

# URBANIZAÇÃO DA POBREZA EM BELO HORIZONTE: PROJETO VILA VIVA E CONTROVÉRSIAS URBANÍSTICAS

**Mariza Rios<sup>1</sup>**

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)

**Gleiziane Aristeu<sup>2</sup>**

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)

Artigo recebido em: 05/11/2020.

Artigo aceito em: 14/03/2022.

## Resumo

O Ordenamento Jurídico brasileiro guarda o direito à habitação como uma de suas prerrogativas mais importantes e caras ao sistema de Direitos Fundamentais, vez que é preceito albergado na Constituição Republicana, art. 6º, assim como na Constituição do Estado de Minas Gerais em seu art. 246, e, ainda, no Estatuto da Cidade. A metodologia escolhida foi a base analítica da observação acerca da construção da cidade de Belo Horizonte a partir de levantamento bibliográfico. O objetivo

central de proteção jurídica funda-se no estabelecimento da promoção da moradia digna, considerando as peculiaridades regionais e participação da sociedade civil com fulcro na efetivação da função social da terra urbana. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é o debate e análise dos efeitos das medidas públicas de urbanização das favelas em Belo Horizonte por meio do Programa Vila Viva, implementado pela Prefeitura e pela companhia URBEL no Estado de Minas Gerais. Ao analisar a relação

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidad Complutense de Madrid. Mestra em Direito pela Universidade Nacional de Brasília (UnB), com pesquisa na Universidade de Coimbra sob a orientação de Boaventura de Sousa Santos. Professora e coordenadora da Transversalidade em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Associada ao grupo Global Law Comparative Group: Economics, Biocentrism Innovation and Governance in the Anthropocene World. Membro do grupo de pesquisa PPG CS – UNISINOS: Transdisciplinaridade, Ecologia Integral e Justiça Socioambiental. Advogada. ORCID: <http://orcid.org/000-0003-4586-9810> / e-mail: [riosmariza@yahoo.com.br](mailto:riosmariza@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Graduada em Direito Integral pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Advogada e pesquisadora em Direitos Humanos, Fundamentais e Políticas Públicas de Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3017-8788> / e-mail: [gleiziaristeu@gmail.com](mailto:gleiziaristeu@gmail.com)

entre o processo de urbanização da capital mineira e a paralela e consequente urbanização da pobreza de maneira sistemática conclui-se que o direito à habitação não tem sido efetivado e que a retirada forçada das famílias apenas gera mais infringência de direitos aos

mais vulneráveis nas vilas e favelas de Belo Horizonte.

**Palavras-chave:** direito à moradia; direito urbanístico; favela; pobreza urbana; políticas públicas; regularização.

## **URBANIZATION OF POVERTY IN BELO HORIZONTE: LIVING VILLAGE PROJECT AND URBAN CONTROVERSIES**

### ***Abstract***

*The Brazilian Legal System safeguards the right to housing as one of its most important and expensive prerogatives to the Fundamental Rights system, since it is a precept contained in the Republican Constitution, art. 6, as well as in the Constitution of the State of Minas Gerais in its art. 246, and also in the City Statute. The chosen methodology was the analytical basis for observing the construction of the city of Belo Horizonte from a bibliographic survey. The central objective of legal protection is based on the establishment of the promotion of decent housing, considering the regional peculiarities and the participation of civil society with a focus on the realization of the social function of urban land. In this sense, the objective of this work is the debate and analysis about the effects of public mea-*

*asures for urbanization of the favelas in Belo Horizonte through the Vila Viva Program, implemented by the City Hall and the URBEL company in the State of Minas Gerais. When analyzing the relationship between the urbanization process of the capital of Minas Gerais and the parallel and consequent urbanization of poverty in a systematic way, it is concluded that the right to housing has not been realized and that the forced withdrawal of families only generates more infringement of the rights of the poorest, vulnerable in the villages and slums of Belo Horizonte.*

**Keywords:** public policy; regularization; right to housing; slum; urban law; urban poverty.

## Introdução

Este artigo pretende refletir sobre o direito à cidade e sua construção saudável sob o enfoque da habitação. A questão perpassa por especificidades das políticas públicas e ações de planejamento para as áreas de aglomerados na capital mineira.

Imperiosa é a análise de eficiência na implantação das medidas de urbanização das favelas na cidade de Belo Horizonte (Belo Horizonte). O olhar crítico tem seu início na formulação do projeto inicial, o qual, não raras vezes, pode desconsiderar a cultura e os costumes locais, tornando-se ineficaz ao não observar particularidades essenciais que sustentam o conceito de comunidade, bem como o direito de permanência no local e a de participação social efetiva.

Tendo em vista a relevância do tema em questão, o texto assenta-se no seguinte tema problema: há produtividade na implementação da política de habitação Vila Viva<sup>3</sup>, organizada pela cidade de Belo Horizonte (MG) em conjunto com a URBEL<sup>4</sup>, considerando o princípio da eficácia e dignidade humana no Ordenamento Jurídico brasileiro?

Buscando responder ao problema deste estudo, apresenta-se como hipótese: a história da cidade de Belo Horizonte aponta a inefetividade na implementação de medidas públicas de urbanização e habitação das favelas da cidade, vez que não se observa sentimentos comunitários ou a participação popular efetiva.

Na construção deste artigo, adotou-se a metodologia analítica na observação da construção da cidade de Belo Horizonte a partir de levantamento bibliográfico, incluindo a favelização. Por isso, a opção do texto segue, quanto à abordagem do problema, à metodologia qualitativa e, quanto aos objetivos, à descrição e à explicação no debate jurídico da garantia do direito à cidade. Por essa razão os instrumentos utilizados foram, preferencialmente, a análise documental e a revisão bibliográfica.

Assim, os objetivos dessa construção são: (a) apresentar o direito à moradia e à habitação digna de acordo com a proteção dos Direitos Humanos e Fundamentais; (b) apresentar o projeto de urbanização das favelas por meio do programa Vila Viva; (c) demonstrar limites da eficácia das políticas de urbanização de favelas em Belo Horizonte; (d) demarcar a importância da participação efetiva da população

3 O Projeto Vila Viva é basicamente uma intervenção chefiada pela Prefeitura de Belo Horizonte que visa a urbanização a partir de obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, entre outros, com foco nos eixos urbanístico, social e jurídico. Importante também destacar a coexistência de um sustentáculo calçado em 03 eixos, quais sejam: jurídico, social e urbanístico. A intenção primordial do planejamento é a instituição de um desenvolvimento comunitário em vários sentidos essenciais a manutenção digna da comunidade local a partir de um planejamento complexo, bem como com o apoio do BNDS e Caixa Econômica Federal, bancos esses que atuam no financiamento dos projetos. Entre as principais atividades desenvolvidas pelo Projeto Vila Viva, pode-se citar a isenção do IPTU, a inclusão de Zoneamento de Interesse Social, financiamento habitacional etc.

4 Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte.

na implementação de políticas públicas de urbanização de favelas; e (e) a observação da construção da cidade.

Portanto, este estudo foi organizado em duas partes, de modo que na primeira se tratou dos aspectos históricos e políticos do projeto de urbanização na cidade de Belo Horizonte, bem como de sua visão conjuntural, isto é, naturalmente integrada, apesar das diferenças constantes na cidade. Já no segundo fator, se debruçou sobre o conceito, a aplicação e os efeitos do Programa Vila Viva implantado no município de Belo Horizonte e na eficácia do projeto nas favelas.

## **1 Fator econômico como objeção à moradia digna na cidade de Belo Horizonte**

Percebe-se que, com o processo de industrialização, a exemplo da capital de Minas Gerais, o acomodamento das favelas instalou-se como um fenômeno natural ao preservar, nos diferentes espaços e regiões, características similares, como o fator da pobreza e o conseqüente surgimento de ocupações irregulares. O processo de urbanização no Brasil, não muito diferente dos demais países, se deu de modo desordenado, desigual e excludente, herança de tempos passados de capitania colonial e escravidão.

Segundo Silva<sup>5</sup> (2005), surgem, no final do séc. XIX, nas cidades do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, os chamados aglomerados. Os processos de industrialização e urbanização vêm acompanhados pelos baixos índices de planejamento urbano, entre as décadas de 1960 e 1970, esses foram estimulados pelo intenso êxodo rural, concretizando a formulação de novo modelo de comunidade.

Para fins de atualização, de acordo com o último censo concluído pelo IBGE (2022), atualmente Belo Horizonte tem área de 331.354 km<sup>2</sup> e uma população estimada, para 2022, de 2.530.701 habitantes. A densidade demográfica do município é de 7.167,00 hab/km<sup>2</sup> e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,81, isto é, considerado bastante alto, o que coloca Belo Horizonte na vigésima posição no ranking dos melhores municípios brasileiros, tendo em vista que a cidade é a sexta mais povoada do país, vez que em sua região metropolitana residem 5,5 milhões de pessoas, a terceira maior do país.

A cidade de Belo Horizonte foi inaugurada em 1897 sob o foco dos avanços industriais, modernidade e crescimento econômico, sendo agora a nova capital

5 O conceito de favela, apesar de usual e, nada obstante, classificado pelo IBGE como aglomerados subnormais, ainda causa controvérsias pela multiplicidade de critérios identificadores da sua incidência. Neste estudo, para melhor elucidação, o termo "favela" será designado para identificar a especificidade do estado físico-espacial, pelas formas de ocupação fundiária e socioeconômica de ocupação dos terrenos de acordo com os critérios do Programa de Assentamentos Humanos da ONU (UN-HABITAT, 2012) que são: o inadequado acesso à água potável, saneamento e infraestrutura, má qualidade estrutural da habitação, superlotação e estado residencial inseguro.

do Estado de Minas Gerais, situada no centro geográfico da Federação Mineira. Apesar do planejamento para a criação da cidade, surgiram, para além da chamada área interna do Contorno, as favelas, afinal, no plano original da nova capital não havia previsão de crescimento rápido e desordenado, como o ocorrido.

Sustenta Guimarães (1992) que ao tempo em que a nova capital se firmava, invasões recorrentes já traziam incômodos, tendo em vista a presença da população de baixa renda na parte nobre da cidade. Em 1902, com a criação da chamada área operária, determinou-se, então, um local para a moradia do trabalhador, o que se pode compreender como a primeira remoção de favelas em Belo Horizonte. Contudo, pelo alto número de pessoas, a área não foi capaz de abrigar a todos e, por um processo elitista e segregacionista, a população *pobre* que ocupava a área central da cidade tornou-se indesejada.

De acordo com Mattos (1992), as favelas, tão logo após a criação formal da cidade de Belo Horizonte, já estariam tomando as regiões periféricas ao longo da Afonso Pena, na região do atual bairro Barro Preto, acima da antiga Estação Ferroviária e ao redor da Avenida do Contorno. Essas áreas, 15 anos após a implementação do planejamento, já superavam o patamar da área planejada.

Segundo Guimarães (1992), o projeto da capital mineira tinha como foco as elites atuantes no governo de Minas, ciclos sociais influentes e que tinham condições de adquirir caros lotes, com destaque para setores provenientes de Ouro Preto. Contudo, não se contava precisamente com os operários que vieram trabalhar na construção da capital mineira e que se instalaram provisória e, posteriormente, permanentemente, de modo precário em acampamentos, canteiros de obras e vilas.

Tonucci Filho e Ávila (2008) alertam, com base na ausência jurídica da propriedade, para a diferença entre favela e os outros tipos de moradia de populações de baixa renda, igualmente carentes em infraestrutura e em padrões urbanísticos. Alerta-se para a questão de que os moradores das favelas são possuidores, não proprietários dos terrenos, conformando a ocupação irregular como um dos principais meios de exclusão social dos moradores dessas áreas.

De acordo com Costa (1994), no início dos anos 1960, com a implementação das Reformas de Base durante o governo João Goulart, diversos grupos sociais atuavam no país, inclusive com a ocupação de terras. Nesse período, o crescimento das favelas foi notável pela ausência de políticas de habitação, de saneamento, de imigração e pelas crises no mercado imobiliário, de modo que as ocupações e a falta de atuação política intensificavam a crise.

Ao se criar a Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISBEL) em 1971, que durou até 1983, foram removidas aproximadamente 43 mil pessoas das

favelas localizadas nas áreas centrais da cidade de Belo Horizonte, que acabaram se adensando em outras favelas e novas áreas de ocupação ilegal na periferia (GUILMARÃES, 1992), o que comprovava a ineficácia desse tipo de atuação quando sem a adoção de políticas de produção de novas moradias.

Em 1974, criou-se a autarquia estadual de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), a qual ficava encarregada do cuidado das áreas periféricas da cidade. Em 1979, o governo criou o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) com o objetivo de regularizar os vários assentamentos irregulares espalhados pela cidade.

Ainda no ano de 1979, com a Lei Federal n. 6766, as regras para o parcelamento do solo urbano foram formalizadas e, de modo inovador, percebe-se que pode haver situações que necessitem de um planejamento diferenciado no parcelamento do solo urbano para respeitar pontos particularizados de dada comunidade.

A partir de 1980, estimulado pelo espírito de redemocratização do país, o município de Belo Horizonte começou a se voltar para os problemas reais de habitação, eis que mudou sua vertente de planejamento, que antes se limitava a erradicar as favelas, com o intuito de legalização das áreas irregulares.

Nesse ínterim, agora em 1983, com a ajuda da Lei Federal de n. 1979, foi criado pela prefeitura de Belo Horizonte o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), programa esse que lutava pelo reconhecimento do direito à moradia digna para as pessoas que residiam em favelas. Esse programa objetivava a previsão de regularização e parcelamento específico do solo nas vilas, tipificando-as como áreas residenciais.

Apesar de inovador para a época, o PROFAVELA era realizado sem maiores planejamentos, pois critérios como o de integração e visão amplificada das comunidades e suas reais necessidades acabavam passando despercebidos e a efetividade das medidas de asseguaração à moradia começavam a ficar comprometidas.

Agora já em 1986, com a criação da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), tida atualmente como órgão municipal incumbido pela Política Municipal de Habitação Popular na capital e competente executória das medidas urbanísticas, unificou-se a questão, principalmente, sobre a urbanização de favelas e aglomerados. Hodiernamente, a URBEL, em companhia da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI), responsável pelo gerenciamento do Fundo Municipal de Habitação Popular, e com instâncias participativas e deliberativas como o Conselho Municipal de Habitação e Conferência Municipal de Habitação, atuam nas questões de moradia popular, de legalização urbanística e jurídica das áreas consideradas de especial interesse social como as vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares.

Contudo, a rápida formação dos centros urbanos de maneira tão desordenada e precária não correspondeu, ao longo dos anos, às decisões públicas e políticas de melhoramento, vez que essas se apresentaram lentas em relação à demanda. Esse cenário contribuiu em larga escala para a criação e crescimento natural das favelas e periferias nos grandes centros.

Com a virada paradigmática imposta pelas normas principiológicas da Constituição de 1988 (CFRB/88), o exercício da prerrogativa de função social, seja na cidade, na área rural ou na propriedade privada, começou a interferir para uma regularização urbanística variável, plástica, sustentável e com uma melhor distribuição fundiária a partir de propostas de políticas públicas eficientes.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2000, o principal objetivo foi fazer vigorar o princípio da função social da propriedade privada. A aprovação de novos Planos Diretores Municipais e de novas Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano também se apresentaram como instrumentos importantes para a inclusão social, participação e sustentabilidade no planejamento urbano.

Apesar do avanço jurídico formal, a exclusão de certas comunidades sociais do processo normal capitalista de emprego, de produção e consumo assumiu um formato estrutural de modo que, conforme Harvey (2007), com a instituição do formato político liberal e, posteriormente, neoliberal, a concentração de riqueza e o aumento da pobreza acabaram diretamente ligados, contribuindo para a crise habitacional e a consequente ocupação informal de territórios.

De fato, pode-se inferir que as favelas representam física e espacialmente a pobreza e a desigualdade urbanas, o que não significa que todos os pobres se encontram necessariamente em favelas, ou que, ainda, o termo ocupação irregular tenha, por si só, conteúdo áspero. Importante salientar que aqui se afirma a periferia como local onde se encontram as maiores violações do direito à moradia digna e todos os seus direitos conexos, agravados pelo alto índice de pobreza *per capita*.

Outrossim, o quadro aqui defendido baseia-se na ideia de que o possuidor-morador de favelas, em uma visão jurídico-social mais ampla, está completamente conectado ao contexto social no qual está inserido e, portanto, tem sua identidade cultural consubstanciada na imagem do local onde vive ou mora. Essa seria uma percepção holística justa do direito à cidade que pressupõe a instância de uma sociedade livre, fraterna e solidária.

Ademais, para suprir a fala de empregos, de acordo com o relatório da UN-HABITAT/03, o trabalho informal foi o escape para a população das periferias sobreviverem à escassez de postos de trabalhos. No mesmo sentido, Davis (2006) alerta que a urbanização se desligou do crescimento econômico, e que o novo proletariado informal nunca será empregado e incorporado pela economia produtiva do capitalismo financeiro e neoliberal.

Assim, percebe-se que há estreita ligação da pobreza e do crescente número de favelas nos grandes centros urbanos, pois a pobreza se torna um componente desse ambiente, vez que é inegável a dialética entre o espaço e a sociedade, de modo que a interdependência de ambos é uma variável constante que define e direciona os rumos da efetividade do direito à moradia digna nos termos do art. 6º, *caput*, da CFRB/88.

Apesar de a CFRB/88 não definir explicitamente o campo e limites de atuação para o direito à moradia, apresenta-se em lugar de destaque às disposições previstas nos diferentes tratados e documentos firmados pelo Brasil, havendo uma íntima conexão com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Ressalta-se que, mesmo fora das disposições contidas no art. 5º da CFRB/88, o direito à moradia constitui direito fundamental social, requerendo um duplo caráter de efeitos, ou seja, direito de defesa e direito à prestação ativa pelo Estado.

Com isso, o aprimoramento físico das favelas, de modo a reconhecê-las como integrantes ao plano e gestão urbanos entre as comunidades, representa o futuro dos grandes centros. Portanto, essa visão representa uma reprodução sustentável de direitos conexos à habitação e gradativa diminuição das exclusões históricas, fundamentais e socioeconômicas nesse campo.

## 2 Moradia como direito fundamental

O direito à moradia é uma norma de aplicação que requer política pública capaz de levar a cabo sua garantia constitucional. Assim, o art. 6º, dado pela alteração constitucional introduzida por meio da Emenda n. 26/00, inclui a moradia no bloco dos direitos fundamentais com vistas a garantir o primado da dignidade humana, cerne norteador da própria existência constitucional.

Nesse contexto assegura Fiorillo (2008, p. 51) que o direito à moradia é “um direito a espaço de conforto e intimidade” e, na mesma linha assegura Canuto (2010 p. 174-175):

[...] o pertencimento ao local, associado à carência de proteção, erige a moradia a direito fundamental, que assegura [...] alcance de uma vida digna [...] o direito à moradia é tão elementar que chega a ser, ao primeiro exame, dispensável a sua previsão constitucional.

Isso confirma, mais uma vez, que foi o crescimento do déficit de habitação que levou ao legislador incluir a moradia no âmbito dos direitos fundamentais sociais.

Os arts. 182 e 183 da CFRB/88, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) delegou ao Município a competência de regulamentar a ordenação da cidade pelo Plano Diretor. Nesse sentido, o Plano Diretor constitui o instrumento mais importante de formulação e efetivação da política pública territorial urbana.

Do ponto de vista conceitual, Pinto (2014) faz uma síntese da história brasileira apresentando a realidade nacional, a partir de 1930, em três fases. A primeira constitutiva do historicamente reconhecido como “plano de melhorias” que tinha como cerne o olhar para o embelezamento da cidade e contou com o exemplo fundante da experiência do Rio de Janeiro (1875), teve autoria da Comissão de Melhoramento da Cidade do Rio de Janeiro, e tinha centralidade na preocupação com a reforma da cidade do ponto de vista físico, sob a responsabilidade de arquitetos do próprio quadro municipal.

No momento seguinte (1930), segue o mesmo autor informando que essa fase marca a presença de um planejamento técnico e científico que vigora até os dias atuais. Aqui é importante observar um diferencial do urbanismo, praticado até então, da presença de urbanismo que passa a albergar a todos os aspectos da cidade, econômicos e sociais, entre outros. É aqui que surge a nomenclatura plano diretor, cuja elaboração requer um diagnóstico dos problemas urbanísticos da cidade e sua elaboração passa a contar com a presença obrigatória de engenheiros, arquitetos, economistas, sociólogos, geógrafos, juristas e administradores em uma perfeita experiência interdisciplinar, cujo resultado é o Plano Diretor Municipal, em que os termos da política territorial e urbana são definidos, pontua Pinto (2014).

Nessa paisagem, passamos a ter, segundo Pinto (2014) um “planejamento integrado [em que] o objeto do planejamento continua sendo o ordenamento territorial, não mais visto como um simples projeto arquitetônico, mas como o projeto de um diagnóstico abrangente e interdisciplinar”.

Em 2017 temos uma mudança legislativa importante para a regularização fundiária urbana, cujo objetivo principal é aprimorar o processo de regularização territorial. Essa mudança está regulada pela Lei Federal n. 13.465/2017 que resultou da conversão dos instrumentos legislativos referentes ao tema, tais como, a Medida Provisória 759/16; Decreto Federal n. 9.310/ 2018 que trata do processo de regularização fundiária urbana e estabelece procedimentos e diretrizes a serem seguidos pelo Poder Público bem como pelos particulares. Os referidos dispositivos legais revogaram a Lei 11.977/2009, que até então cumpria tal papel.

Em síntese, as principais mudanças trazidas pelo Decreto e pela referida lei, em comento, são a criação de um instrumento específico de regularização fundiária

urbana, cujo marco legal cria o termo “Reurb” que desconceitua, nos termos da referida lei, e que passa a considerar a regularização fundiária urbana como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais cujo principal objetivo é a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano com a titulação definitiva de seus moradores, até então informais.

A referida mudança, no âmbito federal, impactou o projeto de reforma do Plano Diretor Municipal aprovado em 6 de junho de 2019, Lei Complementar n. 11.154/2019, modificando as diretrizes norteadoras das áreas de interesse social, como é o caso do projeto Vila Viva em debate, cujo objetivo principal é tornar o processo menos burocrático (BELO HORIZONTE, 2019c). Nesse sentido, imperioso é analisar a eficácia desse projeto nas comunidades do município de Belo Horizonte, como ora se faz.

## 2.1 A eficácia social do Projeto Vila Viva em Belo Horizonte

Há de fato o desafio de igualar as condições de vida das populações que vivem nas favelas ao restante da cidade, por meio de políticas e programas de planejamento urbano. Essa atuação é a promessa de programas habitacionais como o proposto pelo Vila Viva.

O Programa Vila Viva tem por objetivo a promoção de infraestrutura básica às favelas espalhadas pela metrópole. Segundo o site da prefeitura (BELO HORIZONTE, 2019b), o projeto de habitação pretende oferecer aos aglomerados, até então escondidos ou extirpados, a integração com o município.

A intenção de atuação das intervenções no setor urbanístico-ambiental propõe a recuperação física da área, do saneamento, da consolidação geológico-geotécnica e de melhorias na situação de habitação. As ações na área física contemplam o sistema viário, a recuperação de becos e a iluminação pública. As intervenções geológico-geotécnicas atuam nas áreas de risco. Já as ações de saneamento tratam o escoamento natural das águas, drenagem e abastecimento.

Já as intervenções habitacionais contemplam remoções dos reassentamentos e construção de novas moradias. O setor jurídico abarca ações de regularização fundiária com foco na legalização dos terrenos e propriedade para os moradores. E o setor socioeconômico trata das intervenções sociais no campo da educação, desenvolvimento comunitário, educação sanitária e ambiental, saúde e criação de alternativas de geração de trabalho e renda.

O projeto tem a intenção de levantar as reais condições das áreas que serão afetadas com a reforma e a elaboração dos planos de intervenção com a participação

direta das comunidades, em conjunto com a consulta popular, formando-se, assim, o Plano Global Específico (PGE) de cada vila.

Os PGEs são de suma importância para o processo de tomada de decisões, seja pelo poder público ou pela sociedade, pois se apresentam como o fator global que trata de modo integrado as esferas física e ambiental, socioeconômica e jurídica. Se apresenta o planejamento como específico, pois suas propostas variam de acordo com as particularidades de cada comunidade.

Com isso, a política municipal de habitação pressupõe a participação da comunidade em todas as suas etapas. No programa Vila Viva é desejável que essa participação ocorra desde o planejamento do Orçamento Participativo (OP) de habitação, fóruns informativos e dos Conselhos Municipais de Habitação, participando na definição dos pontos mais importantes naquele local, haja vista inclusive o princípio da participação social efetiva do cidadão. Apesar disso, o Programa Vila Viva precisa equacionar a seu projeto a materialidade de como a urbanização das favelas está conectada com a questão da pobreza econômica e a consequente infringência de direitos sociais. Por isso, respeitar a dialeticidade constante e ininterrupta das cidades é o fator que pode vir a modificar o atual tratamento da urbanização das favelas.

É inegável que a limitação finalística do critério de integração está estreitamente ligada à questões estético-arquitetônica ou de infraestrutura básica que por vezes são aplicadas de modo homogêneo nas mais diversas comunidades. Há certa limitação no programa de urbanização que observa tão somente fatores macro, como a própria estética, o que acaba por deixar de lado a real melhoria da moradia que os moradores desejam.

Portanto, acusa-se aqui a inexistência de sustentabilidade social, haja vista os evidentes efeitos colaterais advindos após as mudanças urbanísticas e urbanas que não levam em consideração as particularidades de cada aglomerado. Um bom exemplo disso é que, quem antes não pagava luz e água, passa agora, com a urbanização das favelas, a arcar com essas despesas. Acontece que a melhoria de vida das pessoas nessas comunidades, ao olhar puramente frígido, está bem longe de ser conquistada ao se analisar a eficácia de programas como o do Vila Viva em Belo Horizonte.

Percebe-se que as mudanças estruturais podem não vir acompanhadas das mudanças sociais prometidas, ocasionando, então, altos índices de insatisfações, aborrecimentos e preocupações aos moradores. Acredita-se aqui que a saúde urbana está indissociável do meio físico, social, econômico, das condições de trabalho e de vida, bem como o acesso à infraestrutura e serviços.

A favelas não devem ser vistas como um ato de confronto às autoridades,

mas como uma válvula de escape para aqueles que não encontraram outros lugares para morar e ter seu direito social à moradia integralmente respeitado. Representa também o fracasso da república brasileira, e principalmente do ente municipal, que falha na organização urbana e urbanística planejada, principalmente com os mais necessitados.

Acerca do programa Vila Viva, os resultados do projeto em sua totalidade não correspondem de modo geral aos objetivos desejados pela população. As principais críticas sobre o programa giram em torno da desfavelização forçada (PIMENTA *et al.*, 2009), ou seja, a prefeitura tentar forçar ações que não correspondem às demandas da população, o que causa uma incrível insatisfação.

Outrossim, são cabíveis severas críticas ao se parametrizar as favelas e remover as pessoas de modo compulsório. Assim, a palavra “comunidade”, muito usada para designar os aglomerados, está completamente em cheque, como bem alerta Bauman (2001, p. 196), ao dizer que “A palavra comunidade nunca foi utilizada tão indiscriminadamente quanto nas décadas em que as comunidades no sentido sociológico se tornaram difíceis de encontrar na vida real”.

A comunidade deve ser tratada no sentido de coletividade, de modo que a geografia e a arquitetura das favelas se apresentam como uma divisão comum do espaço. Essa identidade constrói a proximidade, a fraternidade e a inclusão do outro, ou seja, a sensação de pertencimento propriamente dito.

Programas como o Vila Viva, não podem ignorar e eliminar o conflito, as diferenças, homogeneizando os aspectos que são naturalmente contraditórios, isto é, ignorando critérios da democracia como a diferença e distinção, como alerta Bauman (2001), ditames próprios da modernidade líquida e fluida.

A verticalização árida das favelas, seja ao se observar suas festividades ou até mesmo o tamanho das antigas casas em comparação com os apartamentos, quebra padrões já enraizados. Não há, portanto, uma projeção de planejamento familiar ou pessoal com as mudanças trazidas pela urbanização de favelas, o que causa inegável estranhamento aos moradores.

Nas vilas e favelas há uma cultura própria em que a informalidade na relação com os vizinhos, por exemplo, é elemento pilar de seus costumes e suas relações sociais na comunidade. Desconsiderar a concepção de moradia por parte dos moradores reforça o não reconhecimento desses como sujeitos de direito, aptos a participar efetivamente da construção de políticas públicas que visam garantir direitos.

Ademais, quando se fala das remoções, destaca-se que o morador ou o cidadão comum acabam por não ter paridade de atuação e intervenção perante as políticas públicas da administração. Isso acontece por exemplo quando o poder

público, por meio de laudos técnicos cheios de textos formais e incompreensíveis para a maior parte da população leiga, afirma aos moradores que a área ocupada não é adequada à moradia, o que em paralelo nem sempre permite uma contestação eficiente por parte da comunidade. O cerne da questão é a participação cidadã efetiva na construção das situações que envolvem a cidade.

Ao perceber as práticas de programas como o Vila Viva que consideram a cultura da informalidade como algo inferior ou inadequado, há um constante reforço de injustiças sociais e de direitos, vez que prerrogativas como a moradia de fato digna passam longe da eficácia e efetividade propostas constitucionalmente.

Essa situação é tão grave que, como bem pontua Fraser e Honneth (2003), somente a partir do reconhecimento seria possível combater tais injustiças de matriz cultural. A dominação cultural, o não reconhecimento, e o desprezo criam e perpetuam injustiças com as pessoas que vivem nas favelas.

Nesse sentido, o princípio da dignidade da pessoa humana deve ser observado em conjunto com o da proporcionalidade diante de medidas estatais que restringem direitos constitucionais. Defende-se aqui que a restrição, mesmo que necessária, poderá ser desproporcional no sentido estrito quando implicar ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana. Sendo assim, a avaliação da existência de bens jurídicos comunitários ou coletivos deve ocorrer antes da aplicação de qualquer medida restritiva, considerando a especificidade de cada comunidade e o caso concreto, a fim de que, por serem *a priori* de maior relevância, sejam preservados.

Assim, nesse caso, se riscos da intervenção da Administração Pública forem de fato maiores do que a ameaça ou o dano concreto a ser prevenido ou eliminado, essa deverá renunciar à medida restritiva (SCHOLLER, 1999).

Com isso, a prática de urbanização de vilas e favelas a partir de construções de moradias em modelos iguais preconiza tão somente finalidades utilitaristas apresentadas friamente pelos programas habitacionais como o próprio Vila Viva. Segundo as normas de direitos humanos, projetos que impliquem remoção habitacional devem contar com participação efetiva das pessoas envolvidas no processo, que de fato são as vítimas da urbanização da pobreza.

No caso específico de Belo Horizonte, determina o programa Vila Viva, que os PGEs poderão ser mudados diante de necessidade ou oportunidade, caso haja parecer favorável da URBEL, de acordo com o desenvolvimento e com o crescimento das comunidades, por meio de posterior aprovação das alterações pelo Conselho Municipal de Habitação, após prévia aprovação da comunidade.

Contudo, o que se critica é que, apesar de no início do processo de elaboração do PGE haja um Grupo de Referência (GR) da respectiva área, que poderá ser

composto por representantes da associação ou por grupos comunitários das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ele acaba por não ser inteiramente capaz de assegurar a participação efetiva da comunidade no processo relativo às intervenções. Acontece que a participação social no GR apenas está prevista para cumprir formalidades do programa, pois a adesão comunitária é baixa diante do descrédito por parte da população em ser ouvida.

A conscientização sobre os novos valores e, principalmente, da necessidade de concretização constitucional têm se apresentado em todos os ramos do Direito e não deve ser diferente no ramo urbanístico. Deve-se romper com a verticalidade administrativa, com o objetivo de estabelecer uma relação de equilíbrio a partir da argumentação e da discussão pública a fim de que haja legitimidade nas decisões estatais.

Por fim, ao analisar o Programa Vila Viva, percebeu-se a não observância de valores fundamentais à democracia que norteiam os direitos fundamentais previstos em nossa Carta Magna. Nesse caso, o direito à moradia deve ser visto como prerrogativa além da simples habitação, vez que aqui se trata, na verdade, da moradia digna. Logo, desnuda-se o discurso oficial em torno do programa, visto que esse não observa em sua execução o reconhecimento dos moradores como integrantes de uma comunidade ao piorar sua natureza comunitária e minimizar os efeitos colaterais do programa.

## Considerações finais

O foco principal do trabalho é pensar a realização do direito à moradia pela eficácia da política pública de regularização territorial, no caso do Projeto Vila Viva, com vistas a discutir os efeitos da implementação de tal política pública baseados na hipótese de que a ineficiência da política de regularização territorial urbana está entrelaçada com a desconsideração, por parte do poder público, de particularidades que sustentam o conceito de comunidade e, no âmbito da aplicação do projeto, na ausência da participação social aqui entendida como princípio de observância obrigatória que leva ao reconhecimento concreto da dignidade humana e da eficiência pública.

Apesar de assim ser, há severas críticas ao projeto, pois esse acaba abrindo uma ferida na comunidade do aglomerado. Verificou-se que a real efetivação do direito fundamental à moradia não acontece nos moldes prometidos. No contexto de urbanização de vilas e favelas, não se tem percebido que as remoções forçadas propiciam melhoria das condições de vida de todos os envolvidos.

Em grande parte, rompem-se laços de solidariedade, fraternidade e identidade,

e os removidos sentem-se excluídos ao não encontrarem alternativa habitacional adequada ou sequer reassentamento, deslocando-se, então, para regiões periféricas e sem infraestrutura, o que ocasiona um círculo crescente de empobrecimento e marginalização das populações.

Percebeu-se também que não há uma transparência na atuação da administração municipal, assim como não são ofertadas medidas para minimizar seus efeitos colaterais negativos. Ademais, apesar de ser dever do Poder Público assegurar a participação e aprovação prévia dos reassentados nas etapas de planejamento e execução do Programa Vila Viva, isso se dá apenas de modo formal.

Entende-se, por fim, que as decisões estatais não podem ser verticalizadas, mas sim respeitadas ao texto constitucional e aos preceitos democráticos de justiça social e função social da cidade, com vistas a resguardar o interesse público em concreto.

A melhora de moradia e urbanização de favelas que de fato impactem na vida dos moradores é algo que com certeza contribuirá para a redução das desigualdades sociais. De fato, as cidades inteligentes do futuro terão nas favelas o reconhecimento das comunidades que são e essas passarão a ser entendidas como já pertencentes à cidade e não como algo excluído, inseguro e pejorativamente informal.

Portanto, percebeu-se, neste estudo, que o aprimoramento físico de favelas não pode vir desacompanhado de melhorias sociais, econômicas, das condições de trabalho e de vida, bem como do acesso à infraestrutura, aos serviços e à habitação.

Essa atividade será exitosa quando realizada com participação efetiva democrática com programas de regularização de favelas mais compreensivos, participativos, inclusivos e que ultrapassem a dimensão meramente física para se tornarem, por fim, aquilo que intencionam ser, isto é, medidas efetivas que garantam o direito à moradia digna.

## Referências

BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Companhia urbanizadora e de habitação de Belo Horizonte*. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 30 jun. 2019a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *URBEL: áreas de atuação*. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idContudo=32775&chPlc=32775&&pIdPlc=&app=salanoticias>. Acesso em: 30 jun. 2019b.

BELO HORIZONTE. Lei n. 11.154, de 9 de janeiro de 2019c. Dispõe sobre o plano de carreira dos servidores da área de atividades de segurança pública que atuam na Guarda Civil Municipal de Belo Horizonte, estabelece a respectiva tabela de vencimentos e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2019/1115/11154/lei-ordinaria-n-11154-2019-dispoe-sobre-o-plano-de-carreira-dos-servidores-da-area-de-atividades-de-seguranca-publica-que-atuam-na-guarda-civil-municipal-de-belo-horizonte-estabelece-a-respectiva-tabela-de-vencimentos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Medida Provisória nº 759 de 16. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 21 fev. 2022.

CANUTO, E. M. A. *Direito a moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. COSTA, H. S. M. *Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte*. In: MONTE-MÓR, R. L. M. (Coord.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. p. 51-77.

DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERNANDES, E. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XV, n. 1, p. 9-38, 2001.

FIORILLO, C. A. P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial*. 4. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2010.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <https://atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 19 jun. 2018.

FORMOSO, L. M. L. *Tem uma vila no meio do caminho: análise da formulação da política de reassentamento para a vila São José*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. New York: Verso, 2003.

GUIMARÃES, B. M. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2-3, 1992.

HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades: Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama> e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/pesquisa/37/30255>. Acesso em: 11 mar. 2022.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, out./dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010288392000000400004&script=siciabstract>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

MATOS, R. E. *Evolução urbana e formação econômica de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1992.

MELO, C. Quando a esperança é viva. *Revista Ecológico*, 11 maio 2009. Disponível em: <http://souecologico.com/revista/edicoes-anteriores/edicao-13/quando-a-esperanca-e-viva/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

PINTO, V. C. *Direito Urbanístico*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PIMENTA, D. A. *et al.* Programa Vila Viva: contradições e resistências no processo de urbanização de uma favela em Belo Horizonte. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ABRAPSO, 5., 2009, Maceió. *Anais [...]*. Brasília, DF: ABRAPSO, 2009. Disponível em [http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/images/Anais\\_XVENABRAPSO/405.%20programa%20vila%20viva.pdf](http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/images/Anais_XVENABRAPSO/405.%20programa%20vila%20viva.pdf). Acesso em: 7 abr. 2021.

SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 20, dez./jan./fev. 2009/2010.

SCHOLLER, H. O princípio da proporcionalidade no direito constitucional e administrativo da Alemanha. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 93-107, abr./jun. 1999. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413>. Acesso em: 7 abr. 2021.

SILVA, J. S. *Favela, alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; ÁVILA, J. L. T. *Urbanização da pobreza e regularização de favelas em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2008. Disponível em: <http://web.face.ufmg.br/cedeplar/site/seminarios/seminariodiamantina/2008/D08A117.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

UN-HABITAT. *The challenge of slums: global report on human settlements*. London: Earthscan, 2003.

UN-HABITAT. *The challenge of slums: global report on human settlements*. London: Earthscan, 2012.