

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DE VIDA: A APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO
PRODUZIDO PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM B.H.

Anamaria Sant'Anna Murta (DOMANI Arquitetura e Engenharia)

Políticas Públicas e Qualidade de Vida: a Apropriação do Espaço Urbano produzido pelo Orçamento Participativo em Belo Horizonte - MG

Resumo: O objetivo deste trabalho é fazer uma reflexão sobre alterações que as obras do Orçamento Participativo (OP) trouxeram para a qualidade de vida da população de Belo Horizonte - MG, considerando-se as formas de apropriação dos espaços urbanos produzidos por tal processo. Os dados para tal reflexão foram buscados nos resultados do *survey* realizado, em 2005 e 2006, em quatro espaços urbanos construídos pelo processo do OP nesta cidade. As questões deste *survey* caracterizaram a relação entre quatro categorias analíticas definidas para avaliar a apropriação dos espaços – conservação, cuidado, utilização e permanência - e a realidade local. A definição da amostra se deu a partir do critério da representatividade estatística, estabelecendo-se um mínimo de 60 questionários para cada uma das quatro obras escolhidas, sendo aplicados 280 questionários. Para se entender as relações entre a produção do espaço urbano, a dinâmica imobiliária e a apropriação feita pela população, analisa-se a caracterização física do entorno das quatro obras escolhidas, bem como as conseqüentes alterações na qualidade de vida da população destas áreas.

1- Introdução

A importância da alocação dos recursos na priorização das ações a serem implementadas na gestão pública torna-se relevante para a qualidade de vida da população, especialmente onde tais recursos são escassos. No Brasil, desde o início da década de 90, a decisão sobre a alocação de recursos em obras públicas passa por um processo de transformação a partir da implantação do Orçamento Participativo (OP) em algumas prefeituras. Dentre estas, destaca-se a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) pela continuidade do processo desde 1993 e pela evolução de um processo que se pretende democrático e participativo. Busca-se neste artigo investigar o impacto nas condições de vida da população a partir da implementação do OP em Belo Horizonte.

Muito já se discutiu na recente literatura das Ciências Sociais no Brasil sobre as limitações para a implementação e a continuidade do processo do OP, especialmente no que se refere: ao montante de recursos alocados, às assimetrias de informação e de poder decisório, à dificuldade da população para se inserir em processos de planejamento e gestão participativos. Tais discussões foram feitas por Arretche (1996), Avritzer (1997; 2005), Fedozzi (1997), Jacobi (2002) e Navarro (2003), entre outros. Entretanto, muito pouco se pesquisou sobre a influência da execução das obras do OP na produção do espaço urbano e na qualidade de vida da população do entorno dessas obras, bem como sobre a apropriação que a população faz destes novos espaços.

A base de dados que possibilitou o desenvolvimento deste trabalho foi elaborada a partir de um *survey* realizado em 2005 e 2006¹ que teve como objetivo estudar a apropriação que é feita, pela população, dos espaços produzidos através do Orçamento Participativo (OP) em quatro áreas distintas no município de Belo Horizonte. As questões deste *survey* buscaram caracterizar a relação entre quatro categorias analíticas definidas para avaliar a apropriação dos espaços – conservação, cuidado, utilização e permanência - e a realidade do município. Buscou-se neste *survey* fazer um Estudo de Caso que possibilitasse conhecer, classificar e analisar a forma como se dá a apropriação de espaços conquistados pela população via OP. O critério da representatividade estatística foi utilizado para a definição da amostra, estabelecendo-se um mínimo de 60 questionários para cada uma das quatro obras escolhidas, sendo aplicados e analisados 280 questionários.

2- Qualidade de vida – em busca de um conceito:

Quando se trata de qualidade de vida corre-se o risco de se falar de uma panacéia, de uma categoria difusa, muito ampla, subjetiva. Para a definição deste conceito buscou-se, além da observação empírica, as reflexões de vários autores dos quais se destacam Lefebvre (2002); Lynch (1994); Schwartzman (1974) e Souza (2002) .

Ao refletir sobre as dificuldades para se fazer uma avaliação da qualidade de vida, Schwartzman (1974) apontou alguns critérios possíveis: liberdade de escolha, satisfação de necessidades psicológicas fundamentais e a extensão do conceito de participação. Retomando Marshall e Bendix, Schwartzman considera que qualidade de vida tem a ver com expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais. Para ele o problema da qualidade de vida não é prioritariamente de consumo e implica em “uma noção clara e explícita de uma política de desenvolvimento social” (SCHWARTZMAN, 1974, p. 107).

Lefebvre discutiu a questão do *optimum* urbano, criado por teóricos soviéticos, para mensurar o tamanho ideal de uma cidade para se ter qualidade de vida. Este autor apontou as objeções a esse tipo de medida dada a dificuldade de definição de critérios para esse *optimum*. Ele também chamou a atenção para o fato de que o *optimum* desejável na verdade é o *optimum* administrável, ou seja, exequível em determinado local e contexto (LEFEBVRE, 2002, p.90). Tal discussão nos remete a questões de difícil resposta. Quais seriam as referências para criação de critérios de qualidade de vida: biológicas, tecnológicas, físicas ou filosóficas? Ou tais referências se encontrariam em um somatório de todas as outras citadas?

Lefebvre também refletiu sobre o duplo fetichismo em relação ao urbanismo: o fetichismo da satisfação e o fetichismo do espaço. Segundo ele é preciso satisfazer os habitantes de uma cidade, portanto conhecer suas necessidades e anseios e a eles responder. Verificou, porém, que às vezes é preciso permitir que a população se adapte à realidade modificando suas necessidades (LEFEBVRE, 2002, p.146). Tal colocação lefebvriana talvez aponte outro problema para a definição de critérios de qualidade de vida: a manipulação de demandas, uma vez que a modificação de necessidades certamente gera demandas mais “controláveis”².

No questionamento do controle de demandas, vale considerar o pensamento de Marcelo Lopes de Souza, que além de apontar a relação entre qualidade de vida e satisfação de necessidades de uma parcela cada vez maior da população, faz uma importante vinculação entre qualidade de vida, justiça social e autonomia: “Mais **justiça social e uma melhor qualidade de vida** são, de um ponto de vista operacional, **parâmetros subordinados** àquele

que é o parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial, que é **a autonomia.**” (SOUZA, 2002, p.66, grifo nosso).

Considera-se também a busca de equilíbrio entre cinco dimensões para se avaliar a eficiência de um assentamento urbano, a saber: vitalidade, significado, adequação, acesso e **controle** (LYNCH, 1994., p.221).

Identifica-se aqui uma ambigüidade em relação à qualidade de vida urbana. Como se sabe, para que um espaço tenha qualidade é necessário que se tenha controle sobre ele, entretanto, a qualidade de vida depende da autonomia tanto individual quanto coletiva. Tal qualidade refere-se então a escolhas e preferências. Não é objetivo deste trabalho discutir a dimensão desta autonomia e deste controle. Entretanto, tais considerações são importantes para se entender um conceito de qualidade de vida.

Sabe-se que a eficiência do Planejamento Urbano está diretamente relacionada à satisfação de demandas e à sua materialização em espaços urbanos que propiciem melhores condições de vida para seus habitantes. Assim, para efeito deste trabalho, o conceito de qualidade de vida será entendido como um conjunto de condições pessoais, grupais e comunitárias de liberdade, justiça social e direito à participação dos bens de uma sociedade de acordo com suas características.

Entende-se que a avaliação objetiva de um conceito abstrato e complexo como qualidade de vida se dá “no plano dos parâmetros subordinados particulares ou das adaptações singularizantes. Esse parâmetros darão lugar a indicadores, elaborados para fazerem face a objetivos bem determinados. Não se trata, de todo modo, de uma construção apriorística de indicadores pretensamente universais; [...] a construção de indicadores deverá, bem ao contrário, se dar tão próxima quanto possível da realidade dos contextos valorativos dos grupos sociais específicos envolvidos”. (SOUZA, 2002, p.82). Nesse sentido a escolha adequada de indicadores e a criação de índices específicos para se medir qualidade de vida são um desafio.

Em Belo Horizonte, com o objetivo de instrumentalizar o poder público municipal na gestão e alocação de recursos, utiliza-se a construção de índices para dimensionar a qualidade de vida, tais como o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o Índice de Salubridade Ambiental (ISA), todos calculados a partir de indicadores georeferenciados. Os resultados obtidos a partir da construção e aplicação destes índices (IQVU, IVS e ISA) têm sido utilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) como instrumento para a formulação de Políticas Públicas e para a distribuição de recursos do Orçamento Participativo (OP). Desde 2002 o IQVU é utilizado para balizar a distribuição de

recursos do OP entre as regiões de Belo Horizonte: quanto menor o IQVU e maior a população, maior o montante de recursos alocados para a região (GOMES, 2004, p.7).

A literatura sobre indicadores e índices sociais aponta as possibilidades e os limites para sua utilização na formulação e implementação de Políticas Públicas. Considera-se, então, o pensamento de Lindblom (1981, p. 57) quando ele afirma que não há uma relação direta entre o que os cidadãos desejam e as políticas que obtêm, uma vez que os formuladores de políticas escolhem alternativas possíveis tendo em vista não o controle popular mas suas próprias necessidades.

Para se questionar em que medida a capacidade de atendimento às demandas da população significa a possibilidade de se ter ou não qualidade de vida, retoma-se as considerações de Souza (2002, p. 66) sobre autonomia como parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial. Tal questão somada à relação entre instituições políticas e identidades sociais na formação da agenda dos grupos de interesse (SKOCPOL, 1995) nos fazem refletir sobre quais grupos definem “a priori” os parâmetros de qualidade de vida, como o fazem, ou ainda, qual o tipo de condição de vida interessa a cada grupo e ao Estado.

Em relação ao OP, a forte presença do Executivo municipal em todo o processo, especialmente na pré-seleção dos empreendimentos, pode trazer limites à efetiva participação da população na escolha dos empreendimentos a serem construídos. Embora se reconheça a importância da pré-seleção de critérios e de empreendimentos³ para se evitar que sejam aprovadas obras inexecutáveis em função dos escassos recursos e da duração do ciclo do OP, acredita-se que exista sempre o risco de que as escolhas atendam mais aos interesses da administração do que às demandas da comunidade⁴.

Na cidade de Belo Horizonte, cuja população é de cerca de dois milhões e trezentos mil habitantes, nos dez primeiros anos de existência do processo do OP, foram investidos cerca de US\$ 215.000.000,00 (duzentos e quinze milhões de dólares) na execução de 737 obras⁵ definidas como prioritárias por cerca de trezentas mil pessoas⁶.

3- A influência da execução das obras do OP na dinâmica espacial e imobiliária:

Com o objetivo de entender a dinâmica de ocupação e de apropriação dos espaços urbanos nos quais se inserem as quatro obras-objeto do *survey* de referência, realizou-se um estudo comparativo sobre a situação dos imóveis antes e depois da execução das obras, tendo

como base os dados do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)⁷ a partir dos índices cadastrais dos imóveis selecionados para a amostra de tal *survey*. Foram realizadas análises comparativas de dados sobre variações do valor venal dos terrenos e dos imóveis bem como das alíquotas do IPTU. Comparou-se também o padrão habitacional e as tipologias de ocupação da área do entorno das quatro obras, antes e depois da execução das mesmas. Tais análises possibilitaram a identificação das alterações no mercado imobiliário e no padrão habitacional das quatro áreas de estudo.

Como se pretendia avaliar a apropriação do espaço, decidiu-se por obras de maior alcance e com relação às quais fosse mais fácil detectar os sinais desta apropriação. Nesse sentido, optou-se por dois tipos de obras:

- Obras de infra-estrutura (inclusive urbanização de vilas e favelas) as quais, por seu caráter estruturante do espaço físico, são utilizadas por uma grande parcela da população de forma direta. Tais obras significam acesso a determinados locais e a melhores condições de salubridade, melhoria na imagem urbana, além da diminuição de doenças. A apropriação destas obras se dá quase que automaticamente, devido ao seu caráter utilitário.

- Obras de espaço de convivência, ou seja, aquelas que vêm suprir as carências relativas a esporte, lazer e cultura. A apropriação destas obras se dá a partir de uma escolha de cada pessoa, que passa a ter a oportunidade de usufruir do espaço construído da forma e no tempo que lhe convenha. Tais obras possibilitam o acesso a atividades lúdicas, esportivas e culturais além de gerar espaços de convívio que oferecem oportunidade de desenvolvimento de relações sociais e de cidadania.

Foram escolhidas as seguintes obras para o estudo de caso:

- Obra nº 51 dos OP 1996, 1997 complementada pela Obra nº 63 dos OP 1998, 1999/2000, 2001/ 2002/ 2003/2004 → Obra de abertura e drenagem do Complexo das Avenidas Avaí e Brigadeiro Eduardo Gomes, no Bairro Dom Bosco. Esta obra, além de abranger tantas edições do OP, percorre trechos em Bairro e trechos em Vila (Califórnia), o que permite a verificação da apropriação em áreas de ocupação formal e informal. Para facilitar a referência, a partir deste ponto do trabalho será utilizada a denominação “Complexo das Avenidas” para identificar a área de pesquisa acima mencionada.

- Obra nº 58 do OP 1998 → obra de pavimentação e drenagem do Complexo das Ruas Arnaldo Bueno Azevedo (trecho Rua Érico de Moura/ Rua Sérgio M. Moreira) e Joaquim Henrique Cardoso (trecho da Rua Arnaldo Bueno/ Av. Antônio Augusto Silva) no Bairro Ouro Preto. A escolha da obra deveu-se à sua importância para a região em termos de controle de enchentes, saneamento básico e acessibilidade. Para facilitar a referência, a partir deste ponto

do texto será utilizada a denominação “Complexo das Ruas” para identificar os trechos mencionados acima.

- Obra nº 16 do OP 1994 e também Obra nº 36 do OP 1998: Centro de Apoio Comunitário (CAC) Serrano. Localiza-se à Rua Tocantins, nº 445, no Bairro Serrano. A construção do CAC foi concluída em 1996 e em 1998 a população solicitou obra de ampliação, ou seja, o processo de execução dessa obra envolveu a população em duas edições do OP. Essa obra, além de sua relevância pelo atendimento comunitário (crianças, adolescentes e 120 idosos) através de programas sociais da PBH (cursos, oficinas, recreação, alimentação, esporte), é significativa por representar uma das poucas unidades de CAC mantidas pela PBH atualmente.

- Obra nº 114 do OP 2001/ 2002 → Área de Esportes / Lazer localizada na Rua C no Bairro Engenho Nogueira. A escolha decorreu do fato de ela se encontrar bem próxima ao Bairro Ouro Preto e atender a população dos dois Bairros, bem como da Vila Ouro Preto.

O *survey* de referência apontou mudanças nas áreas de entorno das obras produzidas a partir do processo do OP as quais mostram uma melhoria na qualidade do espaço urbano, em sua valorização imobiliária e na apropriação que a população faz destes espaços, conforme se discute a seguir:

3.1 - Entorno das Obras de Infra-estrutura:

Na região do “Complexo das Avenidas” a substituição de barracões por residências e o aumento significativo do número de lojas apontam uma melhoria na ocupação como pode ser verificado na tabela a seguir:

TABELA 1: Dinâmica Imobiliária do Complexo das Avenidas:

Tipologia \ Período	1997		2001	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Casas	42	70%	53	88,33%
Barracões	09	15%	06	10%
Lojas	08	13,33%	16	26,67%
Galpão	01	1,67%	02	3,33%

Fonte: PBH -Índice Cadastral do IPTU – Re-elaboração da autora - 2006

Nesta área onde 73,33% dos terrenos têm 360m², observou-se que o valor venal dos imóveis aumentou em média 83,36% entre o ano anterior (1997) e o ano posterior (2001) à execução da obra, fato que reforça o quadro de valorização sofrido pela região após a execução da obra do OP. Em relação ao IPTU, destaca-se que: (a) 8,33% dos imóveis possuem isenção do imposto; (b) 60% tiveram seu imposto aumentado, com um aumento

médio de 68,3%; (c) 25% tiveram seu imposto reduzido; (d) os outros 6,67% permaneceram com o mesmo imposto. Ao se fazer uma co-relação dos dados do *survey* com os dados do IPTU observou-se que 81,3% dos proprietários já moravam no local antes da obra; destes 63,0% moram há mais de 20 anos no imóvel e 13,5% moram há menos de cinco anos. Pode-se inferir que não houve processo de expulsão pela valorização dos imóveis decorrentes da obra.

O território considerado para estudo de caso no “Complexo das Ruas” abriga 353 imóveis, sendo que 198 são residenciais. Para a análise da dinâmica habitacional dessa área, foram utilizados dados de antes (1999) e depois (2003) da execução da obra do OP. Nesse período de cinco anos, observou-se que o número e a tipologia dos imóveis tiveram as seguintes variações:

TABELA 2: Dinâmica de ocupação do entorno do Complexo das Ruas Período de 1999 a 2003

Tipologia	1999		2003	
	Freqüência	Percentual	Freqüência	Percentual
Casas	37	53,62%	40	60,60%
Barracões	15	21,74%	18	27,27%
Apartamentos	00	0,00%	02	3,03%
Lojas	05	7,25%	03	4,55%
Galpão	01	1,45%	02	3,03%
Lotes Vagos	11	15,94%	01	1,52%

Fonte: PBH - Índice cadastral do IPTU – Re-elaboração da autora - 2006

A ocupação de lotes vagos e a diminuição do número de lojas mostram que a área se consolidou como residencial nos últimos cinco anos. Houve a construção de casas avaliadas como de padrão Normal pelo IPTU⁸, bem como a construção de barracões de padrão Popular. Observou-se que 91% dos imóveis tiveram seu valor venal aumentado, com um aumento médio de 78,93%. Por ser uma área predominantemente de baixo padrão habitacional, 39,74% dos imóveis possuem isenção do IPTU. Dos demais imóveis, 37,18% tiveram seu imposto aumentado. Considerando-se que 88,9% dos proprietários já moravam no local antes da execução da obra e 56,3% residem ali há mais de 20 anos, pode-se inferir que não houve processo de expulsão da população em função da valorização imobiliária decorrente da execução desta obra de infra-estrutura.

3.2 Entorno das Obras de Espaço de Convivência:

O CAC está localizado em área nobre do bairro Serrano. Na área de 17 hectares escolhida para o estudo de caso localizam se 633 imóveis, sendo que 564 deles são

residenciais. No período de cinco anos analisado observou-se pouca variação na ocupação desta área, como se observa na tabela a seguir:

TABELA 3: Dinâmica de ocupação do entorno do CAC - Serrano de 1997 a 2001

Período Tipologia	1997		2001	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Casas	66	90,4%	69	87,3%
Barracões	04	5,48%	04	5,48%
Lojas	02	2,8%	04	5,06%
Galpão	01	1,37%	02	2,16%
Lotes Vagos	00	0,00%	00	0,00%

Fonte: PBH - Índice cadastral do IPTU – Re-elaboração da autora - 2006

No universo pesquisado no bairro Serrano 80% dos terrenos apresentaram uma valorização acima de 60%, porém as variações no padrão habitacional foram pouco significativas. O valor venal do imóvel teve um acréscimo médio de 92,22%, sendo que 78% dos imóveis tiveram aumento superior a 50%. Considerando que 85,1% dos proprietários já moravam no local antes da execução da obra, que 66,2% dos moradores residem na área há mais de 20 anos e 78% dos imóveis tiveram seu imposto aumentado, pode-se inferir que também não houve processo de expulsão em função da valorização imobiliária observada na área de estudo.

A implantação do Centro Esportivo no Bairro Engenho Nogueira, em 2003, veio atender a uma antiga reivindicação da população local. O território escolhido para amostra da pesquisa de referência compreendeu uma área de 19 hectares no entorno deste Centro Esportivo, onde existem 352 imóveis, sendo 207 residenciais.

Verificou-se que o valor venal de 90% dos imóveis teve um aumento de 23%. Tal constância na variação pode ser explicada pelo pouco tempo no intervalo de análise, uma vez que a obra é de 2003. Os outros 10% possuem valor venal de construção igual a zero, por se tratarem de pequenas construções de baixo padrão construtivo. O número de imóveis que possuíam isenção do IPTU em 2002 (52%), permaneceu o mesmo em 2004. O aumento no valor do imposto foi de 23% em 44% dos imóveis.

Considerando que 48% dos imóveis sofreram aumento de imposto e apenas 6,6% da população mora há menos de dois anos na área, pode-se inferir que não houve expulsão da área em função da valorização imobiliária e do conseqüente aumento de imposto e de aluguel.

Quando se analisa os dados do IPTU para essa área, verifica-se que, no período de 2002 a 2004, a dinâmica de ocupação do espaço urbano no referido território sofreu poucas alterações, como pode ser observado na tabela 4, que se segue:

TABELA 4: Dinâmica de ocupação do entorno do Centro Esportivo - Período de 2002 a 2004

Tipologia	Período	2002		2004	
		Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Casas		30	61,23%	31	62,00%
Barracões		17	34,69%	17	34,00%
Lojas		01	2,04%	02	4,00%
Lotes Vagos		01	2,04%	00	0,00%

Fonte: PBH -Índice cadastral do IPTU – Re-elaboração da autora – 2006

Observou-se uma pequena melhoria no padrão habitacional, entretanto, em 2004, ele se mantinha baixo, uma vez que 92% das habitações foram classificadas como possuidoras de padrão Baixo ou Popular para efeito de cálculo do IPTU. Esta classificação, somada à alta taxa de isenção deste imposto, revela o baixo padrão habitacional, e pode se inferir, baixo padrão socioeconômico da população desta área.

4- A apropriação do espaço urbano construído através das obras do OP

Para investigar como a população se apropria dos espaços produzidos através do processo do OP, os indicadores definidos para análise da apropriação do espaço urbano foram agrupados em quatro categorias analíticas:

1ª) Conservação dos espaços urbanos produzidos pelo OP:

De acordo com a legislação Municipal de Belo Horizonte⁹, a conservação das obras de infra-estrutura é responsabilidade do Estado e não da população. Entretanto, acredita-se que a apropriação desse tipo de obra envolva a conservação do espaço de fronteira, entre o imóvel e o logradouro, ou seja, do espaço que separa (e também une) a propriedade pública e a propriedade privada. Nesse sentido, a fachada, o muro, o jardim e o passeio público são elementos fundamentais para essa análise.

O passeio público, elemento de mediação entre a rua e a casa, recebeu um tratamento diferenciado para efeito de análise, sendo captado através de visitas ao entorno das obras e registro fotográfico, não constando dos questionários utilizados no *survey*. Observou-se que a maioria desses passeios públicos encontrava-se em bom estado de conservação e limpeza. Supõe-se, então, que a construção das obras de infra-estrutura e a conseqüente melhoria do

espaço físico possam ter trazido motivação para que os moradores pavimentassem os passeios e cuidassem da sua limpeza.

Como resultado da análise do estado de conservação dos imóveis, a partir dos dados obtidos no *survey*, observou-se que a maioria dos imóveis do entorno do Complexo das Avenidas se encontra em bom estado de conservação na sua área externa. Já no entorno do Complexo das Ruas registrou-se o fato de que 67,1% dos imóveis não possuem pintura e 81,0% não possuem jardim. Na mesma obra observa-se uma concentração do estado de conservação entre o Regular e o Mau estado. Verificou-se que tal fato tem relação com o baixo poder aquisitivo da população da região. A partir desta constatação, pode-se inferir que o baixo poder aquisitivo da população do entorno do Complexo das Ruas justifique o grande número de imóveis sem pintura. Entretanto, é importante registrar que 30% dos proprietários pintaram seus imóveis após a execução da obra do OP.

Ao se relacionar o tempo de moradia e os imóveis que sofreram reforma depois da obra, observa-se que 39,3% dos proprietários do entorno do Complexo das Avenidas fizeram pintura no imóvel após a execução da obra, o que pode ter ocorrido em função da melhoria no espaço físico trazida pela própria obra. Quando são comparadas as áreas no entorno das duas obras de infra-estrutura - Complexos das Avenidas e das Ruas - observa-se que o estado de conservação é melhor no entorno do Complexo das Avenidas, fato que pode ser justificado pelo melhor nível socioeconômico dos moradores desta área.

A partir dos dados do *survey*, observou-se que apenas os moradores de 31% dos domicílios da amostra freqüentam o CAC. Destes, só os moradores de 2,7% dos domicílios participaram de mutirão para limpeza ou conservação do mesmo. A pesquisa realizada no entorno do Centro Esportivo Engenho Nogueira apontou que este é freqüentado pelos moradores de 76,7% dos domicílios. Entretanto, apenas 15% destes participaram de mutirão de limpeza ou conservação do imóvel. Apesar da baixa participação dos moradores na conservação e administração dos espaços de Convivência, os registros fotográficos de 2005 demonstraram o bom estado de conservação e limpeza dos imóveis e do seu entorno. Pode-se inferir que a população não se aproprie destes espaços públicos a ponto de trabalhar na sua conservação e limpeza, mas preserve o espaço de esporte e lazer conquistado.

Assim, em relação à categoria “conservação”, observou-se que esta ocorre de forma efetiva nas áreas de estudo. É claro que não se pode afirmar que a conservação seja uma consequência direta da execução da obra, mas pode-se inferir que as transformações físicas, econômicas e sociais decorrentes da obra têm um impacto positivo na qualidade de vida da população¹⁰, a qual se reflete na apropriação desse espaço de forma emancipatória. A

conservação envolve aspectos de ordem prática – manutenção e limpeza – mas pode envolver também aspectos emocionais. Para entender a relação afetiva existente entre a população que demanda uma obra e o espaço que representa a materialização desta demanda considerou-se válido incluir a categoria “cuidado” na análise dos espaços produzidos a partir do OP.

2ª) Cuidado - Caráter simbólico da obra (afetividade e referência):

Três linhas de análise foram adotadas ao se investigar as obras de infra-estrutura: a primeira se refere ao estado de conservação do imóvel; a segunda se refere ao tipo de reforma executado pelos proprietários em seus domicílios; e a última se refere à avaliação que a população faz do empreendimento construído via OP.

A primeira linha de análise (estado de conservação) já foi discutida na categoria anterior. A segunda linha adotada para análise do indicador de “cuidado” refere-se ao tipo de reforma executada. O objetivo principal era detectar se a execução da obra do OP (construção do espaço público) servira de incentivo para melhoria do espaço físico privado. Buscava-se também entender o tipo de reforma que foi executado pelo morador. Observou-se que 47,5 % dos imóveis do entorno do Complexo das Avenidas e 51,9% do entorno do Complexo das Ruas passaram por algum tipo de reforma, o que pode significar cuidado com o domicílio.

Considerou-se que a reforma de um imóvel pode ocorrer por diversos fatores: manutenção, necessidade de mais espaço físico (no caso de ampliação do grupo familiar: nascimento ou casamento), regularização, catástrofes (enchentes, vendavais), etc. Mas pode também ocorrer porque o proprietário gosta de seu imóvel e cuida bem dele. Considerando-se que um imóvel não necessite de pintura para durar ao longo do tempo e que a pintura implica custo financeiro, entende-se que esse tipo de reforma – pintura - é o que melhor pode significar o cuidado com o imóvel.

Para a obra do Complexo das Avenidas, os dados apontam que 28% dos imóveis não possuem pintura. Destes, apenas 5,9% foram construídos depois da obra, fato que nos leva a inferir que a melhoria no espaço público está se refletindo no espaço privado. Já para a obra do Complexo das Ruas, os dados do *survey* apontaram que 47,5% dos imóveis não possuem pintura, e que destes imóveis apenas 10% foram ocupados depois da obra. Considerando-se a baixa condição socioeconômica da população desta área, pode-se inferir que a obra do OP parece ser um estímulo para a melhoria nas moradias.

Observou-se também que 60% dos imóveis que apresentam pintura em bom estado são ocupados há 16 anos ou mais e 40% dos imóveis com pintura em ótimo estado de conservação são ocupados há cerca de 10 anos, o que certamente demonstra cuidado com o imóvel.

Quando são analisados conjuntamente os imóveis nas duas áreas de estudo, observa-se que, tanto para os domicílios que se localizam no entorno da obra do Complexo das Avenidas como para os domicílios localizados no entorno da obra do Complexo das Ruas, o grau de cuidado nas faixas de Baixo a Regular encontra-se em mais de 65% dos domicílios. Outro dado relevante para a apropriação dos espaços conquistados via OP é que, se somarmos o número de domicílios que apresentam o grau inferior de cuidado (Péssimo) nas duas áreas, observamos que apenas 21% dos moradores não cuidam de seus imóveis.

Os dados do *survey* mostraram a existência de reformas diversas em cerca de 10% dos imóveis ocupados mais recentemente, o que pode apontar para um processo de indução de melhoria a partir da obra do OP. Tal fato se reforça quando se verifica que 27% da construção de muro nos imóveis do entorno do Complexo das Ruas (área de menor padrão socioeconômico) ocorreram após a execução da obra do OP.

Como já foi mencionado anteriormente, para as obras de espaço de convivência os dados do *survey* apontaram que apenas os moradores de 31% dos domicílios pesquisados freqüentam o CAC Serrano. Destes, só os moradores de 2,7% dos domicílios participaram de mutirão para sua limpeza ou conservação. Já o Centro Esportivo Engenho Nogueira é freqüentado pelos moradores de 76,7% dos domicílios. Entretanto, apenas 15% dos moradores destes domicílios participaram de mutirão de limpeza ou conservação do imóvel. Esse número tão inexpressivo de envolvimento no cuidado desses Centros pode significar que a apropriação do espaço público, em seu sentido pleno, ainda está muito longe de ser alcançada. A população ainda está aprendendo a participar no processo de escolha das obras, no acompanhamento e fiscalização das mesmas, mas está muito longe de se tornar gestora dos espaços que conquista.

Uma questão específica foi incluída nos questionários do *survey* de referência para investigar a avaliação que a população faz das obras executadas. Foram dadas notas de 0 a 10 para o impacto que a obra teve na região. Constatou-se que a população residente no entorno das quatro obras avaliou o empreendimento como positivo. Tal resultado era esperado, em função da melhoria significativa que as áreas de estudo apresentaram após a execução das obras do OP. A avaliação positiva (nota > 8) foi detectada em 72% dos domicílios do entorno do Centro Esportivo, em 66% dos domicílios do entorno do CAC Serrano, em 77% dos domicílios do entorno do Complexo Viário das Avenidas e em 90,1% dos domicílios do entorno do Complexo das Ruas¹¹. Esta avaliação tão positiva, somada às demais análises já feitas sobre o indicador “cuidado”, permite que se infira que a população que participa na escolha de uma obra valoriza sua conquista, gosta dos resultados obtidos e se apropria do

espaço construído de forma emancipatória: no sentido de conservar, cuidar e melhorar tal espaço.

Considera-se, então, a afetividade como forma de apropriação. Nesse sentido, a possibilidade de escolher qual espaço será construído através do processo do OP pode significar um primeiro passo em direção à apropriação desse espaço. Passar da apropriação afetiva e simbólica para a apropriação em termos de usufruto e de gestão desse espaço implica percorrer os difíceis caminhos da conquista de direitos, da percepção das possibilidades e potencialidades de interação que cada espaço público, no sentido físico e no sentido político, carrega.

3ª) Utilização do espaço construído através do processo do OP

A utilização é a forma mais simples de apropriação de um espaço físico. Entretanto, ao se investigar como se dá a utilização dos espaços públicos muito pode ser revelado sobre as relações e hábitos dos seus usuários. Acredita-se que o espaço assuma sua identidade pelo uso (HERTZBERGER, 1999, p.152). Buscando entender a identidade dos espaços produzidos através do OP, foram incluídas questões específicas no *survey* sobre a utilização dos espaços de convivência. Quanto à utilização dos espaços produzidos através de obras de infraestrutura, acredita-se que o ato de residir naquele local já implique sua utilização.

Investigou-se qual é o tempo de moradia por domicílio. Entende-se que quanto maior o número de domicílios cujos moradores já residiam no entorno da obra e que ali permanecem, maior a utilização da obra e, portanto, maior a sua apropriação. As respostas apontaram que os moradores de apenas 13% dos domicílios existentes no entorno do Complexo das Avenidas e 18,7% no entorno do Complexo das Ruas passaram a residir nessas regiões após a execução da obra. Assim infere-se que a apropriação dos espaços, a partir da categoria do uso, é feita pela maioria da população residente, desde a execução das obras.

Ao se relacionar a utilização dos espaços de convivência e a participação da população no processo do OP relativo à obra, notou-se que 36,7% dos domicílios do Engenho Nogueira participaram, enquanto registrou-se a participação de apenas 6,8% dos domicílios do Serrano. Percebe-se, então, que existe uma correlação entre participação e utilização, ou seja, apropriação. A população que mais participa do processo de escolha da obra tende a se apropriar melhor do espaço conquistado.

4ª) Permanência no local após execução da obra

Historicamente, os processos de melhoria do espaço urbano através de obras de infraestrutura ou de construção de equipamentos comunitários implicaram valorização fundiária e, por conseqüência, expulsão das populações socioeconomicamente vulneráveis. Assim, outro

aspecto que se apresentou como relevante para esta análise foi a **permanência da população** após a realização da obra. Apesar da possibilidade de permanência no domicílio ocorrer por falta de alternativa de se buscar melhores condições de moradia, entende-se que a satisfação com a qualidade de vida alcançada a partir da execução da obra do OP seja motivação para que a população busque superar dificuldades financeiras trazidas por aumento de custos de aluguel e de IPTU, as quais normalmente ocorrem em consequência da valorização imobiliária sofrida por uma região.

A partir dos dados do *survey*, é possível verificar que, no entorno do Complexo das Avenidas, 85,2 % dos moradores dos domicílios investigados já residiam no local quando a obra foi executada em 2000 e ali permaneceram até outubro de 2005. (data da realização do *survey*). Também no entorno do Complexo das Ruas os dados são bastante significativos: 81,3% dos domicílios já estavam ocupados por seus atuais moradores em janeiro de 2002 (data de conclusão dessa obra) e que estes permaneceram no local até a data de realização do *survey*.

Entrevistas informais com alguns moradores dessas áreas apontaram o esforço que a população faz para se manter na área valorizada pela execução da obra. Tal esforço é real, pois os dados do IPTU mostraram que 73% dos terrenos do entorno do Complexo das Avenidas tiveram um aumento superior a 50% em seu valor venal em um período de cinco anos. Para o mesmo período, 60% desses imóveis tiveram aumento do IPTU. No entorno do Complexo das Ruas, 45% dos terrenos tiveram um aumento superior a 50% em seu valor venal em um período de cinco anos e 37% sofreram aumento da alíquota do IPTU no mesmo período. Os dados do IPTU confirmam a valorização imobiliária para as quatro áreas de estudo. Ao se relacionar esses dados com os dados do *survey*, confirma-se o pressuposto da permanência da população nas áreas do entorno das obras do OP, apesar da valorização imobiliária. Nesse sentido, é efetiva a apropriação desses espaços em termos de permanência no local após a execução da obra do OP.

5 - Considerações finais

Em Belo Horizonte, conferiu-se na realidade o que vem sendo analisado por diferentes autores sobre as principais limitações do OP no que se refere: ao montante de recursos alocados, às assimetrias de informação e de poder decisório, à dificuldade da população para se inserir em processos de planejamento e gestão participativos. No caso específico das quatro obras estudadas neste trabalho, observou-se que em relação à primeira limitação (recursos

financeiros) existiu uma forma de se minimizar tal problema aprovando-se grandes obras, em etapas, em ciclos consecutivos do OP, como foi feito no caso do Complexo das Avenidas. Entretanto, para que a comunidade conseguisse que uma mesma obra fosse escolhida em vários ciclos do OP foi necessária a superação dos outros dois limites: a população teve que se organizar e obter as informações necessárias para convencer os delegados - representantes eleitos pela comunidade - de outros bairros sobre a necessidade de se dar continuidade à obra já iniciada no ciclo anterior. Para que as comunidades do Bairro Dom Bosco e da Vila Califórnia, conseguissem a execução destas obras de grande porte foi necessária uma mobilização organizada e contínua da população por um período de quase cinco anos.¹²

A análise da apropriação, especificamente aquela feita pela população dos espaços urbanos do entorno das quatro obras estudadas, permitiu uma observação sistemática do processo do OP no que se refere à atuação dos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte e da população. Tal análise reforça o pressuposto de que a qualidade do espaço construído pode ser definida de forma conjunta pela população e pelo executivo municipal. Percebe-se, então, o OP como uma criação democrática que possibilita um exercício de compartilhamento de poder decisório, um aprendizado de cidadania¹³ e uma aproximação entre população e burocracia estatal. Apesar de se conhecer e considerar todas as limitações do processo do OP, acredita-se que seu desenvolvimento tem possibilitado importantes mudanças institucionais no sentido de se buscar a operacionalização e a otimização de recursos humanos e financeiros¹⁴.

A investigação e o tratamento sistemático dos dados do *survey* apontaram que, quando a população tem a opção de decidir pela alocação dos recursos públicos em uma determinada obra, acompanha e fiscaliza a execução desta obra – aqui entendida como a materialização de uma demanda popular –, ela se apropria, em um primeiro momento, de uma nova forma de relacionamento com a administração municipal para, em seguida, se apropriar do espaço que foi construído de forma participativa.

As obras conquistadas pela população significam melhoria para a região, tanto no entorno das obras de infra-estrutura e urbanização de vilas - transporte, saneamento básico, salubridade, imagem urbana – como no entorno das obras de espaço de convivência - sociabilidade, saúde, educação, lazer, fortalecimento das relações comunitárias. Ao se analisar as obras nos espaços urbanos pesquisados, num corte longitudinal através dos registros fotográficos e das evidências empíricas apontadas pelo *survey*, verificou-se uma sensível melhoria nos aspectos acima considerados. Infere-se que tais transformações ocorridas podem

significar uma relativa melhoria na vida da população local. A ampla aprovação da população às obras do OP detectada nas respostas ao questionário confirma tal inferência.

O exercício de democracia e a mudança institucional trazidos pelo OP, podem significar um importante passo em direção ao Planejamento Participativo. O que há vinte anos era apenas utopia, começa a ganhar forma e projeção na medida em que a população consegue deliberar sobre a alocação de recursos que se materializam em qualidade de vida. A apropriação da qualidade alcançada parece ser a consequência da oportunidade de decisão sobre o espaço que habita e que é de todos. Infere-se então que, em um quadro de muitas necessidades e algumas demandas da população atendidas, quando a população escolhe uma obra, esta tem um significado de melhoria de sua qualidade de vida. A população, então, sente-se responsável para conservá-la, dela se utiliza, e permanece no local para usufruir do bem conquistado, completando o ciclo da participação social pela inclusão em todo o processo: do projeto ao usufruto. O benefício obtido no espaço urbano deixa de ser uma concessão para ser uma conquista.

Apesar das limitações e incertezas aqui apontadas, entende-se que, na busca de atendimento das demandas da população por melhores condições de vida – ou por *qualidade de vida* –, é fundamental se considerar o processo de elaboração de políticas públicas como um *processo de aprendizado social* (HALL, 1996). Tal aprendizado, somado à capacidade técnica e à valorização dos saberes locais, pode apontar para a possibilidade de se produzir Políticas Públicas mais eficientes¹⁵ e, conseqüentemente, cidades mais democráticas.

¹ MURTA, Anamaria S. *Projeção inversa: da prática do orçamento participativo à apropriação do espaço urbano*. 2006. 229p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Cidades) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. *Survey* desenvolvido para a dissertação cujo objeto foi: o estudo da apropriação do espaço urbano gerado a partir das obras definidas através do processo do OP de Belo Horizonte, no período compreendido entre 1994 e 2004.

² Pode ser também que Lefebvre se referisse aos processos de redução e síntese de demandas nos termos conceituados por Easton como *homogeneização de demandas* (EASTON, 1968, p. 167).

³ Considera-se que “os mecanismos de delimitação de escolhas, incluindo escolhas contratuais, refletem uma distribuição de poder” (LEVI, 1991, p.83).

⁴ Reforça esse ponto a consideração de Alencar (2004, p. 325) sobre a burocracia formada por especialistas: “o conhecimento [...] desempenha um papel crucial no seu poder decisório, no qual grupos que monopolizam informações privilegiadas tendem a ter maior influência, seja através de sugestões de cursos a serem tomados, seja através da legitimação de ações”.

⁵ Fonte: Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) - janeiro de 2005.

⁶ Dados da pesquisa realizada pela PBH e apresentada por GOMES, Maria A. (2005, p. 49-65) em publicação comemorativa dos 10 anos do OP.

⁷ Fonte: Gerência de Tributos Imobiliários (GETI) e Gerência de Arrecadação Tributária (GCAT) – Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) – 2005. Segundo MARICATO (2001, p.91) o IPTU é central para o financiamento das cidades, porém na América Latina ele não é valorizado como instrumento fiscal e de justiça urbanística.

⁸ Para definição do padrão habitacional, a Secretaria da Fazenda da PBH utiliza-se de parâmetros definidos pelo Decreto Municipal 10.925/2001 que estabelece critérios para determinação do padrão de acabamento do imóvel construído. O padrão é avaliado em uma escala que varia de P=popular, B=baixo, N= normal, A= alto a L=luxo.

⁹ Decreto Municipal 11.988 de 17 de março de 2005, o qual determina que a manutenção da infra-estrutura é atribuição das Gerências Regionais de Manutenção.

¹⁰ Essa constatação é confirmada pela pesquisa desenvolvida pela Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral da PBH, apresentada por GOMES (2005), a qual aponta que 69,65% dos delegados consideram que a qualidade de vida melhorou depois do OP.

¹¹ Esses dados confirmam a pesquisa desenvolvida pela Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral da PBH, apresentada por GOMES (2005), a qual aponta que apenas 4,79% dos delegados (representantes eleitos pela comunidade) fizeram uma avaliação negativa das obras do OP.

¹² Acredita-se que atores que já tenham experiência em mobilizações políticas, são mais propensos a se envolver no processo do OP (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004, p. 299). A mobilização popular da Vila Califórnia é reconhecida pela administração municipal e pelos estudiosos dos movimentos populares em B.H.

¹³ Este tema é discutido por GOHN (2001, p.43).

¹⁴ Considera-se a possibilidade de superação das limitações de ordem burocrática apontadas por Bava (2001, p.31), Grau (1998, p. 103-104) e Jacobi (2002, p.310) além daquelas que se referem à população e foram apontadas por Lindblom (1981, p.88), Santos Junior (2004, p.50) e Somarriba & Afonso (1984, p.108), entre outros.

¹⁵ Para ampliar esta reflexão ver: TENDLER (1999. p.33-71).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Railssa. Informação, conhecimento e burocracia. *Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política*. n.1, São Paulo, p.311-328, 2004.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano11, n. 31, Jun. 1996, p. 44-66.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, n.39, p.149-174, 1997. (Revista quadrimestral).

_____, Leonardo. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. In: AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo (Org.). *Orçamento Participativo - Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p.197-222.

EASTON, David. *Uma Teoria de Análise Política*. Tradução Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968. p. 143-183.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Maria Auxiliadora. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de Planejamento da Gestão Democrática. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo B. (Orgs.). *Orçamento Participativo: Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

GRAU, Nurial Cunill. Repensando o público através da sociedade. In: GRAU, Nurial Cunill (Org.) *Nova formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan, 1998. Cap. 2, p. 64-112

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C.R. Political Science and the three new institucionalisms. *Political Studies*. Vol. XLIV, p. 936-957, 1996.

HERTZBERGER, Herman. *Lições de arquitetura*. 2.ed, São Paulo: Martins Fontes Editora Ltda, 1999.

HOUTZAGER, Peter; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004. p. 257-322.

JACOBI, Pedro. *Políticas Sociais e Ampliação da cidadania*. 2.ed. São Paulo: FGV, 2002.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. UFMG, 2002. 178 p.

LEVI, Margaret. Uma Lógica da Mudança Institucional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.79 – 99, 1991.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LYNCH, Kevin (1994[1981]): *Good City Form*. Cambridge (MA): The MIT Press.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

NAVARRO, Zander. “O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico“. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Org.). *Inovações democráticas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p.13-33

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, 2000, p. 575- 600.

SCHWARTZMAN, Simon. Seminário sobre Política de Desenvolvimento Social. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza: v. 5, n. 2, p. 101-111, 1974.

SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and mothers: the political origins of social policy in United States*. Harvard: Harvard University Press, 1995.

SOMARRIBA, Maria das Mercês; AFONSO, Mariza. Movimentos Urbanos e Estado: Novas Tendências. In: SOMARRIBA, Maria das Mercês; VALADARES, M.G.; AFONSO, Mariza. *Lutas Urbanas em Belo Horizonte*. Petrópolis: Vozes, 1984, p.85-109.

SOUZA, Marcelo. *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TENDLER, Judith. Mitos da Reforma do Estado e a Descentralização: Conclusões de um Estudo de Caso no Brasil. In: MELO, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Ed. Massangana, 1999. p.33-71.