

Território, exclusão e políticas de inclusão socioespacial: uma análise a partir da experiência de Belo Horizonte* / *Territory, exclusion and social-spatial inclusion policies: an analysis based on the experience of Belo Horizonte*

RICARDO CARNEIRO**

FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL***

BRUNO CABRAL FRANÇA****

THIAGO PINTO BARBOSA*****

Resumo: O artigo explora as interfaces entre o território e os processos de exclusão, especialmente no âmbito das áreas de ocupação informal, abordando as políticas endereçadas à inclusão socioespacial que constituem um fato relativamente novo no país. Para tanto, parte de considerações sobre a relevância da dimensão territorial na análise dos processos de exclusão e no desenho das intervenções de cunho incluyente. Em seguida, no contexto brasileiro pós-1980, reporta a construção das agendas reformistas, especialmente de reforma urbana, que balizam novos princípios e formas de intervenção nas áreas informais das cidades. A seção seguinte detém-se na experiência pioneira de Belo Horizonte, analisando seus antecedentes e os programas de regularização urbanística e fundiária em curso, que se endereçam à inclusão socioespacial, além de assinalar outras iniciativas de programas de inclusão, mais especificamente o BH-Cidadania, de cunho intersetorial. As considerações finais sintetizam o argumento

* Este artigo foi produzido no âmbito de pesquisa em curso financiada pela FAPEMIG.

** Doutor em Ciência Política pela UFMG, professor-pesquisador da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro.

*** Mestre e doutoranda em Sociologia pela UFMG, professora-pesquisadora da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro.

**** Bacharel em Ciências Sociais pela UFMG, mestrando em Administração Pública na Escola de Governo – Fundação João Pinheiro.

***** Graduando em Ciências Sociais pela UFMG, bolsista de iniciação científica pela FAPEMIG.

construído, salientando o papel da participação na promoção do desiderato político de inclusão social.

Palavras-chave: Inclusão socioespacial. Programas de inclusão. Território. Exclusão. Favelas.

Abstract: This article explores the interfaces between territory and exclusion processes, especially regarding the areas of informal land occupation, approaching social-spatial inclusion policies that constitute a relatively new fact in Brazil. To do so, it firstly considers the relevance of the territorial dimension in the analysis of exclusion processes and in the design of interventions towards inclusion. Then, considering the post-1980 Brazilian context, it reports the construction of reformist agendas, especially the one related to the urban reform that has been guiding new principles and forms of intervention in informal urban areas. The following section focuses on the pioneering experience of Belo Horizonte, analyzing its antecedents and the current urban and land regularization programs that are addressed to social-spatial inclusion. Moreover, this article points out other initiatives of inclusion programs, describing more specifically the one called “BH-Cidadania” (“BH-Citizenship”), which has an intersectorial approach. The concluding remarks summarize our argument by emphasizing the role of participation in the promotion of political desideratum of social inclusion.

Keywords: Social-spatial inclusion. Inclusion policies. Territory. Exclusion. Slums.

Introdução

As intervenções endereçadas à inclusão socioespacial por meio de políticas públicas e programas nas áreas de ocupação informal das cidades, especificamente as favelas, constituem um fato novo no país. Sua incorporação na agenda governamental necessitou do envolvimento e esforços mobilizatórios de atores coletivos organizados, no sentido da tematização da reforma urbana, da inclusão e do alargamento dos direitos sociais que

pautam as políticas sociais pós-Constituição Federal de 1988 (CF-1988).

O privilegiamento, neste artigo, dos programas de inclusão socioespacial, especialmente na linha de regularização urbanística, fundiária e inclusão socioeconômica, mostra-se relevante em decorrência da expressão das ocupações informais, nas quais vive cerca de um quarto da população brasileira, sobretudo nas regiões e aglomerações metropolitanas. Embora as cidades congreguem outras situações de precariedade ambiental e social nas quais se revelam as dimensões territoriais da pobreza, como os loteamentos periféricos de segmentos vulneráveis da população, as favelas constituem uma situação extrema de déficits de inclusividade social.

A abordagem do tecido urbano informal coloca em foco as interseções entre território, pobreza e processos de exclusão. No exame da trajetória de urbanização no país, a literatura tem ressaltado, dentre outros traços marcantes, os padrões de espacialização dos diversos segmentos sociais e as enormes desigualdades que se apresentam no acesso à terra urbana, à moradia e aos bens e serviços coletivos, implicando um quadro de disparidades de condições de vida. Nesta linha, no caso das áreas de ocupação informais, é pertinente o uso da expressão “urbanização de risco” referida à constelação de precariedades que nelas se apresentam (ROLNIK, 2000). Ao lado disso, tem-se considerado a dimensão socioespacial de tais áreas, em si, como um fator relevante na reprodução de pobreza e das desigualdades, inclusive de oportunidades, bem como nos processos de exclusão.

A magnitude e complexidade dos déficits de inclusividade nas áreas informais apresentam-se como desafios centrais para os governos, sobretudo locais. Enfrentá-los requer intervenções na linha da regularização urbanística e fundiária, não descoladas da inserção socioeconômica, que se valem de programas sociais

nos quais o território é assumido como critério de focalização ou, ainda, concepções que envolvem o desenho intersetorial e participativo da população nelas residente.

Território e processos de exclusão

As noções de território e territorialidade têm sido mobilizadas para a compreensão dos processos de reprodução da pobreza e das dinâmicas de exclusão, bem como das possíveis formas de seu enfrentamento e reversão (BRASIL, 2004; MOREIRA e CARNEIRO, 2007). Os debates contemporâneos em torno da questão social promovem uma reinterpretação da noção de exclusão a partir de diversas matrizes e enfoques¹, inclusive no que toca a seus alcances enquanto categoria analítica, como se observa em Escorel (1999). Sem a pretensão de revisão do emprego do termo, destacam-se, a seguir, alguns pontos pertinentes à abordagem.

Um primeiro ponto refere-se às interfaces entre exclusão e pobreza - esta última entendida para além de sua dimensão econômica e remetida às necessidades não satisfeitas, incluindo um amplo rol de bens coletivos, como posto por Veiga e Carneiro (2005). Além dessa perspectiva, a noção de exclusão evoca fissuras ou fraturas nos vínculos sociais, tendo, como consequência, os processos de isolamento e de desvinculação, que apontam para

¹ Nas três últimas décadas, os debates focados na exclusão têm se delineado à luz da tematização da “nova questão social” associada às reconfigurações no mundo do trabalho e nas formas de intervenção do Estado. No bojo desses debates, a noção de exclusão tem evocado, especialmente, a dimensão relacional e as fraturas nos vínculos sociais para além de desigualdades de distribuição de recursos (CASTEL, 1998; PAUGAM, 2003), e enfatizado as suas dimensões processuais, multidimensionais e multifatoriais, como em Gomà (2004) e Escorel (1999). A partir da perspectiva de multifatorialidade e multidimensionalidade dos processos de exclusão, a dimensão territorial afirma-se como relevante para a compreensão da complexidade de tais processos. No contexto brasileiro, marcado por déficits históricos de inclusividade social e socioespacial, essa discussão assume relevância crescente, inclusive em face das conjunções complexas e perversas entre o território e tais déficits, ao lado da problemática da criminalidade que apresenta expressão e visibilidade crescentes. Contudo, a dimensão territorial tem comparecido ainda de forma incipiente aos debates sobre exclusão, o que situa o esforço deste artigo.

o comprometimento de mecanismos de coesão social (GOMÀ, 2004; FILGUEIRAS, 2004).

Mostram-se relevantes, sob essa abordagem, as considerações de Santos (2000) atinentes ao “espaço estrutural da comunidade”, definido como o espaço “constituído pelas relações sociais desenvolvidas em torno da produção e reprodução dos territórios físicos e simbólicos, de identidade e identificações com referências a origens e destinos comuns” (p. 276). O autor afirma que, especialmente em sociedades periféricas e semiperiféricas, o espaço da comunidade, o qual se ancora na vizinhança e nas organizações societárias de base, mantém-se como “um lugar autônomo de relações sociais, irredutível às relações sociais aglomeradas em torno do espaço de cidadania” (p. 282). São asserções que colocam em evidência a dimensão territorial das redes sociais primárias, permitindo supor seu relevante papel no enfrentamento dos processos de exclusão.

Outro ponto a ser sublinhado refere-se ao caráter multidimensional e multifatorial dos processos de exclusão (ESCOREL, 1999; GOMÀ, 2004), envolvendo diversos âmbitos que se imbricam, como as dimensões econômica, laboral, educacional, sanitária, territorial, social e política. No que tange à dimensão territorial, Gomà (2004) aponta, como fatores de exclusão, a impossibilidade ou dificuldade de acesso à moradia; a precariedade das unidades habitacionais, incluindo infraestrutura e serviços urbanos; e a baixa qualidade ou degradação ambiental.

Lupton e Power (2002), por sua vez, abordam os ‘bolsões de privação’, constituídos por áreas que conjugam problemas de desemprego, moradia, educação, saúde e segurança. Para os autores, as características de cada área - localização, base econômica, acessibilidade aos serviços e equipamentos urbanos, padrão habitacional - podem não apenas reduzir as oportunidades, mas também amplificar as vulnerabilidades sociais.

Lupton e Power (2002) levantam, ainda, uma questão relevante para o enfoque deste artigo: a associação das características de determinadas áreas com sua representação social como ‘zonas perigosas’ ou de ‘reputação duvidosa’, ocasionando a maior degradação socioespacial. Também Paugam (2003) remete à construção de representações sociais negativas internas e externas, que podem implicar a estigmatização de determinadas áreas e a desqualificação de seus moradores, aprofundando o processo de exclusão social. Morar nessas áreas equivaleria associar-se ao fato de que pertencem a um estrato social inferior, acarretando a interiorização do *status* de inferioridade, desvalorização e desqualificação social. Contudo, o autor afirma que os laços de sociabilidade e as mobilizações na defesa de um território podem sustentar a construção de identidades coletivas e impulsionar a melhoria das condições de vida locais (BRASIL, 2004, p. 55-56).

Os potenciais de organização e mobilização coletiva referidos associam-se à perspectiva de Gomà (2004) da exclusão como um fenômeno politizável. De fato, observa-se, no contexto brasileiro, a tematização das desigualdades e processos de exclusão socioespaciais que se evidenciam nas áreas de ocupação informal, desde os espaços públicos primários às associações e movimentos sociais de base local, passando pela configuração de articulações e redes de atores coletivos atuantes no campo da reforma urbana. A esses atores podem se atribuir, em larga medida, os avanços de cunho incluyente e democratizante nas políticas urbanas a partir dos anos 1980.

A tematização da reforma urbana e novos princípios de intervenção

No decorrer do processo de urbanização no país, a inefetividade ou mesmo a ausência da atuação do poder público em políticas urbanas de inclusão, como discutido por diversos

autores², acabou por deixar à deriva as cidades e grande parte de sua população, que se abriga expressivamente na informalidade. Destaca-se a discussão efetuada por Maricato (2000), ao indicar que o planejamento urbano, historicamente, apresenta-se disjunto da realidade social e do ‘lugar’, ao não reconhecer o tecido informal e voltar-se estritamente para a cidade formal.

A relativa invisibilidade das favelas chega a se evidenciar inclusive nas representações gráficas dos planos diretores e seus congêneres, bem como nas da regulamentação do uso e ocupação do solo, que, em sua maioria, representam tais áreas como espaço em branco e sem identificação. Esta observação é relevante ao se considerar a afirmação de Santos (2002, p. 147) de que “os mapas são distorções reguladas da realidade, distorções organizacionais do território”, assim como o direito constitui uma “distorção regulada de territórios sociais”.

Em retrospectiva panorâmica, até os anos 1980, nos quais se observam formas de intervenção mais sistemáticas, podem-se indicar três posicionamentos governamentais em relação às favelas. O primeiro consiste na alternativa de ignorar o fenômeno, ou seja, não se planeja nem se realiza nenhuma intervenção. O segundo compreende intervenções no sentido de erradicação ou remoção, informadas pela preocupação com a “higienização” do tecido urbano. O terceiro e último remete à execução de melhorias urbanas pontuais e eventuais, propiciadas por fatores tais como enchentes, desabamentos e outras calamidades associadas à precariedade ambiental, que configuram situações de crise, mobilizando a opinião pública.

O contexto de redemocratização do país pode ser apontado como um período de inflexão, a partir do adensamento da agenda societária de reforma urbana e das possibilidades de

² Dentre outros, ver: Henry e Sachs-Jeanerret (1993); Rolnik (1997); Fernandes (1998); e Ribeiro e Cardoso (2003).

influência no âmbito institucional, sobretudo abertas por meio de encaminhamento de emendas populares ao texto constitucional. De fato, na década de 1980 destacam-se diversas formas de ação coletiva que tematizam a agenda e as intervenções por via de políticas sociais e urbanas, em seus diversos campos, bem como se voltam para reivindicações e propostas no sentido da descentralização, democratização e ampliação dos direitos sociais. No que toca à questão urbana, destaca-se o Movimento Nacional de Reforma Urbana³, que mobiliza movimentos sociais, associações, ONGs e entidades sindicais, dentre outros atores organizados, sendo associados à tematização e construção de novos ideários em relação às políticas urbanas. Em linhas gerais, a gestão democrática das cidades, o direito à moradia e à cidade e a função social da propriedade constituem o núcleo da plataforma de reforma urbana no período. A partir desses princípios, no âmbito da questão habitacional, a agenda do movimento voltava-se, em especial, para o reconhecimento das ocupações informais e sua regularização (BRASIL, 2004).

No contexto da Assembleia Nacional Constituinte, o referido movimento apresenta uma emenda popular, assimilada parcialmente no capítulo constitucional de política urbana, que vincula a política de desenvolvimento urbano, executada pelo governo municipal, ao objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. A CF-1988 introduz o direito à ocupação informal, a partir do princípio da função social e da previsão do instrumento do usucapião urbano, reconhecendo as ocupações informais e seus moradores.

Em paralelo, a partir de meados da década de 1980 desenham-se no âmbito local, envolvendo, sobretudo, governos de perfil democrático-progressista, instrumentos voltados para

³ Reconfigurado, nos anos 1990, como Fórum Nacional de Reforma Urbana.

a regularização urbanística e fundiária e experiências voltadas à inclusão social, que ‘reinscrevem’ as favelas como objetos de intervenção pública. Neste sentido, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEISs) constituem um instrumento inicialmente empregado em Belo Horizonte e Recife, respectivamente sob os rótulos de “Setor Especial” e de “Áreas Especiais de Interesse Social”, que se difunde nas décadas seguintes. Segundo Fernandes (1998, p. 130), tal instrumento envolve uma mudança de perspectiva, contribuindo para a caracterização dos favelados como sujeitos de direitos e, mais além, provocando uma importante mudança de enfoque, qual seja, “enquanto cidadãos, os favelados devem ter acesso garantido a um lugar na sociedade e a um espaço na cidade”.

O texto constitucional aprovado em 1988 não incluiu a moradia no âmbito dos direitos sociais, o que veio a ocorrer apenas em 2000.⁴ A aprovação do denominado Estatuto da Cidade⁵ instrumentaliza os municípios na busca do desenvolvimento urbano balizado pela justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A referida legislação dota de conteúdo o princípio da função social da propriedade e da cidade, desde suas diretrizes que apontam para a redistribuição, inclusão social e democratização, em sintonia com as premissas e bandeiras de reforma urbana. Além disso, regulamenta os instrumentos de regularização fundiária das áreas informais, ao lado do reconhecimento de instrumentos que eram utilizados, como as ZEISs. Mostram-se relevantes, ainda, dentre outros pontos, a previsão de instrumentos de intervenção no mercado fundiário e os requisitos de gestão democrático-participativa das cidades.

No âmbito das políticas federais, observa-se que, a partir de 2003, apresentam-se diversos avanços, sinalizando a incorporação

⁴ A Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal, elevando a moradia ao *status* de direito constitucional.

⁵ O Estatuto da Cidade, que regulamenta as políticas urbanas no país, diferentemente da legislação das diversas políticas sociais, teve um percurso de negociação e aprovação que se estendeu por mais de 12 anos, implicando a mobilização e ação dos atores coletivos.

da questão urbana na agenda governamental, em sintonia com a plataforma reformista. A criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades (Concidades) e o escopo de políticas formuladas, inclusive de regularização fundiária, sinalizam nesta direção. O Fundo Nacional Habitação de Interesse Social, oriundo de proposição por meio de iniciativa popular, é aprovado e cria-se o Sistema Nacional Habitação de Interesse Social, requerendo esforços dos municípios na construção dessas políticas no âmbito local.

O Concidades tem produzido uma série de resoluções relativas às políticas urbanas e habitacionais, destacando-se a Resolução nº 34, que constitui uma referência importante para as políticas voltadas às áreas informais, estabelecendo diretrizes e parâmetros normativos que têm em vista garantir a função social da cidade e da propriedade, inclusive referidos às ZEISs. Da mesma forma, tem avançado no que diz respeito à gestão democrática das cidades, apresentando uma visão intersetorial da política urbana que pode ser associada com uma perspectiva recente em relação às estratégias de inclusão socioespacial (BRASIL; CARNEIRO, 2010).

Os programas de inclusão socioespacial nas vilas-favelas de Belo Horizonte

A experiência de Belo Horizonte já foi referida como pioneira quanto ao reconhecimento das favelas como objeto de intervenção. Isto se fez por meio da legislação do Programa de Urbanização e Regularização das Favelas (Profavela), promulgada em 1983⁶, à qual se seguiu a incorporação das favelas na legislação de uso e ocupação do solo como Setor Especial-4 (SE-4) - instrumento de zoneamento de viés includente, precursor das ZEISs. Ao lado

⁶ Lei n. 3.532, de 6 de janeiro de 1983.

disso, criou-se um órgão específico para a urbanização dessas áreas em meados de 1986, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel). Tais avanços associam-se, em grande medida, às mobilizações por parte dos movimentos sociais urbanos que assumiram, com o suporte de entidades vinculadas à Igreja Católica, o papel de pressionar o governo municipal. Contudo, as situações de crise decorrentes de enchentes e deslizamentos constituíram também elementos favoráveis à incorporação dessas questões na agenda pública.⁷

Avanços mais substantivos, no que se refere ao desenho e implementação de políticas e programas voltados para a habitação de interesse social e, especialmente, para a regularização das áreas informais, bem como no que se refere ao arcabouço institucional de gestão de tais políticas, vêm a ocorrer a partir do governo iniciado em 1993⁸, cuja agenda sintoniza-se com os debates em torno da perspectiva de democratização das relações Estado-sociedade e de ampliação dos direitos sociais, bem como com a plataforma de reforma urbana. Neste contexto, institui-se o Sistema Municipal de Habitação, composto pela Secretaria Municipal de Habitação (SMHab) e pela já mencionada Urbel, além do Conselho Municipal de Habitação (CMHab). No que toca à regularização das favelas na cidade, desenha-se o Programa de Intervenção Estrutural, que pressupõe intervenções no sentido de regularização urbanística e fundiária, ao lado de ações na linha de desenvolvimento social.

O Programa de Intervenção Estrutural é instrumentalizado pela elaboração de Planos Globais Específicos (PGEs) para cada vila/favela.⁹ Os PGEs têm o objetivo de, a partir de um

⁷ No mesmo contexto, vale ponderar, no âmbito estadual, uma iniciativa chamada Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) que, em seu desenho, previa, como linha de intervenção, a urbanização de favelas com o envolvimento de associações locais.

⁸ A partir do governo da “Frente BH-Popular”, coalizão encabeçada pelo PT (Patrus Ananias) e PSB (Célio de Castro).

⁹ Os PGEs são elaborados ou supervisionados por quadro técnico próprio da Urbel. Atualmente, também cabe a esta empresa pública o papel de agenciadora de projetos com vistas à captação de recursos junto à União e aos organismos financeiros para as intervenções propostas.

diagnóstico de cada favela, projetar as ações necessárias para sua regularização, urbanização e desenvolvimento. Constituem, assim, um instrumento de melhoria da qualidade de vida dos moradores dessas áreas, buscando, também, integrá-las física, jurídica e socialmente à ‘cidade formal’, fundamentado em premissas de intervenção integral, o que inclui linhas de ação de desenvolvimento social. Observa-se, ainda, a previsão de mecanismos de participação no processo de elaboração e implementação dos PGEs, por meio de assembleias e reuniões, ao lado da constituição de um “grupo de referência” da população para acompanhamento do processo, que pode desempenhar, ainda, um papel de articulação com a comunidade local.

Por um lado, os PGEs minimizaram as intervenções pontuais e desarticuladas, criando a possibilidade de investimentos progressivos dentro de uma intervenção estrutural nos assentamentos envolvidos; todavia, por outro, a própria Urbel não conseguiu, até o momento, elaborar os PGEs para todas as localidades, com a cobertura atual situando-se em torno de 65% das vilas e favelas.¹⁰ A fim de delimitar o contingente populacional diretamente afetado por tais políticas, ressalta-se que o universo de pessoas instaladas em áreas vulneráveis hoje é de aproximadamente 500 mil pessoas, distribuídas em 174 vilas/favelas e 24 conjuntos habitacionais populares, representando 19,5% da população da cidade. Esse conjunto populacional, por sua vez, está concentrado em apenas 5% da área do município, segundo dados da própria Urbel (SIQUEIRA, 2009). Em 1993, instituiu-se também o Orçamento Participativo (OP-BH). Destaca-se que, a partir de 1998, para que uma intervenção pública se realize com recursos públicos do OP-BH é necessário que a área contemplada possua seu PGE.¹¹

¹⁰ Das 69 comunidades de Belo Horizonte, 45 encontram-se com os seus PGEs prontos.

¹¹ Sob o olhar da inclusão destes territórios vulneráveis, o OP-BH apresenta atributos, em sua arquitetura institucional, que potencializam ou vocalizam preferências em setores com expressiva vulnerabilidade na ponderação das prioridades da execução das obras públicas. O modelo do

O plano diretor e a legislação de uso e ocupação do solo, aprovados em 1996, instituem três categorias de ZEIS, uma delas sucedânea do SE-4, ou seja, correspondente às favelas. Vale destacar, dentre as deliberações da 1ª Conferência Municipal de Habitação (2000), o melhor detalhamento do PGE quanto aos princípios, diretrizes e normas gerais aplicáveis a todas as vilas/favelas e conjuntos habitacionais populares e a exigência de elaboração de um PGE para cada favela/vila. Ainda em 2000, a partir dessas resoluções, o Conselho Municipal de Política Urbana formaliza legalmente os PGEs, que vinham sendo empregados ao longo da década anterior, e estabelece parâmetros urbanísticos para o planejamento e intervenção nas ZEISs.¹²

Portanto, atualmente, as políticas de intervenção em aglomerados informais se ancoram em um arranjo político-institucional complexo que, em seu desenho, possibilita a participação popular. Ao lado da SMHab, da Urbel, das Conferências Municipais e da articulação com o OP, destaca-se a constituição do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), gerido pelo CMHab.

Na trajetória das linhas de intervenção e programas consolidados, desenhou-se o Programa Vila-Viva, relacionado ao PGE de cada vila ou favela, tendo em vista sua implementação. O Programa consiste em um conjunto de ações integradas, direcionadas à urbanização, desenvolvimento social e regularização fundiária, além de procurar integrar outras políticas públicas para essa parcela da população. Basicamente, sua concepção avança no sentido de incorporar linhas complementares de ação, ao que se soma a escala mais significativa das intervenções.

OP-BH, a partir de redesenhos, alcançou um alto grau de sofisticação, expresso na metodologia utilizada para a condução do processo, bem como na construção de critérios para a distribuição dos recursos e para a escolha de empreendimentos. No município, existem três modalidades de OP: OP Regional, OP Digital e OP Habitação. Implantado em 1996, o OP da Habitação possibilitou à população decidir como devem ser aplicados os recursos destinados à construção de moradias.

¹² Lei n. 8.137, de 21 de dezembro de 2000.

Para a Urbel, o Vila-Viva pretende realizar a implantação e melhoria do sistema viário, obras de saneamento básico, consolidação geotécnica, melhorias habitacionais, remoções, reassentamentos, regularização fundiária e promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades (PEREIRA, 2008). O Programa figura-se como um dos maiores projetos de regularização de favelas em andamento no Brasil, seja pelo caráter abrangente e compreensivo, já que agrega três eixos básicos de ação - legalização fundiária, urbanização com provimento de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico (TONUCCI, 2007) -, seja pelo montante de recursos, agentes e atores direta e indiretamente envolvidos. Dito de outra forma, além das intervenções urbanas físicas, o Vila-Viva inova ao articular ações de promoção social, de educação sanitária e ambiental, com destaque ao incentivo à geração de renda e trabalho na própria comunidade, através do associativismo. Como ilustração, a amplitude do Programa evidencia-se no fato de que, por meio de ações de qualificação profissional e de geração de renda, 70% dos trabalhadores contratados nas obras do Vila-Viva 'Aglomerado da Serra' são da própria comunidade. Houve também a constituição da Associação das Costureiras do Aglomerado que, habilitada a confeccionar uniformes, teve a própria obra como o primeiro grande cliente, seguido de outras instituições. Portanto, ao entender o processo de exclusão de forma multidimensional, o Vila-Viva tem em vista contribuir para o fortalecimento da autoestima, dos laços de sociabilidade, além da melhoria das condições de vida dos moradores.

No rol de programas voltados para a inclusão social da PBH destaca-se o BH-Cidadania. Este programa, que adota o território como critério de focalização, produziu o mapeamento do acesso a determinadas 'dimensões de cidadania' (NAHAS, 2002), relacionando dados demográficos a características extremas de exclusão/inclusão e oferta de serviços de proteção social.

Neste âmbito, criou-se o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), a partir do qual se busca dimensionar o acesso da população às dimensões consideradas como essenciais para se alcançar a cidadania substantiva e plena: ambiental, cultural, econômica, jurídica e segurança de sobrevivência. O referido índice permite identificar onde reside a população mais vulnerável, balizando o critério territorial de focalização da intervenção pública.

Proposto em 2001 e iniciado em 2002, o BH-Cidadania desenha-se em direção a uma resposta intersetorial à vulnerabilidade social com intervenções nas áreas de assistência, saúde, educação, cultura e esportes. Constituem eixos de intervenção a transferência de renda, a socialidade, a saúde, a inclusão produtiva e a educação, que são articulados tanto pelas secretarias setoriais quanto pelos Núcleos de Apoio às Famílias (NAFs). Instalados nas vilas-favelas, os NAFs trabalham no cadastramento e organização do plano de ação local, articulando as famílias que compõem seu público-alvo aos equipamentos e estruturas municipais.

Considerações finais

O enfrentamento da pobreza, das vulnerabilidades sociais e dos processos de exclusão social apresenta enormes desafios para os governos no contexto brasileiro. O artigo procurou contribuir para os debates neste campo ao explorar a dimensão territorial dos processos de exclusão, ao lado dos novos princípios e formas de intervenção que têm se desenhado mais recentemente, voltados para a inclusão socioespacial.

A partir da CF-1988, podem-se observar avanços no âmbito federal, como o Estatuto da Cidade, que reenquadra as políticas urbanas no país. Adiante, ressalta-se a criação de novas estruturas institucionais e instâncias de participação, ao lado de avanços no âmbito regulatório e normativo, bem como na oferta de políticas

urbanas. Em seu conjunto, estes instrumentos e novas bases reinscrevem as formas de intervenção voltadas para a inclusão em sintonia com a agenda societária de reforma urbana, lastreada por princípios do direito à moradia e à cidade, bem como pela função social da cidade e gestão democrática.

No contexto de democratização do país no curso dos anos 1980, especialmente a partir do viés descentralizante do texto constitucional, os governos locais adquirem centralidade no enfrentamento dos déficits de inclusividade e têm construído experiências inovadoras neste sentido. O caso de Belo Horizonte, mobilizado no artigo, ilustra esse percurso, afirmando-se por seu caráter precursor no desenho de marcos regulatórios e intervenções voltados para o reconhecimento do tecido informal da cidade e a inclusão socioespacial, ressaltando-se, ainda, o viés democratizante das iniciativas desenvolvidas desde a década anterior.

Indicou-se que, em um primeiro momento, que remete à década de 1980, as inovações pioneiras se deram, em grande medida, a partir da mobilização de atores coletivos locais e de uma conjuntura de crise. Em 1993, tem-se um momento expressivo de produção de avanços institucionais, que sinalizam no sentido da incorporação de premissas de reforma urbana na agenda municipal, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, ao lado de premissas de cunho democratizante e includente oriundas dos debates no campo das políticas sociais. Isto se revela nos processos de reorganização institucional, com a criação do Sistema Municipal de Habitação, que fortalece o órgão responsável pelas intervenções de urbanização e regularização das áreas informais e cria novas instituições e instâncias participativas, bem como na formulação de um conjunto de políticas para o enfrentamento multidimensional da questão habitacional. Nesse mesmo contexto, desenham-se as bases e instrumentos de intervenção dos programas que passam a ser implementados e aprimorados até o presente.

Os programas focalizados no artigo, voltados para a inclusão socioespacial da população residente em áreas de ocupação informal, apresentam traços inovadores desde o ponto inicial dos marcos regulatórios de reconhecimento destas ocupações por meio dos instrumentos SE-4 e ZEIS e, já na década atual, do estabelecimento de parâmetros urbanísticos para tais áreas. Destaca-se como traço inovador dos programas a abordagem multidimensional presente no desenho do Programa de Intervenção Estrutural e dos PGEs, que constituem seu instrumento de planejamento. A multidimensionalidade apresenta-se nas linhas de intervenção endereçadas à urbanização, regularização fundiária e desenvolvimento social. Na trajetória de aprimoramento desse desenho, o Programa Vila-Viva, que ganha maior visibilidade e aporte de recursos, distende e fortalece a perspectiva multidimensional com ações na linha de inclusão produtiva. Outro eixo de avanços consiste nas diversas formas de participação que integram a política de regularização do município, como os conselhos, as conferências, o OP e outros mecanismos de participação mais territorializados, associados ao planejamento, negociação e acompanhamento das intervenções. Como posto, um desafio central desses programas reside na ampliação de seus alcances e no ritmo de implementação dos PGEs.

Referenciou-se, ainda, ao Programa BH-Cidadania, inscrito no campo de intervenções das políticas sociais, trazendo, como um elemento inovador, o critério de focalização territorializado, balizado pelo IVS criado pela Prefeitura Municipal. A intersectorialidade constitui outro avanço central em seu desenho, propiciando o enfrentamento da multidimensionalidade do processo de exclusão social nas vilas-favelas. Ou seja, em Belo Horizonte apresentam-se duas frentes de intervenção nas vilas-favelas voltadas para a inclusão de sua população: no campo das políticas urbanas do município, nas quais se deteve, e no campo das políticas sociais. Nesse sentido, um possível desafio pode se delinear na maior aproximação e articulação entre os referidos

programas, o que vem se esboçando. É relevante observar que os esforços mais recentes, no caso de Belo Horizonte, antecedem as diretrizes do Concidades para as políticas e planejamento urbanos, preconizando a atuação intersetorial.

O artigo procurou contemplar alguns avanços construídos no contexto das últimas décadas, que remetem ao enfrentamento dos processos de exclusão em suas interseções com o território por meio de políticas de inclusão socioespacial. Sublinhou-se, nesse percurso, para além dos princípios e desenhos que se apresentam nas novas políticas e programas, o papel dos atores coletivos organizados, com ênfase nos processos de mobilização e construção de agendas de cunho democratizante e includente.

Uma consideração mais geral refere-se às conexões entre participação, planejamento e inclusão, tendo em vista que a participação se coloca como uma premissa central no texto constitucional, na legislação da área das políticas sociais e no Estatuto da Cidade. Observa-se uma aposta na participação, que vai dos planos diretores obrigatórios aos planos habitacionais que passam a ser requeridos recentemente ou, ainda, no caso de Belo Horizonte, na centralidade dos PGEs para intervenção nas vilas-favelas. Esta aposta coloca em questão as matrizes culturais do tecnocratismo na elaboração de planos no contexto brasileiro, destacando-se que, no caso dos planos urbanos, as lógicas tecnocráticas se apresentam como coadjuvantes na produção do quadro socioespacial desigual e excludente. A democratização desses processos por meio da participação se coloca como uma importante chave de inclusão política de segmentos tradicionalmente excluídos, a qual, por sua vez, contribui para as possibilidades de sua inclusão social.

Submetido em 30 de abril de 2010 e aceito para publicação em 19 de novembro de 2010.

Referências

- BRASIL, F. de P. D. Território e territorialidades nas políticas sociais. In: CARNEIRO, Carla. B. L.; COSTA, Bruno. L. D. (Orgs.). *Gestão Social: o que há de novo? Desafios e tendências*. 1. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 1, p. 45-66.
- BRASIL, F. de P. D.; CARNEIRO, R.. Os caminhos (e os descaminhos) de democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil Contemporâneo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, n. 5, 2010 (*no prelo*).
- CASTEL, Robert. *Metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- SCOREL, S. *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1999.
- FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- FILGUEIRAS, C. A. C. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In: CARNEIRO, Carla. B. L.; COSTA, Bruno. L. D. (Orgs.). *Gestão Social: o que há de novo? Desafios e tendências*. 1. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 1.
- GOMÀ, R. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: Algumas reflexões conceituais. In: CARNEIRO, Carla. B. L.; COSTA, Bruno. L. D. (Orgs.). *Gestão Social: o que há de novo? Desafios e tendências*. 1. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 1.
- HENRY, E.; SACHS-JEANETET, C. Envahir, conseller et gouverner la ville d'Amérique latine. *Social Science Information sur les sciences sociales*. London: Sage, v. 32, n. 2, p. 303-361, 1993.
- LUPTON, R.; POWER, A. Social. Exclusion and Neighborhoods. In: HILLS, J. et al. (Ed.). *Understanding social exclusion*. London: Oxford University Press, 2002.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- NAHAS, M. I. P. O Sistema de Indicadores Intra-Urbanos de Belo Horizonte para a Gestão e Monitoramento da Qualidade de Vida

Urbana: 1993 – 2000. In: *Pensar BH: Política Social*. Belo Horizonte, n. 02, fev./abr. 2002.

PAUGAM, S. *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, C. V. L.; AFONSO, A. S.; MAGALHÃES, M. C. F. de. Programa Vila Viva: Intervenção estrutural em assentamentos precários. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANAMMA, 17., 2009, Recife. *Anais do 17º Encontro Nacional da Anamma*, Recife: ANAMMA, 2009.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JR., O. A. (Orgs.). *Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SIQUEIRA, L. F. *Políticas de regularização fundiária e urbanísticas: acompanhando a trajetória de Belo Horizonte*. 2009. Monografia de Especialização em Gestão Pública (Especialização) - Belo Horizonte: FJP, 2009.

SOUZA, J. M.; CARNEIRO, R. Moradia popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais*. Belo Horizonte: Ed. PUC, 2007. p. 361-418.

TONUCCI, J. Regularização de Favelas: um debate em aberto. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 5., 2007, Recife. *Anais do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Recife: ABER, 2007.

VEIGA, L. da; CARNEIRO, C. B. L. Integração/articulação em programas de combate à pobreza e a exclusão social - marco conceitual e caracterização dos programas. In: *Projeto URB-AL Rede 10 "Inclusão Social através de Políticas Sociais"*, 2005, Belo Horizonte.