



ISSN: 2230-9926

Available online at <http://www.journalijdr.com>

IJDR

International Journal of Development Research

Vol. 11, Issue, 12, pp. 52636-52641, December, 2021

<https://doi.org/10.37118/ijdr.23543.12.2021>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES: O PAPEL DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO AGLOMERADO CABANA PAI TOMAS

*¹NASCIMENTO, Alexandra and ²SOUZA, Maria Nazaré F. de

¹Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil;

²Sistema de Ensino Superior da Cidade de Betim, Minas Gerais, Brasil

ARTICLE INFO

Article History:

Received 14th September, 2021

Received in revised form

11th October, 2021

Accepted 08th November, 2021

Published online 28th December, 2021

Key Words:

Aglomerado Cabana Pai Tomas,
Associação de Moradores, Participação,
Desenvolvimento Local.

*Corresponding author:

NASCIMENTO, Alexandra

ABSTRACT

O presente artigo analisa as experiências de participação do Aglomerado Cabana do Pai Tomás – situado na região Oeste de Belo Horizonte, enfatizando as relações estabelecidas entre a Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana (ASMAC) e os moradores diante das instâncias de participação criadas pelo poder público. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental, sendo analisados o Estatuto da Associação de Moradores, os registros elaborados pela URBEL para implementação do Plano Global Específico (PGE), bem como as atas das reuniões realizadas pelos representantes do poder público com os moradores. Após as análises foi possível observar que a atuação da Associação de Moradores é de grande importância para o Aglomerado, mesmo que esta tenha se modificado para se adequar às novas instâncias de participação criadas pelo poder público ao longo dos anos.

Copyright © 2021, NASCIMENTO, Alexandra and SOUZA, Maria Nazaré F. de. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: NASCIMENTO, Alexandra and SOUZA, Maria Nazaré F. de. “Espaços de participação e gestão democrática das cidades: o papel da associação de moradores do aglomerado Cabana Pai Tomas”, *International Journal of Development Research*, 11, (12), 52636-52641.

INTRODUCTION

O presente artigo aborda questões que envolvem os grandes centros urbanos e tomou como referência a cidade de Belo Horizonte/MG. O objeto de análise é o papel da Associação de moradores do Aglomerado Cabana do Pai Tomás, situado na região Oeste da cidade nos processos relativos ao Orçamento Participativo e nas fases de implementação do Plano Global Específico. Segundo Tenório (2005) uma das premissas que conduzem ao desenvolvimento local são os concertos entre a sociedade civil e o poder público, de modo que as políticas públicas se adequem às necessidades da população tornando-as conquanto, mais transparentes. O papel colaborativo da Associação contribuiu para estreitar os laços da comunidade com as instâncias públicas, reduzindo ceticismo dos cidadãos diante de seus governantes. Em linhas gerais, a pesquisa infere que a participação dos moradores, por meio da Associação ou diretamente com o poder público para discutir e definir questões que envolvem as condições de habitação, saúde, educação e qualidade de vida da população, são fundamentais para as intervenções nos espaços vividos com vistas ao desenvolvimento local. O estudo apresenta o surgimento e a consolidação do Aglomerado Cabana Pai Tomás; a Associação de moradores e o Orçamento Participativo da PMBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Para tanto, foram analisados os documentos da Associação local, os relatórios que compõe o Plano

Global Específico (PGE) e as atas das assembleias e reuniões realizadas com os moradores do Aglomerado entre 2005 a 2011. As transformações ocorridas no cenário local no período posterior ao estudo até os dias atuais estão registradas neste artigo.

A gestão do espaço urbano: mobilização e resistência

As cidades, em função de sua diversidade de atores são palcos de encontros e conflitos. Em seus espaços é possível observar desigualdades e diversas formas de “exclusão social” relacionadas às questões habitacionais, ampliação da segregação, aumento da violência, à mobilidade e aceleração do crescimento desordenado (MARICATO, 2011). Inaugurada em dezembro de 1897, o projeto do engenheiro Aarão Reis para a nova capital evidenciava em seu traçado a segregação socioespacial. De acordo com o Projeto elaborado com extremo rigor geométrico e científico, a cidade deveria se expandir a partir do Centro em direção à periferia, do espaço central ordenado, moderno e dominante para os espaços periféricos dominados, do urbano para o suburbano. No entanto, foi a população excluída do espaço central que de fato determinou a produção da cidade. Belo Horizonte cresceu, contrariando as medidas disciplinadoras do espaço, no sentido oposto – da periferia para o centro – fenômeno que se repetiu em inúmeras cidades planejadas no Brasil (NASCIMENTO *et al*, 2019). Dessa forma, a origem das favelas em Belo Horizonte se

confunde com a idealização, construção e crescimento da cidade (OLIVEIRA E CUNHA, 2003). Na década de 1960, se torna ainda mais evidente o intenso e crescente processo de exclusão em resposta ao déficit habitacional agravado pelo crescimento da população urbana e dos valores dos aluguéis. Observa-se no espaço urbano o surgimento de favelas que se localizavam tanto nas áreas centrais quanto nas bordas da cidade. Nesse contexto tem origem a favela Cabana do Pai Tomás, localizada na Zona Oeste de Belo Horizonte, distante a aproximadamente 2,5 km da chamada Cidade Industrial e a 10 km do centro comercial de Belo Horizonte (OLIVEIRA E CUNHA, 2003). A ocupação teve início em meio a processos de desapropriações e negociações políticas que envolviam áreas de propriedade do então deputado Antônio Luciano Filho. No entanto, diante dos impasses e indefinições do poder público e pela desconfiança por parte dos trabalhadores, a ocupação teve início em agosto de 1963, quando um grupo de pessoas ocupou os terrenos, derrubou as árvores e construiu os primeiros barracos utilizando lonas, galhos e troncos dos próprios eucaliptos, bem como tijolos de adobe.

Um jornal da época relatava a ocupação do local: FAVELADOS INVADEM NOVA ÁREA NO BAIRRO DAS INDÚSTRIAS: Com tabocas feitas de folhas de eucalipto, favelados, posseiros, estão derrubando sempre à noite o eucalipto que vai da Avenida Amazonas à Vila Nova Cintra – uma extensão de um milhão de metros quadrados. Constroem com os troncos dos barracos, onde se instalam com as crianças para garantir a posse dos lotes que a Prefeitura desapropriou do deputado Antônio Luciano (DIÁRIO DE MINAS, 11/09/63). Nascia a “Favela Cabana do Pai Tomás”, que na atualidade forma o Aglomerado Cabana Pai Tomás. A origem do nome Cabana do Pai Tomás não é uma unanimidade entre os moradores. Dentre as versões existentes, em uma delas, o nome do lugar estaria relacionado ao curandeiro Joaquim Candido Tomás, que era procurado por pessoas em busca de orientação e tratamento. Uma outra versão se refere a um restaurante situado nas proximidades da área na qual se localiza a favela (OLIVEIRA E CUNHA, 2003). A ocupação da área que originou o Aglomerado Cabana do Pai Tomás mobilizou distintos grupos sociais da cidade: religiosos, políticos, estudantes, movimentos sociais, que se solidarizavam com a luta pela busca de moradia. Acrescente-se que a repercussão nos veículos de comunicação suscitava a necessidade de reconhecer e pensar sobre questões que envolviam todos os cidadãos e sobre as quais o poder público deveria atuar. Contrariando as imagens de uma metrópole com grandes avenidas, edifícios, serviços de água, luz, esgoto e segurança, a favela possui característica de pobreza extrema “percebidos como um problema a ser resolvido a partir da disseminação de uma imagem negativa desses espaços como o lugar do perigo, da violência, das epidemias, enfim, do atraso entendido como obstáculo para o progresso” (NASCIMENTO ET AL, 2019). Este era o cenário no qual viviam – e ainda vivem grande parte dos moradores de assentamentos precários – os moradores à época da ocupação: sem condições de moradia, sem infraestrutura adequada e ainda, estigmatizados por viver naquele espaço cujo termo para denominar a região, era entendido como lugar da bandidagem e da marginalidade, portanto, aqueles que deveriam ser excluídos da sociedade. O surgimento e permanência das favelas está associada à expansão da malha urbana, aos interesses do mercado imobiliário em sintonia com a atuação do poder público. A associação entre mercado e poder público faz com que as políticas voltadas para a habitação e urbanização se orientem no sentido de garantir o lucro. Nesse sentido, os espaços destinados à moradia das classes trabalhadoras são aqueles pelos quais o mercado não se interessa em determinado contexto. Nestes lugares, o poder público se exime da responsabilidade de provisão de infraestrutura, o que faz com que as condições de vida sejam, ainda na atualidade, bastante precárias.

Até a década de 1980, de acordo com o CRISP - Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – a região do Aglomerado estava dividida em outras quinze áreas, que são: Antena, Alto Vista Alegre, Boa Esperança, Boa Vista, Henricão, Jardimópolis, Nova Gameleira, Vista Alegre, São Sebastião (conhecida pelos moradores como Pedreira), Patrocínio, Santíssima Trindade, Madre Gertrudes, Vila São José, Fundo da Colina e São Geraldo (Cabana Central). De

acordo com o Censo demográfico (IBGE, 2010), a população do Aglomerado soma mais de oitenta mil habitantes, com rendimento médio entre ½ (meio) e 3 (três) salários mínimos. Para fins desta pesquisa serão adotadas as áreas definidas pela URBEL para elaboração e implementação do Plano Global Específico (PGE) na região, a saber: Alto da Antena, Cabana Central, Boa Vista, Fundo da Colina, Pai Joaquim, Monsenhor Paulo Brasil, Alto Vista Alegre e São Sebastião (Pedreira). Nos dias atuais, o Aglomerado possui uma variedade intensa de comércio concentrados na Rua Independência, que, além de ser o acesso principal à Avenida Amazonas – importante via de circulação da cidade, também é espaço de diversão, trabalho e lazer para os moradores (CASTRIOTA E SOUZA, 2011). A Igreja São Geraldo, além do caráter religioso, cumpriu importante papel social junto à comunidade intercedendo junto a Companhia Força e Luz para o acesso da energia elétrica a vários moradores da comunidade, no início da ocupação (CUNHA, 2003). Outro dado que contribui com o adensamento na região é a relativa proximidade do Aglomerado com a região central de Belo Horizonte, além da contiguidade a um dos mais importantes corredores de trânsito da cidade – a avenida Amazonas pela qual circulam grande número de linhas de transporte coletivo. A região do Aglomerado conta atualmente com equipamentos públicos locais que oferecem aos moradores a vantagem de não precisarem se deslocar para outros bairros em busca de atendimento. Os destaques são para os equipamentos públicos da educação e da saúde: cinco escolas de ensino fundamental e médio que atendem crianças e jovens da região e três Centros de Saúde.

O surgimento da Associação dos moradores do Aglomerado Cabana do Bairro: a ASMAC: Em 06 de Julho de 1965, através do Estatuto registrado no Cartório Jero Oliva estabeleceu-se como uma entidade civil organizada a Associação Beneficente dos Moradores das Vilas – ABMV, em conformidade com a lei e regendo-se pelo código civil brasileiro. A Associação foi criada com a finalidade de “promover o bem-estar dos moradores das vilas, quaisquer que sejam suas localizações, visando sempre maior progresso, melhoramentos, cultura, recreação e ainda, a elevação das condições sociais dos grupos locais” (art. 1º, Estatuto ABMV, 1965). A criação da Associação foi também noticiada pelo jornal da época: “a história da Associação coincide com a história de resistência dos moradores, para definirem linha de ação, estratégias de luta e para organizar meios de sobrevivência, foi criada a Associação Beneficente dos Moradores da Cabana” (DIÁRIO DE MINAS, 15/10/65). Cabe destacar a mudança no discurso da imprensa: no contexto da ocupação, os jornais relatavam a invasão de “favelado e posseiros”. No entanto, ao noticiar o surgimento da Associação, é possível observar um certo reconhecimento da luta de uma população carente que, por meio da organização e resistência conquistou um espaço para a manutenção das condições mínimas de existência.

A primeira alteração no Estatuto da Associação ocorreu em 2004 quando passou a denominar-se ASMAC – Associação dos moradores do Aglomerado Cabana – sendo que dos argumentos para a reforma do Estatuto foi o de restringir o seu campo de atuação ao Aglomerado Cabana Pai Tomás, nas comunidades: São Sebastião (Pedreira), Alto Vista Alegre, Monsenhor Paulo Brasil, São Geraldo (Cabana Central), Fundo da Colina, Boa Vista e Antena. A criação da Associação foi importante para constituir a ação coletiva em prol do desenvolvimento da região e significou também um marco na vida dos moradores que se mantiveram mobilizados e organizados para buscar, coletivamente, soluções para questões que diziam respeito àquele território. Ademais, ao tomar como ponto de partida o contexto no qual a Associação foi criada, no início da ditadura militar no Brasil, o ato de fundar uma entidade que lutava pelos direitos da população se constituiu uma resistência que exigiu grande esforço e mobilização. De acordo com Cunha (2003, p. 130) “para alguns moradores, participar da Associação de Moradores passou a ser mais importante do que participar das atividades desenvolvidas pela Igreja São Geraldo”. É possível pensar que, a participação na Associação fosse, naquele contexto, uma das formas de superar as dificuldades de sobrevivência enfrentadas pelos moradores naquela época. A ASMAC possui sede própria no Aglomerado Cabana Pai Tomas e até

o ano de 2016, período no qual foi encerrada a pesquisa de campo, a Associação tinha como filiais o Centro Cultural Cabana situado na Comunidade da Antena e a Creche Comunitária Crescer com Amor, situada na Comunidade São Sebastião (Pedreira). O atendimento nestas unidades é realizado em convênio com a Prefeitura Municipal e conta com profissionais como: professores, pedagogos, educadores sociais, professores de esportes e profissionais da área artística. Atualmente, segundo dados da Associação, os trabalhos seguem contínuos e o Centro Cultural iniciou, em 2019, as obras para ampliação das suas instalações para funcionamento de uma nova creche para atender as famílias do Aglomerado.

Conforme registros das atas analisadas, desde a sua criação até o presente momento a Associação nunca paralisou suas atividades. Mesmo nos anos da ditadura militar, quando vários grupos associativos foram extintos ou enfraquecidos pela repressão, a Associação manteve-se aberta no intuito de prestar apoio à comunidade. De acordo com o Estatuto, dentre as suas finalidades destaca-se a divulgação, mobilização e incentivo à cultura e a proteção da família, da infância e adolescência e outras atividades que venham beneficiar os moradores do bairro e adjacências (Redação do art.2º, Estatuto ASMAC, 2004). O trabalho desenvolvido visa promover a participação fundamentada pelo entendimento de que a articulação entre a comunidade e a Associação é possível por meio de um diálogo para construção de um espaço de conhecimentos, habilidades e convivências. Nos estudos realizados por Cunha (2003); PGE (2011); Castriota e Souza (2011), a Associação aparece em destaque na comunidade, protagonizando eventos que envolvem os moradores. Os autores destacam a importância da Associação como uma organização social e política que, desde o início da ocupação do Aglomerado, apoiou as famílias carentes. Além disso, antes da construção da Igreja, a Associação era também lugar de “reza”, clube de dança e diversão. Nesse sentido, os espaços da Associação acumulavam funções abrigando, em diferentes momentos e de acordo com as necessidades, atividades diversas.

No cenário atual é possível perceber as mudanças ocorridas nos espaços do Aglomerado e que foram conquistadas mediante a participação dos moradores nos canais de participação instituídos pelo poder público, em especial junto às edições do Orçamento Participativo (OP). São aberturas de ruas, alargamentos de becos, urbanização de vias, instalação de equipamentos públicos etc. O sucesso na conclusão desses empreendimentos permite pensar que os modelos de gestão democrática, nos quais o poder público possibilita aos cidadãos fazer escolhas de acordo com as necessidades da comunidade, têm surtido efeito positivo no que se refere ao desenvolvimento local. Por outro lado, existem alguns autores que apontam fragilidades neste instrumento democrático (BARROS E SAMPAIO, 2017; SOUZA E SILVA, 2017; BODART, 2014). Por ser um instrumento que envolve diferentes interesses, atores e espaços públicos e não possui características “cimentadas” (BODART, 2014, p. 130) o OP está sujeito, entre outras fragilidades, à manipulação dos participantes que passam a atender determinados interesses de grupos ou projetos e programas já acordados em gabinete, a desconfiança na gestão municipal – especialmente o prefeito; insatisfação dos cidadãos pela não concretização das reivindicações definidas e conseqüentemente, a baixa adesão dos cidadãos nas edições do OP. Ainda que pese alguns conflitos e limitações nas diferentes variações do OP, o fato é que nas últimas décadas, um número crescente de cidades e municípios tem realizado experiências de orçamentos participativos (COSTA, 2010; SOUZA et al, 2020) incentivando a participação e deliberação por parte dos cidadãos. Com a implantação do Orçamento Participativo pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) em 1993, a ASMAC assumiu um importante papel na mobilização da população para a conquista de melhorias para o local. Cabe destacar o papel da Associação durante a elaboração do Plano Global Específico (PGE), instrumento de planejamento utilizado pela PBH que tem como objetivo nortear as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas e favelas do município.

O Plano Global Específico e o Orçamento Participativo no Aglomerado Cabana do Pai Tomas

O Orçamento Participativo (OP) foi implantado em Belo Horizonte em 1993 e desde então se tornou uma experiência reconhecida como referencial para outras localidades brasileiras e tema de estudos em universidades por diversos pesquisadores (AVRITZER, 2009; LUCHMANN, 2014; BODART, 2014; SOUZA E SILVA, 2017). Tendo como referência a experiência realizada em Porto Alegre (RS), o OP foi adotado por mais de 200 municípios brasileiros, além de ter se espalhado por diversas metrópoles ao redor do mundo.¹ As experiências e os avanços conquistados ao longo da trajetória do OP em Belo Horizonte têm demonstrado que este processo constitui um marco importante no exercício de cidadania. São escolas, centros de saúde, infraestrutura, áreas de lazer que levam o desenvolvimento urbano social sobretudo nas regiões mais vulneráveis e periféricas, como as vilas e favelas que compõem a grande BH (PBH, Gestão Compartilhada, 2021). Souza *et al* (2020, p.76) defendem que “a inclusão da população na elaboração do orçamento se coaduna com um Estado democrático, pois o titular do patrimônio público – o povo – passa a ser ouvido e a ter um maior poder de decisão”. Já Avritzer (2009) afirma que as lideranças comunitárias exerceram um importante papel na divulgação dessa nova forma de governo democrática, pois, em cidades nas quais o número de movimentos associativos já existia durante a redemocratização, a participação para as políticas distributivas se firmou com maior intensidade.

O OP caracteriza-se como um instrumento de estrutura aberta, em constante mutação de acordo com os formatos necessários a cada realidade ou interesse (BODART, 2014). Neste sentido, a participação das associações comunitárias torna-se fundamental no processo de mobilização e deliberação do OP, pois estão envolvidas diretamente com a realidade local. A ASMAC participou ativamente, desde as primeiras edições do OP, das mobilizações por melhorias na região. Em entrevista, o presidente da ASMAC declarou que “a Associação fazia divulgação nos murais e nos equipamentos públicos do período de eleição das obras, os dirigentes da Associação articulavam com empresas de transporte coletivo a cessão de ônibus para levar os moradores aos locais de votação, proporcionando uma participação mais ampla dos moradores”. Mesmo antes da implementação do PGE, cuja primeira fase ocorreu em 2005, os moradores da região já participavam ativamente das edições do OP. Segundo dados coletados no Portal da Prefeitura de Belo Horizonte - PBH (2021), as edições do OPBH realizadas entre os anos de 1994 e 2018 na região do Aglomerado foram conquistadas 44 obras, todas já concluídas, que compreendem alteamento de muros escolares, projetos de urbanização, abertura de becos, construção e reforma de centros de saúde dentre outras.

A partir de 2005, teve início na região o Plano Global Específico - PGE, um instrumento utilizado pela PBH que tem como finalidade nortear as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares (PBH, 2021). A equipe do PGE formada por técnicos, arquitetos, engenheiros e assistentes sociais trabalham nestas regiões no intuito de apontar melhorias que contribuam com a qualidade de vida das pessoas que ali residem. Ainda de acordo com o portal da PBH (2021) uma das vantagens do PGE é o envolvimento dos moradores na elaboração do plano, eles participam na definição e ordem de prioridade das intervenções para melhorar o ambiente em que vivem. No Aglomerado Cabana do Pai Tomás, as reuniões para capacitação dos moradores na elaboração do PGE sempre ocorriam em locais que pudessem comportar um número substancial de pessoas, como no salão da Igreja, na sede da ASMAC, nas dependências da Creche, no Centro Social da Associação e nas escolas do Aglomerado. Por se tratar de uma extensa área territorial, a escolha dos locais para reuniões levou em consideração a divisão do

¹ Inspirado nas experiências latino-americanas, vários países ao redor do mundo começaram a acolher a ideia do OP, entre eles a França, a Espanha, a Itália, alguns países da África e da Oceania. (SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G.; RÖCKE, A., 2012)

Aglomerado em sub-regiões para facilitar o encontro com os moradores e o trabalho dos técnicos envolvidos. Ressalta-se que apesar da extensão territorial, o grau de comprometimento e envolvimento dos moradores com as necessidades de melhorias dos aspectos urbanísticos e de infraestrutura do local eram mútuos e orientados em direção ao bem comunitário. Tal prerrogativa se confirma nas edições do OP, para as quais a Associação mobilizava os moradores para votar na obra que era prioridade para o Aglomerado, não importando a qual sub-região eles pertenciam.

Regulamentado em 2000 pela Lei 8137/2000, o PGE tem como premissa adequar as intervenções dos diversos órgãos e esferas do governo às diretrizes propostas no PGE, ou seja, o Plano faz os estudos no local para identificar as possíveis necessidades de acordo como os eixos de trabalho, mas não é responsável pela verba para execução das propostas. Estas devem ser viabilizadas através dos órgãos municipais e federais, a exemplo do Orçamento Participativo e do Programa Vila Viva respectivamente. De acordo com a proposta, com a recuperação do espaço urbanístico torna-se mais viável financeiramente a permanência das famílias nos lugares nos quais residem, uma vez que o poder público não terá gastos com deslocamentos ou implantação de novas áreas. Cabe destacar que essa permanência também é fundamental para os moradores, que já estabeleceram relações naquele território.

A mobilização e o diagnóstico: o início dos trabalhos no Aglomerado Cabana do Pai Tomás

A primeira fase do projeto para implementação do PGE no Aglomerado Cabana Pai Tomás ocorreu entre maio de 2005 e abril de 2006. Neste período, foi realizado pelos representantes da URBEL o levantamento de dados sobre a região e o diagnóstico. Os trabalhos foram paralisados após esse período e retomados somente a partir de novembro de 2009, quando teve início a 2ª fase. Nesta, a partir do diagnóstico concluído, passou-se à formulação das propostas de intervenção. O primeiro contato dos representantes da URBEL com os moradores do Aglomerado foi através da diretoria da ASMAC em abril de 2005. Nesta ocasião foi realizada a primeira assembleia para apresentação dos eixos e da metodologia para elaboração da proposta do PGE. A participação dos moradores neste primeiro momento era extremamente importante para informá-los sobre as implicações que o Plano poderia trazer para a região. A interlocução entre os moradores e os técnicos da PBH era fundamental para que estes pudessem conhecer as demandas daqueles que vivenciavam o cotidiano no Aglomerado. Nesse sentido, para além do diagnóstico técnico, é fundamental a escuta dos moradores, posto que, conhecem a realidade do local.

A participação dos moradores era necessária para construção do diálogo coletivo com o poder público. A capacidade de organização dos moradores do Aglomerado, não apenas no início do processo de ocupação, mas também com a criação da Associação e sua permanência ao longo dos anos, apontam para um engajamento coletivo para a construção de melhorias para o território. A primeira assembleia com os moradores realizou-se em 01/04/2005 nas dependências da Igreja São Geraldo, local de referência dentro da comunidade. Nesta estavam presentes a equipe da Supervisão de Planos Globais (SPG), representantes da URBEL, lideranças do Aglomerado, representantes da Regional Oeste e cerca de 130 (cento e trinta) moradores da região, conforme registro das assinaturas colhidas ao final da assembleia. Na pauta o “Lançamento do PGE da Cabana Pai Tomas na comunidade” a comunidade recebeu informações sobre a metodologia, os objetivos e os eixos do estudo apresentados pela Supervisão de Planos Globais e pela equipe de topografia da URBEL. Durante esta assembleia foram formados os Grupos de Referência (GR's) compostos por moradores das comunidades que desejavam participar de forma mais próxima da elaboração do plano. De acordo com a Lei 8137/2000, art. 174, aos GR's compete entre outras, as seguintes atribuições: acompanhar a elaboração e execução do PGE nas áreas em questão; acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros, atuar como

interlocutor entre a comunidade e o poder público, assim como agente das informações inerentes ao processo (LEI 8137/2000, art. 174).

A composição dos GR's por representantes de associações de moradores ou grupos formais ou informais da comunidade é destacada por Brandão (2012) “uma importante instância de participação da comunidade” pois concede aos diferentes atores sociais locais a participação no processo decisório. Por se tratar de um processo mais aberto, participativo e dialógico é considerado um ponto crucial para chamar a comunidade à participação porque representa um empoderamento daqueles que em outro momento eram apenas espectadores das ações do governo dentro do espaço local. Nesse sentido, é possível observar que a metodologia adotada pela PBH para elaboração do PGE se orienta pelos princípios da gestão social que visa estabelecer articulações entre as ações de intervenção e de transformação do campo social através de uma gestão participativa e emancipatória. Devido à grande extensão territorial do Aglomerado e para melhor consecução dos trabalhos, a região foi dividida em seis GR's a saber: um com moradores do Alto da Antena e Fundo da Colina, outro para a Alto Vista Alegre e Pedreira e outro para cada uma das demais comunidades: Boa Vista, Cabana Central, Monsenhor Paulo Brasil e Pai Joaquim. Essa divisão foi pensada com o intuito de evitar um percurso longínquo para os moradores, pois esse distanciamento poderia impactar em ausências nas reuniões do GR. Cumprida a pauta inicial da primeira assembleia, a palavra foi aberta ao público oportunizando aos presentes relatar os problemas vivenciados na comunidade. Nas intervenções realizadas pelo poder público, permitir o envolvimento, a participação, a audição e o apoio da população por parte das equipes de elaboração é fundamental para concepção e execução dos programas que atendam efetivamente as necessidades da comunidade. Nas falas dos moradores, transcritas em ata de assembleia, são citados problemas com as moradias em área de risco, ausência de ruas e pavimentação adequada para pessoa com deficiência, demora na conclusão de obras do OP, congestionamento do trânsito na Rua Independência (principal via de tráfego do Aglomerado), ausência de espaços de lazer, entre outros.

Os problemas relatados foram registrados pela coordenação da equipe fiscalizadora para discussão junto com os representantes dos GR's nas reuniões seguintes, onde tais reivindicações seriam incluídas nas pautas. Com exceção desta assembleia inicial, todos os demais outros encontros tiveram o formato de reuniões realizadas com o objetivo de capacitar os moradores que integraram os GR's sobre os eixos do Programa. As capacitações eram conduzidas pelos técnicos responsáveis por cada área. Nestas, eram repassadas as informações sobre o desenvolvimento dos trabalhos para que os moradores tomassem conhecimento dos termos técnicos utilizados nos eixos que integram o Programa, relacionados com saneamento, sistema viário, cartografia, selagem, regularização fundiária etc. Os moradores recebiam também esclarecimentos sobre as políticas e programas existentes no município e as formas de obtenção de recursos para implementação das intervenções indicadas no PGE. Os integrantes desses grupos representariam os moradores do Aglomerado como um todo e estabeleceriam uma ponte entre os técnicos e a comunidade, repassando as informações de um lado para o outro. Este espaço era aberto às discussões, para que os moradores tivessem oportunidade de manifestar suas demandas e sugestões. Na medida em que as pesquisas eram realizadas na comunidade, os dados eram apresentados e discutidos nas reuniões com o GR. O número de participantes dos GR's poderia sofrer alterações, pois os moradores poderiam integrar o grupo a qualquer momento, independentemente da quantidade de reuniões ocorridas. Inicialmente as reuniões com os GR's da Pai Joaquim eram realizadas juntamente com aquelas realizadas na Cabana Central, mas essa tentativa não surtiu bons resultados uma vez que as duas comunidades não se reconheciam como pertencentes ao mesmo território (PGE, 2011). Na perspectiva do desenvolvimento local, cabe destacar a importância das relações construídas no território como um espaço delimitado constituído por identidades e demandas específicas. Todavia, os moradores da Pai Joaquim não se recusaram a frequentar a Cabana Central. No entanto, foi possível observar por meio das atas que

quando as reuniões foram realizadas separadamente, a frequência dos moradores aumentou (PGE, 2011).

Por meio das atas é possível observar a baixa frequência nas reuniões durante a primeira fase, um reduzido envolvimento dos moradores no processo. O menor registro de presença foi pontuado na Cabana Central que, segundo levantamento de dados realizado pela equipe do PGE o atraso de uma obra do Orçamento Participativo no período 2001/2002 (PGE, 2011) ocasionou a insatisfação dos moradores e descrença em relação à execução do que foi definido. É possível inferir que conflitos e/ou tensões entre o poder público e os envolvidos nos processos participativos afetam a participação dos atores, causando o desinteresse e desconfiança. Mesmo em processos relativamente bem-sucedidos, como o OP, a morosidade ou inviabilização das obras, pode ocasionar o esvaziamento das esferas de participação da comunidade. Nas intervenções em assentamentos precários, o desinteresse e a descrença na participação ocorre porque, em grande parte dos processos, a população é chamada somente para validar decisões já tomadas, sem considerar as reais prioridades dos moradores (LIBANIO, 2016). Nesta primeira fase do levantamento de dados, os técnicos da PBH supunham que a baixa frequência dos moradores se devia ao fato da Associação do Bairro – ASMAC não representar todo o Aglomerado. Esta suposição surgiu em função da grande extensão territorial do Aglomerado e/ou pela não identificação dos moradores como pertencentes ao Aglomerado (PGE, 2011). Como a sede da Associação localiza-se no ponto central do Aglomerado (Cabana Central), aquelas mais distantes poderiam não se sentir representados por ela, ou então que o próprio morador não se reconhecesse como parte da comunidade na qual residia. Várias outras hipóteses sobre as razões da baixa frequência também foram cogitadas, por exemplo, horário das reuniões compatíveis com o de trabalho, não desejo de participar, famílias sem ter com quem deixar os filhos para frequentar as reuniões, enfim, independentemente do motivo, era necessário pensar em estratégia para minimizá-lo.

A retomada dos trabalhos na segunda fase do PGE mostrou-se mais exitosa em relação à qualidade da participação – mais argumentativa – levando em consideração que a população já possuía conhecimentos e familiaridade com o Programa (PGE, 2011). Os eventos de lançamento da segunda fase (1ª assembleia) ocorreram entre 31 de novembro e 03 de dezembro de 2009. A comunicação com os moradores foi realizada através de convites entregues diretamente nos domicílios pela equipe de Supervisão dos Planos Globais (SPG) acompanhados pelas lideranças do Aglomerado. Também foram fixados cartazes nos equipamentos públicos e locais movimentados do Aglomerado. Cabe inferir que a presença dos líderes comunitários pode ter contribuído para a adesão dos moradores, que os reconheciam como seus representantes legítimos. Com o intuito de facilitar o trabalho de mobilização na Vila, a equipe de SPG decidiu reagrupar as equipes dos GR's, que deram continuidade nos trabalhos a partir do seguinte esquema: I- Alto da Antena / Fundo da Colina; II- Boa Vista / Cabana Central; III- Pai Joaquim / Monsenhor P. Brasil e IV- Alto Vista Alegre / Pedreira. No início dos trabalhos foram definidos seis GR's. Após a mudança, passaram a existir quatro grupos. Os GR's foram reformulados devido ao aumento no número participantes: a medida em que as reuniões iam acontecendo, aumentava o número de moradores que manifestavam interesse em participar das reuniões. Nesse sentido, é possível atribuir esse crescente interesse à disseminação das informações pelos moradores participantes. Estes, já familiarizados com o processo, passaram a divulgar a importância da presença dos moradores. Paralelamente, a divulgação dos encontros para capacitação passou a ser feita pelos próprios moradores que estimulava a participação dos outros. Neste sentido, Flores (2006) atenta para o fato de que “quando as atividades de capacitação atendem as expectativas da comunidade local” estas passam a criar uma estrutura própria para alavancarem os resultados. O autor ressalta ainda que, o princípio de participar ativamente nas questões da comunidade promove um estímulo no cidadão, tornando-o interessado na conquista dos objetivos finais. Outro fator preponderante diz respeito à confiança construída tanto nos gestores públicos, quanto nos projetos executados dentro do território. Se são percebidos como importantes, reconhecidos como conquistas pelos

moradores, são incorporados em ações individuais no cidadão, quando este último passa a participar e divulgar espontaneamente os assuntos tratados em cooperação com instrumento público utilizado.

A mobilização social – a retomada dos trabalhos no Aglomerado Cabana do Pai Tomás – 2ª fase

A retomada dos trabalhos na segunda fase do PGE mostrou-se mais exitosa em relação à qualidade da participação – mais argumentativa – levando em consideração que a população já possuía conhecimentos e familiaridade com o Programa (PGE, 2011). Os eventos de lançamento da segunda fase (1ª assembleia) ocorreram entre 31 de novembro e 03 de dezembro de 2009. A comunicação com os moradores foi realizada através de convites entregues diretamente nos domicílios pela equipe de Supervisão dos Planos Globais (SPG) acompanhados pelas lideranças do Aglomerado. Também foram fixados cartazes nos equipamentos públicos e locais movimentados do Aglomerado. Cabe inferir que a presença dos líderes comunitários pode ter contribuído para a adesão dos moradores, que os reconheciam como seus representantes legítimos. Com o intuito de facilitar o trabalho de mobilização na Vila, a equipe de SPG decidiu reagrupar as equipes dos GR's, que deram continuidade nos trabalhos a partir do seguinte esquema: I- Alto da Antena / Fundo da Colina; II- Boa Vista / Cabana Central; III- Pai Joaquim / Monsenhor P. Brasil e IV- Alto Vista Alegre / Pedreira. No início dos trabalhos foram definidos seis GR's. Após a mudança, passaram a existir quatro grupos. Os GR's foram reformulados devido ao aumento no número participantes: a medida em que as reuniões iam acontecendo, aumentava o número de moradores que manifestavam interesse em participar das reuniões. Nesse sentido, é possível atribuir esse crescente interesse à disseminação das informações pelos moradores participantes. Estes, já familiarizados com o processo, passaram a divulgar a importância da presença dos moradores. Paralelamente, a divulgação dos encontros para capacitação passou a ser feita pelos próprios moradores que estimulava a participação dos outros. Neste sentido, Flores (2006) atenta para o fato de que “quando as atividades de capacitação atendem as expectativas da comunidade local” estas passam a criar uma estrutura própria para alavancarem os resultados. O autor ressalta ainda que, o princípio de participar ativamente nas questões da comunidade promove um estímulo no cidadão, tornando-o interessado na conquista dos objetivos finais. Outro fator preponderante diz respeito à confiança construída tanto nos gestores públicos, quanto nos projetos executados dentro do território. Se são percebidos como importantes, reconhecidos como conquistas pelos moradores, são incorporados em ações individuais no cidadão, quando este último passa a participar e divulgar espontaneamente os assuntos tratados em cooperação com instrumento público utilizado.

Durante o período em que os trabalhos para execução do PGE ficaram paralisados no Aglomerado (2006 a 2009), várias obras do Orçamento Participativo foram conquistadas pela população, alterando o cenário físico no período em que ocorreu o levantamento de dados e o diagnóstico da região. Algumas delas estavam em fase de conclusão ou em andamento quando foram retomados os trabalhos. É possível inferir que a conquista das obras com as edições do Orçamento Participativo colaborou para respaldar os trabalhos do PGE ensejando maior participação dos moradores. A presença dos moradores aumentava em cada reunião dentro dos setores, excluindo as assembleias cuja a presença dos moradores triplicou. Grande parte das atas analisadas na segunda fase demonstram um número maior na presença e participação dos moradores do Aglomerado, que faziam questionamentos sobre as fontes de financiamento para execução das obras, sobre a previsão de início das obras aprovadas no OP, sobre as intervenções nos becos, políticas de remoção e reassentamento das famílias das áreas de risco. A participação não representa somente um ganho para a comunidade, mas também para o poder público que, conhecendo as demandas dos sujeitos, pode atuar com maior precisão, evidenciando a transparência, a otimização do tempo e dos custos. Para tanto, é necessário, também, compreender e valorizar as potencialidades locais. Nesse sentido, qualquer intervenção a ser realizada no espaço requer a interlocução com os moradores, uma vez que são estes que vivenciam os problemas do local e reconhecem os

verdadeiros sentidos nas intervenções. Por meio do diálogo com os moradores é possível conhecer de que forma eles percebem e se percebem no território com o qual estabelecem relações. Caso contrário, qualquer proposta formulada sem promover esse tipo de escuta está fadada ao insucesso.

Diante das instâncias de participação implementadas pelo poder público, a capacidade de mobilização demonstrada pela Associação permite compreender a sua importância para a comunidade até os dias atuais. Ainda que seu papel tenha se alterado após a criação do Orçamento Participativo e do PGE, a Associação é responsável pela divulgação das informações acerca dos projetos em andamento no Aglomerado – uma vez que as obras definidas no PGE e/ou conquistadas no Orçamento Participativo ainda estão em curso – bem como da mobilização dos moradores para os processos participativos. Por meio das redes sociais, são divulgadas as ações realizadas pela Associação, como assistência jurídica relativas ao trabalho – dúvidas sobre aposentadoria, pensão por morte, auxílio doença benefícios assistenciais. São divulgadas também as campanhas de doações de alimentos, vacinação, cuidados relativos à saúde entre outras ações realizadas em parceria com outras instituições. O papel exercido pela Associação ao longo dos anos permite pensar que as lutas coletivas travadas pelo acesso, permanência e construção daquele território, fizeram com que esta tenha se consolidado como espaço de referência para os moradores do Aglomerado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações coletivas, organizadas a partir dos atores da sociedade civil demonstraram avanços nos últimos anos. É possível observar que nas políticas públicas elaboradas naquele contexto a participação efetiva dos cidadãos foi reconhecida como legítima e necessária para que obtivessem êxito. A compreensão das demandas locais pelo poder público possibilita o aumento da credibilidade no sistema, legitimando suas ações, bem como permitindo aumento da transparência nos gastos públicos e na eficácia da gestão. As associações de moradores são espaços referenciais para a comunidade, pois estão diretamente envolvidas com o território. Estas Associações devem se constituir espaços de discussão onde os conflitos podem ser negociados coletivamente por meio do diálogo com vistas à construção de espaços constituídos por meio da solidariedade e cooperação. Embora se reconheça os limites e dificuldades da construção de uma cultura participativa, cabe àqueles comprometidos com a democracia e com a transformação social, a defesa do envolvimento e participação dos moradores nas discussões relativas aos territórios, seja nas instâncias promovidas pelo poder público, nas associações ou nos movimentos sociais. Os processos participativos constituem caminhos para a construção do desenvolvimento local. Após cinco décadas do movimento de ocupação, a melhoria do espaço, com a instalação dos equipamentos públicos e intensa participação dos moradores nas edições do Orçamento Participativo permite observar que o envolvimento da população, mediada pela Associação tem contribuído para a melhoria dos espaços do Aglomerado.

REFERÊNCIAS

- Avritzer, Leonardo. (2009). Projeto Democracia Participativa. Relatório de Pesquisa: Democracia, desigualdades e políticas públicas no Brasil. FINEP, vol.II.
- Barros, Samuel A. R.; Sampaio, Rafael Cardoso (2017) A confiança para a manutenção de uma inovação democrática: o caso do orçamento participativo de Belo Horizonte. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v.22, n.72, mai/ago 2017. 151-172
- Bodart, Cristiano das Neves (2014) Orçamento Participativo: limites, riscos e potencialidades. Prelúdios, Salvador, v.2, p. 127-147, jan/jun.2014.
- Brandão, Isabel Cristina Silvano. (2012). Participação cidadã na contemporaneidade.
- Castriota, Leonardo Barci; Souza, Vilmar P. de. (2011). Identidade e lugar num bairro de periferia: o “símbolo do meu bairro”. XIV Encontro Nacional da ANPUR: Rio de Janeiro.
- Costa, Danielle M. D. (2010) Vinte e cinco anos de Orçamento Participativo: análises das experiências em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania v.15 n°56 São Paulo.
- Cunha, Alisson V. da. (2003). A favela Cabana do Pai Tomás: a ocupação consentida – memória e história. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal de Uberlândia/MG.
- Flores, Murilo. (2006). A identidade cultural do território com base de estratégias de desenvolvimento - uma visão do estado da arte. RIMISP.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo demográfico 2010. Bairro de Belo Horizonte. O mais completo site sobre os bairros de Belo Horizonte.[acesso em 20/03/2016] Disponível em <http://bairrosdebelohorizonte.webnode.com.br/>
- Jornal Diário de Minas. Edição 11 de setembro de 1963 e 15 de outubro de 1965.
- Lei 8137/2000. Altera as leis 7165/97 e 7166/97 e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. [Acesso em 27/03/2016]. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/1530/leis-de-belo-horizonte/?q=8137>
- Luchmann, Lígia H. Hahn (2014) 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. Política e Sociedade. Florianópolis, v.13, n.28 – set/dez 2014. Disponível em <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>
- Nascimento, A.; Fonseca, A. C. O.; Brito, I. N.; Santos, J. R.; D’angelo, L. F.; Zमित, M. N. R.; Pessoa, S. C.; Oliveira, T. F. (2019). As tessituras da memória e a construção imaginária do espaço: história oral e patrimônio na Pedreira Prado Lopes. In: MARTINS, Bianca Carvalho. (Org). O Essencial da Arquitetura e Urbanismo 2. 1ed.: Atena Editora, v. 2, p. 257-271.
- Nascimento, Tamiris Joana do. (2011). Participação institucionalizada e resistência popular na intervenção em favelas: o caso Vila Antena. Dissertação de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE – URBEL. Plano Global Específico Cabana Pai Tomás. Capacitação e Mobilização social. Vol. 1, 2, 3, 4, 5; dezembro de 2011.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de gestão compartilhada. (2021). [acesso em 30/06/2021]. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/orcamento-participativo/empendimentos>
- Prefeitura Municipal de Contagem. A era da industrialização. Disponível em http://www.contagem.mg.gov.br/?es=historia_contagem&pagina=1 [acesso em 30/05/2021]
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Alegretti, G.; Rocke, A. (2012). Aprendendo com o Sul: Orçamento Participativo Mundial – um convite para a participação global. Dialogo Global 25.
- Souza et al (2020) Orçamento Participativo: descrição das práticas adotadas por alguns municípios brasileiros. FACEP Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão. v.23, n.1 – jan/fev/mar/abr 2020.
- Tenório, F. G. (2011). (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. *Desenvolvimento Em Questão*, 3(5), 101–124. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2005.5.101-124>