nas últimas gestões municipais. Segundo membros do Comforça¹⁷⁶ ligados à Regional Noroeste, também lideranças da PPL, o OP existe burocraticamente para a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), no entanto, as assembleias participativas e decisões compartilhadas sobre os orçamentos e destinação das sobras no território não ocorrem mais.

“O OP passou a ser decidido dentro do gabinete da Prefeitura com representantes mínimos da comunidade e o OP foi perdendo a força. (...) De alguns anos para cá, por mais que haja bastantes delegados, a PBH passou a aprovar apenas determinadas. No OP de 2008, por exemplo, cadastraram delegados com ruas certas, mas bairros errados para diminuir peso da população nas votações. Todas essas articulações de dentro da Prefeitura derrubaram 28 delegados da PPL.”¹⁷⁷

À medida que os anos foram passando e os recursos destinados ao OP foram sendo reduzidos, assim como o interesse político e privado na manutenção das arenas participativas, esse instrumento político foi perdendo força e seu potencial transformador, democratizante e cidadão. Nesse contexto, segundo Bragança (2005), a decisão popular sobre as políticas públicas e sobre a aplicação do orçamento municipal acaba sendo transferida pela consulta ou cooptação (SOUZA, 2002), níveis de participação com os quais as demandas da população não são necessariamente contempladas e que possibilitam a aprovação de obras vinculadas a relações de trocas, por meio da cooptação de lideranças.

urbanização de bicos, além de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. O eixo social engloba ações de desenvolvimento comunitário, educação sanitária e ambiental e criação de alternativas de geração de trabalho e renda. Já o eixo jurídico só pode ser implementado após o término da urbanização do local, para que a área possa ser legalizada e emitidas as escrituras dos lotes aos ocupantes. A origem do programa está diretamente relacionada com o Plano Global Específico (PGE), que é o instrumento de planejamento que norteia as ações a serem realizadas.” Informações retiradas do blog da PBH, disponíveis em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/vila-viva>>. Acesso em maio de 2019.

¹⁷⁶ Sobre a Comforça e como ocorre a participação popular no OP em BH ver a nota de rodapé 53.

¹⁷⁷ Relato de um morador e liderança comunitária da PPL - e ativa no OP - durante o workshop sobre o OP na PPL, realizado em novembro de 2019, a partir da pesquisa Cartografia Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte/Indisciplinar. Por meio da realização desta atividade, pretendia-se cartografar a percepção que os moradores do bairro tiveram das obras do OP, tanto ao longo do processo de realização, quanto após conclusão das obras, avaliando seu impacto no território. Sobre a pesquisa em questão ver a nota de rodapé 6.

A partir da gestão Lacerda (PBS) na PBH (2009-2016), os recursos destinados ao OP enfrentaram uma redução considerável, chegando à menor destinação de verba desde 2002 na primeira gestão Kalil (PSD) (2017-atual). As Assembleias Regionais e as Caravanas de Prioridades não ocorrem mais e a participação popular nas decisões sobre as políticas públicas vem sendo esvaziada. Há obras conquistadas ainda na gestão de Fernando Pimentel (PT) 2001-2009, que ainda não foram executadas. À medida que o investimento nessa política se reduz, assim como o interesse político em desenvolver sua manutenção proporcional ao seu caráter transformador, muitas obras aprovadas em OPs anteriores permanecem com seus orçamentos empenhados ou inconclusas.

A falta de compromisso com os acordos sociais e conquistas anteriores via OP, a redução dos espaços participativos tanto na gestão Lacerda, quanto no mandato de Kalil, a cooptação de lideranças locais e as relações clientelistas na destinação de orçamentos para determinadas obras contribuiu para que antigos líderes comunitários da PPL e delegados da Comforça perdessem a confiança no processo participativo do OP nos últimos anos e tornassem a se ausentar desses espaços cidadãos, ao contrário do que ocorria entre o final dos anos 1990 e início dos 2000.

OP tem sobrenome em BH e é: Patrus Ananias. Também a participação popular com a Comforça, comissão local do centro de saúde, conferências, conselhos deu uma guinada no processo do OP. Na verdade, esses instrumentos foram criados no governo do Patrus, porque até então não tinha participação popular nesse volume. O Célio de Castro criou o Conselho Regional Popular (CRP), mas os vereadores acabaram com ele vendo perderiam seu poder com esse instrumento. O Márcio Lacerda foi desastre, desmobilizou, acabou com tudo. O OP começou com o Patrus e transformou a Pedreira em um lugar muito melhor para se viver, Patrus dispensa comentários. Lacerda acabou com movimentos populares, pior prefeito. (Robson da Costa Meira, workshop sobre o OP na PPL, 2019)

O OP já foi muito bem aplicado em diversos municípios do país durante as prefeituras democráticas da década de 1990. Em BH, essa política teve seu momento de máxima cidadania na gestão de Patrus. É preciso resgatar o potencial democratizante, cidadão e transformador do OP e elevar a porcentagem dos recursos destinados a essa política, além de dar continuidade aos processos iniciados anteriormente, para a população das vilas e favelas belo-horizontinas serem contempladas com investimentos, urbanização com justiça social e qualidade de vida digna: o direito à cidade.

Na verdade, foi um período mágico para gente. Nós tomamos um porre de democracia participativa. A verdade foi essa. Não só na administração do Patrus, que começou com o Orçamento Participativo, mas na sequência - Célio de Castro, Pimentel. Não foi só o Orçamento Participativo, foram as

políticas públicas sociais que nos maravilhavam a cada momento, a cada novidade. A questão dos conselhos, a questão das conferências, a valorização das lideranças comunitárias - para nós foi um momento muito importante, muito especial, que deve ser debatido, discutido e documentado sempre. (Robson da Costa Meira, seminário OPBH, 2020).

Considerações finais

Resgatar as experiências do OP na PPL evidencia a importância dessa ferramenta de democratização do planejamento urbano ao permitir participação popular nas decisões orçamentárias e nas prioridades da escolha dos empreendimentos públicos municipais. Apesar de esse e outros instrumentos terem sido conquistados com forte influência das principais pautas pertencentes ao MNRU¹⁷⁸, observa-se que os centros urbanos brasileiros ainda não os implementam de forma ampliada garantindo a redução expressiva da desigualdade social. Os dados do IBGE demonstram que em 2010 o número de aglomerados subnormais¹⁷⁹ era de 6.329, passando para 13.151 em 2019¹⁸⁰. A desigualdade urbana ainda é uma realidade que, após o golpe de 2016¹⁸¹, tornou-se ainda mais evidente nas cidades brasileiras.

¹⁷⁸ Sobre o MNRU, ver página 05.

¹⁷⁹ O Censo Demográfico de 2010 identifica 3.224.529 domicílios em 6.329 aglomerados subnormais (favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, etc.) localizados em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14157-asi-censo-2010-114-milhoes-de-brasileiros-60-vivem-em-aglomerados-subnormais>. Acesso em 30 de abril de 2020.

¹⁸⁰ Divulgado em maio de 2020, o Mapeamento Preliminar dos Aglomerados Subnormais, realizado para preparação do Censo Demográfico de 2020, identificou em 2019 13.151 mil aglomerados subnormais em 734 municípios do país. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/id84b79d30c50c71e372ede086cb516c.pdf>. Acesso em 26 de julho de 2020.

¹⁸¹ O golpe de 2016 aqui compreendido como um processo articulado internacionalmente com a finalidade de acumulação de riquezas dentro de uma visão de mundo neoliberal. A soberania dos países periféricos é desrespeitada com o objetivo da captura do Estado pelo mercado, da privatização dos bens públicos, de precarização das leis trabalhistas e políticas econômicas de austeridade. Conforme RENA, RAMIREZ, BARBOSA E PORTO (2018), "(...) acredita-se em três razões centrais que levaram ao Golpe no Brasil, cuja principal finalidade era a estrangeirização de bens naturais e empresas nacionais (estatais ou privadas): (i) há um grande interesse mundial nos recursos nacionais, intensificado com a descoberta do pré-sal; (ii) o Brasil, pós 2003, passou a disputar hegemonia mundial; (iii) por meio principalmente do governo Dilma, com destaque para a criação dos BRICS, observou-se uma aproximação deste país com o bloco euroasiático. (RENA, RAMIREZ, BARBOSA E PORTO, 2018, p.210).

As políticas neoliberais, envolvendo principalmente a privatização, a gentrificação territorial e a acumulação de riqueza das classes proprietárias, fazem parte da atual concepção de cidade, transformando-a em mercadoria e ignorando a vida nela presente. Mesmo com grandes movimentos urbanos organizados em luta contra estas políticas neoliberais, não é possível observar a continuidade da lógica participativa iniciada com fôlego nos anos 90. Atualmente, as políticas públicas democráticas e participativas, aos moldes do OP, estão cada vez mais enfraquecidas tendo em vista o discurso da necessária redução do Estado e de suas políticas sociais e urbanas para atender às políticas econômicas de austeridade iniciadas com evidência no governo Temer (2016 - 2018) e radicalizadas no governo Bolsonaro (2018-). O aumento das justificativas de ausência de recursos retorna quando a pauta são as favelas e os territórios com população de baixa renda e, em paralelo, crescem os investimentos aplicados em regiões de interesse do capital imobiliário por meio das parcerias público-privadas - aparentemente gratuitas ao Estado, mas que pouco o beneficiam -, que se tornam quase diretrizes nos planos urbanísticos (FERREIRA, 2004).

Mesmo com as tentativas de participação popular e planos estruturais como o PGE, ainda assim esse processo de urbanização na PPL se deu envolvido em diversas contradições e causou inúmeras modificações na estrutura espacial e nas dinâmicas das relações sociais. Algumas destas políticas urbanas podem ter revelado um impacto positivo nas comunidades vulneráveis como a PPL, como a redução no índice de violência, por exemplo. Mas seria preciso também observar, em pesquisas aprofundadas, como os indicadores positivos de melhoria de qualidade de vida para classes vulneráveis aconteceram por ter sido também afetados pelo aumento da distribuição de renda e diminuição da pobreza via diversos mecanismos de políticas sociais adotadas pelos governos federais sob gestão do Partido dos Trabalhadores com Lula (entre 2003 e 2010) e Dilma (entre 2011 e 2016), como Bolsa Família, entre outros.

Enquanto as cidades brasileiras forem palco dos fortes interesses do capital imobiliário e financeiro, as desigualdades socioespaciais seguirão. Nesse cenário de quase nula aplicação dos instrumentos que tratam da função social da propriedade e do enfraquecimento das ações de gestão democrática e participativas conduzidas pelo poder público, como seguir no desenvolvimento de políticas para cidades mais justas e inclusivas?

A luta pelo direito à cidade precisará ser constante e, até mesmo, intensificar-se neste atual momento de crise mundial do capital. A construção participativa de planos

urbanos utilizando o Orçamento Participativo¹⁸² com maior poder de deliberação popular nunca foi tão urgente quanto neste momento de retrocesso de políticas sociais que o país vem enfrentando.

Referências

ANTONUCCI, D.; KATO, V. R. C.; ZIONI, S.; ALVIM, A. B. **UN-Habitat: 3 décadas de atuação**. Arqutextos, São Paulo, v. 9, 2009.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BEDÊ, M. **Trajatória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993/1996**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BITENCOURT, G. C. A.; LECUONA, S. N. O.; NASSER, C.; RENA, N.. **Do deslocamento à gentrificação: controvérsias na região da Lagoinha em face à razão neoliberal**. In: FÓRUM HABITAR 2019 - Habitação e Desenvolvimento Sustentável, 2019, Belo Horizonte. FORUM HABITAR 2019 - Habitação e Desenvolvimento Sustentável, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/forumhabitar2019/196353-do-deslocamento-a-gentrificacao--controversias-na-regiao-da-lagoinha-em-face-a-razao-neoliberal/>>. Acesso em 27 de julho de 2020.

BITTAR, J. **O modo petista de governar**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Diretório Regional de São Paulo, 1992. 324p. (Cadernos de Teoria & Debate).

BONDUKI, N. A luta pela reforma urbana no Brasil. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. Instituto da Cidade/CAU/SP, Sao Paulo, 2018. CAMILO, R. A. L. **A Teologia da Libertação no Brasil: das formulações iniciais de sua doutrina aos novos desafios da atualidade**. Seminário de Pesquisa da Faculdade de Ciências Sociais, 2011.

¹⁸² Sobre o OP ver notas de rodapé: 53, 54 e 58.

DAGNINO, E. **Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva**. IN: GRIMSON, A. (comp.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004.

DE AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. **O orçamento participativo como política pública: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte**. Caderno CRH, v. 14, n. 35, 2001.

FERRARI, J. M. de L. **Bairro Concórdia em Belo Horizonte: entrave ou oportunidade à cidade-negócio?** 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

FERREIRA, J. S. W. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Va Conferência das Cidades, Câmara Federal, 2003.

_____. **Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas?** Revista Democracia Viva, do Ibase, n. 18, 2004.

_____. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, v. 1, 2005.

GUIMARÃES, B. M. **Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios**. Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, v.7, n.2 e 3, maio/dez. 1992.

JÚNIOR, N. S.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Urbano, v. 27, p. 04, 2015.

LOPES, M. S. B.; RENA, N. S. A.; SÁ, A. I. **Método Cartográfico Indisciplinar: da topologia à topografia do rizoma**. VIRUS, São Carlos, n. 19, 2019. [online] Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus19/?sec=4&item=6&lang=pt>>. Acesso em: 21 Mai. 2020.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência**. Capital & Class, v. 23, n. 3, p. 182-185, 1999.

_____. **Planejamento urbano no Brasil: as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**.

ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. **O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos**, Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000a.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 de julho de 2020.

_____. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** in: CASTRIOTA, L.B. (org.) *Urbanização Brasileira: Redescobertas.* Belo Horizonte: editora Arte, p. 78-96, 2003.

_____. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano.** 2006.

MELLO, F. C.; DA COSTA, G. M. **O alcance sanitário da urbanização de favelas em Belo Horizonte.** *Anais*, p. 1-20, 2016.

NAVARRO, R. G.; GODINHO, M. H. de L. **Movimentos sociais (populares), Conselho Municipal e órgão gestor na definição e implementação da política habitacional em Belo Horizonte – década de 1990.** *Cadernos Metrópole*, [S.l.], n. 07, p. 59-74, maio 2012. ISSN 2236-9996. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9259/6869>>. Acesso em: 09 maio 2020.

OLIVEIRA, S. S. R. **O movimento de favelas de Belo Horizonte e o Departamento de Habitações e Bairros Populares (1956-1964).** *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 100-120, set. 2012. ISSN 1984-9222. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/25532>>. Acesso em: 03 maio 2020. doi:<https://doi.org/10.5007/1984-9222.2012v4n7p100>.

_____. **Movimento dos “trabalhadores favelados” e o Morro do Querosene: uma análise do trabalho de narrativa de Vicente Gonçalves sobre as décadas de 1950 e 1960.** *Mosaico*, v. 5, n. 8, p. 26-45, 2014.

OLIVEIRA, S.; BITENCOURT, G.; NASSER, C.; RENA, N. **Territórios, movimentos populares e universidade: entrelaçando ensino, pesquisa e extensão na Pedreira Prado Lopes.** *Revista Indisciplinar*, v. 8, 2019. Disponível em: <<https://wiki.indisciplinar.com/download/008.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2020.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE (PBH). **Memória do Orçamento Participativo - 1994 à 2002.** *Revista Planejar BH*, Belo Horizonte, ano III, n. 10, p. 96, 2000. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista_planejar_n10.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2020.

_____. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 Anos.** Belo Horizonte, 2008b. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista__15anos_portugues.s.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2020.

_____. **Relatório Geral sobre o Cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte para 2016.** Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de->

governo/planejamento/relatorio_iqvu_2016_publicacao_versaoweb-1_o.pdf>. Acesso em 27 de julho de 2020.

RENA, N.; RAMIREZ, M.; BARBOSA, D.; PORTO, H. **Estrangeirização: a dimensão geopolítica, imperial e neoliberal do Golpe que eclodiu em 2016 no Brasil**. Revista Indisciplinar, v. 4, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://wiki.indisciplinar.com/download/007.pdf>>. Acesso em 26 de julho de 2020

SALES, M. M. **A favela é um negócio a fervilhar: olhares sobre a estigmatização social e a busca de reconhecimento na Pedreira Prado Lopes**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Faculdade de Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte, 2003.

SANTOS, R. E. dos; SILVA, K. S.; RIBEIRO, L. P.; SILVA, N. C. **Disputas de lugar e a Pequena África no Centro do Rio de Janeiro: Reação ou ação? Resistência ou r-existência e protagonismo?** In: Natacha Rena; Daniel Freitas; Ana Isabel Sá; Marcela Brandão. (Org.). Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico. 1ed. Belo Horizonte: Fluxos, 2018, v. 1, p. 464-491.

SILVA, L. M. **Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade: cenário Belo Horizonte**. 241f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

_____. **Pesquisa Territórios Populares e projeto de extensão Plataforma de Urbanismo Biopolítico - Região da Lagoinha**: depoimento [07 de maio, 2019]. Belo Horizonte: UFMG, 2019. Entrevista concedida à Pesquisa Territórios Populares e ao Projeto de Extensão Plataforma de Urbanismo Biopolítico do Grupo de Pesquisa Indisciplinar da UFMG. <<https://wiki.indisciplinar.com/download/008.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Para que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. **Cadernos IPPUR**, v. 14, n. 2, p. 123-142, 2002.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

TERRITÓRIOS, MOVIMENTOS POPULARES E UNIVERSIDADE: ENTRELAÇANDO ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NA PEDREIRA PRADO LOPES

Susan Oliveira
Gabriela Bitencourt
Carolina Nasser
Natacha Rena

Este artigo pretende aprofundar a experiência investigativa e extensionista que o Grupo de Pesquisa Indisciplinar¹⁸³ vem desenvolvendo na favela Pedreira Prado Lopes (PPL), tendo o método cartográfico como instrumento para a compreensão da realidade e das controvérsias do território. Este artigo é resultado da metodologia que vem sendo aprimorada por meio de sua natureza prática e teórica, além de ser fruto do desenvolvimento das seguintes linhas de pesquisa: *Territórios Populares (TP)*¹⁸⁴, pesquisa *Cartografias da Percepção do Orçamento Participativo*¹⁸⁵, extensão *Geopolítica e Cidades*¹⁸⁶ e *Plataforma Urbanismo Biopolítico*¹⁸⁷.

¹⁸³ O grupo de pesquisa *Indisciplinar* atua na elaboração de cartografias do processo de neoliberalização e produção biopolítica atrelados à produção contemporânea do espaço urbano. Mais informações estão contidas na fanpage disponível em: <<https://www.facebook.com/indisciplinar.ufmg/>> ou na Wiki disponível em: <<http://wiki.indisciplinar.com/index.php?title=Indisciplinar>>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

¹⁸⁴ A pesquisa *Territórios Populares: reestruturação territorial, desigualdades e resistências nas metrópoles brasileiras* é coordenada pelas professoras Marcela Silvano Brandão Lopes e Natacha Rena e faz parte da rede nacional de pesquisadores, coordenada pela profa. dra. Raquel Rolnik (LabCidade/USP) Informações disponíveis no blog da pesquisa em: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/>>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

¹⁸⁵ A pesquisa *Cartografias da Percepção do Orçamento Participativo* é coordenado pelas professoras Natacha Rena, Gisela Barcelos e Ana Isabel de Sá e realiza o estudo das intervenções urbanas do Poder Público a partir da aplicação do orçamento participativo no município de Belo Horizonte.

¹⁸⁶ O projeto de extensão *Geopolítica e Cidades*, coordenado pela professora Natacha Rena, está vinculado ao programa de extensão IndLab e busca consolidar um campo de atuação junto ao *Projeto Brasil* criado pela Frente Brasil Popular. Em 2016, a rede constituída inicialmente para o *Projeto Brasil* se ampliou criando diversos Grupos de Trabalhos (GTs) nacionais e, assim, surge o GT de Reforma Urbana (atualmente denominado BRcidades) ao qual este projeto está sendo realizado em parceria com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD). Ver em: <http://wiki.indisciplinar.com/index.php?title=Projeto_Geopol%C3%ADtica_e_Cidades>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

¹⁸⁷ O projeto de extensão *Plataforma Urbanismo Biopolítico* é coordenado pela professora Natacha Rena e está vinculado ao *Programa IndLab*, produzindo informação e criando dispositivos de ação relativos às lutas urbanas de maneira coletiva e colaborativa (mapeamentos digitais, redes sociais, páginas Wiki, blogs, produção de linhas do tempo etc.). Ver em: <http://wiki.indisciplinar.com/index.php?title=Projeto_Plataforma_Urbanismo_Biopol%C3%ADtico>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

Diante do interesse do grupo em mapear os avanços do urbanismo neoliberal, este estudo busca compreender quais são os instrumentos e as ações que acentuam as disputas de poder e a especulação urbana no território da PPL. As potências locais são evidenciadas por meio da cartografia, especificamente por meio da luta pelo direito de permanência na favela, tendo em vista o crescente fenômeno de gentrificação e flexibilização da relação Estado-Capital-Sociedade Civil. Dessa forma, a abordagem da investigação se dará a partir da atuação do Indisciplinar na PPL, aprofundando as ferramentas e os procedimentos empregados para a produção de cartografias, redes de atores e linhas do tempo.

Contexto Histórico da Pedreira Prado Lopes

Belo Horizonte foi inaugurada em 1897 e teve seu plano urbanístico baseado no ideal modernista. Segundo Alexandra Nascimento et al. (2018), a construção da cidade contribuiu para a vinda de muitos trabalhadores do interior do estado em busca de melhores condições de vida, dando origem aos primeiros aglomerados de Belo Horizonte, como a favela PPL, pertencente à região popularmente denominada Lagoinha. (GUIMARÃES, 1992)¹⁸⁸.

Até a década de 1940, de acordo com Mara Marçal Sales (2003), a PPL tinha sua dimensão territorial muito maior do que a atual. A remoção das famílias se iniciou com a construção do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e se intensificou com a abertura da Avenida Antônio Carlos em 1944. (BITENCOURT; OLIVEIRA; RENA, 2019). Considerando as violentas políticas de expulsão utilizadas nessas intervenções, muitos moradores se viram obrigados a morar em regiões periféricas da cidade ou a construir seus barracos na área mais acidentada do local: a pedreira de onde se retiravam as pedras para a construção de Belo Horizonte¹⁸⁹. Percebe-se que o contraste da favela à cidade formal é engendrado pelo estigma da marginalização e de um urbanismo segregador, o que reflete o racismo estrutural da sociedade (SILVA, 2018).

¹⁸⁸ É imprecisa a data de surgimento da PPL. Para Guimarães (1992), essa favela é a mais antiga das que ainda existem atualmente. Para Andrade (1994), a data de surgimento da favela é entre 1900 e 1920. E, segundo a Urbel (1997), a ocupação se deu a partir de 1910.

¹⁸⁹ Em entrevista concedida ao Indisciplinar, Valéria Borges, moradora e liderança comunitária da PPL, conta sobre as contínuas expulsões enfrentadas pelos moradores da favela. Essas informações estão disponíveis no documentário produzido pelo grupo de pesquisa durante a pesquisa Territórios Populares (TP), disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSrVAneMI>>. E mais informações sobre a pesquisa disponível na fanpage: <https://www.facebook.com/pg/Territ%C3%B3rios-Populares-Centro-Expandido-BH-395212114389024/posts/?ref=page_internal> e no blog: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/>>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

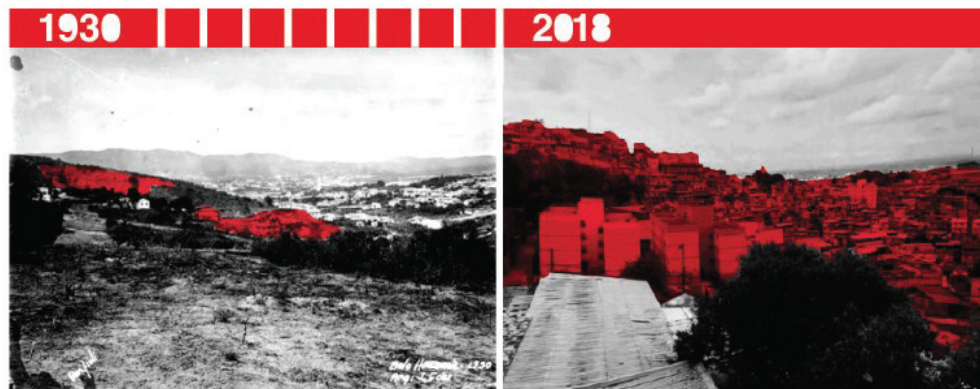


Figura 70 - Pedreira Prado Lopes em 1930 e 2018

Fonte: elaborado pelas autoras.

Com o contínuo crescimento da capital durante a metade final do século XX, a PPL seguiu sendo alvo de ações ligadas aos interesses imobiliários. Em reflexo às políticas de desestruturação socioespacial, Sales (2003) aborda o surgimento de organizações comunitárias na reivindicação das necessidades da comunidade junto ao poder público, se inserido, posteriormente, ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Nesse período foram criados os primeiros órgãos públicos¹⁹⁰ ligados às políticas de regularização da terra urbana e à construção de unidades habitacionais em vilas e favelas.

Por meio da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), o final da década de 1990 teve um marco na história da PPL com o uso de um importante instrumento no processo de urbanização de favelas: o Programa Global Específico (PGE)¹⁹¹, conquistado pelo Orçamento Participativo (OP)¹⁹² no governo municipal de Patrus Ananias (PT). Seguindo as diretrizes do PGE, se inicia na PPL em 2008 o Programa Vila Viva (PVV)¹⁹³,

¹⁹⁰ Em 1955 surge o Fundo Municipal de Habitação (FMH) para tratar de políticas habitacionais para populações de baixa renda. Nesse mesmo momento cria-se também o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DBP), substituído pela Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (Chisbel), em 1971, órgão destinado à realização das remoções nas vilas e favelas. Com sua extinção no início da década de setenta, suas atividades foram substituídas pela Secretaria de Ação Comunitária (SMAC). Com a Lei 3532 de 1983 houve a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela) que deu origem à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), no mesmo ano, responsável pela urbanização de favelas. Essa empresa pública se tornou parte da Secretaria Municipal de Habitação em 2001 e, em instância estadual, ligada ao Programa de Desenvolvimento de Comunidade (Prodecom), criado em 1976 pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SALES, 2003, p. 117).

¹⁹¹ O PGE é um instrumento de planejamento urbano que reúne informações técnicas e elabora soluções que visem a melhoria das condições de vida de vilas e favelas com a participação popular (URBEL, 1997).

¹⁹² A Pedreira Prado Lopes conquistou diversas obras nos processos de Orçamento Participativo, como: o Conjunto Araribá em 1994; o Centro de Saúde em 1995; a Escola Profissionalizante em 1996; o Plano Global Específico (PGE) em 1997 e verba nos anos 1998, 2000 e 2002 para a aplicação desse Plano (SALES, 2003, p.135).

¹⁹³ A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) define o PVV como: “Uma intervenção estruturante com ações baseadas em três eixos: urbanístico, social e jurídico. São obras de saneamento, remoção de famílias, construção

que, segundo Danielle Silveira (2015), visava à urbanização, à regularização fundiária e ao desenvolvimento social por meio da intervenção estrutural no território.

Esse discurso é tensionado a partir dos relatos dos moradores da PPL, que expõem atos de violência no processo de remoção e transferência das famílias para as edificações referentes às obras planejadas, além da precariedade material das construções e dos critérios questionáveis utilizados na redistribuição das famílias para os novos conjuntos habitacionais. Ademais, as aberturas de ruas e remoção de famílias em áreas de vulnerabilidade geológica acentuaram ainda mais a redução da comunidade (BITENCOURT; OLIVEIRA; RENA, 2019).

Desta forma, o breve histórico descrito provoca indagações quanto aos conflitos gerados pela execução de programas habitacionais e urbanos, visto que as políticas públicas acabam sendo coautoras de processos de segregação socioespacial promotoras do processo de gentrificação. Este termo é caracterizado por Mendes (2016) como um fenômeno de aburguesamento urbano ou filtragem social por meio da substituição de classes mais vulneráveis economicamente por outras de maior poder aquisitivo, que implica um aprofundamento de injustiças sociais impressas na desigual distribuição do espaço e dos direitos urbanos.

A urbanização brasileira e a formação das periferias resultam de ocupações ilegais, que se mostram compulsórias na medida em que não se criam alternativas legais de moradia popular pelo Estado ou mercado formal. Assim, o risco da remoção se faz presente por uma regulação exagerada para uma operacionalização discriminatória (MARICATO; COLOSSO, 2017).

Sem deixar de lado o contexto de neoliberalização da cidade de Belo Horizonte por meio de políticas públicas orientadas para a rentabilidade do capital financeiro (FREITAS; CANETTIERI; VIANNA, 2017) e em virtude de atuais desdobramentos que favorecem a financeirização urbana, é necessário citar a Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO), que trará profundas modificações territoriais se implementada. Tal proposta afeta a cidade como um ator não humano intensificador da gentrificação e das disputas político-territoriais enfrentadas na região da

de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, além de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. O eixo social engloba ações de desenvolvimento comunitário, educação sanitária e ambiental e criação de alternativas de geração de trabalho e renda. Já o eixo jurídico só pode ser implementado após o término da urbanização do local, para que a área possa ser legalizada e emitidas as escrituras dos lotes aos ocupantes. A origem do programa está diretamente relacionada com o Plano Global Específico (PGE), que é o instrumento de planejamento que norteia as ações a serem realizadas.” Informações retiradas do blog da PBH (2018), disponíveis em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/vila-viva>>.

Lagoinha, onde a especulação cresce progressivamente devido à localização estratégica em relação a Belo Horizonte e ao Centro infraestruturalmente já consolidado.



Figura 71 - Mancha da OUC ACLO e Setor 1 da OUC ACLO que envolve a Pedreira Prado Lopes e a Lagoinha como um todo

Fonte: elaborado pelas autoras.

Dessa forma, a OUC ACLO visa à requalificação urbana pela execução do Programa Corredor Cultural da Lagoinha e Bonfim. Revela-se uma condução contraditória dos dispositivos urbanísticos que deveriam garantir a função social da propriedade e direitos urbanos fundamentais, instaurando o que Manuel Aalbers (2016) define como desregulamentação das regulamentações; ou seja, uma notória flexibilização das normas, posto que o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade conferem à OUC plenas capacidades de alteração de parâmetros urbanísticos, legitimando a subjugação do interesse público e coletivo às vontades das parcerias privadas que configuram a força financeira motriz dessas obras (BITENCOURT; OLIVEIRA; RENA, 2019).

209

Breve Histórico das Organizações Populares na Pedreira Prado Lopes

A trajetória da PPL é marcada pela sobreposição de ações e interesses engendrados em uma complexa rede de atores humanos e não humanos, na qual movimentos, coletivos, lideranças, associações e outros grupos locais surgem como resistências aos processos de

desmantelamento da favela e na luta pela garantia de direitos. Fruto da Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH)¹⁹⁴, as organizações civis dessa comunidade tiveram importância de articulação no cenário belo-horizontino na busca pelo desenvolvimento de políticas urbanas nas favelas (SALES, 2003).

Visando à articulação e mobilização da comunidade, a primeira¹⁹⁵ organização comunitária da PPL surgiu em 1956 – a União Defesa Coletiva –, ligada à FTFBH. Com o golpe militar de 1964 se intensificou a política de desfavelamento¹⁹⁶, e essas associações se desfizeram, ressurgindo a partir da década de 1970 (SALES, 2003). Nesse período, retornam a pauta e a luta pelos direitos sociais e moradia digna nas vilas e favelas. Em BH esse movimento foi conduzido pela União dos Trabalhadores da Periferia (UTP), criada em substituição à FTFBH, pela Pastoral de Favelas (PF) e Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas (FAMOBH).

A UTP era uma organização que representava as vilas e favelas da cidade e no início dos anos 1980 começou a ter sua sede dentro da PPL. Moradores da PPL e da Vila Senhor dos Passos se envolveram nas ações da UTP, e isso colaborou para o crescimento de lideranças e entidades locais para defenderem as demandas do território. Foi criada a associação comunitária União Prado Lopes¹⁹⁷ e surgiram líderes como Francisco Nascimento, Liberalino Alves de Oliveira, Adão Soares, Maria Lourenço, Sueli Alves, Hilda Arruda, D. Tiná, Márcia, Yolanda, Gustavo. Essas pessoas dedicaram grande parte de suas vidas batalhando pela melhoria de sua comunidade, lutaram contra os processos de remoções frequentes, melhores indenizações e promoveram a interlocução com o poder público¹⁹⁸.

¹⁹⁴ De acordo com Samuel Oliveira (2012), a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH) existiu de 1959 a 1964 - dissolvida com o golpe militar -, e foi criada na tentativa de congregar associações civis de favelas no modelo das “Uniões de Defesa Coletiva (UDC)” para a reivindicação do direito de moradias, melhoramentos urbanos e evitar despejos coletivos.

¹⁹⁵ Em 1956, houve a criação da primeira associação comunitária da Pedreira, a União Defesa Coletiva, fruto da Federação dos Trabalhadores Favelados. Iniciado em 1954 em Belo Horizonte, esse movimento buscava representar politicamente as vilas e favelas na garantia de direitos e teve seu desmantelamento com o golpe militar (SALES, 2003, p. 116).

¹⁹⁶ O conceito de desfavelamento é definido por Laura Bueno (2000, p. 162) como: “Remoção ou erradicação de favelas. Esse era o discurso do BNH em seus anos iniciais. Entretanto, essa proposta já havia sido tentada desde os anos 40, em diferentes cidades brasileiras, com sucesso nas áreas centrais. Essa proposta ainda vem sendo implementada em situações específicas relacionadas a grandes interesses imobiliários”.

¹⁹⁷ Na década de 70 surgiram as associações União Prado Lopes - proveniente da União de Defesa Coletiva - e a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP). Essa última foi coordenada por Francisco Nascimento e Liberalino Alves, sendo a figura de Liberalino muito popular e respeitado na favela pela sua atuação como liderança comunitária e pelo seu vínculo com o setor político. A UTP atuou na comunidade até seu desmantelamento nos anos 90 (SALES, 2003, p. 118).

¹⁹⁸ Para Afonso e Azevedo (1992), percebe-se a influência da UTP no elevado número de associações filiadas a ela década de 1980, contando com 40 unidades espalhadas pela capital mineira.

UTP, em primeiro lugar, é União do Trabalhador da Periferia, Chico Nascimento, José Laerte... Alguns dos nossos foram cria da UTP sim, Liberalino, Adão Soares... Mas depois disso vinha a FAMOBH, a FAMOBH não tinha muita penetração aqui não. Mas aí a Pedreira começou a caminhar com as próprias pernas, criamos as associações, aí veio a coisa acontecendo mesmo (Robson da Costa Meira, caminhada pela PPL, 2019¹⁹⁹).

Simultaneamente, a Igreja Católica se inseriu na mobilização popular da PPL no início da década de 1980. Sua atuação seguia a cartilha das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), imbricada na Teologia da Libertação, para a formação de uma consciência crítica e recuperação da “capacidade ativa do povo e seus desdobramentos em termos de práxis sócio-política” (DOIMO, 1995, p. 81). Nesse período, a mobilização proporcionada pela Igreja tinha a participação de muitas lideranças locais, como Liberalino Alves de Oliveira, Francisco Nascimento e Maria Lourenço, e contribuiu para a formação de novos líderes comunitários como Josélia Aparecida e Robson da Costa Meira, bastante ativos na época do Orçamento Participativo (OP) na comunidade, e Valéria Borges, também militante do Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD) e fundadora do jornal “Cê viu isso PPL?”²⁰⁰, criado em 2020.

No início dos anos 2000, a União Prado Lopes²⁰¹ teve sua atuação estruturada no caráter reivindicativo e político com sua participação em setores de discussão e condução de políticas públicas e no acompanhamento dessas ações na favela²⁰². Em paralelo, surge a Associação Recreativa Comunitária Amigos da Pedreira Prado Lopes (ARCA), cujas atividades eram ligadas a pautas de cultura, esporte e organização de eventos, conquistando popularidade rapidamente no território (SALES, 2003).

¹⁹⁹ Em novembro de 2019, realizamos uma caminhada na Pedreira Prado Lopes guiada pelos líderes comunitários Robson da Costa Meira e Valéria Borges, os quais nos conduziram nas obras e locais conquistados via Orçamento Participativo à medida que foram nos contando a história de luta da favela por sua urbanização e todo o processo que ocorreu com a participação da comunidade e a execução das obras via OP. Esse encontro foi organizado pelos integrantes da pesquisa Cartografia Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte/Indisciplinar e da disciplina Cartografia do OP em BH I/EAD-UFGM, relacionada à pesquisa em questão.

²⁰⁰ Acesse o Instagram e o canal do YouTube do jornal “Cê viu isso PPL?”.

²⁰¹ Ao longo dos anos de existência, a União Prado Lopes teve sua composição alterada passando por diversas fases. Sua atuação durante a primeira década dos anos 2000 foi marcada pelo perfil político e ideológico, com uma postura bastante crítica e de vigilância em relação às obras públicas em andamento na região. Além disso, foi importante representante da Pedreira na interlocução com o poder público em várias instâncias deliberativas e de discussão, como: na Comissão Local de Saúde, nos Conselhos Municipais de Abastecimento, Defesa Social, Habitação, Políticas Urbanas e Segurança Pública, e no Conselho da Cidade (SALES, 2003, p. 123 - 124).

²⁰² Ainda, a União Prado Lopes articulou a conquista de recursos para a execução das obras, a partir do Orçamento Participativo. Até a terceira rodada do OP na Pedreira, quem organizava as reivindicações e liderava o processo era Liberalino Alves, depois essa frente passou a ser conduzida pela União Prado Lopes (SALES, 2003, p. 135).

Atualmente, a PPL possui associações comunitárias e lideranças locais que atuam isoladamente ou inseridas em movimentos. Ano após ano permanecem na PPL a luta e a resistência pelos direitos urbanos, habitacionais e sociais, atualmente também conectados às pautas dos jovens, da educação, da saúde, dos direitos sociais e da cultura, como o samba, cultura tradicional na favela, eventos e circuitos artísticos que permeiam o local, assim como às ações ligadas aos movimentos populares.

Lideranças tradicionais do território ainda atuam na comunidade e em suas demandas, como Robson da Costa, também delegado da Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento (Comforça), e Valéria Borges²⁰³, liderança local ativa em movimentos de defesa da comunidade e na promoção do sentimento de pertencimento pedreirense.

Ainda, a partir de 2012 o MTD²⁰⁴ se inseriu na PPL e desde então atua junto à comunidade na luta pela garantia de direitos básicos da classe trabalhadora urbana com ações políticas, trabalhos de base, eventos e mobilizações. Em 2020 foi criado por Valéria Borges e outros moradores o jornal “Cê viu isso PPL?”, que também tem contribuído para a mobilização local e visibilização da comunidade, principalmente durante a pandemia da Covid-19.

Atuação do MTD na Pedreira Prado Lopes²⁰⁵

212

O MTD está inserido na rede nacional ligada à Frente Brasil Popular (FBP)²⁰⁶, na construção de um projeto popular para o país a partir da soberania nacional. Fundado na expressão de ordem “Direito de trabalhar. Trabalhar com Direitos”, o MTD acredita na

²⁰³ No documentário produzido pelo Indisciplinar durante a pesquisa TP, Valéria Borges narra a história dos processos de intervenções estruturais na Pedreira, assim como sua atuação e da comunidade na resistência frente aos avanços dessas políticas ligadas ao interesse neoliberal sobre o solo urbano. O vídeo está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSrvAneMI>>. E mais informações sobre a pesquisa disponível na fanpage: <https://www.facebook.com/pg/Territ%C3%B3rios-Populares-Centro-Expandido-BH-395212114389024/posts/?ref=page_internal> e no blog: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/>>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

²⁰⁴ Fanpage do Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos disponível em: <<https://www.facebook.com/MTD.NACIONAL/>>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

²⁰⁵ O que será abordado nesta parte do artigo se relaciona com informações retiradas de entrevistas, notícias de meios de comunicação, blogs e fanpages do Facebook.

²⁰⁶ De acordo com o site da FBP, seus objetivos são “defender os direitos e aspirações do povo brasileiro, para defender a democracia e outra política econômica, para defender a soberania nacional e a integração regional, para defender transformações profundas em nosso país decidimos – sem abrir mão das reivindicações específicas, da diversidade de opiniões e da autonomia das organizações que integramos e representamos— criar a Frente Brasil Popular. Informações retiradas do blog, disponível em: <<http://frentebrasildpopular.org.br/>>. Mais informações na fanpage: <<https://www.facebook.com/FrenteBrasilPopular/>>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

formação política para a busca da transformação social. Atua nos territórios urbanos - bairros, favelas e periferias - sob a organização de grupos de base e defende a educação popular para a criação de uma consciência crítica em relação às formas de opressão. Na luta pelos direitos do acesso à moradia, trabalho, cultura, saúde, educação, soberania e segurança alimentar da classe trabalhadora, o movimento utiliza estratégias relacionadas a ocupações, atos e denúncias.

Estratégias de Atuação

O MTD inicia sua atuação na PPL em 2012 com a ocupação da Avenida Antônio Carlos, no intuito de denunciar a demora na entrega das obras realizadas pelo PVV. Na PPL, esse discurso referente ao PVV foi relacionado à sobreposição de uma estruturação viária sobre a malha urbana preexistente, determinando a remoção das casas sobrepostas a ele. Em entrevista, Valéria Borges (informação verbal)²⁰⁷ relata:

O PGE, esse programa do Vila Viva, é uma higienização da cidade. (...) Quando eles (Urbel) chegaram lá na Favelinha (ou Pedreira de Cima) parecia guerra. Eles quebraram tudo (...), tiravam dez aqui e deixavam entulho, tiravam dez ali e deixavam entulho. Se você tirasse um beco inteiro as pessoas iam se mobilizar. (...) Quando a Urbel chega, uma das coisas que mais doeu na gente foi eles terem marcado nossa casa (...) como se a gente fosse gado (informação verbal)²⁰⁸.

Quanto à fragmentação do tecido social, Valéria Borges (informação verbal)²⁰⁹ descreve: “Em 1990 eu fiz um censo na Pedreira (...) eram 21 famílias, 21 mil barracos. Hoje a gente é nove, oito e pouco. (...) Dois terços da comunidade a gente não sabe pra onde foi”. Haja vista o déficit habitacional da PPL, em junho de 2013 o MTD realizou outra importante mobilização, a Ocupação Dona Maria em um dos prédios do PVV que permaneceu vazio por quase um ano. A ocupação buscava denunciar as políticas de expulsão utilizadas pelo PVV e contou com os apoiadores das lutas urbanas e rurais (movimentos populares, personalidades políticas e religiosas).

Seguindo essa lógica de atuação, em 2014 houve a ocupação do Centro Cultural Liberalino Alves que se encontrava fechado havia mais de cinco anos. Conduzida pelo

²⁰⁷ Entrevista de BORGES, Valéria. Documentário com Valéria Borges, moradora e liderança da Pedreira Predo Lopes: depoimento [16 de julho, 2019]. Belo Horizonte. Entrevista concedida à Pesquisa Territórios Populares do Grupo de Pesquisa Indisciplinar da UFMG. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSRVAneMI&t=32s>>.

²⁰⁸ Id., 2019, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSRVAneMI&t=32s>>.

²⁰⁹ Id., 2019, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSRVAneMI&t=32s>>.

MTD, em parceria com os moradores da comunidade e a Igreja Batista da Lagoinha, a mobilização reivindicava o direito das famílias no acesso à cultura. Segundo Vinícius Moreno (informação verbal)²¹⁰, diversas atividades culturais passaram a ser desenvolvidas no Centro Cultural, sem o apoio da PBH, que o transferiu para arcado Popular da Lagoinha em 2015. Reconhecendo a demanda cultural na PPL, atualmente o Galpão da Ocupação Pátria Livre/MTD realiza atividades culturais abertas à população.

Em 2016, o grupo de mulheres ligado ao MTD coordenou a ocupação na Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI), antiga Creche Maria Da Glória Lommez, com a duração de cinco dias. A mobilização ocorreu em função da escola ter permanecido fechada por quase dois anos após o deslocamento de uma pedra que atingiu parte de seu terreno. A ocupação exigia a recuperação do edifício e abertura de novas vagas para as crianças da comunidade. Por meio dessa estratégia de ação, a comunidade saiu vitoriosa após a negociação do MTD com o governo do prefeito Alexandre Kalil (PHS).

No mês de setembro de 2017, o MTD, junto aos diversos parceiros (MST, MAB, Levante da Juventude, moradores da PPL e lideranças locais), ocupou uma edificação na PPL em defesa das mulheres, trabalho, soberania alimentar e moradia²¹¹. Informado por Moreno (informação verbal)²¹², o prédio estava desocupado havia mais de 25 anos e não cumpria sua função social²¹³. Durante seus dois anos de existência, a Ocupação Pátria Livre vem realizando diversas atividades que visam inserir a comunidade nessa luta e na defesa da PPL como território de resistência histórica.

Universidade e Ações no Território: Cartografia das Controvérsias

A *Cartografias das Controvérsias*, metodologia aplicada ao longo da pesquisa, é estruturada no conceito de rizoma, abordado por Deleuze e Guattari (1996), que compreende o método cartográfico como um processo aberto de experimentação ancorada na realidade momentânea a partir de linhas de forças múltiplas, conexões e agenciamentos atuantes no presente, que podem sempre se reestruturar a depender do contexto e da temporalidade.

²¹⁰ Id., 2019, em entrevista concedida ao Indisciplinar.

²¹¹ Informações retiradas da fanpage da Ocupação Pátria Livre coordenada pelo MTD, disponível em: <https://www.facebook.com/pg/MTDMOTU/posts/?ref=page_internal>.

²¹² Id., 2019, em entrevista concedida ao Indisciplinar.

²¹³ Constituição Federal de 1988, Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Por influência conceitual da Teoria-Ator-Rede (TAR) e das cinco fontes de incertezas de Bruno Latour (2012), a cartografia visa compreender as associações entre grupos de atores humanos e não humanos, na tentativa de expor suas heterogeneidades, flexibilidades e contradições nos arranjos, sem se precipitar a interpretações puras ou dicotômicas. A investigação faz emergirem as disputas de poder no território por meio da identificação dos impactos de práticas neoliberais e de resistências.

O destaque de atores não humanos também se torna fundamental para entender a influência de instrumentos urbanísticos e dispositivos de controle nas dinâmicas territoriais. Apesar da valorização da experiência em campo e da coleta de relatos por meio de dados qualitativos, a pesquisa não se dissocia da coleta de dados brutos e indicadores quantitativos, valendo-se dos mesmos para fomentar um posicionamento crítico da dimensão política no urbano.

Ainda, tem-se em vista o conceito de genealogia de Michel Foucault (2006), que desponta como uma oposição à leitura da história por meio de uma narrativa única em busca de um ponto original para os fenômenos, que é desenvolvida por meio da construção de linhas do tempo que inter cruzam atores, eventos e saberes.

A transversalidade deste método lida com a existência de *platôs* de poderes perante a influência geopolítica mundial na produção das subjetividades e do espaço, sendo necessário multiplicar as possibilidades de ações táticas em diferentes escalas, desde a macro à microfísica do poder engendrado em formas de resistências. Assim, os dispositivos cartográficos procuram atuar em sintonia com as lutas urbanas, na tentativa de construir, por meio de linhas de fuga visibilizadas, as conexões entre pontos cegos da história, revelando as biopotências (PELBART, 2003) das vozes invisibilizadas e aprofundando o reconhecimento das disputas no espaço.

O caráter da pesquisa condiz ao método da cointervenção discutido por Eduardo Passos, Virgínia Kastrup e Liliana de Escóssia (2009) a partir da inserção do pesquisador à realidade, implicando na não neutralidade do sujeito em função do envolvimento investigativo-territorial, sendo um dispositivo interativo entre os sujeitos envolvidos na pesquisa, uma vez que o pesquisador entra na trama das relações em rede, tal qual defendido por Mairesse (2003).

O exercício ativo da pesquisa se encaixa ao ideário de projetos extensionistas, que inserem a Universidade no território e valorizam a aproximação entre debate político e produção intelectual – que deve estar direcionada ao interesse público, social e democrático, para a “criação e a ampliação de redes e plataformas que agenciem uma integração perene entre pesquisadores, extensionistas, Estado, coletivos, movimentos sociais e populares” (RENA, 2019). Portanto: presente-se! Não aguardemos o futuro! Em tempos de crise e golpe

no Brasil, enquanto bloqueiam recursos para as universidades, temos o dever de militar pelo retorno às prioridades sociais e a extensão universitária é fatalmente o elo que une pesquisa e ensino às questões fundamentais do mundo real de nosso país.

Indisciplinar na PPL junto aos Movimentos Populares ²¹⁴

A partir do projeto de extensão Geopolítica e Cidades²¹⁵, o Indisciplinar se aproximou da rede de movimentos populares ligados à FBP - Frente Brasil Popular -, inserido no Projeto Brasil²¹⁶. Esse processo foi inaugurado pela disciplina UN1009 Geopolítica e Cidades, que buscou realizar atividades que contribuíssem para a agenda territorial. Dentro disso, durante o ano de 2018, houve a participação dos alunos da disciplina, militantes do Levante e pesquisadores do grupo no 1º Encontro Nacional do brcidades, em São Paulo/SP, assim como na organização do 1º Fórum Mineiro do brcidades em Belo Horizonte/MG, que ocorreu na Ocupação Pátria Livre/MTD. A partir de então, a relação do grupo de pesquisa se tornou mais próxima da atuação do MTD na PPL e da liderança comunitária e integrante do MTD, Valéria Borges.

Territórios Populares I, II e III

Tendo como fio condutor a metodologia cartográfica e a fusão entre ensino, pesquisa e extensão, a pesquisa TP²¹⁷ se inseriu na PPL pelo desenvolvimento de quatro

²¹⁴ A partir desse momento será relatada a experiência dos pesquisadores do Indisciplinar Susan Oliveira, Maíra Ramirez, Gabriela Bitencourt, Henrique Porto, Ana Luísa Schoenell, Lucca Mezzacappa, João Márcio Dias e Hiago Oliveira, e dos alunos do curso de Arquitetura da UFMG Mariana Belo, Ana Flor, Laís Godinho, Ana Urbano, Letícia Gardusi, Gabriel Goulart, entre outros, sob a orientação das professoras Natacha Rena, Marcela Silvano Brandão e Patrícia Azevedo, nas atividades desenvolvidas na Pedreira Prado Lopes.

²¹⁵ O projeto de extensão Geopolítica e Cidades possui uma fanpage, na qual estão presentes as atividades realizadas ao longo de sua duração, disponíveis em: <<https://www.facebook.com/Geopol%C3%ADtica-e-Cidades-188051388470360/>>

²¹⁶ O Projeto Brasil busca ampliar o campo de debate sobre as relações contemporâneas do território nacional inseridas na lógica global e na construção de novas políticas públicas que atendam a realidade brasileira, que auxiliem a atuação dos movimentos frente às lutas por mais direitos sociais. Segundo as coordenadoras nacionais do Projeto Brasil, Ermínia Maricato e Karine Leitão professoras da USP e coordenadoras do LabHab: “É urgente elaborar, por meio de uma construção social, um projeto para as cidades do Brasil, no médio e longo prazo, tendo como parâmetros a justiça espacial, intraurbana e regional; a sustentabilidade social, econômica e ambiental; o combate a toda sorte de desigualdade – social, racial e de gênero – o respeito à diversidade geográfica e cultural, além do controle social e o respeito aos recursos públicos”. Trecho retirado do manifesto elaborado pelo Projeto Brasil Cidades. Para mais informações acesse: <<https://www.brcidades.org/>>.

²¹⁷ Mais informações sobre a pesquisa TP em: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/>>. E sobre o método em: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/metodo/>>.

disciplinas extensionistas: Territórios Populares P I, II e III e a disciplina de projeto denominada Pflex. Mediante as parcerias comentadas, a bolsista²¹⁸ se inseriu no local de estudo junto aos outros alunos²¹⁹, dando origem a uma experiência de trocas e aprendizados.

Durante as disciplinas, as aproximações em campo se deram por meio de instrumentos cartográficos, como: visitas guiadas, jogos e elaboração de linhas do tempo analógicas e interativas. Com o intuito de fundir a linha do tempo da Ocupação Pátria Livre à linha do tempo desenvolvida para a PPL, contactou-se a liderança comunitária Valéria Borges, que narrou a discentes e docentes histórias de resistências vividas pela comunidade. O grupo registrou a experiência em fotos, vídeos, anotações e mapas do trajeto, que contribuíram na inserção de eventos e narrativas no banco de dados sobre a comunidade e ocupação.



Figura 72 - Linha do tempo analógica e dispositivos de aproximação

Fonte: elaborado pelas autoras.

²¹⁸ Disciplinas ofertadas na Escola de Arquitetura da UFMG durante os semestres: 2018.2, 2019.1 e 2019.2, respectivamente.

²¹⁹ Os territórios estudados na pesquisa TP são: Asmare/ Catadores, Carolina Maria de Jesus, Região dos Guaicurus e Pátria Livre/ PPL. E seus respectivos bolsistas são: Bárbara Oliveira, Marília Pimenta, Saulo Maciel/Luiza Souza e Susan Oliveira. Ver em: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/>> e na fanpage da pesquisa em: <<https://www.facebook.com/Territ%C3%B3rios-Populares-Centro-Expandido-BH-395212114389024>>.

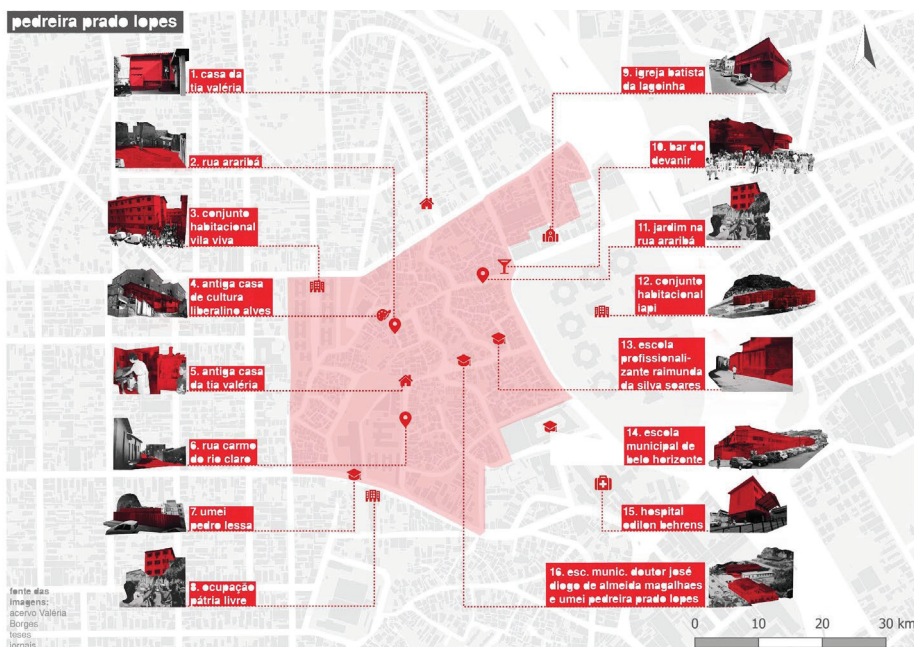


Figura 74 - Locais apresentados por Valéria Borges na PPL
 Fonte: <http://territoriospopulares.indisciplinar.com/>.

218

Esse processo foi marcado por diversas visitas à Ocupação Pátria Livre para participação em eventos organizados no Galpão ou durante as reuniões de base do grupo de mulheres do MTD, em que se levou a linha do tempo interativa produzida em sala. A troca entre os alunos da Escola de Arquitetura e os militantes proporcionou a construção da linha do tempo de forma colaborativa, com a inserção de eventos e narrativas contadas a partir da vivência dessas pessoas.



Figura 75 - Linha do tempo digital e aplicação do método em sala
 Fonte: elaborado pelas autoras.

A disciplina de TP II teve enfoque na visibilização das lutas e história da Pedreira com a produção de um documentário²²⁰, no qual Valéria Borges conta a história da comunidade a partir de sua relação de resistência no território. A produção do vídeo contou com a participação de alunos do curso de Belas Artes da UFMG, que auxiliaram na edição dos materiais coletados. Como resultado final desse processo, além do documentário, o grupo de pesquisa elaborou o blog da pesquisa TP contendo diversas informações sobre cada um dos territórios estudados. Outras etapas da investigação-ação também levaram ao aprofundamento dos dados sobre a PPL na linha do tempo digital e na plataforma Indatlas²²¹, assim como a produção de artigos e eventos²²².



Figura 75 - Produção do documentário com Valéria para a pesquisa TP

Fonte: elaborado pelas autoras.

²²⁰ Link para o documentário em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSrvAneMI&t=36s>>.

²²¹ “A plataforma de investigação urbana indatlas está atualmente em desenvolvimento pelo grupo de pesquisa indisciplinar da UFMG. Ela associa ferramentas de crowdsourcing, um banco de dados espacial e a produção de visualizações de diferentes tipos, em uma plataforma web de coleta, análise e representação de informações acerca de processos de produção e transformação do espaço urbano. Propõe-se que os fenômenos (temas) investigados na plataforma sejam abordados sobretudo a partir de três eixos: 1) espacial/territorial; 2) temporal; 3) social. Para isso, intenta-se aliar mapas colaborativos online com a produção de linhas do tempo dinâmicas e visualizações de redes de atores sociais (grafos).” Informações retiradas da plataforma Indatlas, disponível em: <<http://indatlas.indisciplinar.com/>>.

²²² Em julho de 2019 o grupo de pesquisa Indisciplinar participou do Festival de Inverno da UFMG e da comemoração dos 30 anos do Centro Cultural da UFMG por meio do evento “TERRITÓRIOS POPULARES” no centro expandido de BH, com a projeção de “4 vídeos documentários com as 4 mulheres que moram e/ou trabalham na região central de BH com Valéria Borges (Pátria Livre/ Pedreira Prado Lopes), Cris (Ocupação Carolina Maria de Jesus), Silvia (Asmare) e Nice (Guaicurus). E uma roda de conversa com essas mulheres e outras 4, técnicas e/ ou pesquisadoras que atuam na região: K-rina DG, Carolina Nasser, Lisandra Mara Silva, Ângela.” Informações retiradas do evento do Facebook, disponível em: <<https://www.facebook.com/events/2372397833012595/>>.

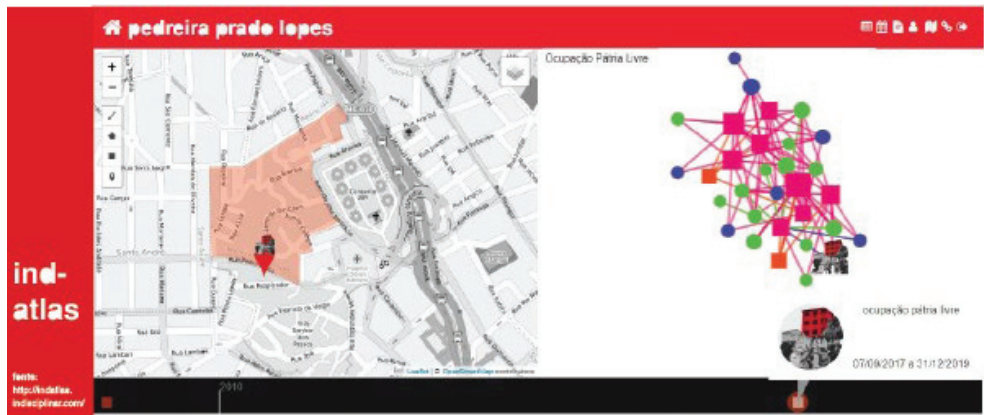


Figura 76 - Indatlas
 Fonte: elaborado pelas autoras



Figura 77 - Linha do tempo digital da PPL
 Fonte: elaborado pelas autoras.

Identificando a importância do processo no desenvolvimento da Pesquisa TP, durante o segundo semestre de 2019, o grupo conduzirá a última disciplina ligada a essa pesquisa, uma vez que a mesma se encaminha para sua finalização. Em TP III, disciplina de Formação Transversal com participação da militante e fotógrafa da PPL Valéria Borges, será organizado o material produzido em TP II - fotos, vídeos, conversas da equipe, e-mails, linhas do tempo, planilhas etc. -, para serem exibidos em uma mostra. Ainda, o trabalho na PPL terá continuidade com atuações investigativas e extensionistas por meio

da pesquisa do grupo “Cartografias da Percepção Do Orçamento Participativo”, iniciada em agosto de 2019, vinculada ao GE - Grupo de Estudos - Região da Lagoinha²²³.

Na disciplina de TP III - Formação Transversal (UN1008), o vasto material desenvolvido durante quase dois anos de atuação nos territórios populares estudados na pesquisa TP, nas extensões já citadas e na extensão “Cartografia das Lutas” e nas disciplinas TP I e II e Pflex, tornou-se parte da “Exposição Territórios Populares”, realizada no Centro Cultural da UFMG durante o festival Verão de Arte Contemporânea (VAC), em janeiro de 2020 em Belo Horizonte. Com o final do VAC, a mostra de arte também pôde ser exibida no hall da EAD/UFMG no início do semestre de 2020.



Figura 78 - Exposição TP, BH/MG, 2020

Fonte: arquivo Indisciplinar, modificado pelos autores.

O objetivo da exposição foi complexificar as impressões sobre modos de vida presentes nos territórios cartografados e visibilizar suas histórias, que costumam ser conhecidas por narrativas simplificadas ligadas à mídia hegemônica e que reforçam a desigualdade social. Durante o período em que ficou exposta, Valéria Borges e as porta-vozes de cada território popular investigado estiveram presentes, assim como parceiros dos movimentos sociais, moradores do centro expandido de BH e espectadores da sociedade civil em geral. Com o encerramento da pesquisa TP, essa exposição também significou como uma devolutiva artística, sensível, complexa e investigativa sobre as atividades realizadas nos territórios cartografados.

²²³ Esse GE é constituído pela graduanda Susan Oliveira, a mestranda Gabriela Bitencourt e a doutoranda Carolina Nasser, sob a orientação da professora doutora Natacha Rena.



Figura 79 - Oficinas TP III, BH/MG, 2020
Fonte: arquivo Indisciplinar, modificado pelos autores.

Pflex Arquitetura Desobediente

Consistiu em uma disciplina de dois meses de duração, ocorrida paralelamente à disciplina TP II. Retomou-se a parceria com o MTD e a Ocupação Pátria Livre para a elaboração de um projeto arquitetônico ligado à principal demanda local. Por meio de conversas, dinâmicas e uso de dispositivos interativos com os coordenadores e moradores da Ocupação, os alunos e a bolsista da pesquisa identificaram qual seria o elemento a ser projetado com a intenção de construí-lo em um mutirão.

Em reunião entre o grupo de pesquisa, alunos, moradores e coordenadores da Pátria Livre foi definida, como projeto, a criação de divisórias para os apartamentos, buscando melhorar a qualidade de vida no edifício. No encontro seguinte, foi realizada uma dinâmica com ícones e maquetes de modelos de divisórias como processo lúdico na identificação das principais demandas e criação dos modelos que melhor atendessem às necessidades dos moradores. Ademais, foram mapeados: as habilidades, os saberes construtivos, os materiais disponíveis e famílias que poderiam auxiliar na arrecadação de materiais e no mutirão.



Figura 80 - Atividades desenvolvidas no Pflex
 Fonte: elaborado pelas autoras.

Tendo em vista essas questões, o grupo da disciplina de Pflex Arquitetura Desobediente envolvendo a Ocupação Pátria Livre elaborou dois modelos finais de madeirite: o biombo e a caixa de madeira. Eles foram entregues à Ocupação junto a um manual de montagem (passo a passo para sua construção), além do orçamento contendo os contatos necessários para a execução. O dinheiro arrecadado pelos alunos e bolsista durante o Festival Lula Livre seria destinado para a construção de um molde de cada divisória que conduziria a reprodução das demais.

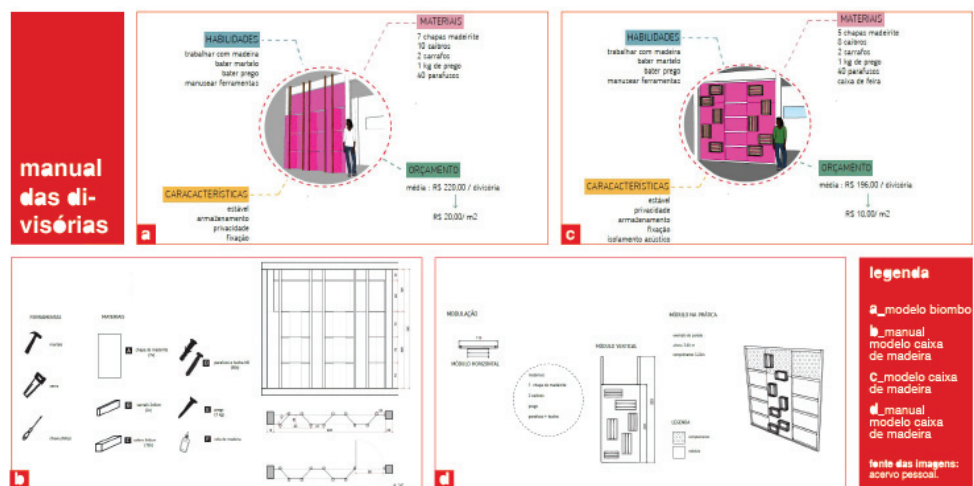


Figura 81 - Modelos das divisórias
 Fonte: elaborado pelas autoras.

Ao longo do andamento do projeto (e das visitas na Ocupação) também foi identificada a precária fiação elétrica local. Essa questão se sobrepôs à construção das

divisórias e alterou, mas não excluiu, os planos relacionados a elas. Em consentimento com os moradores e coordenadores da Pátria Livre, após uma reunião, foi dada preferência à requalificação do sistema elétrico. Nesse momento, entrou o papel dos estudantes de arquitetura como agenciadores na mediação entre o engenheiro eletricista, moradores, organização da potência consumida no local e na concepção de soluções intermediárias. No final da disciplina, junto ao manual das divisórias, foi entregue um relatório compilando essas informações. O ocorrido também modificou a situação do mutirão, alterado para a organização do evento organizado coletivamente, Arraiá na Pátria Livre, com venda de rifas sob o objetivo de arrecadar mais recursos para essa reforma.



Figura 82 - Arrecadação de recursos
 Fonte: elaborado pelas autoras.

Como já visto, a cartografia busca mapear a realidade que é dinâmica e flexível. Dessa forma, a investigação conta com a ocorrência de imprevistos ao longo de seu processo, e nesse sentido, fica clara a valorização do trajeto e não somente foco no produto

final. Nesse sentido, tanto nas disciplinas de TP, quanto de Pflex, houve resultados diferentes dos esperados inicialmente, o que tornou a vivência muito mais factível e rica em trocas e aprendizados.

Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte

Em julho de 2019, iniciou-se a pesquisa CPPOPBH (2019 – atual) e conectada a ela ocorreram as disciplinas Cartografia do Orçamento Participativo em BH I e II (COP I e COP II e o Laboratório Transversal: Centros Culturais e Cartografia do Orçamento Participativo (CCOP).

A pesquisa extensionista em questão tem por objetivo “investigar como a participação nos processos de elaboração do OP/PGEs e a implantação das obras realizadas com seus recursos repercute na percepção da população acerca dos territórios que as receberam, assim como sobre aspectos ligados à representatividade política” (CPPOPBH, 2018) e, para isso, foram realizadas investigações e atividades nos territórios estudados – a favela Pedreira Prado Lopes, a Vila Senhor dos Passos e a Vila Primeiro de Maio -, assim como caminhadas com as lideranças locais e um workshop sobre o OP naquele local.

Na PPL, esse processo foi desenvolvido em colaboração com diversas lideranças, mas principalmente com Robson da Costa Meira, delegado da Comforça e fundador da antiga associação local Fala Pedreira, e por Valéria Borges, moradora, professora e militante do MTD. Durante a disciplina de COP I (2019.2) ocorreu a caminhada na PPL, uma visita guiada por Valéria e Robson, na qual os moradores conduziram os alunos de COP I e membros da pesquisa CPPOPBH pelas obras urbanas e habitacionais conquistadas via OP, como: o Conjunto Habitacional Araribá (OP/1994); o centro de saúde (OP/1995); a escola profissionalizante (OP/1996); e as intervenções urbanas realizadas a partir do PGE (OP/1997).



Figura 83 - Caminhada sobre o OP na PPL com Valéria e Robson, BH, 2019

Fonte: arquivo da pesquisa CPPOPBH, modificado pelos autores.

Em novembro do mesmo ano, ocorreu o workshop sobre o OP na PPL, que contou com a presença da equipe da pesquisa extensionista, das alunas da disciplina COP I e dos moradores, trabalhadores do local e lideranças comunitárias atuantes no OP. A atividade contou com a realização de um jogo com os moradores, tendo como base a *Cartografia das Controvérsias*, como dispositivo de aproximação e mapeamento das narrativas sobre o processo participativo e a execução das obras. O jogo trazia cartas com eventos relacionados ao OP na PPL. A regra básica era cada uma das duas equipes colocar narrativas diferentes ou complementares acerca da carta tirada. As falas locais trouxeram informações de forma divertida e espontânea, sendo que as cartografamos com o uso de mapas, linha do tempo da urbanização da favela, uma maquete com locais importantes indicados, registro por gravação de áudio, vídeo e fotografias. A dinâmica também ocorreu nos demais locais estudados.

Foi feito um trabalho muito bom! Foi feita uma coisa que eu nunca tinha visto dentro da Pedreira Prado Lopes. Porque todo mundo sabe que as favelas têm as duas divisões territoriais e a Pedreira tem quatro, apesar de ser tão pequena ela tem quatro. Foi uma coisa que eu fiquei abismada de ver como a Universidade conseguiu colocar essas quatro partes numa mesma sala para discutir o problema da comunidade. Isso foi quando a gente foi falar sobre o OP, orçamento participativo. Acho que a gente tinha umas 20 pessoas lá e todas lideranças e que não podia ver uma a cara da outra e estavam felizes lá. A partir dali, depois desse dia, a gente consegue sentar, discutir, organizar a nossa vida. Então bastante pessoa da comunidade viu essa movimentação toda da Universidade e a Universidade foi muito bem vista, bem quista e o trabalho que foi feito foi maravilhoso! (Fala de Valéria Borges no 9º CBEU Mesa-redonda 10 - Movimentos sociais urbanos e tecnologias sociais, março de 2021)

A realização do workshop teve um papel fundamental nas investigações da pesquisa e extensão sobre o OP, contribuindo na produção acadêmica, como este TCC, artigos científicos e aqueles ligados à mídia alternativa, entrevistas, blog, participação em eventos ligados a movimentos populares e a representantes do poder público, exposição de arte e cultura - CCOP -, flyers informativos, fanpages e o seminário COP II.

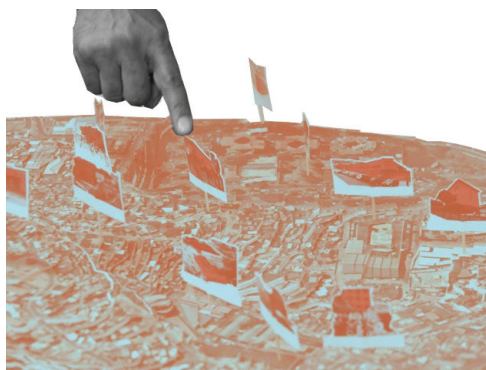


Figura 84 - Workshop sobre o OP na PPL, BH/MG, 2019
Fonte: arquivo pesquisa CPPOPBH, modificado pelos autores.

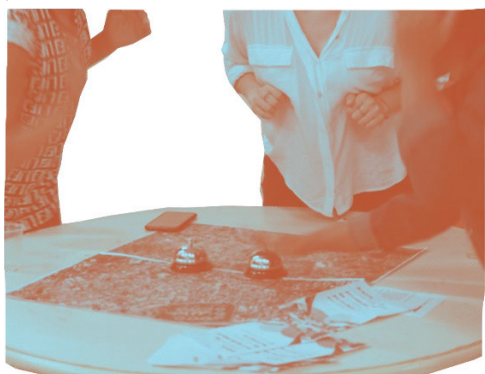


Figura 85 - Workshop sobre o OP na PPL, BH/MG, 2019
Fonte: arquivo pesquisa CPPOPBH, modificado pelos autores.

No primeiro semestre de 2020 seria realizada na EAD/UFMG a disciplina COP II, um ciclo de seminários sobre o OP em BH aberto à comunidade. Entre os convidados estavam agentes ativos no processo, como moradores e lideranças comunitárias da PPL e das outras comunidades estudadas, conselheiros e delegados do OP, técnicos da PBH, gestores públicos, movimentos populares e pesquisadores. Com a pandemia da Covid-19, apenas a palestra de abertura foi realizada presencialmente, transferindo o ciclo de seminários para o segundo semestre de 2020 e de forma remota. Por um lado, isso foi positivo, pois com muita divulgação realizada pelos bolsistas, professores e parceiros da

pesquisa, esse debate alcançou um grande número de visualizações e está disponível online no blog e no canal da pesquisa no YouTube.

Considerações finais

O desfecho deste estudo se direciona a levantar inquietações quanto à necessidade de envolvimento de estudantes, professores e profissionais de Arquitetura e Urbanismo, não só com a produção teórica relativa ao ambiente construído e à sociedade, mas com o urgente posicionamento político e a presença participativa física destes profissionais nas lutas urbanas como possibilidade também de desconstruir noções cristalizadas quanto à elitização que permeia o âmbito da profissão. Conhecer o território a partir da experiência cartográfica, envolvendo múltiplas frentes de ação, auxilia-nos na compreensão das controvérsias envolvidas nas disputas pelo território, além de ampliar a pesquisa complementando os "dados duros" sobre o contexto urbano e tornando a investigação mais complexa e potente.

No caso da vivência na Pedreira Prado Lopes, insiste-se em afirmar que as favelas também são atravessadas por uma multiplicidade de formas estéticas, produções inventivas e relações humanas espontâneas que revelam o comum urbano (CRUZ, 2017). A resistência histórica nas formas de vida dos moradores da PPL, mesmo com altos índices de vulnerabilidade e injustiça social presentes na comunidade, traz em suas narrativas locais e em seus modos de vida cotidianos a expressão da biopotência como forma de poder criativo, que não se origina, nem depende do sistema dominante, mas o precede, reafirmando a força indomável da própria vida (PELBART, 2003).

O método cartográfico utilizado enfatiza essa potência da vida coletiva e plural, além de incorporar as contradições emergentes que envolvem os processos urbanos neoliberais, dando visibilidade às resistências locais e às redes estabelecidas entre diversos atores que operam nas dinâmicas territoriais. Além disso, a inserção do pesquisador por meio da cointervenção permite a criação de pontes entre a atuação acadêmica e a realidade dos territórios populares e dos movimentos e coletivos que lutam por mais justiça social, assim como reivindicações por direitos fundamentais.

A inserção do arquiteto e urbanista no território pluraliza a práxis urbana e valida o retorno social dos avanços científicos à coletividade por meio da tríade *ensino - pesquisa - extensão*, enfatizando o papel da Universidade no combate às disparidades historicamente instituídas. Portanto, estreitar os laços entre academia e sociedade resulta em processos mais adequados perante a realidade local, colaborando no enfrentamento dos problemas sistêmicos e estruturais.

Referências

AALBERS, Manuels. B. **Regulated deregulation**. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (Eds). Handbook of Neoliberalism. Routledge, London, 2016. n. p.

AFONSO, Maria Rezende; AZEVEDO, Sérgio de. **Cidade, Poder Público e Movimento dos favelados**. In: POMPERMAYER, Malori José Jr. Movimentos Sociais em Minas Gerais: Emergência e Perspectiva. Belo Horizonte: UFMG, 1987. p. 112-130.

ANDRADE, Maria Luiza Costa Pinto. **Histórico da Pedreira Prado Lopes**. Relatório da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 1994.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume Dumara: ANPOCS, 1995. 353 p.

ARROYO, Michele Abreu. **A Diversidade Cultural na Cidade Contemporânea: O Reconhecimento da Pedreira Prado Lopes como Patrimônio Cultural**. 2010. 205 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

BITENCOURT, Gabriela; OLIVEIRA, Susan; RENA, Natacha. **Lagoinha e Pedreira Prado Lopes: entre políticas públicas e resistências urbanas**. In: SIMPÓSIO CIENTÍFICO DO ICOMOS BRASIL, 3, 2019, Belo Horizonte, 2019. Anais... Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/IIISimpósioICOMOSBrasil/149023-LAGOINHA--ENTRE-POLITICAS-PUBLICAS-E-AS-RESISTENCIAS-URBANAS>>.

BORGES, Valéria. **Documentário com Valéria Borges, moradora e liderança da Pedreira Predo Lopes**. [16 de julho, 2019]. Belo Horizonte. Entrevista concedida à Pesquisa Territórios Populares do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar da UFMG. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZXSrvAneMI&t=32s>>.

BUENO, Laura Machado Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2010. 176 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira) COSTA, Débora de Araújo; VIGNOLI NETO, Orlando; BASTOS, Stephanie Oliveira. **Associações comunitárias: Organização popular na Pedreira Prado Lopes**. Assessoria Jurídica Universitária Popular da UFMG. Revista Direito & Sensibilidade, 2014.

CRUZ, M. M. **Vazio-Heterotopia**: entre a especulação e a produção do comum. Belo Horizonte, 236 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura da UFMG, Belo Horizonte, 2017.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix. **Mil platôs**: capitalismo e esquizofrenia. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995, 128 p.

FARIA, Maria Auxiliadora; GROSSI, Yonne de Souza. **A classe operária em Belo Horizonte**: 1897-1920. In: SEMINÁRIO DE ESTUDOS MINEIROS, 5, 1982, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1982. P.165-213.

FREITAS, Daniel Medeiros de; CANETTIERI, Thiago; VIANA, Luan Fernandes. BH S/A: discutindo a neoliberalização do espaço urbano a partir de Belo Horizonte. **Revista Indisciplinar**. Belo Horizonte, v. 4, nº 5, dezembro, 2017.

FOUCAULT, Michel; MOTTA, Manoel Barros da (org.). **Arqueologia das ciências e história dos sistemas de pensamento** (Coleção Ditos e Escritos II). Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 2000.

FOUCAULT, Michel; MACHADO, Roberto (org.). **Microfísica do poder**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2006, 295 p.

GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, Barracos e Barracões**: Belo Horizonte, Cidade Planejada. Tese (Doutorado em Ciências Humanas - Sociologia). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1991.

GUIMARÃES, Berenice Martins. **Favelas em Belo Horizonte**: tendências e desafios. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v.7, n.2 e 3, maio/dez. 1992.

KASTRUP, Virgínia; BARROS, Benevides de Barros. (2009). Movimentos-funções do dispositivo na prática da cartografia. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. (Orgs.). **Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade**. Porto Alegre: Sulina. p. 76-91.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do Ator-Rede. Salvador: Edufba, 2012; Bauru-SP: Edusc, 2012.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MAIRESSE, D. **Cartografia**: do método à arte de fazer pesquisa. In: Tania Mara Galli Fonseca; Patrícia G. Kirst. (Org.). *Cartografias e Devires: a construção do presente*. Porto Alegre - RS: Editora da UFRGS, 2003, v., p. 259-272.

MENDES, L. Manifesto anti-gentrificação. **Revista Serra Nova**. Seção: Nacional, nº 1737 - Out/Inv 2016. Disponível em: <<http://www.searanova.publ.pt/pt/1737/nacional/670/Manifesto-anti-gentrifica%C3%A7%C3%A3o.htm>> Acesso em 12 de agosto de 2019.

MORENO, Vinícius. **Pesquisa Territórios Populares**: depoimento [08 de agosto, 2019]. Belo Horizonte: UFMG, 2019. Entrevista concedida à Pesquisa Territórios Populares do Grupo de Pesquisa Indisciplinar da UFMG.

NASCIMENTO, Alexandra.; RODRIGUEZ, Martin Nicolas.; PESSOA, Stenia Carvalho; OLIVEIRA, Talita Freitas. **Dilemas e perspectivas dos processos participativos nos projetos de urbanização de assentamentos precários no município de Belo Horizonte**: a Predeira Prado Lopes. In: III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – URBFAVELAS, 3., 2018, Salvador, Brasil. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT1-235-17520180820114004.pdf>>. Acesso em: 08 de agosto de 2019.

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues. **O movimento de favelas de Belo Horizonte e o Departamento de Habitações e Bairros Populares (1956-1964)**. Revista Mundos do Trabalho, UFSC, Florianópolis, vol. 4, n. 7, jan./jun. de 2012, p. 100-120.

PELBART, P. P. **Vida capital**: Ensaios de biopolítica. São Paulo: Iluminuras, 2003. 252 p.

PEREIRA, Claudius Vinícius Leite; AFONSO, Andréa Scalon; MAGALHÃES, Maria Cristina Fonseca de. **Programa Vila Viva**: intervenção estrutural em assentamentos precários. Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). Belo Horizonte. 2008. 36p.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE (PBH). **Vila Viva**, 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/vila-viva>>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

RENA, Natacha. Presente-se! **Interfaces - Revista de Extensão da UFMG**. Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p.10-15 jan./jun. 2019. in: <<https://www.ufmg.br/proex/revistainterfaces/index.php/IREXT/article/view/507>>. Acesso em 19 de agosto de 2019.

RENA, Natacha; SÁ, Ana Isabel de; BRANDÃO, Marcela Silvano; FRANZONI, Julia Ávila; **Grupo de Pesquisa Indisciplinar**: Método, Ativismo e Tecnopolítica na Defesa dos Bens Comuns Urbanos. In: CONGRESO INTERNACIONAL CONTESTED_CITIES, 5., n. 5-524, Madrid, 2016.

REVEL, Judith. **Michel Foucault: conceitos essenciais**. São Carlos: Claraluz, 2005.

REVEL, Judith. **Dicionário Foucault**: Judith Revel; tradução: Anderson Alexandre da Silva; revisão técnica: Michel Jean Maurice Vincent. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

SALES, Mara Marçal. **A favela é um negócio a fervilhar**: olhares sobre a estigmatização social e a busca de reconhecimento na Pedreira Prado Lopes. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Faculdade de Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte, 2003.

SILVA, L. M. **Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade**: cenário Belo Horizonte. 241f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura da UFMG, Belo Horizonte, 2018.

SILVEIRA, Danielle Costa. **A implantação do programa Vila Viva em áreas de Belo Horizonte – MG**: uma análise documental. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Centro de Pesquisas René Rachou. Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. Belo Horizonte, 2015.

SOUZA, Rafaela de Paula Amaral de. **Políticas públicas de inclusão digital**: estudos de caso em centros de cultura da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFMG. Belo Horizonte, 2008.

URBEL – Companhia urbanizadora de Belo Horizonte. **Diagnóstico social**, 1997.

Entre os 17 Centros Culturais da PBH, 15 foram construídos e/ou reformados com recursos do Orçamento Participativo, frutos do desejo da população local por espaços de cultura e lazer em suas vizinhanças, por meio de processos de mobilização e negociação dos moradores, lideranças comunitárias e gestores públicos.

Como parte da Mostra Universidade e Cidades, o Projeto CPPOPBH propôs um resgate da memória da conquista, da construção e da atividade dos Centros, coletando relatos, notícias e imagens sobre tais momentos de participação popular, os atores e os eventos importantes, as narrativas e as disputas envolvidas.

Dessa forma, foi produzida a cartografia CCOP (Centros Culturais e OPs), voltada ao papel dos OPs como fóruns de articulação da população e de conexão com o cotidiano local, a sua importância para a produção e descentralização da cultura no território de Belo Horizonte, bem como o protagonismo da cultura como aspecto estruturante de uma visão democrática e inclusiva da cidade.

O material exposto foi produzido pela equipe do projeto de pesquisa Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, em conjunto com alunos de graduação da UFMG matriculados em uma disciplina extensionista, a partir de processos de curadoria e edição de imagens, vídeos e relatos coletados com os Centros Culturais, moradores e lideranças locais envolvidos nos processos mencionados acima.

A seguir será apresentada a transcrição de uma conversa com vários gestores culturais ligados à PBH, ocorrida na aula inaugural da disciplina mencionada, bem como uma seleção da produção gráfica produzida para a Mostra.

Ficha técnica:

Equipe do Projeto Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte

Coordenação:

Profa. Natacha Rena (EA/UFMG)

Cocoordenação:

Profa. Gisela Barcellos (EA/UFMG)

Profa. Ana Isabel de Sá (IFMG Campus Santa Luzia)

Pesquisadores:

Maíra Ramirez (Doutoranda PACPS/UFMG)

Gabriela Bitencourt (Mestranda PACPS/UFMG)

Philippe Silva (Mestre em Direito/UFMG)

Anderson Chagas (Graduando EA/UFMG)

Henrique Porto (Graduando EA/UFMG)

Mariana Gico Lima Belo (Graduanda EA/UFMG)

Susan Oliveira (Graduanda EA/UFMG)

Alunos da disciplina UNI 088/ Laboratório Transversais B:

Ana Luiza de Moura Silva (Graduanda Pedagogia/UFMG)

Anderson de Souza Quintella Chagas (Graduando EA/UFMG)

Caio Emídio de Mendonça (Graduando Letras/UFMG)

Henrique Dias Porto (Graduando EA/UFMG)

Julianne Pinheiro Rocha (Graduanda UFMG)

Leonardo Maciel de Paula Garcia (Graduando UFMG)

Lohuama Santos Lima Tourinho Lisboa (Graduanda Cinema de Animação e Artes Digitais/UFMG)

Manuela Bittencourt Lima (Graduanda EBA/UFMG)

Richardson Santos de Freitas (Graduando Biblioteconomia/UFMG)

Rogério Ribeiro Ferreira (Graduando EA/UFMG)

Verônica Flores de Carvalho Silva (Graduanda EA /UFMG)

Vitor Gomes dos Santos (Graduando Museologia /UFMG)

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A CIDADE COMO PUNGÊNCIA CULTURAL²²⁴

Leandro Dias
Nilson Gonçalves

Leandro Dias: Boa tarde a todos e todas. Tudo bem com todo mundo? Eu sou o Leo, sou gerente dos Centros Culturais de BH, da Fundação Municipal de Cultura. Estou na gerência desde 2017. Somos 17 equipamentos, espalhados pelas nove regionais de BH. Equipamentos que trabalham com atividades nas áreas de [...] memória e patrimônio, [...], difusão cultural, formação e promoção da leitura e [da] escrita [...]. A gente trabalha em cima de [...] programas e projetos baseados no Plano Municipal e Nacional de Cultura. [...]

Ontem, eu e o Nilson ficamos conversando sobre essa história de hoje, [...] sobre como seria essa dinâmica. E essa conversa foi muito interessante [...] e eu acho interessante trazer ela para cá também, para ficar uma coisa diferente da gente falar e depois abrir pra conversar. Eu e o Nilson vamos bater um papo aqui junto com vocês, inclusive acionando os gestores e os colegas que estão aí e que [sabem] [...] essa história, [fazem parte] dessa trajetória também. A Violeta, [por exemplo,] participou muito [...] dessa construção, [...] participou da criação de um Centro Cultural que é o Centro Cultural Bairro das Indústrias. Eu acho que a gente tem colegas aqui que são peças fundamentais nesse processo. Fico feliz com isso e a gente vai fazendo essa conversa que eu acho que vai ficar muito mais legal, muito mais dinâmica e qualificada. Pode ser assim?

[...]

Não tem como falar de Orçamento Participativo sem fazer uma contextualização histórica desse momento que a cidade vivia no início da década de noventa, que é a redemocratização. Aquela vontade de proporcionar a participação popular, o fortalecimento das instâncias de

²²⁴ Diferentemente dos demais textos que se encontram neste livro, apresentados no formato de artigos acadêmicos ou de opinião, este material é uma transcrição. Leandro Dias e Nilson Gonçalves foram convidados a participar da disciplina *Laboratórios Transversais B: Centros Culturais e Orçamento Participativo* ministrada pelas professoras Natacha Rena e Gisela Barcellos na Escola de Arquitetura da UFMG. Na ocasião, os convidados apresentaram o histórico da formação dos Centros Culturais de Belo Horizonte e sua relação com o Orçamento Participativo. Esta fala, que conta com colaboração de Marcela Bedeschi, Violeta Penna e Chiquinho Maciel, foi transcrita e está apresentada neste capítulo.

participação. Ali começou a pipocar um tanto de ações, inclusive o fortalecimento de elementos dentro das comunidades [como] a criação de associações.

Nilson Gonçalves: O Leo já agradeceu, mas queria também agradecer a universidade por estar com a gente nessa aproximação. [...] A gente ficou muito empolgado e feliz com essa oportunidade de poder entrar em contato com a universidade. A gente sabe que é sempre um centro de formação, um centro de debates, de frescor de ideias, é um lugar onde a fluidez de ideias acontece. Fico muito feliz de poder falar um pouco sobre a história dessas conquistas comunitárias que são os Centros Culturais nesses espaços. Esse foi um momento muito importante pra gente. [...]

Leandro Dias: [...] É isso, Nilson, tinha começado falando, dando essa contextualização histórica [...], falando que não tem como a gente falar do Orçamento Participativo sem contextualizar um período histórico que estávamos vivendo no início da década de 90. A gente tinha acabado de sair de uma ditadura de 21 anos e após sete anos [presenciávamos] os primeiros esforços democráticos em BH, [realizados juntamente] com o Patrus [...]. Começa a se pensar o fortalecimento das instâncias de participação, na regionalização das políticas públicas, pensando mesmo a descentralização da administração pública, a criação das regionais, a divisão da cidade em regionais. Com essa regionalização também vem uma questão do fortalecimento das instâncias de participação, a criação de partidos, as associações de bairro vão se formando. Inclusive o Nilson chamou a atenção para uma questão interessantíssima das associações de bairro.

Nilson Gonçalves: Nesse contexto inicial [...] [acontece] uma coisa que é muito legal, que é você conseguir imaginar, numa cidade como Belo Horizonte, que é uma capital relativamente nova, como surge, de repente, uma expressão tão forte, tão potente em relação à cultura. E como isso surge, em especial, com essa política que é tão inovadora em termos de país. Você pode imaginar que isso começa na década de 80 e como até hoje Belo Horizonte é extremamente inovadora em termos de política cultural. O Leo estava falando dessa questão da abertura democrática. Eu acho importante a gente pensar Belo Horizonte enquanto capital formada e como essa pungência cultural que acontece aqui vem desde a sua formação como cidade nova, construída, pensada. O quanto ela traz, na verdade, uma miscelânea cultural de vários locais, de todo interior de Minas, e como isso vai se aglutinando em Belo Horizonte, principalmente nesse entorno da Contorno, [...] como que nesses

entornos da cidade, nessas periferias, esse caldeirão cultural vai se formando, com essa vinda de todo mundo. É uma cidade que já traz uma carga da cultura popular muito forte, uma carga dessas expressões muito bem colocadas. Porém, a gente tem um período que é muito nocivo na história do Brasil, que é a Ditadura Militar, com todas as suas questões que eu acho que a gente não precisa nem citar. Para nós aqui interessa pensar o quanto nessa redemocratização, ou seja, após o período de ditadura, a cidade consegue, num período relativamente curto de tempo, reunir elementos para essa participação popular efetiva - é isso que o Leo estava colocando. Logo após o período da ditadura, a gente tem a felicidade de ter em Belo Horizonte, muito baseado também nas organizações sindicais que aconteceram durante a ditadura militar, [a construção da participação popular]. Para quem não sabe, a primeira greve de metalúrgicos, a primeira greve geral que aconteceu no Brasil, foi em Contagem. Tem um documentário no YouTube, que é a greve de 68, se não me engano. Vieram metalúrgicos da Mannesmann, da Cidade Industrial... e [é interessante pensar] o quanto essas organizações sociais dos sindicatos vão reverberar depois na construção de outras instâncias de participação pós ditadura. Nas periferias da cidade isso é uma coisa muito forte que acontece. [...] Na Pampulha, por exemplo, que foi o primeiro Centro Cultural que eu trabalhei aqui em Belo Horizonte, era muito interessante perceber como essas primeiras associações de bairro [se formaram]. Inclusive, [...] uma curiosidade é [que no Brasil,] [...] os estatutos das associações eram baseados nos estatutos dos times de futebol da região, porque durante o período de ditadura, essas entidades de organização social foram proibidas de funcionar, mas os times de futebol também eram uma organização social muito importante que continuou funcionando. É curioso notar que o esporte, que muitas vezes é visto hoje como mais uma desorganização das massas, [...] serviu de base para essas associações.

Era um período de grande efervescência na cidade com essa organização. Aí a gente tem essa fase né, Leo, que é a chegada do governo Patrus Ananias, em que todas essas instâncias de participação encontram um ambiente favorável e um gestor que, particularmente, eu considero como um dos maiores gestores públicos que o país já teve, não só em Belo Horizonte, mas também no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o governo Lula, com [a implementação de] políticas muito inovadoras. [O Patrus é] uma figura que eu acho que é um divisor de águas em toda política pública nacional.

[...]

Leandro Dias: Nilson, só indo um pouquinho atrás na sua fala, quando você fala de BH enquanto uma cidade inovadora, [vale lembrar que] BH é esse modelo, o modelo da

negação do período colônia, um modelo onde o poder público está acima do poder clerical. Inclusive, isso aparece na organização arquitetônica da cidade, muito interessante isso mesmo.

Nilson Gonçalves: Isso foi se mostrando cada vez mais!

Leandro Dias: Mas a gente estava falando das associações de bairro, da criação das associações de bairro, dessa questão dos estatutos de time de futebol. Isso é muito interessante porque [...] a gente passou vinte e um anos sem ter esse diálogo e o tanto que houve essa desmobilização das comunidades, desmobilização política mesmo. Então, quando se retoma, as pessoas ficam sem referência, e uma referência interessante para usar é essa associação dos times de futebol que você bem falou.

Nesse período também vem a questão dos grupos que vão se formando, dos grupos culturais que vão se formando nas comunidades e começam a ocupar e lançar mão de espaços que estavam ociosos, principalmente espaços públicos. Também com essa coisa do fim da ditadura, passou a se ter uma aversão a algumas coisas do poder público. Vários postos policiais, por exemplo, [que] propuseram ter policiamento ostensivo, acabam sendo ocupados por essas ações culturais. A exemplo do Circo Mulambo, no São Bernardo, que ocupa um posto de policiamento ostensivo e a comunidade passa [a] não querer mais aquele policiamento ali, e a polícia abandona aquela casa, sai daquele lugar, e ele é ocupado por um grupo cultural que é o Circo Mulambo. Talvez ali tenha sido o primeiro esforço de uma ideia central da possibilidade que esses grupos tinham de começar a ocupar e trabalhar com isso.

[...] A gente já tinha falado um pouquinho sobre a regionalização das políticas, desconcentração e descentralização da administração pública. [Nessa época também] a Secretaria Municipal de Cultura tinha essa ideia da descentralização da cultura e uma das diretorias da Secretaria Municipal de Cultura, que era a Diretoria de Ação Cultural [...] vai para a Lagoa do Nado, junto com a Diretoria de Equipamentos Especiais. Não, a Diretoria de Equipamentos Especiais vai um pouco depois. [Mas] um braço da Fundação se ergue ali na Lagoa do Nado, onde hoje é o Centro de Referência da Cultura Popular e o Parque Lagoa do Nado. Ali é um primeiro esforço de descentralização das ações culturais. A partir dali, nasce também essa discussão sobre a descentralização da cultura em toda a cidade e os grupos já vão se formando. Várias ações culturais que hoje formam programas e projetos, como a Arena da Cultura por exemplo, [têm a] [...] Lagoa do Nado [como embrião], onde nasce essa ideia da descentralização e a ideia de que a formação tem que estar junto com esses espaços culturais.

Nilson Gonçalves: Só um passo atrás, pensando que, na verdade, essa decisão de descentralizar pela cultura foi uma decisão da cidade até anterior, porque a prefeitura, na verdade, toma uma decisão anterior, que é muito inovadora em termos de ação pública também, que é a criação das nove regionais, das nove regiões administrativas da cidade, onde você inicia esse processo de aproximação do poder público ao cidadão. Ou seja, ao invés de pensar a cidade como um todo único e a dificuldade de acessar, principalmente as regiões mais remotas da cidade, [...] as regionais começam a lançar um olhar mais atento e mais dedicado a esses problemas que estão circulando ali na regional. Como o Leo está falando, surge, então, essa primeira iniciativa, da então Secretaria Municipal de Cultura, já pensando nessa necessidade [e na] [...] cultura [como mecanismo dessa] expansão. Se a gente imaginar, eu acho que em [...] todas as cidades, a cultura é sempre vista, sempre não, mas é majoritariamente, vista como uma coisa das elites. Tanto que a gente tem o Palácio das Artes, uma coisa que remete a uma certa pompa, uma certa colocação. Normalmente, os espaços culturais estavam colocados nas regiões mais centrais da cidade, de certo modo dificultando, negando, um acesso a parte dessa produção cultural para grande parte das pessoas. Eu digo parte, porque nas periferias da cidade como um todo a cultura sempre aconteceu, a cultura sempre foi algo pungente. Mas esse reconhecimento do poder público do direito ao acesso à cultura e a valorização das manifestações da cultura popular, tradicional, desses grupos tantos que estavam orbitando pela cidade, começam a acontecer aí.

Leandro Dias: Nesse sentido, surge o Centro Cultural Lagoa do Nado, que é o departamento da Secretaria Municipal de Cultura que desenvolve várias ações no entorno da região norte. E, nesse momento, vai aparecendo também essa necessidade de criar conteúdo e programação pra esses espaços que vão se formando e para esses grupos que estão ali se constituindo. Eu citei o Circo Mulambo e também é legal citar o Cia. Candongas.

Nilson Gonçalves: Nesse contexto vão surgir vários outros grupos ali na Lagoa do Nado. A Companhia Candongas é um grupo, assim como vários outros que aconteceram a partir desse encontro.

Leandro Dias: É importante falar desses grupos. Inclusive, quero pedir para os outros colegas, se alguém lembrar de mais um grupo que foi importante nesse momento, na criação desses espaços, [que] se manifeste também.

Nilson Gonçalves: E aí [surge] a pergunta: por que todo esse preâmbulo que a gente está colocando? Qual é a relação, na verdade, entre Orçamento Participativo e essa história da cidade como pungência cultural?

Essa primeira experiência que acontece com a Lagoa do Nado [é muito importante. Foi ali que surgiu, por exemplo,] as primeiras ações da Arena da Cultura. [...] A Arena da Cultura, para quem não sabe, é um programa de formação artística e cultural da cidade de Belo Horizonte, um programa que tem 22 ou 23 de existência, com algumas pequenas interrupções. É dessa mesma época, também, a Lei Municipal de Incentivo à Cultura, que é outro marco na história da política cultural no Brasil, sendo que a Lei Municipal de Incentivo à Cultura é mais antiga que a própria Lei Federal de Incentivo à Cultura e do que a Lei Estadual de Incentivo à Cultura, ou seja, Belo Horizonte foi inovadora nisso também. [É importante lembrar que essas] [...] instâncias de participação popular [...] [surgem a partir do movimento] sindical, [e do surgimento dos] [...] primeiros partidos, [como] o PCdoB [e] o PT, [que vinham,] ali nas suas origens, trabalhando muita questão de base. O PT ainda era um partido de base lidando [...] [com tudo isso durante] a gestão do Patrus.

Essa primeira experiência, que acontece na Lagoa do Nado, propicia [na cidade] [...], junto com a Arena da Cultura, [...] uma diversidade de encontros que vão ser grande parte da produção para que os Centros Culturais comecem a existir. Então na Lagoa do Nado, que era [distante do centro] [...] da cidade, começa a articulação de pessoas de vários locais, da regional [e] de outros locais da cidade. [As pessoas começam] a se encontrar, a formar grupos e a pensar e discutir a política cultural do município, do direito ao acesso à cultura. O próprio Arena da Cultura, quando [...] começa a se fortalecer, começa a se instaurar ali na Praça da Estação e também capilariza pessoas de vários locais que começam a se reunir. Desta época, é também o que a gente chama de Circuito Arena, que nada mais era que [um intercâmbio entre] esses alunos do Arena da Cultura, [...] [e] grupos que participaram das oficinas de formação [...]. Uma galera do Taquaril participava de um evento na Pampulha, fazia as oficinas na Pampulha e ia participar na Oeste, quem estava no centro [ia para outros locais, e assim por diante]. Isso foi propiciando trocas na cidade, levando essa ideia da Lagoa do Nado [...].

[E tudo] Isso é [...] anterior [à criação de leis estaduais e federais de apoio à cultura]. [...] Belo Horizonte inova ao colocar no seu próprio texto que a cidade deverá ter espaços culturais com o atendimento descentralizado. Isso é muito legal! [Quando] a Lagoa do Nado [...] traz essa possibilidade de encontro, ela serve de modelo, porque a gente tem ali os primeiros centros culturais da cidade.

Leandro Dias: Baseado no Art. 169 da Lei Orgânica do município é que esses grupos se agarram para começar a reivindicar essa criação dos espaços.

Nilson Gonçalves: Sim! E [é] aí que entra um [...] passo superimportante: como esses artistas, como essas pessoas que eram entusiastas da cultura, que pensavam a cultura como forma de acesso e de emancipação dessas comunidades, como elas conseguem, de repente, fazer contatos e se tornarem protagonistas como lideranças comunitárias para conseguir as primeiras implementações de centro culturais através do Orçamento Participativo? A primeira experiência [...] ainda não era uma experiência do Orçamento Participativo, mas serviu também de caminho, foi a implementação do primeiro centro cultural tal qual a gente conhece: [o Centro Cultural São Bernardo]. Porque a Lagoa do Nado era um departamento, ainda não era o que se tornaria depois: o Centro de Cultura Lagoa do Nado [...].

Leandro Dias: Sim, o Centro Cultural São Bernardo! Eu já até falei um pouco [dele]. Marcela, você pode me ajudar aí, tá? Você vai me complementando! Eu e a Marcela temos o mesmo tempo de São Bernardo. Nós somos servidores efetivos e entramos lá em 2010. Eu entrei em junho e Marcela chegou em agosto. Então, a gente [...] pegou um período bem conturbado do Centro Cultural que já era um período de afastamento --nós vamos falar disso um pouquinho depois, não é Nilson? - A gente pega um período que a comunidade se afasta daquele equipamento, mas eu vou voltar um pouquinho lá no início dele, que é quando o Circo Molambo se apropria desse posto de policiamento ostensivo. Eu tinha falado um pouquinho aqui sobre a repulsa da classe artística à questão da força policial. Aquela coisa que foi muito discutida na década de 90 e a comunidade passa a não querer mais aquele serviço ali. Aquela casa é abandonada e vira ponto de venda de drogas. Então, esse grupo se apropria dessa casa e cria ali o Centro Cultural. Já é um grupo que participa das ações que acontecem na Lagoa do Nado desde 1992. Esse grupo já é muito capacitado para um diálogo, muito estreito com o poder público através das gestoras que estavam ali na Lagoa do Nado e eles se apropriam daquele espaço e entregam esse espaço para o poder público, para administração do poder público. Quer falar Marcela?

Marcela Bedeschi: É só um detalhezinho [que] eu fiquei sabendo há 15 dias [...]. Entrevistando [...] uma moradora antiga do bairro São Bernardo, a gente descobriu que, na verdade, ou era para ser um posto de policiamento ostensivo, ou um sacolão, ou uma funerária. [Foi quando] [...] o pessoal se mobilizou, porque desde a década de 80 o bairro São Bernardo tem como característica peculiar essa grande mobilização popular. [...] Já

havia, de um lado, esse pessoal que o Leo citou do Circo Molambo, que se tornou a associação Circo Molambo, e de outro lado, um grupo de músicos que tocavam em torno do bairro todo. Eles se uniram e conseguiram, tanto no Orçamento Participativo de 1998 a compra de um lote, quanto no de 2000 a construção do edifício. Mas aí, é só isso, pode continuar!

[...]

Nilson Gonçalves: A partir dessa experiência no São Bernardo que inicia como uma ocupação de um espaço, ou seja, a cultura se afirmando, se colocando junto com outros agentes sociais envolvidos - grande parte [vivenciando sua] primeira experiência com o Orçamento Participativo propriamente dito -, [..] a cultura mostra sua força.

[É importante falar, ainda, de] uma experiência muito inovadora que foi a luta e [a] conquista - que é assim que eles dizem - do Centro Cultural Alto Vera Cruz, que é, efetivamente, o primeiro Centro Cultural que nasce diretamente do Orçamento Participativo. Eu tive a oportunidade de trabalhar ali no Alto Vera Cruz e a história de conquista desse espaço traz um caráter que é quase inacreditável. Para quem não conhece, o Alto Vera Cruz é terra de lideranças muito importantes, dentre as quais o Alcides, [o] Júlio do Alto Vera Cruz e, principalmente, a Dona Valdete Cordeiro, que é uma mulher negra, militante, que foi a liderança comunitária e referência máxima até hoje do Alto Vera Cruz e também foi a criadora do grupo Meninas de Sinhá. Essa história acho que vale a pena [contar]. [...] A dona Valdete morava ali na praça, exatamente onde ficava uma edificação, que nem era um posto de saúde do bairro [...], mas ela observava o número de mulheres que saíam todos os dias daquele atendimento com sacolas de medicamentos antidepressivos. Incomodada com aquilo, ela fundou o grupo Meninas de Sinhá, para elas poderem cantar, para elas poderem se encontrar. Então, o Meninas de Sinhá nasce como um grupo de ajuda, de apoio às mulheres.

No Alto Vera Cruz essa experiência do Orçamento Participativo se inicia de forma efetiva, mas é curioso notar que o Orçamento Participativo naquela época, não era como ultimamente. [Primeiramente] o OP [...] [abarcava] toda a regional, depois foram colocadas experiências de microrregiões [...] [e ele modificou bastante]. [Mas] nessa época, o orçamento era regional e isso obrigava os grupos, as pessoas, os delegados e as instituições a terem uma visão diferente [do que foram tendo com o passar do tempo]. Para quem não sabe, era muito comum que cada bairro de Belo Horizonte tivesse quatro ou cinco associações de bairro. Isso porque cada uma trabalhava numa linha, muitas delas recebiam financiamento para distribuição de cestas básicas. Não tinha um trabalho de base muito forte e [...] havia também uma disputa política intensa entre todas essas associações.

Mas o Orçamento Participativo fez com que essas associações, com que essas lideranças, fossem obrigadas a conversar para buscar entendimentos comuns do que iria ser realizado para a regional. Isso fazia com que o pessoal do Urca, por exemplo, tivesse que conversar com o pessoal lá da Lagoa do Nado. E conversar por quê? Porque havia todo um projeto, na verdade, de construção social. Se eu queria uma obra que beneficiasse a minha comunidade, eu necessariamente teria que passar por vários caminhos, às vezes esperar o próximo OP para ter o apoio de outra liderança. No Alto Vera Cruz isso aconteceu. O que eu quero chamar atenção para a época, é que [em] toda aquela região, Granja de Freitas, Taquaril, Castanheira - que é uma região muito rica culturalmente - já havia muitas manifestações da cultura hip hop [...]. Mas como essa comunidade teve um entendimento tão inovador de fazer a escolha de ter um centro cultural no momento em que o bairro ainda não tinha centro de saúde, não tinha saneamento básico, que não havia escola de ensino médio? Porque eles acreditaram, todas aquelas lideranças, todas aquelas pessoas, acreditavam que através da cultura, através da mobilização cultural, eles conseguiriam todo o resto. Isso há 20 ou 25 anos atrás, quando eles conseguiram a aprovação desses equipamentos.

Essa implementação [...] passou por vários outros caminhos de mobilização junto à associação comunitária que, inclusive, foi quem cedeu um terreno onde foi edificado o centro cultural, dentre várias outras coisas que aconteceram ali. Acho que o que cabe mais ressaltar em relação ao Orçamento Participativo dos centros culturais [é] como [se dava] este entendimento de [que seria melhor] [...] escolher o centro cultural antes de ter outras coisas. É uma escolha ousada, que mostra o quanto havia um entendimento dessa importância do fazer cultural nessas comunidades.

Leandro Dias: [...] Para falar da época da criação desses centros culturais, eu vou falar do surgimento e a gente quer falar um pouco sobre a época do OP também e eu peço a ajuda dos colegas.

O Centro Cultural São Bernardo foi criado em 1994, mas ele não é o primeiro a ter uma sede pelo Orçamento Participativo. [A primeira sede] é [a] do Alto Vera Cruz - como o Nilson já lembrou - [que foi] criado em 1996 e [...] [construído pelo OP] de 1998 [...]. Depois vem o Centro Cultural Liberalino Alves de Oliveira, [...] o único centro cultural, junto com o Zilah Sposito, que não passou por esse processo de Orçamento Participativo. O Liberalino Alves [...] [foi conquistado por meio de] um esforço muito interessante da comunidade que ocupou um espaço que estava abandonado [e que o denominou] [...] Sr. Liberalino [...] [em homenagem a] uma referência muito forte ali na região [da] Pedreira Prado Lopes, [e da] Vila Senhor dos Passos. É um movimento puxado por essa

turma que era referência naquela região da Pedreira, mas ele não passa por esse processo do Orçamento Participativo. Ele funciona até 2009, fecha, e volta só em 2015, onde hoje é o mercado.

Em 2000 surge, pelo Orçamento Participativo, o Centro Cultural Pampulha e o Zilah Sposito [...]. Mas o Zilah Sposito é uma ocupação dos movimentos culturais da sede da construtora do conjunto Zilah Sposito [...] [que] também não passa pelo processo de Orçamento Participativo.

A partir de 2007, veio uma cachoeira de centros culturais. [Naquele ano] foram criados o Centro Cultural Venda Nova e o Vila Marçola, ambos pelo OP. Em 2008, aconteceu um boom dos centros culturais e [...] [foram criados o] Vila Fátima, o Vila Santa Rita, o Urucuia, o Lindeia Regina, o Jardim Guanabara, o Padre Eustáquio e o Salgado Filho. Todos pelo Orçamento Participativo. Em 2009 [surge o] São Geraldo, e aí tem um hiato até 2015, quando criam o Centro Cultural Bairro das Indústrias. [Já] em 2016 foi criado o Centro Cultural Usina de Cultura.

Vamos lá, Nilson, a gente estava na Pampulha e depois a gente fala um pouco sobre esse período de 2007/2008.

Nilson Gonçalves: A grande questão que a gente tem que levantar em relação ao Orçamento Participativo desses espaços é que até a criação do Centro Cultural Pampulha, que foi o quarto nessa linha do tempo, a gente tem um movimento que é muito forte puxado pelas próprias comunidades impulsionadas pelo São Bernardo e pelo Alto Vera Cruz - que foram as primeiras comunidades a conquistar seus espaços - e [também pelo] Zilah Sposito, que ocupa um barracão da construtora fazendo daquilo um espaço cultural, o que é muito importante dizer. O Pampulha talvez seja o último desses espaços que venha de um movimento que é orgânico, da sociedade para o Orçamento Participativo. A criação do Centro Cultural Pampulha, que foi o último dessa primeira geração, junto com o Zilah Sposito, parte também de uma grande mobilização de toda a Pampulha que envolveu 53 delegados e figuras que tiveram lá na gestão com a gente e que puderam contar um pouco dessa história. Você tem lideranças importantes ali que que fizeram isso, mas que havia sim essa disputa sobre ser PPO. [...] Tinha dona Heloísa que queria o centro cultural, tinha o seu Jair, coronel reformado, que queria que fosse um posto da polícia, mas [havia] um movimento intenso da comunidade.

O que a gente queria chamar atenção nessa leva de Centros Culturais que começa em 2007 e vai até 2009, com a criação maciça desses centros culturais, é uma mudança [...] [no que se refere à origem dessa] demanda por centros culturais. Todas essas obras passaram pelo Orçamento Participativo. Só que a gente queria chamar atenção que nessa época [...] a

gente estava na gestão Fernando Pimentel, [...] [quando] teve [...], salvo engano [em] 2006, a criação da Fundação Municipal de Cultura, que [...] [gerou] um confronto político muito forte na cidade. [Isso por causa da] destituição da Secretaria, que foi uma conquista anterior, e da criação da Fundação Municipal de Cultura, [...] [quando entendeu-se] a necessidade da gestão desses centros culturais. Então, [falar dessas] obras é sempre [...] delicado, [...] porque a gente não tem muitos registros oficiais. Neste processo, infelizmente, [...] a gente vai recolhendo [as informações] a partir dos relatos e sempre tem três versões da mesma história: a minha, a sua e a verdadeira.

Uma coisa que aconteceu muito nesse período, foi que a própria gestão influenciou as decisões do Orçamento Participativo para a criação desses centros culturais. Inclusive, muitas dessas obras não necessariamente foram [realizadas] no formato de centros para a comunidade. Em 2005, há uma interferência grande do próprio poder público nesse entendimento sobre essa necessidade dos centros culturais. Algumas dessas obras foram apresentadas inicialmente no Orçamento Participativo não como centros culturais efetivamente. O da Vila Fátima, por exemplo, foi apresentado como um centro de ensino profissionalizante. O Urucuia, salvo engano, foi apresentado como se fosse um CRAS. No Vila Santa Rita, inicialmente, algumas pessoas acharam que era um posto de saúde. Então, é um pedaço um pouco nebuloso dessa história do Orçamento Participativo, que vai refletir, tanto no funcionamento desses primeiros centros culturais e na relação deles com a comunidade, quanto na sua destinação - que não foi algo efetivamente colocado para essas pessoas. Algumas unidades tiveram uma grande dificuldade na sua implementação inicial, [...] porque as comunidades, em algum momento, se sentiram ludibriadas, traídas, em relação ao que aconteceu ali e, por outro lado, porque, devido essa mobilização social que havia acontecido, essas comunidades, em grande parte, acreditavam que a gestão desses espaços seria realizada de forma coparticipativa, ou seja, que a comunidade participaria mais efetivamente da gestão. E não foi o que aconteceu. Quando esses espaços foram implementados, a prefeitura destinou servidores para fazer a gestão desses equipamentos, e não havia ainda o Conselho Municipal de Cultura, não havia as Comissões Locais de Cultura. Isso ainda é uma dificuldade que a gente tem, que a gente vai falar mais à frente.

Então, esse fator é algo que gerou uma dificuldade grande [para o] [...] funcionamento desses espaços, que levou ao fechamento de alguns ou a grande resistência de outros. Acho que o Leo pode falar um pouquinho também sobre isso.

Leandro Dias: Sim. É um momento que acontece um verdadeiro racha de uma demanda que vem de um esforço tão natural desses grupos e de todo o contexto histórico que a

gente falou. [...] Quando o poder público entra nessa jogada, alguns anseios se perdem nesse lugar e [...] o movimento que o atraiu, agora ele repele. Assim, a gente pega um momento no São Bernardo que foi o que eu falei no início, [...] que é a comunidade estranhando o equipamento, não se reconhecendo em alguns lugares. Um movimento que é de abandono desses lugares pela classe artística, de onde vem todas as dificuldades e muitas ações não têm reconhecimento. O exemplo do Circo Molambo, que a gente tá falando, [...] lá do início do São Bernardo, foi uma verdadeira desmobilização, porque eles tinham a esperança deles fazerem a gestão deste equipamento, [o] que não foi possível. Toda essa história do que atraiu [eles para lá,] acaba repelindo quando o poder público passa a trabalhar efetivamente nesse espaço.

Nilson Gonçalves: Eu acho que vale a pena só colocar como exceção o Centro Cultural Lindeia Regina. A comunidade do Lindeia Regina tem um histórico de participação tão forte que eles, até o ano, salvo engano, de 2015, nunca perderam um Orçamento Participativo na vida! Então eles já tinham conseguido a implementação de outros equipamentos e o Centro Cultural foi um dos últimos. No caso do Lindeia Regina, que é dessa leva, eles têm uma conquista mais legítima [...] que reflete, inclusive, na apropriação e no funcionamento deste espaço. O Lindeia Regina parece que é um dos centros que tem mais movimentação em termos de atividade de público, que vem muito desse fruto, dessa mobilização. Isso que o Leo está falando de haver um racha depois nas comunidades, acontece muito.

Leandro Dias: Esse exemplo que você deu, do Lindéia, é muito bom, porque é um lugar que foi escolhido pela comunidade, um terreno que foi a comunidade que escolheu, e a comunidade definiu onde seria erguido aquele espaço. Então, ele tem um reconhecimento muito grande a partir disso. É diferente de outros centros culturais que se conhece, que é dessa leva de 2007/2009, onde a comunidade não pode opinar sobre essas construções. Muitos deles, por exemplo, foram construídos em cima de campo de futebol, onde era a opção de lazer da comunidade, então aquele espaço passa a ser repellido pela comunidade, não reconhece ali um lugar que seja da comunidade.

Nilson Gonçalves: Isso associado a outras coisas ainda. Por exemplo, o fato de algumas comunidades terem conquistado os espaços e a implementação central não ser na comunidade. Como é o caso do Centro Cultural Vila Marçola, que a conquista é da Vila São Lucas/Cafezal e ele foi construído na Vila Marçola. Em termos de planejamento urbano [...] e de atendimento ao cidadão [existe um outro problema que é de acesso]. Se

a gente visualiza os centros culturais do aglomerado da Serra, que são dois, o da Vila Fátima e o Vila Marçola, ambos [localizados em] [...] extremos do aglomerado, cada um numa ponta e [em] locais de difícil acesso, de menos possibilidades, [observamos] como essa implementação é feita, em alguns casos, a toque de caixa, [e, então, o Centro] [...] não tem um diálogo efetivo [com a comunidade] e isso vai influenciar [sua apropriação].

[Além disso, a implantação desses espaços] já [se deu em] [...] um momento em que o Orçamento Participativo começa a perder força na cidade com obras que vinham ficando sem realização. Na verdade, você entrava no Orçamento Participativo e as obras que tinham sido anteriormente aprovadas ainda não tinham sido entregues. Todo esse processo que vai acontecendo de ineficácia, vai [...] [deslegitimando] o mecanismo [...], pela morosidade, por esses arranjos que o poder público vai fazendo, e isso compromete muito a mobilização popular e a organização social em todas essas comunidades. O Orçamento Participativo era um grande elo de forças e união dessas comunidades. No contexto geral, para além dos centros culturais, isso vai tendo uma interferência muito grande.

Leandro Dias: [...] Aí já vem a mudança no contexto do Orçamento Participativo, ele vira o PPR, que é o Planejamento Participativo Regionalizado, que passa a [...] [dividir] BH [...] [em] 40 territórios, e passa a acontecer nesses 40 territórios. [Nesse contexto] [...] foi a aprovação do Orçamento Participativo do Usina de Cultura. Se o Randolpho tiver aí ele podia lembrar quando foi a aprovação desse Orçamento Participativo. [...]. Estava querendo também pedir pra Violeta falar um pouquinho de como foi o processo do Bairro das Indústrias, se você puder fazer essa fala pra gente.

Nilson Gonçalves: São esses centros culturais que ficam deslocados. Tem todo esse momento em que o poder público estimula a criação de vários centros culturais, depois você tem um grande lapso até a criação dos dois últimos centros culturais que são o Bairro das Indústrias e Usina de Cultura, que apesar de ter o seu orçamento aprovado até hoje não foi de fato implementado pelo Orçamento Participativo.

Violeta Penna: Uma coisa interessante do Centro Cultural Bairro das Indústrias é que, apesar de ter sido inaugurado em 2015, ele foi aprovado no OP de 2005/2006. Na verdade, a expectativa era que não tivesse esse hiato tão grande e a coisa estivesse caminhando mais ou menos [dentro da normalidade] [...] entre o tempo de se votar no OP e a obra ficar pronta. Porque imagine que eles foram votados no Orçamento Participativo em 2005/2006, [então,] a expectativa era de uma inauguração por volta de 2010 [...]. Mas teve

uma série de questões na própria construção do Centro Cultural que fez com que ele fosse, por exemplo, inaugurado só em 2015, muito tempo depois do previsto. O Centro Cultural Bairro das Indústrias está nessa linha dos centros culturais que realmente [surgiram de uma] uma demanda da comunidade, [...] embora ele já esteja um pouco nesse contexto que vocês estão trazendo de que o próprio OP começa a ter algumas modificações, [como, por exemplo, uma confusão entre] centro cultural [...] [e] posto de saúde [...]. O Centro Cultural Bairro das Indústrias vem do desejo das pessoas daquela comunidade de realmente ter um centro cultural. Eles têm orgulho de contar que juntaram umas três associações e várias lideranças comunitárias [...] em prol disso. Eles falam: a gente juntou quatro ônibus, duzentas pessoas e eles foram lá votar em centro cultural. Porque, [diante] das [...] [possibilidades que existiam dentro] do orçamento proposto naquele ano para o Orçamento Participativo, [...] o que era interessante, para eles, era exatamente que o centro cultural fosse construído. Eles gostam de contar essa história de conquista. Inclusive, quando o centro cultural ficou pronto, eles [já] queriam entrar! Sem móvel, sem cadeiras, sem equipamento, porque eles já queriam usufruir daquele espaço, porque era uma expectativa muito grande deles. Eles acompanharam todo o processo de construção do centro cultural durante todo esse período, [mesmo com os] vários problemas que [aconteceram] e fizeram [com que a inauguração ocorresse] apenas em 2015. Mas eles falam que esperavam um centro cultural, e esperaram muito tempo, esperaram dez anos [...] entre a data em que eles votaram e a data em que efetivamente a obra se fez. Ainda assim, lá tem algumas questões, porque [...] é um bairro que tem uma parte nova e uma parte mais velha, vamos dizer assim. [...] O bairro é da década de 50, [mas] tem uma parte [...] que foi construída antes, e depois ele foi se expandindo. Muitos equipamentos públicos têm sido construídos nessa parte mais nova que foi se expandindo, que é onde tinha mais áreas livres, inclusive para a construção. Então, tem uma coisa assim: Ah porque que tudo é lá? Eles falam assim: Ah! Mas o centro cultural é lá no outro bairro.... Eles têm um pouco dessa dimensão, porque tem uma necessidade [...] desses equipamentos locais, quase um desejo de que seja do lado da minha casa. [...] Tem essa expectativa de onde foi e esses ajustes que têm que ser feitos entre aquilo que se vota, a obra e, de fato, a concretização. Esse é um pouco desse histórico do BDI. E ele está inserido nesse contexto do desejo do centro cultural, mas com muitos problemas no processo de construção. Por isso que ele foi construído tão longe [...].

Leandro Dias: Esse exemplo também vale para o Usina de Cultura. Ele também foi [votado], se eu não me engano, nesse Orçamento Participativo de 2006/ 2005, também a comunidade desejou, e até hoje não foi efetivado. Existe uma demora muito grande. Ele

existe hoje, muito pelo esforço que foi feito à época e a participação de todos os gestores e de toda equipe da Fundação de Cultura que ocupou um espaço que era um galpão no bairro Ipiranga, onde é hoje o Centro Cultural Usina de Cultura. Agora, para esse ano, existe um recurso previsto pra lá, foi revertido um projeto, mas ainda não é recurso do Orçamento Participativo, é um outro tipo de recurso.

Nilson Gonçalves: É curioso notar que a implementação do último centro cultural, que é o Usina de Cultura, [...] é também uma resposta ao Conselho Municipal de Política Cultural (Comuc), que foi criado bem tardiamente na cidade de Belo Horizonte. Apesar de ter sido uma cidade superinovadora em termos de política pública, com a criação de centros culturais [...] e da Lei Municipal, ela vai, na verdade, criar o seu Conselho Municipal de Cultura muito tardiamente e quase como exigência final para que conseguisse se alinhar ao Sistema Nacional de Cultura, que é uma conquista da gestão da era Gil, que implementa um Sistema Nacional de Cultura, para se pensar a coisa verticalmente - tal como o SUS -, pensar a coisa dentro de um organograma. E Belo Horizonte, infelizmente, só vai ter a criação do Comuc, eu não vou saber o ano exatamente, mas sei lá, talvez nove anos atrás, [em] 2011. Muito tardiamente o conselho se cria, então a resposta do Usina de Cultura é também uma resposta dos representantes da única regional que não tinha um centro cultural. Tem algumas regionais, como o Barreiro, que tem quatro centros culturais, mas você tem Venda Nova, que é uma área gigantesca e tem um centro cultural [só]. Obviamente isso não vai responder à demanda, e o Usina de Cultura é essa última resposta da cidade de que todas as regionais tivessem um centro cultural.

É curioso que este último centro cultural remonta à história do primeiro, de ser uma ocupação de um espaço obsoleto dando um sentido para ele na cultura. Eu lembro que na época foi exatamente isso, todos os gestores literalmente colocando a mão na massa: limpando, pintando coisas, carregando mesas para implementar aquele espaço. É isso, quando a Violeta fala que a comunidade quer entrar, quer usar, nem sabe que os lapsos no poder público entre a implementação e o funcionamento às vezes são muito longos. O funcionamento ideal desses espaços, na verdade, não aconteceu até hoje. Mas o fato deles existirem já é um grande ganho, é uma grande inovação na cidade. Então, no último, a gente lembra a história do primeiro, que é ocupar um espaço e dar um outro sentido a ele, que é o sentido da cultura.

Leandro Dias: Hoje, BH tem 17 centros culturais, espaços públicos voltados para cultura, voltados para o protagonismo, o fortalecimento das expressões culturais dessas

comunidades. A gente falou um pouco do histórico do que é isso aí, mas é difícil falar da potência que esses espaços têm. Espero que vocês tenham, vocês da UFMG, tenham a oportunidade de conhecer. Com essa feliz aproximação que está sendo feita com o projeto, com o Universidade Cidade, eu acho que vocês vão ter oportunidade de ver a potência que são esses centros culturais. [...] A gente costuma brincar que são espaços montados nas comunidades, mas que corre uma efervescência muito maior do que muitos espaços que estão localizados na zona sul. A gente brincou uma vez [com isso], [quando] o Venda Nova estava com três ações, com um público gigante, com todos os espaços ocupados numa segunda-feira de manhã, enquanto outros espaços também importantes [da] cidade não tinham nem funcionamento nesse período.

[...]

Quando [...] começou a fazer a primeira conversa com a Júnia, com a Dânia, [com] a Marcela [...] a gente viu que a Júnia e as meninas também tinham o mesmo brilho no olho que a gente! Porque quando você conversa com o gestor de centro cultural é isso: o povo chora, o povo fica feliz de estar ali porque são pessoas da cultura. São pessoas! E a gente que é da cultura, a gente é apaixonado pelo que faz. Então, quando a gente viu que tinha essa troca ali com a UFMG, o negócio deu certinho, juntou a fome com a vontade de comer e eu acho que vai ser uma experiência surreal, acho que já está sendo!

Natacha Rena: A Júnia está chamando de match, fizeram um diagrama de match, dos centros culturais com os projetos da universidade.

Leandro Dias: Aí, Natacha, eu acho que se o Nilson ou algum outro colega que esteja aí na sala, quiser falar mais alguma coisa sobre essa experiência do Orçamento Participativo ou sobre essa experiência do centro cultural, acho que a gente pode falar e abrir essa conversa com todo mundo aí.

Nilson Gonçalves: É eu só queria deixar assim, a gente tentou resumir ao máximo a história que já tem bastante tempo, se cada um dos gestores fosse falar da história dessa implementação, desta conquista pela sua comunidade, teria uma aula para cada centro cultural. Então, é pedir desculpas aos colegas pelos lapsos na fala. Acho que seria legal, se cada um puder, colocar algum ponto que a gente deixou em aberto, mas também ouvi-los em dúvidas, em questões, nessa troca, nessa experiência, seria superlegal!

Chiquinho Maciel: Boa tarde a todas e a todos, é uma alegria sempre participar desses encontros aqui com vocês. [...] Eu sou decano e calouro em centros culturais. Eu sou

recém-chegado, tem menos de dois anos que eu estou à frente de centros culturais aqui na prefeitura. Sou decano, porque eu acho que no critério geracional, eu que tenho mais idade para tá lidando com essa questão.

O Leo citou a paixão, a paixão é que nos move. Eu tenho várias razões pra poder estar muito contente com esse projeto de vocês, porque o Leo é lá do São Geraldo e eu sou morador do São Geraldo. Quando o OP do Patrus começou, eu era presidente da Associação Comunitária no Bairro São Geraldo, então eu militei no Orçamento Participativo para conquistar obras para a comunidade. Eu tive essa experiência, como comunidade, com o OP. Mais tarde, durante a gestão Célio de Castro, eu tive a honra de assumir a gerência de Orçamento Participativo da Regional Leste, talvez a regional que mais teve participação popular, mobilização e obras construídas. Eu quero até ver esse relatório, quando ele ficar pronto, porque a leste foi campeã! Taquaril, Alto Vera Cruz, São Geraldo, Boa Vista, Nova Vista, todas as micros lá tiveram muitas conquistas. E quero, por fim, dar um testemunho sobre o relato que o Nilson fez aqui. Foi um relato tão real que eu senti ele contando a história que eu vivi. Ele contou a história que eu vivi, e como ele é muito elegante, ele não conseguiu, ou talvez não quis, aprofundar na questão de que, durante a gestão Pimentel, houve uma mudança de concepção do Orçamento Participativo. Talvez essa pesquisa vai constatar isso, [que as coisas mudam] quando ele insere critérios técnicos para definir as obras que serão ofertadas no cardápio para a comunidade poder decidir [...]. Diferente do início da gestão Patrus, que era um cardápio livre, que era original, onde ninguém influenciava na escolha inicial, original lá do cidadão, das comunidades. Então, quero parabenizar a exposição do Leo, meu chefe, e do Nilson, que realmente fizeram uma exposição com muito conhecimento e com muita propriedade sobre o Orçamento Participativo.

DEBATE

Henrique Porto: Boa noite, pessoal! Minha pergunta é sobre uma coisa que apareceu na fala, não lembro de quem, acho que foi até do Leo mesmo, que vocês comentaram sobre como as demandas do Orçamento Participativo às vezes chegavam como centros de saúde ou, então, como algumas outras coisas que não fossem os centros culturais, e depois, ao longo do tempo, o equipamento implantado se tornava o centro cultural. Eu queria saber como aconteceu esse processo, se isso foi um tratamento dado pela prefeitura ou, então, se dentro do processo do Orçamento Participativo, as comunidades chegaram ao entendimento de que o centro cultural seria a melhor intervenção, o melhor equipamento. Nessa leva de centros culturais lá por

2007, mais ou menos, como acontecia essa transformação das demandas específicas para os centros culturais no processo do OP?

Nilson Gonçalves: Oi Henrique, eu vou responder essa pergunta porque o Leo vai ter que sair. Uma das coisas principais que a gente tem que fazer é uma autocrítica em relação a nós que somos servidores públicos, que estamos na gestão pública, que é um lugar de decisão, assim como a universidade também é um lugar de decisão, embora nós estamos no executivo lidamos diretamente com isso. A construção das políticas públicas culturais no Brasil já é desafiadora, e na cidade de Belo Horizonte não vai ser diferente. [...] Alguns tiveram episódios de ter o centro cultural fechado com a comunidade, outros [...] brigaram para que o centro cultural estivesse aberto, então essa história nunca é linear. Ela passa muito por gestões, por gestores, por equipes técnicas... às vezes você tem um técnico [...] que consegue fazer um grande trabalho de aproximação da comunidade, mas esse técnico se desliga, acaba-se perdendo uma parte grande do trabalho. É [...] que não se tem um registro efetivo disso. A gente não consegue... se você disser assim: como isso aconteceu? O que a gente vai ter são os relatos dessas pessoas que participaram, mas como a própria ideia de ter um equipamento cultural já é algo inovador, a instalação dele em comunidades da periferia também passava por isso. Porque, claro que as comunidades tinham a preocupação com a cultura, mas havia uma preocupação que até hoje é muito forte, uma preocupação social, uma preocupação voltada para a juventude. Em muitos casos, havia uma preocupação de que aqueles espaços que estavam sendo instituídos ali, tivessem voltados para formação das pessoas, para além da formação cultural, que passassem também a ser um centro social de apoio - papel que os CRAS depois vão cumprindo em certa medida. Então, como a implementação de ambos os espaços passam mais ou menos pela mesma época, você tem esses problemas, a gente passa por isso. Em relação ao Vila Fátima, por exemplo, que é o equipamento que eu trabalhei, quando você ia conversar com as antigas lideranças, [...] eles esperavam que aquele espaço fosse um centro de ensino profissionalizante, mas que a cultura também estaria presente através do Arena da Cultura, ou seja, seria mais uma política que estaria naquele equipamento e não apenas a política prioritária. Quando eles percebem que, de repente, uma parte dessa demanda não estava sendo atendida, associaram [a isso] aquela questão que a gente falou, que a gestão do espaço nem sempre foi [...] dividida, não foi uma gestão coparticipativa [...]. Porque é isso, se você pensar, a gente vai abrir a porta e as pessoas vão até lá porque elas entendem

que é um direito delas, [mas as coisas nem sempre vão acontecer assim]. Nos nossos centros culturais, a gente faz papel contrário, que é o de tentar aproximar as pessoas desse espaço. Então, quando a gente fala de formação nos centros culturais, a gente tá falando de formação de cidadania, é formação até do entendimento disso que é passar para as pessoas que elas têm direito a formação cultural. [...] A gente briga muito às vezes, que algumas pessoas ainda, até dentro da própria classe cultural, tem equívocos em relação a questão da formação cultural. É bem comum a gente receber projetos na lei municipal que as pessoas digam: “vamos levar cultura até a periferia” assim a casa do ***** que você não vai levar a cultura! Na verdade, esses espaços são repletos de manifestações, eles têm uma identidade própria, [...] esses espaços estão ali muito mais para reconhecer [uma cultura que já existe e se manifesta naquelas localidades]. Mas, às vezes, acho que as pessoas [...] não conseguem entender. Então a gente passa por isso até hoje. Agora a gente tem essa pandemia e a gente tá aí super preocupado. Como é que vai ser a volta? Porque esse trabalho de mobilização das comunidades, fazer com que ela se aproxime, que elas destinem parte do seu tempo para estar ali, é um trabalho de formiguinha que vai acontecendo. Então a gente tem esta luta constante. Agora a gente sabe que vai ter que recomeçar isso. Não há um registro efetivo de como isso aconteceu de fato, mas é porque havia essa expectativa de um atendimento do poder público maior. Tanto é que nos centros culturais, a gente passa muito por isso, em grande parte a gente tá ali fazendo um atendimento cultural, mas a gente também está fazendo um currículo, a gente também está ligando para presídio pra saber como é que a questão de visitação, a gente está encaminhando pessoas que sofreram algum tipo de violência pro CRAS. Então, de certo modo, a gente não está só fazendo o atendimento cultural, [...] nós somos a porta visível pro cidadão do poder público. A gente recebe essas demandas e tenta encaminhar da melhor forma possível. Em muitos casos, a expectativa é de que esse atendimento fosse mais ampliado e cada um tem uma história um pouco diferente em relação a isso. Mas eu acho que é importante isso, a gente é uma porta de contato do cidadão com o poder público. A gente tenta, apesar das limitações, atender da melhor forma possível e fazer vez a esse direito do cidadão.

Natacha Rena: Nilson, [...] eu guardei para fazer a partir da fala de vocês e tem muito a ver com a pesquisa. A gente ouviu sempre falar desse período, que foi uma produção excessiva desses centros culturais, tudo muito rápido, com menos participação ou, vamos dizer assim, [um período em que] o

centro cultural foi construído em um lugar, mas a participação aconteceu em outro. Esses problemas que aconteceram nesse momento e que muitas vezes vêm de cima para baixo, estão relacionados ao desejo do poder público de emplacar muitas obras, muitos projetos, fazer número. [...] Eu queria saber se não teve, como no começo dos centros culturais, como no início dos OPs, no processo de redemocratização, isso como uma política importante de participação popular e de envolver a sociedade [para a construção desses espaços]. Não aconteceu, nesse período também, depois de 13 anos de governo do PT federal e muitas prefeituras de esquerda em Belo Horizonte, [...] um processo de institucionalização? Ou tinha [...] [tanta] grana rolando na cultura que as pessoas foram fazer um projeto de carreira solo, de lei de incentivo, vieram aqui para o Palácio das Artes tocar, foram para outros... nunca aconteceu um sombreamento com os pontos de cultura, que era um investimento direto, que você não precisava prestar conta? Como que era isso? Não foi isso também? Não foi um somatório? Não sei, fico pensando nisso, se a política nacional e a maior circulação de dinheiro no país também não afetou. Não sei! Eu fiquei pensando isso durante a fala de vocês.

Nilson Gonçalves: Nossa! Aí você me apertou! De modo geral, acho que a gestão do PT a nível nacional... isso é uma opinião minha, não é institucional gente, por favor! Acho que o Leo vai ter outra visão. Mas tanto a gestão do PT no Governo Federal quanto as diversas gestões de direcionamento de esquerda na prefeitura de Belo Horizonte [...] [foram muito] positivas, porque a gente teve uma continuidade de uma ideia. A gente estava conversando [...] [sobre] o quanto que o que a gente tem na prefeitura, hoje ainda, é reflexo da gestão Patrus. Que apesar das várias tentativas [de desmonte] ao longo do tempo, isso ainda se mantém firme. Então o quanto essa continuidade, 20 anos de uma gestão, pode ter um efeito positivo? Mas, ao mesmo tempo, uma coisa muito nociva que aconteceu lá naquele começo de mobilização dos líderes comunitários - e eu vi isso acontecer muito na Pampulha - [foi] o quanto pessoas ligadas ao legislativo, vereadores, prefeitos também perceberam que aquilo era um capital de voto enorme e foram cooptando essas pessoas. Essas pessoas começaram a ser cabos eleitorais, foram sendo aproximadas ali da gestão pública, e uma vez que você está respondendo pelo poder público, [...] de certo modo você fala pela gestão, isso foi criando [...] uma certa desmobilização da participação social. Eu pelo menos vejo muito desse modo. Eu acho que em relação, por exemplo, aos pontos de cultura, em relação aos grupos, isso não afetou tanto, porque alguns grupos que os

centros culturais puderam trabalhar, tiveram esses centros como uma porta de emancipação. Foi o que aconteceu, por exemplo, no Alto Vera Cruz. E eu acho que o papel nosso é esse, ele tem que ser um lugar, tem que chegar a um certo ponto, que a gente não pode mais, não é que não pode, mas que a gente não pode mais atender aquelas pessoas porque elas vão estar em um outro nível. Elas passaram por aquele processo de formação. Em grande parte das comunidades que a gente está eu não acho que essa circulação de renda, que isso tenha afetado o nosso trabalho. Acho que no cenário global, de país, afetou. Mas eu não vejo isso como um ponto colocado, [porque] eu acho que a gente teve algumas descontinuidades de gestão que foram mais perigosas, como quando, por exemplo, não vou lembrar o ano, a gente teve uma interrupção de 2 ou 3 anos do Arena da Cultura, que foi super grave. O final da gestão Fernando Pimentel também, que era o começo da gestão do Márcio Lacerda, foi um período de muita inércia do poder público [...], então a gente perdeu muito. A criação desses centros culturais nessa leva enorme, sem estrutura, sem servidor, sem um orçamento garantido, [...] acho que [reflete] [...] problemas da própria gestão. Tem essa questão de implementar, aí acho que ninguém questiona um centro cultural a mais, ninguém é louco de falar que não se deve ter um centro cultural, mas ao mesmo tempo é fornecer elementos para que isso possa funcionar e possa prestar um serviço digno para a população. [Esses] foram problemas grandes colocados e desafios para gestão.

CENTROS CULTURAIS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

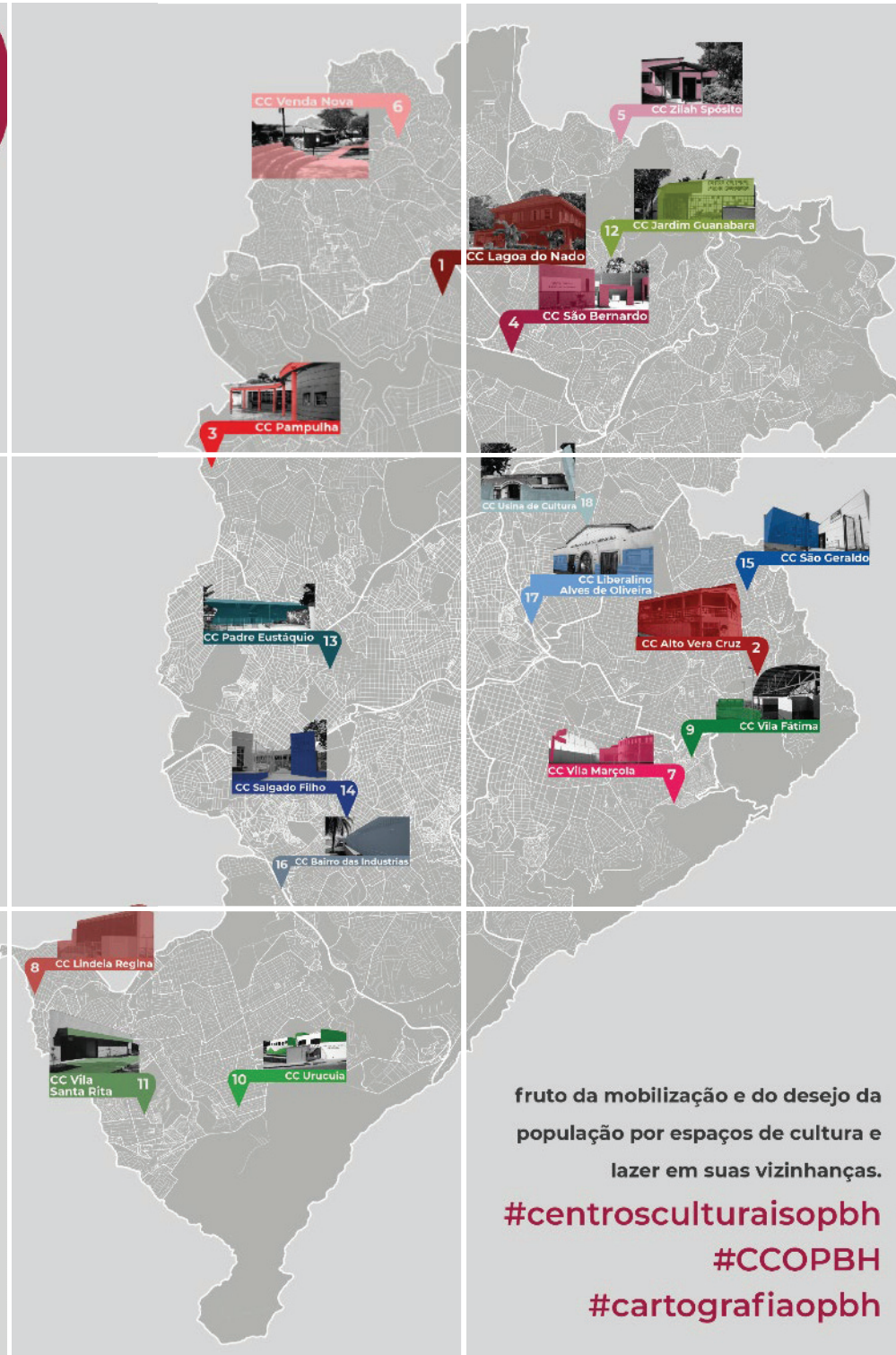
Os centros culturais de Belo Horizonte são uma conquista importantíssima para a promoção e descentralização da cultura. Destaca-se que 15 dos 17 Centros Culturais de BH foram construídos e/ou reformados com recursos conquistados por meio do Orçamento Participativo, fruto da mobilização e do desejo da população por espaços de cultura e lazer em suas vizinhanças. Agora, o processo expográfico “Centros Culturais e Orçamento Participativo”, que faz parte da Mostra Universidade Cidade, deseja resgatar essa memória da conquista, da construção e da atividade dos Centros!



15 dos 17
Centros
Culturais de BH

foram construídos e/ou reformados
com recursos
conquistados através do

Orçamento
Participativo,



Centro Cultural Alto Vera Cruz

3 CC Pampulha

4 CC São Bernardo

CAPOEIRA

Conquistado no OP de 1995

HIP-HOP

ESPORTE



18 CC Usina de Cultura

DANÇA

CINEMA

13 CC Padre Eustáquio

"Ele [o Centro Cultural] faz parte da vida da gente. Já passou muita gente por aqui, já formou muita gente, forma muita gente. A gente acredita que é um espaço que enriquece muito a comunidade"

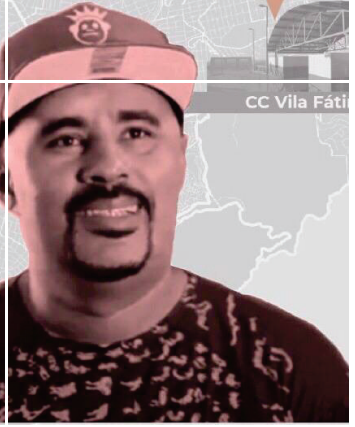
JÚLIO DO ALTO

Liberalino de Oliveira

15 CC S

2 CC Alto Vera Cruz

CC Vila Fátima



Centro Cultural Pampulha

HISTÓRIAS

Conquistado no OP de 1998

1 CC Lagoa do Nado

5 CC Zilah Spósito

12 CC Jardim Guanabara

INCLUSÃO

DANÇA

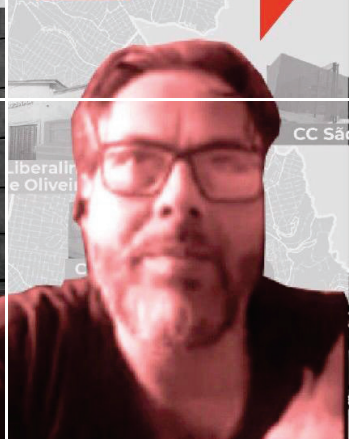
3

CC Pampulha

FESTA

"O CC Pampulha foi um CC que foi construído e decidido no OP. A gente tem histórias muito peculiares lá de participação da comunidade... o CC nasceu de um esforço muito grande daqueles que queriam defender a cultura naquele território"

Ramalho
Gestor do CCP



Centro Cultural São Bernardo



VIOLÃO

Conquistado no OP de 2000

CROCHÊ



GRAFITE



FORRÓ

"Isso mostra que o povo de São Bernardo é um povo emancipado. Entenderam a necessidade, o valor que tem a cultura. Não só no bairro, mas de maneira geral, no valor que tem a cultura."

MESTRE CONGA



Centro Cultural São Bernardo

"Eu vejo a importância que a cultura tem dentro do povo não só de BH, mas de um modo geral, do povo brasileiro"

Mestre Conga

Centro Cultural São Bernardo



"Quem trabalha
com cultura
enxerga a vida
com mais
conhecimento,
com mais
segurança."

Mestre Conga



Centro Cultural São Bernardo

Centro Cultural Zilah Sposito

CAPOEIRA

OCUPAÇÕES

DANÇA DE RUA

5

CC Zilah Sposito

SLAM

1

CC Lagoa do Nado

"Apesar do Centro Cultural não ter sido criado a partir de uma OP, ele foi de uma mobilização da região. Foi um processo de muita conversa, diálogo, muita luta deles pra construção dos espaços públicos ali."

LUCIANA
Técnica do CCZS

12

CC Jardim Guanabara

HIP-HOP

Bernardo

LGBTQI+

3

CC Pampulha



Centro Cultural Zilah Spósito



"Apesar do Centro Cultural não ter sido criado a partir de uma OP, ele foi de uma mobilização da região. Um processo de muita conversa, diálogo, muita luta pra construção dos espaços públicos.- Tem essa característica muito parecida com os OP."

Priscila

Centro Cultural Zilah Spósito



"Centro Cultural é isso né, cultura viva, cultura pulsante. O Zilah é um espaço encantador é um lugar de muita arte, muita vida, muita potência"

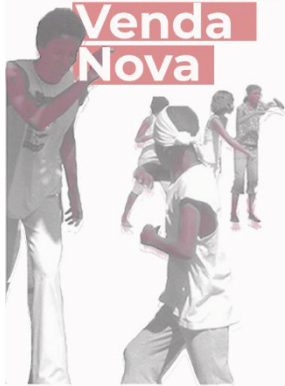
Luciana



Centro Cultural Zilah Spósito

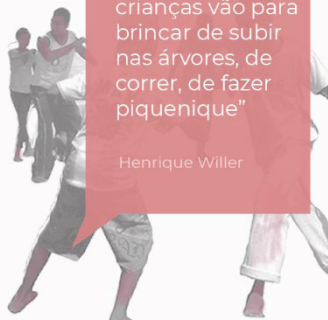


Centro Cultural Venda Nova

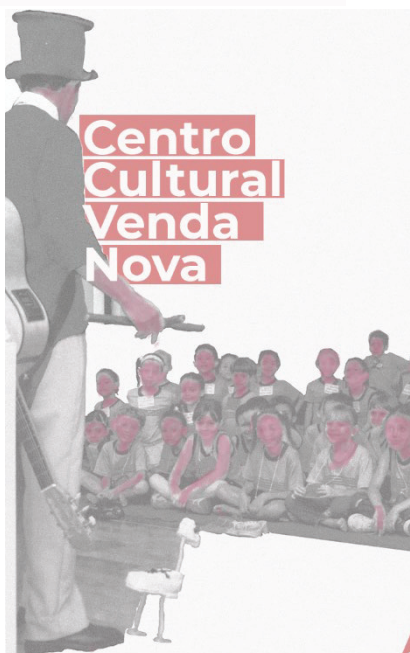


“Essa apropriação simbólica do espaço é bem interessante. As crianças vão para brincar de subir nas árvores, de correr, de fazer piquenique”

Henrique Willer



Centro Cultural Venda Nova



“É uma experiência muito antropológica andar pela Rua Padre Pedro Pinto chamando atenção para os cheiros, os ruídos, as questões de sensibilização cultural e patrimonial.”

Henrique Willer

LEITURA

CARNAVAL

CC Liberalino
Alves de Oliveira

Conquistado no OP
de 2003/2004

Centro Cultural Vila Marçola

CC Vila Fátima

ARTE

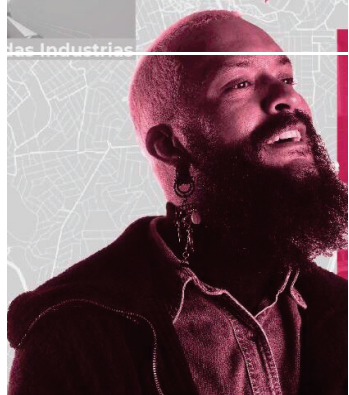
CC Vila Marçola

PRAÇA

MÚSICA

"O Centro Cultural Vila Marçola é um ponto importante de ativação da cultura local do Aglomerado da Serra, e se faz presente de maneira ativa na vida artística e pensante da comunidade. Eu mesmo, desde o começo da minha carreira musical, e até antes com outros projetos, sou parceiro deste e de outros centros culturais da FMC, que sempre me acolhem de maneira carinhosa!"

Marquim
D'Morais



LEITURA

MÚSICA
CC Salgado Filho 14

ROCK
8 CC Lindeia Regina

BANDAS

LIVROS
16 CC Bairro das Industrias

CC Vila Santa

LINDEIA REGINA

Conquistado no OP de 2003/2004

“Pessoas que participaram bravamente na conquista do CC, muitos documentos, tem um história muito bonita.”

Matheus
Gestor do CCLR

Instagram: @culturacclr
Facebook: @culturacclr

Centro Cultural Lindeia Regina

“Temos um Clube de leitura. Vínculo muito forte com o Centro de Saúde. Música, muitas bandas, Rock. É uma das regiões de BH com mais bandas de Rock.”

Matheus Klein

Centro Cultural Lindeia Regina



"Pessoas que participaram bravamente na conquista do Centro Cultural, muitos documentos, tem um história muito bonita".

Matheus Klein



CC Pampulha

ESPORTES

CC Eustáquio 13

"É um caso bem interessante... houve uma luta muito grande pela implantação do CC, pelo OP, mas ao mesmo tempo, uma parte do território que foi vencida nessa discussão se distanciou. A gente está tendo agora um grande trabalho para se reapropriar"

Ricardo
Gestor do CCVF



MIRANTE

Conquistado no OP de 2003/2004

AUDIOVISUAL

LEITURA

Centro Cultural Vila Fátima



CC Usina de Cultura 18

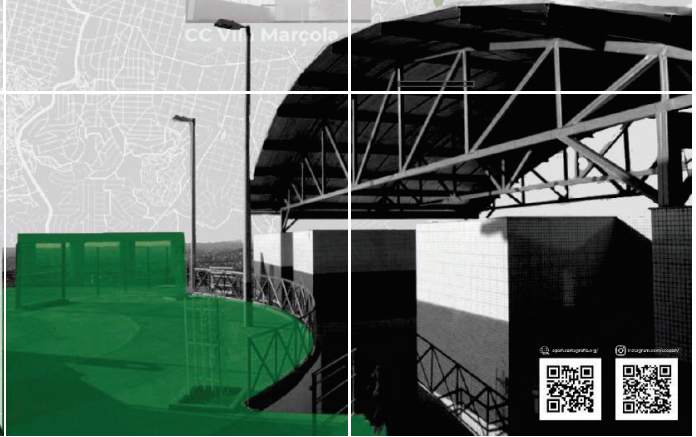
17

Alves de Oliveira

CC Alto CRIANÇAS

9

CC Vila Fátima



Centro Cultural Urucuaia

#BARREIRO
CAPITALDOMUNDO

8 CC Lindeia Regina

14 CC Salgado Filho

16 CC Bairro das Industrias

Conquistado no OP
de 2003/2004

TAE-KWON-DO

LITERATURA

BORDADO

CAPOEIRA

"No Barreiro tem lugares que são essenciais para a Cultura da cidade acontecer na região. O Centro Cultural Urucuaia além de ser um desses locais foi um presente para a comunidade e a cidade, devido a sua importância e onde está localizado é um dos centros culturais mais importantes e pulsantes de Belo Horizonte."

Victor
Magalhães

10 CC Urucuaia

POESIA

HIP-HOP



Centro Cultural Vila Santa Rita

DANÇA

8

CC Lindeia Regina

Conquistado no OP de 2005/2006

VIVÊNCIAS

LITERATURA

CC Vila Santa Rita

11

BRINCADEIRAS

TEATRO

10

CC Urucua Stella

"Temos o trabalho de voluntários do CC... O trabalho Falar de Saudade, produzido durante a pandemia. O trabalho demonstra nas movimentações as sensibilidades, as exclamações internas e externas... neste trabalho eles demonstram as falas que eles têm ouvido nesse tempo todo. Sobre os gritos que passam despercebidos e também sobre aquilo que se ouve, ouve na vizinhança..."

Técnica do CCVSR



Centro Cultural Padre Eustáquio

POESIA NO BARBANTE

MÚSICA

Conquistado no OP de 2003/2004

POESIA

"O Centro Cultural Padre Eustáquio é referência em formação e difusão cultural. É um equipamento importante não só para o bairro como para toda região noroeste."

THIAGO
Gestor do CCPE

TEATRO

DANÇA



Centro Cultural Padre Eustáquio



Centro Cultural Padre Eustáquio

A gente tem a vivência da feira, da antiga feira coberta, e tem uma dinâmica da ocupação da população em situação de rua. Por ser uma área muito comercial com muitas oportunidades de sobrevivência para as pessoas, temos em nosso entorno essa realidade, que já foi registrada através de documentários

Simone Rocha



Centro Cultural Padre Eustáquio

"Tivemos nove shows com violeiros de visibilidade de Belo Horizonte e de Minas Gerais. É muito bonito os shows. Eu acho muito interessante. A gente tem shows muito importantes para a história do centro cultural"

Simone Rocha

Centro Cultural São Geraldo



Conquistado no OP de 2005/2006

BEM VIVER

JARDINAGEM

BORDADO

"Como a gente já era forte no Orçamento Participativo nós chegamos com bastante passos no dia das plenárias do OP que eram realizadas na Escola Municipal Padre Francisco e conseguimos juntar mais ou menos 1800, 1900 pessoas em torno dessa votação na qual eram tirados os delegados que seguiram na discussão sobre o OP. Pra alegria nossa e o ideal de conseguir um espaço para o Centro Cultural já estava plantado no bairro São Geraldo."

Élcio Ribeiro

TEATRO

CIRCO

CC Liberalino Alves de Oliveira

15

CC São Geraldo

HISTÓRIAS

PASSINHO

to Vera Cruz 2



Centro Cultural Bairro das Indústrias

CC Padre E
Conquistado no OP de 2007/2008



HISTÓRIAS

BORDADO



CC Salgado Filho 14



CC Bairro das Indústrias 16

MÚSICA

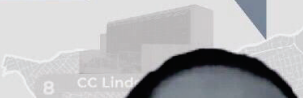
POESIA

CC Vila Marçola 7

DESENHO

"Quando o CC inaugurou, em 2015, a gente pegou pequenos depoimentos dos moradores que respondiam à pergunta "O que é ser BDI?". as pessoas falando desse lugar de afeto com o bairro em que vivem!"

Violeta
Técnica do CCBDI



Centro Cultural Usina de Cultura

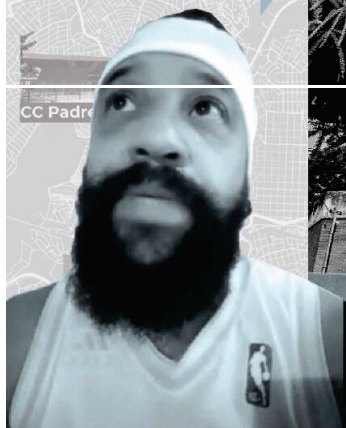


3

CC Pampulha

"[o Usina] saiu através de um embate muito grande. Eu falo que foi uma guerra daquelas pessoas ali que se encontravam dentro da fazendinha (que é atualmente a regional Nordeste) para poder pleitear o CC... Esse grupo venceu o prefeito pelo cansaço, lógico que no bom sentido, eles lutaram por aquilo ali! Então é um CC que tem essa força, veio da comunidade."

Randolfo
Gestor do CCUC



1

CC Lagoa do Nado

Conquistado no OP de 2015/2016

12

CC Jardim Guanabara

BRINCADEIRAS

TRADIÇÃO

LITERATURA



CC Usina de Cultura 18

SABERES

NATUREZA

15

CC S...

CC Padre

CC Liberalino
Arves de Oliveira

CC Alto Vera Cruz 2



Ensaio visual Cartografia na Pedreira Prado Lopes

Susan Oliveira

As imagens expostas neste ensaio são parte do material produzido para o Trabalho de Conclusão de Curso da arquiteta-urbanista e pesquisadora Susan Oliveira, pela Universidade Federal de Santa Catarina, intitulado "Caderno Cartográfico na Pedreira Prado Lopes: urbanização de favela e extensão universitária entrelaçadas pela cartografia". As colagens produzidas buscam contribuir para a visibilização da história de luta e resistência da comunidade da Pedreira Prado Lopes por permanecer em seu território e por melhores condições de vida, assim como sua importante participação no OP de BH e suas conquistas pioneiras em habitação e urbanização de vilas e favelas na capital mineira. A autora participou das pesquisas extensionistas Territórios Populares e Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e das extensões Geopolítica e Cidades e Urbanismo Biopolítico, ligadas ao programa IndLab, todos projetos do grupo de pesquisa Indisciplinar, que, por meio de atividades participativas e cartográficas entre Universidade e PPL possibilitaram a troca de experiências, conhecimentos e a concepção das colagens a seguir.

Ensaio Cartográfico na Pedreira Prado Lopes

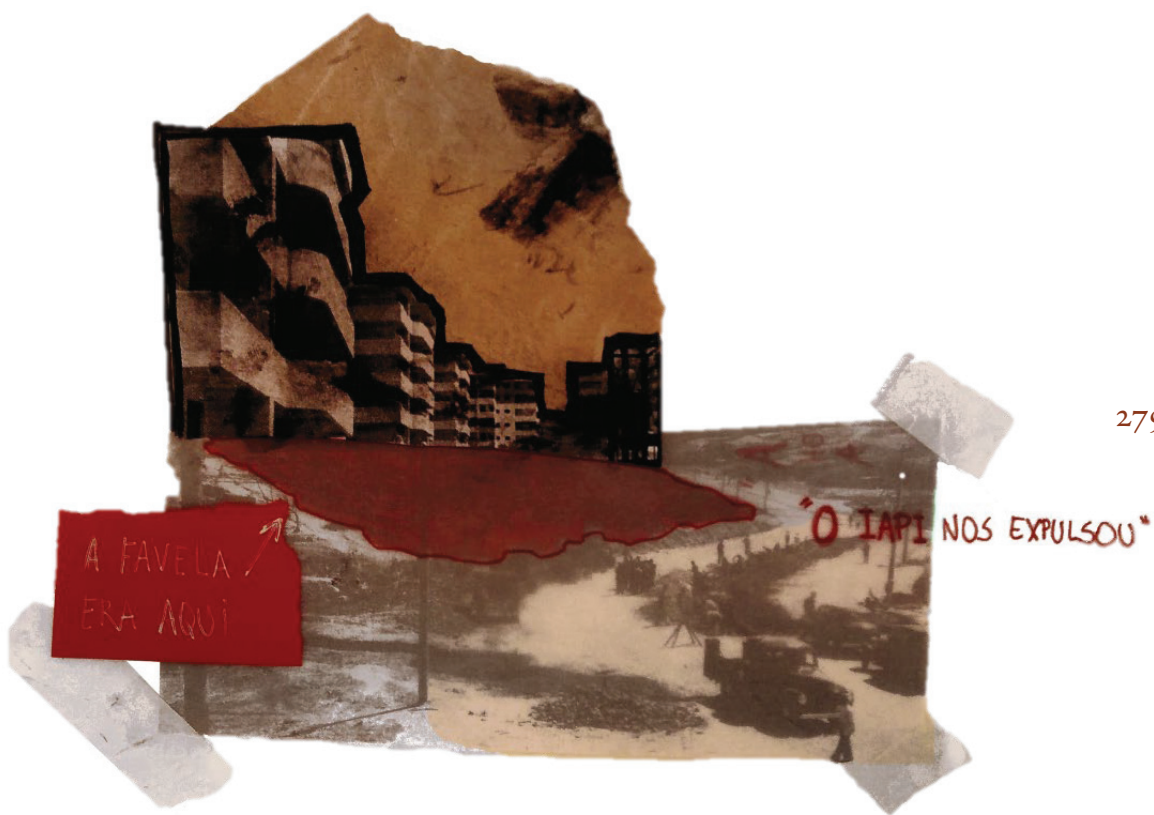
Anderson Chagas

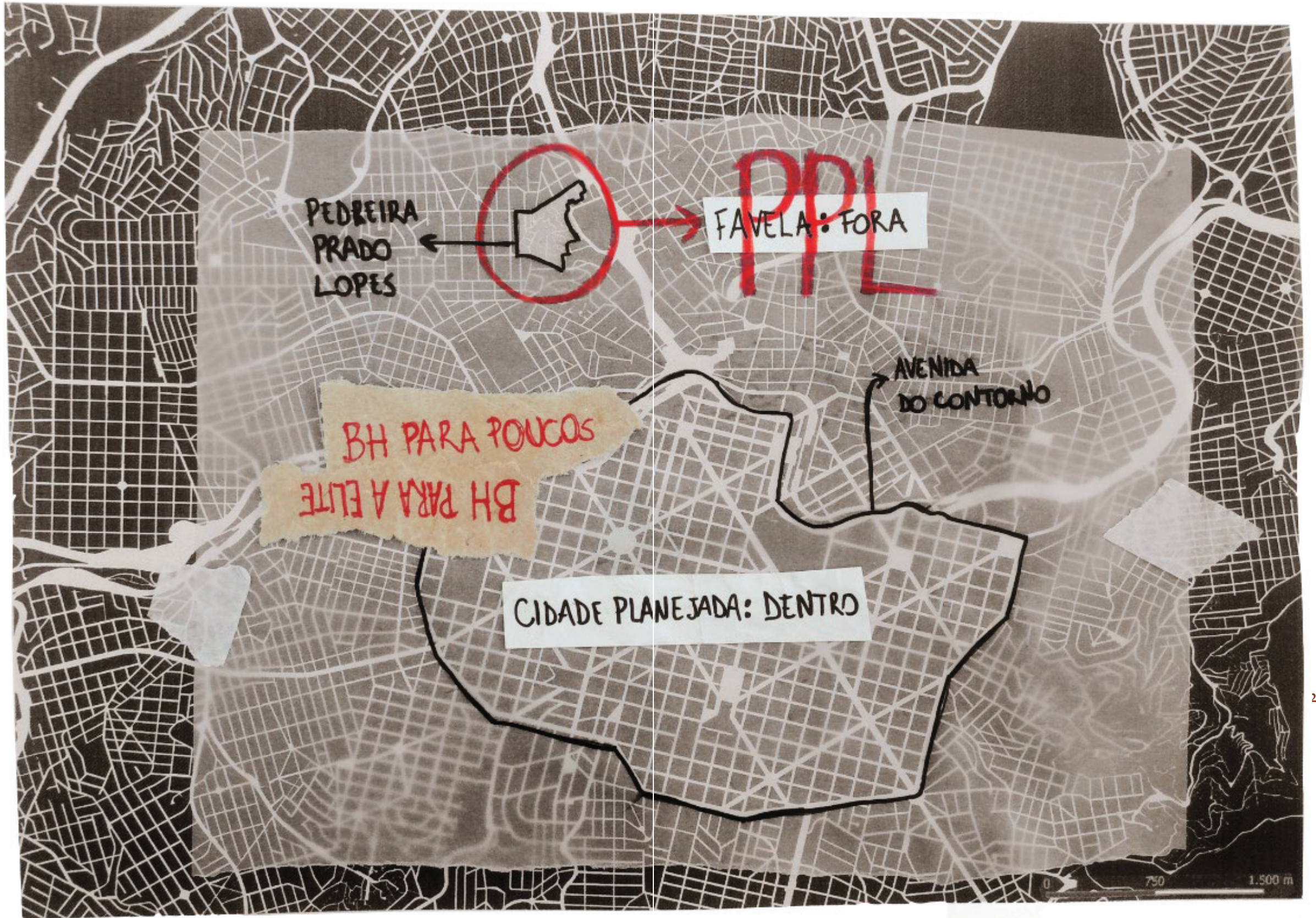
Este ensaio fotográfico apresenta alguns registros da Pedreira Prado Lopes. Um espaço urbano complexo e multifacetado que sofreu profundas mudanças como resultado das políticas e obras conquistadas no Orçamento Participativo. Os registros buscam dar visibilidade a essa comunidade que sempre teve sua trajetória invisibilizada e proporcionar a urgente discussão da democracia participativa e do planejamento participativo. São pequenos fragmentos da vida cotidiana que, apesar das carências e ausência do Estado, se traduzem em organização, luta política e potência criativa.

Esta cartografia fotográfica foi realizada pelo graduando e pesquisador do grupo de pesquisa, Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, Anderson de Souza Quintella Chagas, na oficina realizada durante o ARQUISUR - Cartografia das Controvérsias: Histórias e Memórias na Produção do Espaço do Centro Expandido de Belo Horizonte - coordenado pelas professoras Natacha Rena, Marcela Silviano Brandão Lopes, Ana Isabel de Sá e Patrícia Azevedo.

Cartografia na Pedreira Padro Lopes: urbanização de favela e participação popular

Susan Oliveira





(IAPI)

PORQUE NÃO EXISTIA POLÍTICA PÚBLICA P/ ATENDER

OS TRABALHADORES E POPULAÇÃO POBRES

preferível tal iniciativa a transportar para local distante, com crescentes dificuldades para os próprios habitantes, aquela população que dia a dia se adensava. Verificámos a possibilidade de subdividir aquela área e revender ou aforar toda a gleba sem dúvida valorizada pelas condições naturais e pelos serviços que já haviam atingido. Encarando, porém, o assunto em seus aspectos fundamentais — o econômico, o higiênico e o urbanístico — comparámos as duas soluções possíveis: a primeira seria a de se fazer erguer ali mesmo, um novo bairro em condições técnicas satisfatórias; a segunda, promover a aquisição de terrenos fora da cidade, para neles localizar os moradores da Pedreira. Como conclusão de todas as nossas considerações, com inúmeras outras diligências e estudos, preferimos resolver o problema com o critério que nos pareceu mais humano e, para esse fim, promulgámos o decreto-lei n.º 75, de 24 de outubro de 1940, cujo teor aqui reproduzimos, porque por si mesmo melhor fundamenta e justifica a solução eleita:

PLANEJAMENTO URBANO

PARA QUEM?

“O Prefeito de Belo-Horizonte, no uso de atribuição legal e considerando que o problema da habitação barata já se formula nessa Capital com a mesma premissa dos demais centros populosos do País;

FALTA DE ESPAÇO???

Considerando que a construção das chamadas vilas operárias ou populares, com que se tem procurado resolver esse problema, não constitui a sua melhor solução, em primeiro lugar, porque dada a falta de espaço no centro urbano, tais vilas só podem ser construídas em bairros distantes, onde se consome no transporte o que se economiza no aluguel; segundo porque, mesmo em se tratando de “casa própria”, tem mostrado a experiência que as classes menos favorecidas raramente atingem a estabilidade econômica necessária para possuí-la, donde o geral fracasso das tentativas;

1940

Considerando que a solução mais viável consiste em fazer grandes prédios de apartamentos, onde, pela sua construção e sistema de exploração se torne possível um aluguel módico, no alcance de qualquer classe;

Considerando que a construção pública de apartamentos, desde que o tempo, o dinheiro

Art. 1.º — Fica reduzida a 4% a taxa de imposto predial dos prédios ou conjunto de prédios de apartamentos destinados às classes populares desde que os mesmos preencham os seguintes requisitos:

- a) — número mínimo de cinco (5) andares em cada pavilhão;
- b) — número mínimo de quinhentos (500) apartamentos, ou moradas distintas no conjunto dos pavilhões;
- c) — aluguéis variando entre Cr\$70,00 e Cr\$250,00 por mês, de acordo com a tabela aprovada pela Prefeitura;
- d) — área interna livre, ajardinada, para uso comum dos inquilinos.

282

“APARTAMENTOS DESTINADOS

“AS CLASSES POPULARES

DESDE QUE...”

TIVESSEM DINHEIRO P/ PAGAR O ALUGUEL.

E QUEM NÃO TINHA ESSE DINHEIRO? MORAVA ONDE? O QUE MUDOU HOJE EM DIA???

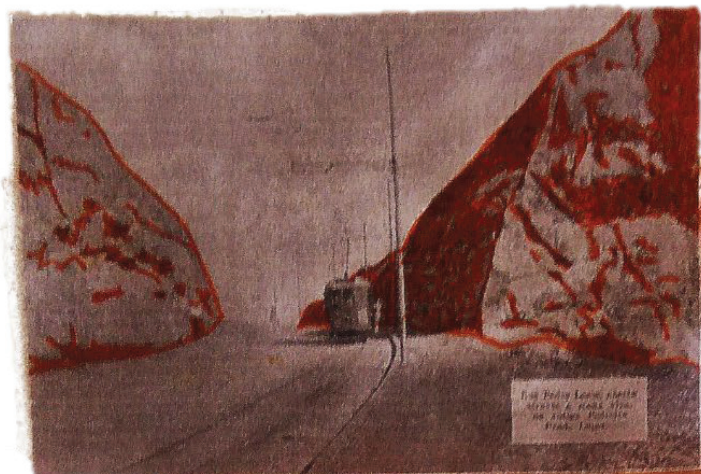
Belo-Horizonte, 24 de outubro de 1940”.

A PPL NAO
ENTRAVA NO PLANO
ORIGINAL DE BH



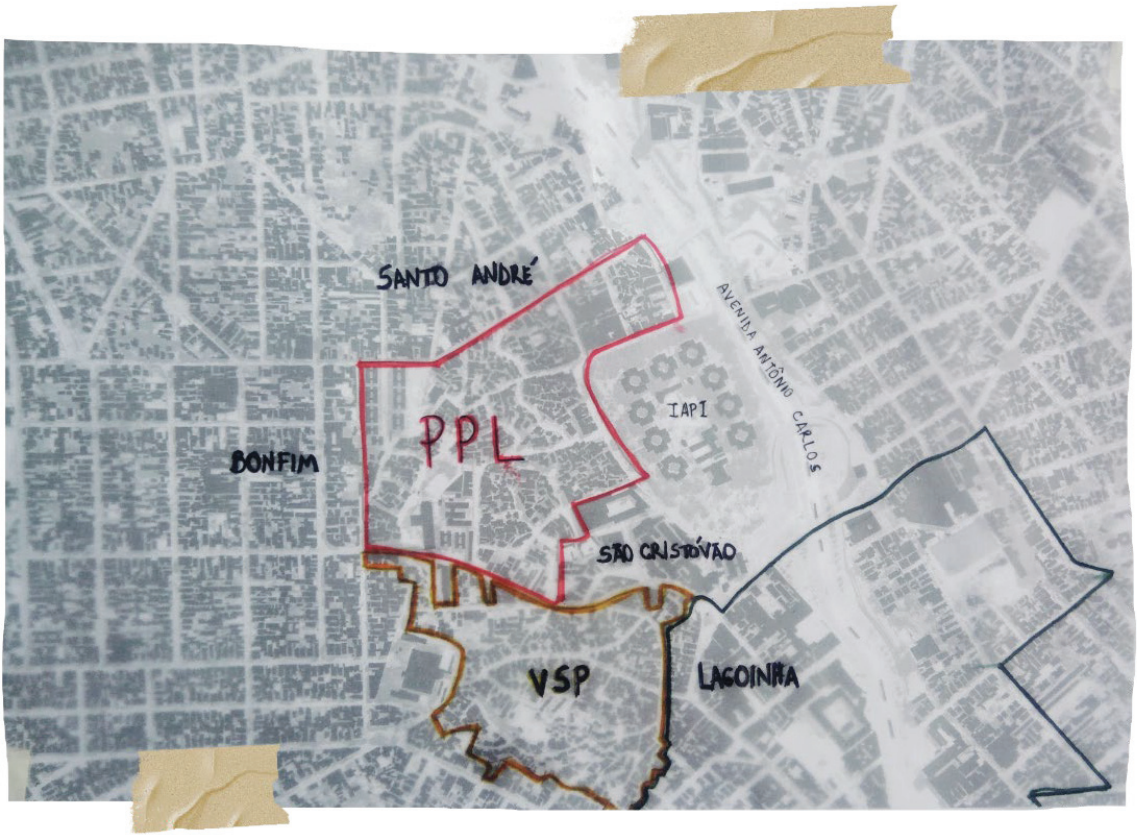
SOBREPOSIÇÃO DA
ZONA URBANA
DE 1955 COM A
MALHA URBANA
ATUAL

EM BRANCO MANCHA
COM A DEMARCAÇÃO
DO MUNICÍPIO EM 1955



a abertura da rua Pedro Lopez.

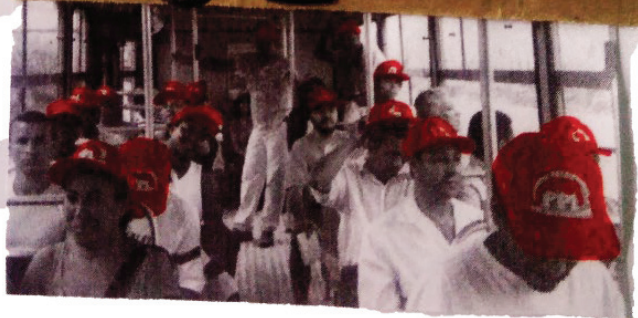






CARAVANA

DE PRIORIDADES



"NA EPOCA DO
PATRUS AS LIDERANÇAS
ERAM RESPEITADAS"

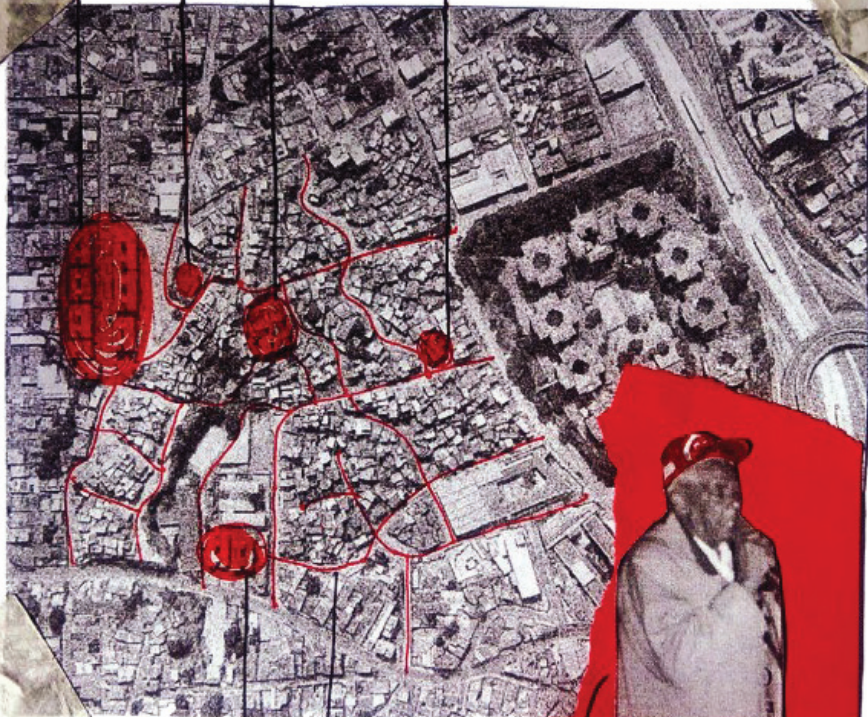


CONJUNTO HABITACIONAL
(PGE/VILA VIVA)
(OP/97)

CONJUNTO HABITACIONAL
ARARIBA' (OP/94)

POSTO DE
SAUDE
(OP/95)

ESCOLA
PROFISSIONALIZANTE
(OP/96)



SEU BELO

OBRAS DE
URBANIZACAO (PGE)
(OP/91)

CONJUNTO HABITACIONAL
(PGE/VILA VIVA)
(OP/91)

PGE DA PPL / OP 57



DISCUSSÃO DO
PGE NA MISSA



DISCUSSÃO
PGE ENTRE
MORADORES E LIDERANÇAS
LOCAIS

OBRAS DE URBANIZAÇÃO NA PPL

CONJ. ARARIBA



ENTULHOS

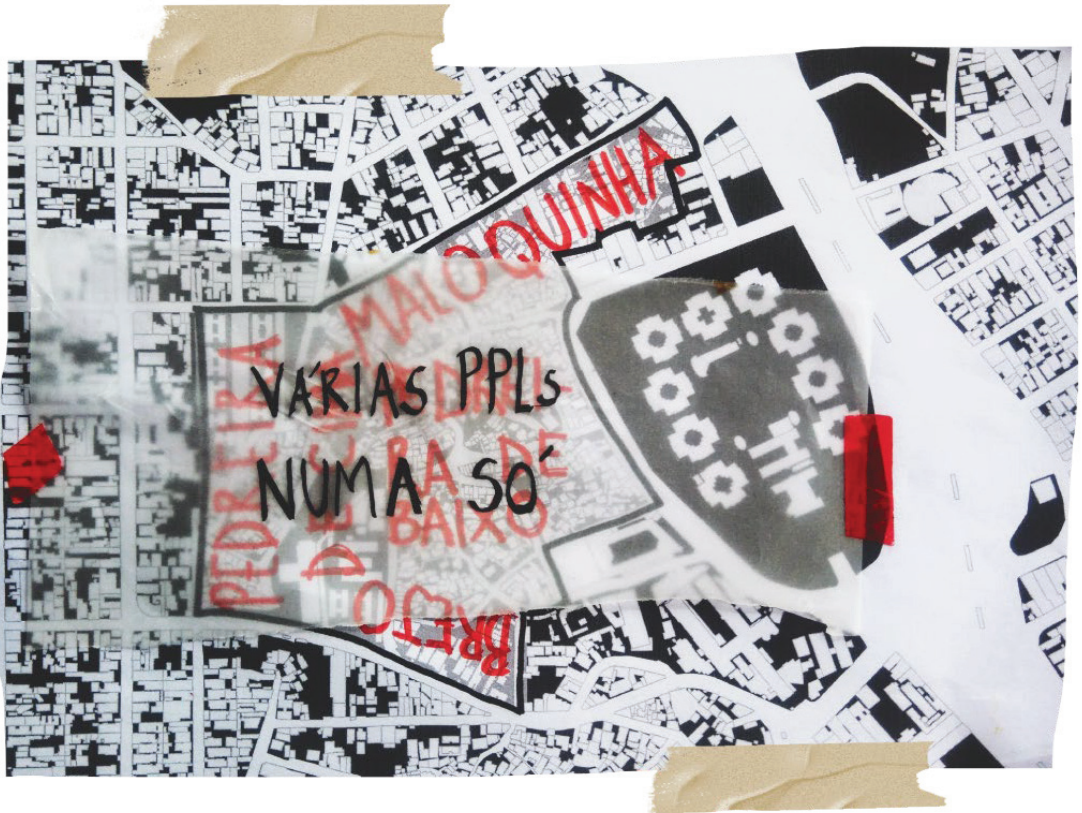


REMOÇÕES

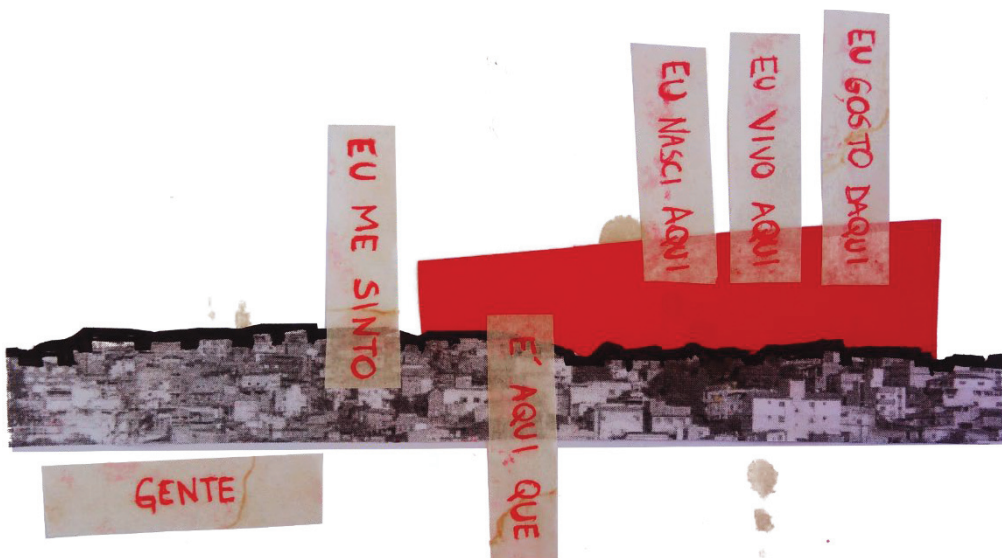
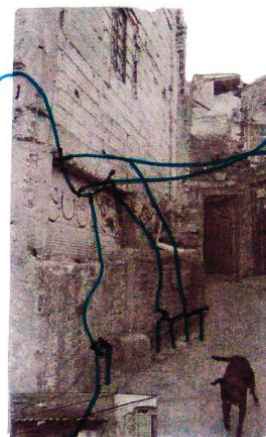
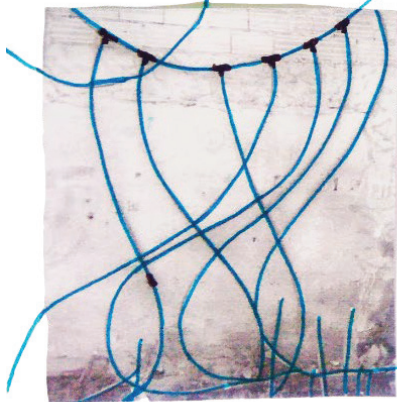
OP NA PPL:
LOCALIZAÇÃO DAS
OBRAS CONQUISTADAS







NA SAVASSI O ENCANAMENTO
TAMBÉM E' ASSIM ?





" CHAMAR A PPL
DE FAVELA, VILA
OU AGLOMERADO
NÃO É PREOCUPA
ÇÃO DE QUEM É
DAQUI. NÓS SABEMOS MUITO
BEM O QUE SOMOS."



UMA AREA DESSA AQUI
QUEM NÃO QUER? COM UMA
VISTA MARAVILHOSA DESSAS

PPL

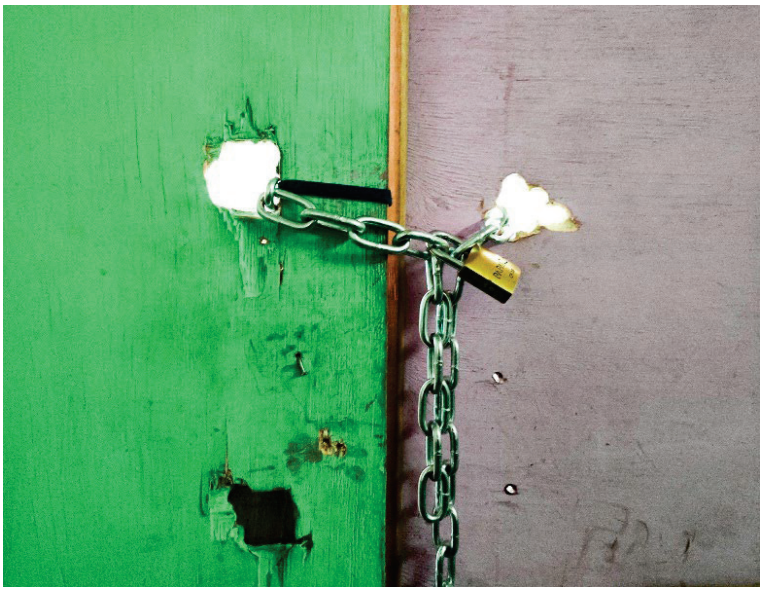


Ensaio Cartográfico na Pedreira Padro Lopes

Anderson Chagas

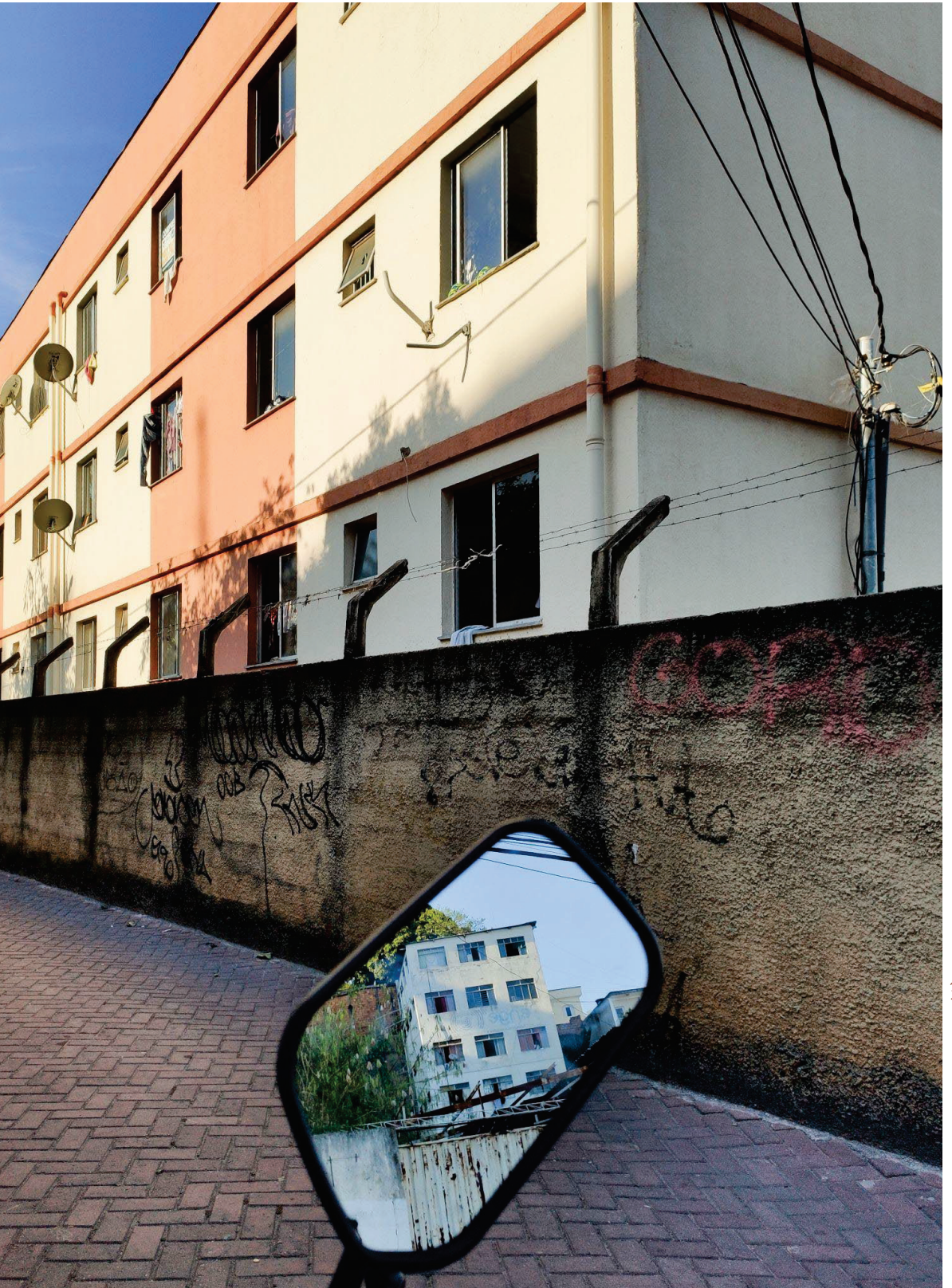








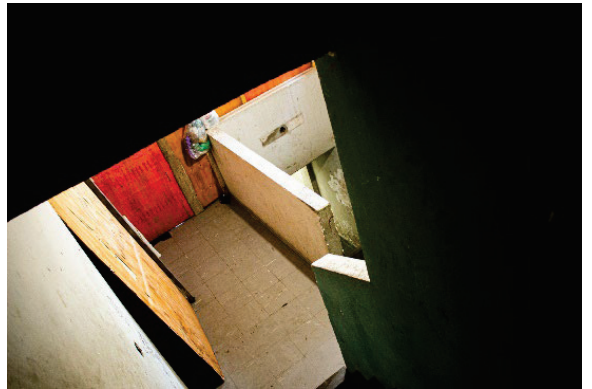












TIPOLOGIA: Montserrat
EB Garamond

PAPEL: Offset 90g
Cartão Supremo 250g

IMPRESSÃO: Kma Soluções Gráficas

A Constituição Federal brasileira (CF/88) teve como uma de suas principais finalidades fortalecer os processos de descentralização e participação ao longo do território nacional. Estes princípios constitucionais foram importantes impulsos para a implementação dos Orçamentos Participativos (OP) em diversas cidades brasileiras, entre elas, Belo Horizonte. Por ocasião da gestão de Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT), a cidade foi contemplada em 1993 com o OP, instrumento que garante que parte do orçamento municipal seja gerido junto à sociedade civil e que objetiva a melhoria de condições urbanísticas em localidades mais vulneráveis.

ISBN: 978-65-87808-36-9

CDL



Editora



AIC

Agência de
Iniciativas Cidadãs

COPI

DIRETORIA DE
COOPERAÇÃO
INSTITUCIONAL

UFMG