

A MEDIAÇÃO COMO VIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE REURBANIZAÇÃO

MEDIATION AS A ROUTE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN REDEVELOPMENT PUBLIC POLICIES

Adriana Goulart de Sena Orsini¹

Nathane Fernandes da Silva²

RESUMO: O artigo que será apresentado traz a questão da implantação sustentável de políticas públicas de reurbanização em contextos de alta vulnerabilidade social, através da metodologia inclusiva, pedagógica, transformadora e emancipadora da mediação. O estudo realizado partiu de uma análise geral da necessidade de políticas públicas sustentáveis que garantam a realização de direitos, especialmente aquelas voltadas a alterações nos espaços urbanos informais, por meio de remoções, reassentamentos, construção de vias e de equipamentos públicos. A seguir, trouxe-se o exemplo do Programa Vila Viva, política de reurbanização de vilas e favelas de Belo Horizonte, de modo a se discutir sua implantação e seus efeitos nas comunidades que receberam tal programa. A partir da técnica metodológica do estudo de caso, buscou-se explicitar a metodologia da mediação comunitária não apenas como via de solução de conflitos, mas, principalmente, como instrumento de participação popular na implantação de políticas públicas de caráter sociourbano, de modo a torná-las mais sustentáveis e adequadas aos anseios das comunidades, resguardando seus direitos e promovendo a dignidade da pessoa humana em regiões marginalizadas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas de Reurbanização. Sustentabilidade. Mediação.

ABSTRACT: The paper to be presented brings the issue of sustainable deployment of redevelopment public policies in areas of high social vulnerability through inclusive, educational, transformative and emancipatory mediation methodology. The study started with an overview of the need for sustainable public policies that ensure the realization of rights, especially those related to changes in urban informal areas through removals, relocations, construction of roads and public facilities. Then brought up the example of the Vila Viva Program, redevelopment policy of villages and slums of Belo Horizonte, in order to discuss its implementation and its effects on communities that received such a program. Based on the methodological technique of case study, we attempted to clarify the methodology of community mediation not only as a means of conflict resolution, but mainly as an instrument of popular participation in the implementation

¹ Professora Doutora da Faculdade de Direito da UFMG, Juíza Federal do Trabalho, Coordenadora do Programa Pólos de Cidadania – UFMG, Coordenadora do Programa RECAJ UFMG, Membro do Comitê Gestor da Conciliação no CNJ, Juíza Auxiliar da Comissão de Acesso à Justiça no CNJ.

² Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Geras – UFMG. Bolsista CAPES/REUNI. Mediadora de Conflitos. Integrante do Programa RECAJ UFMG.

of socio urban public policies, in order to make them more sustainable and appropriate to the concerns of the communities, protecting their rights and promoting human dignity in marginalized regions.

KEYWORDS: Redevelopment Public Policies. Sustainability. Mediation.

1. Introdução

O presente artigo pretende relacionar a temática da sustentabilidade das políticas públicas de alteração do espaço urbano, perpassando por seus impactos sociais, causadores, muitas vezes, de conflitos entre a população e os entes estatais. A ideia a ser discutida é a questão do acesso à justiça – compreendido enquanto acesso a um ordenamento jurídico efetivo e justo – e da proteção dos direitos humanos em face das políticas de desenvolvimento sociourbano, propondo uma aliança entre direito, progresso e sustentabilidade, por meio da metodologia inclusiva, pedagógica e emancipadora da mediação.

O avanço socioeconômico traz consigo impactos das mais diversas ordens, positivos e negativos. A preocupação em aliar desenvolvimento e sustentabilidade vem ganhando força nos últimos anos, quando se passa a observar que a garantia de proteção e preservação do meio ambiente tornou-se alvo das discussões que envolvem o desenvolvimento nacional e mundial.

No entanto, para além da questão ambiental como foco central do desenvolvimento sustentável, outras questões merecem ser levantadas e amplamente discutidas, principalmente na seara acadêmica. Os impactos advindos do crescimento socioeconômico já envolvem outros aspectos mais complexos, que dizem respeito não apenas ao meio ambiente, mas também, e principalmente, à qualidade de vida das pessoas e dos grupos. Um Estado Democrático de Direito que se pretenda sustentável deve prezar pela proteção e garantia dos direitos humanos, visando sempre à dignidade da pessoa humana como escopo fundamental a ser atingido.

O Brasil cresceu e vem crescendo significativamente no patamar econômico mundial, sem, contudo, concretizar os princípios constitucionais que promovam a dignidade da pessoa humana – cerne da Constituição da República de 1988 –, por meio de políticas públicas suficientes a melhorar as condições de vida de sua população, especialmente àquela que possui forte histórico de exclusão e que permanece em constante risco social. Nesse sentido, ressalta-se o questionamento de Miracy Barbosa de Sousa Gustin:

É bastante estranho imaginar que países podem ter suas economias consideradas como em crescimento bastante razoável, apresentando índices inclusive um pouco acima – em termos percentuais – daqueles obtidos para a economia global, quando praticamente metade de sua população encontra-se em estado de pobreza e de indigência. Para quem se destinou esse desenvolvimento? (GUSTIN, 2005, p.183)

Não se pode deixar de afirmar que o Estado brasileiro tem se preocupado com a promoção de políticas públicas, como a criação do programa federal Bolsa Família, que proporciona transferência direta de renda à população economicamente prejudicada. Além deste exemplo, políticas públicas reurbanizadoras – objeto do presente estudo – que objetivam proporcionar melhores condições de vida e moradia a comunidades marginalizadas, vêm sendo implantadas junto aos grandes centros urbanos pelas gestões municipais, em parceria com o governo federal, como via de desenvolvimento comunitário e das próprias cidades.

Tais políticas, no entanto, modificam definitivamente a vida das pessoas e a cena urbana, através de remoções, reassentamentos, construção e ampliação de vias, o que causa impactos sociais pouco estudados e insuficientemente analisados de forma crítica. O que se quer ressaltar é que, por vezes, as políticas públicas idealizadas pelo Estado não são pensadas nem realizadas de modo sustentável³, e acabam por violar os direitos de parcela da população. A participação popular precária na implantação destas políticas públicas é uma das causas do desenvolvimento pouco sustentável promovido em regiões socioeconomicamente excluídas.

Na cidade de Belo Horizonte vem sendo implantada uma política municipal de reurbanização de vilas e favelas – o Programa Vila Viva – que atinge milhares de moradores e afeta substancialmente o cenário da cidade, atuando nas esferas urbanística, jurídica e socioeconômica. Diversas comunidades já receberam o programa, e os impactos causados pelo mesmo são de diversas ordens.

A partir da técnica metodológica do estudo de caso, serão apresentados casos de dois aglomerados de favelas em que houve a implantação do Programa Vila Viva em Belo Horizonte: o Aglomerado da Serra e o Aglomerado Santa Lúcia. Diante da experiência vivenciada em ambos os locais pela equipe do Programa Pólos de Cidadania, atividade de ensino, pesquisa e extensão

³ Por políticas públicas sustentáveis entende-se a elaboração e execução de projetos e intervenções pelo Poder Público que possibilitem melhorias efetivas para a população, levando-se em consideração não apenas a preservação do meio ambiente, mas também questões sociais, culturais, econômicas, e urbanísticas, dentre outras. As políticas públicas devem visar o conjunto da população, sob pena de se tornarem perversas e excludentes para determinados grupos. A sustentabilidade destas políticas se encontra no respeito ao pluralismo e à participação social nas etapas do processo.

da Universidade Federal de Minas Gerais, poderá verificar-se que a mediação – enquanto meio complementar de resolução de conflitos e de acesso à justiça – pode ser um importante instrumento de proteção aos direitos humanos na implantação destas políticas urbanizadoras, bem como um caminho para se promover a sustentabilidade das cidades.

O que se pretende demonstrar, portanto, é o uso da metodologia da mediação na implantação de políticas públicas de reurbanização em comunidades socioeconomicamente excluídas, tanto como canal efetivo de diálogo entre população e poder público, como meio extrajudicial e não-adversarial de resolução de conflitos, baseado no diálogo, na intercompreensão e na inclusão dos sujeitos na tomada de decisão. A mediação pode ser uma ferramenta para se promover a sustentabilidade das intervenções públicas de caráter sociourbano, garantindo os direitos dos atingidos e seu acesso à justiça, bem como fomentando o exercício da cidadania e a participação popular nos rumos da cidade.

2. Políticas Públicas de Reurbanização e a Sustentabilidade das Grandes Cidades

Os grandes centros urbanos brasileiros definitivamente não cresceram de forma ordenada e organizada. Por mais que se buscasse o planejamento das cidades, muitas delas se ampliaram à revelia de projetos, criando espaços informais que abrigam inúmeras pessoas. É o que se visualiza na pesquisa realizada pelo Programa Pólos de Cidadania:

A produção das cidades brasileiras por meio de mecanismos informais, que distorcem o processo de produção do espaço urbano, passou a ser, muito mais do que uma exceção, a regra, constituindo-se assim em um fenômeno estrutural. Atualmente, a informalidade está presente na maior parte da rede urbana brasileira. Segundo a pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2000), os assentamentos irregulares estão presentes em quase 100% das cidades brasileiras, abarcando mais de 500.000 habitantes. De forma mais desagregada, podem ser identificados em 80% das cidades que tem entre 100 e 500 mil habitantes e, de forma surpreendente, em 30% dos municípios com menos de 20 mil habitantes. (VIANA, 2011, p. 10-11)

O que se observa é que a informalidade tornou-se uma realidade presente na maior parte dos municípios do Brasil. Nestes espaços informais se observa grande violação de direitos, como ausência de moradia digna, falta de saneamento básico, transporte público, educação e saúde, dentre tantos outros. A ausência de dignidade da pessoa humana e do estímulo ao desenvolvimento sustentável nestas localidades afastam os anseios do Estado Democrático de

Direito de proteção dos direitos humanos e de garantia do acesso à justiça, compreendido como direito da população de ver suas questões analisadas pelo Estado, ser ouvida por este e, simultaneamente, usufruir de modo satisfatório dos serviços públicos (SENA, 2010, p. 157).

Dizer do crescimento e desenvolvimento das cidades importa necessariamente em preocupar-se com a construção no presente e no futuro de um ambiente urbano saudável e sustentável, não somente sob o viés do meio ambiente, mas também nas questões culturais, de participação popular, garantia de direitos e acesso à justiça, dentre outros. Direito de todos e dever primordial do Estado, a sustentabilidade das cidades deve ser pauta central das políticas públicas voltadas aos municípios, de modo a promover o bem-estar de todos os atores sociais. É como afirma Mila Batista Leite Corrêa da Costa:

O tema “sustentabilidade” consolidou-se, a partir da década de 80, como conceito bem delineado, *a priori*, na seara ambiental. No bojo da discussão sobre “desenvolvimento sustentável”, o modelo desenvolvimentista tradicional passou a ser repensado, a partir de reformulações substanciais, nascendo um novo marco axiológico relacionado à gestão pública, pautada pelo equilíbrio e pelo redesenho institucional, social, jurídico e cultural: a sustentabilidade surgiu como o dever de promover o bem-estar próprio e de terceiros, no presente e no futuro, em uma abordagem social, econômica, ambiental, ética e jurídico-política. (COSTA, 2012, p. 42)

Fato é que algumas políticas públicas vêm sendo adotadas no intuito de se promover a reurbanização e a regularização fundiária destes espaços informais, tendo também por objetivo melhorar as condições de vida das comunidades em trajetória de risco social. Entretanto, o que ocorre em boa parte das intervenções é que a população local ou não é consultada ou quando é, não é verdadeiramente escutada. Não menos comum é a realização de projetos que não atendem às comunidades, sendo implantados de forma autoritária, imposta e não dialogada. O desenvolvimento sustentável não é observado, e as intervenções de reurbanização acabam, por vezes, desrespeitando os direitos dos moradores e agravando a situação socioeconômica dos mesmos.

Alguns exemplos ilustram esta situação, como é o caso da Zona Leste do município de São Paulo. Tal região recebeu investimentos em massa do poder público na década de 1970, justamente por representar uma elevada expressão eleitoral, tornando-se alvo dos interesses dos políticos paulistanos. Os recursos possibilitaram a construção de uma boa infraestrutura para a região, mas não foram suficientes para que toda a população permanecesse no local que passou pelas intervenções de melhorias urbanísticas, levando o excedente populacional a se alojar em

invasões e favelas na região (ALMEIDA *et al.*, 2008, p.123).

Ainda em relação à Zona Leste, a vinte e cinco quilômetros do centro de São Paulo, foi construída uma grande área de conjuntos habitacionais como política pública para realocar a população pobre de outras regiões do município e diminuir o déficit da habitação (ALMEIDA *et al.*, 2008, p. 115). A região, denominada “Cidade Tiradentes”, representou uma perda significativa para seus novos moradores, uma vez que as pessoas acabaram sendo extremamente distanciadas de seus respectivos trabalhos e empregos, elevando os custos com transporte e proporcionando queda na qualidade de vida:

Cidade Tiradentes tem um emprego a cada 398 indivíduos, o que tem por resultado o desgastante deslocamento diário de milhares de pessoas em direção às regiões centrais, o qual chega a demorar de quatro a cinco horas por dia no percurso casa-trabalho-casa, por meio de ônibus, trem, metrô e van (ou perua).

[...]

Uma ideia generalizada sobre Cidade Tiradentes é a de que o distrito é um “*depósito de gente*”. Removidos de outras favelas da cidade, beneficiados por programas habitacionais do governo, pessoas que não conseguem pagar o custo de vida de outros bairros. Ainda que haja exceções, o “*ir morar na Cidade Tiradentes*” quase sempre representou uma das últimas opções, quando a possibilidade de se manter em locais mais ou menos distantes do Centro, onde o custo de vida é mais alto, já não era mais factível. (ALMEIDA *et al.*, 2008, p. 116)

Os relatos apontam que Cidade Tiradentes se assemelha a uma grande favela de conjuntos habitacionais, construídos por meio de projetos arquitetônicos arcaicos, que não atendem às demandas da população e acabam por ferir o direito à cidade de seus moradores. Em conformidade com as anotações de Ronaldo de Almeida, Tirajú D’Andrea e Daniel de Lucca,

ao promover políticas sociais de habitação num lugar extremamente distante das centralidades e dos principais espaços urbanos dotados de benefícios públicos e oportunidades de trabalho, o poder público realiza política de inclusão ao mesmo tempo que reforça a segregação já existente nas cidades. (ALMEIDA *et al.*, 2008, p. 124)

De acordo com o estudo realizado, pode-se, em parte, concluir que políticas urbanizadoras nem sempre são realizadas de modo sustentável, não representando de fato uma possibilidade de efetivação dos direitos humanos em regiões periféricas, de grande desigualdade e exclusão socioeconômica. Por vezes, as ações de desenvolvimento executadas pelos governos, especialmente aquelas voltadas para urbanização e melhoria de infraestrutura de vilas e favelas, possuem um caráter ambíguo e paradoxal: ao mesmo tempo em que promovem melhorias para alguns, acabam por gerar ainda mais precariedade para outros, caracterizando-se como políticas

públicas de segregação e precarização.

O Programa Vila Viva, em Belo Horizonte, é outro exemplo de política pública reurbanizadora que apresentou um caráter dúplice em certas comunidades: ao mesmo tempo em que proporcionou melhorias efetivas nas condições de vida de pessoas que viviam em risco social elevado, também acabou por agravar a situação de uma minoria, que se viu forçada a buscar novos modos de sobrevivência, ainda mais precários que o anterior. A falta de diálogo e de canais de comunicação entre poder público e comunidade está dentre as causas do insucesso de parte do Programa, em algumas localidades.

3. A experiência de Belo Horizonte: o Programa Vila Viva

O Programa Vila Viva é uma política pública de reurbanização de vilas e favelas realizada pela prefeitura de Belo Horizonte em parceria com o Estado de Minas Gerais e a União. Realizando três espécies de intervenção – a urbanística, a jurídica e a socioeconômica – o Vila Viva se propõe, essencialmente, a melhorar as condições de vida das populações que vivem em comunidades informais e marginalizadas.

De acordo com a prefeitura de Belo Horizonte⁴, o Programa Vila Viva tem como escopos a promoção social e o desenvolvimento comunitário por meio da realização de obras, do estímulo à educação sanitária e ambiental, e do acesso a alternativas de geração de trabalho e renda na própria comunidade. Além disso, alega-se que a implantação do Vila Viva pode contribuir fortemente para a diminuição da violência e da concentração do tráfico de drogas nessas localidades. Verifica-se, portanto, que o Programa Vila Viva pretende ser uma política pública de desenvolvimento sustentável, voltando suas ações para além da questão da regularização fundiária e urbanística.

Previamente à implantação do Vila Viva, a prefeitura, por meio da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), realiza um estudo diagnóstico nos locais que sofrerão as intervenções do Programa municipal. Tal estudo, denominado Plano Global Específico – PGE –, é realizado em três etapas: levantamento de dados, elaboração de um diagnóstico integrado dos

⁴ As informações gerais sobre o Programa Vila Viva podem ser encontradas num artigo escrito pelos próprios funcionários da prefeitura, que está disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=22546&chPlc=22546&viewbusca=s> Acesso em 31 de agosto de 2012.

principais problemas da área em estudo e, por último, definição das prioridades locais e das ações necessárias para atendê-las. Todas estas fases de elaboração do PGE preveem a participação popular por meio de Grupos de Referência, criados para que as lideranças comunitárias discutam a implantação das obras de modo a representar os interesses de toda a comunidade.

Conceituado como um programa de urbanização e inclusão social, as obras de infraestrutura previstas pelo Vila Viva são o alargamento de becos e criação de vias; a construção de conjuntos habitacionais para moradores que vivem em áreas de risco ou que são removidos em função das obras; a implantação de parques e equipamentos para esporte, lazer e cultura; a melhoria nas condições de saneamento básico; e a regularização fundiária, através de emissão de escrituras dos terrenos aos proprietários que recebem apartamentos em conjuntos habitacionais.

O Programa Vila Viva já foi implantado em diversas regiões de Belo Horizonte, sendo o Aglomerado da Serra, região centro-sul da cidade, o primeiro lugar que passou pelas intervenções do programa. No próximo tópico, será relatada a sua implantação nos Aglomerados da Serra e Santa Lúcia, a partir de experiências distintas vivenciadas na atuação do Programa Pólos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG.

4. Estudo de caso: a experiência do Programa Pólos de Cidadania em face da implantação do Programa Vila Viva nos Aglomerados da Serra e Santa Lúcia

O Programa Pólos de Cidadania é uma atividade de ensino, pesquisa e extensão criada em 1995 na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. É um programa multidisciplinar, que realiza vários projetos junto a populações marginalizadas, atuando em frentes diversas: geração de renda, regularização fundiária sustentável, proteção aos direitos da população em situação de rua, mobilização comunitária e mediação de conflitos.

O Programa Pólos possui dois Núcleos de Mediação e Cidadania (NMC), localizados no Aglomerado da Serra e no Aglomerado Santa Lúcia, em Belo Horizonte. Desenvolvendo suas atividades desde 2002, os NMC recebem demandas interindividuais e coletivas, passíveis de serem solucionadas pela metodologia da mediação (SILVA, 2010, p. 183-187). Tal metodologia, especialmente adequada pelo Programa Pólos para ser aplicada em comunidades vulnerabilizadas, consiste em solucionar conflitos por meio do diálogo e da intercompreensão, de modo a possibilitar que os envolvidos cheguem a uma solução sem interferência direta do

mediador. A metodologia da mediação se propõe a ser pedagógica e emancipadora, na medida em que contribui para o envolvimento e responsabilização direta dos mediandos na busca pela melhor solução para o conflito que estão vivenciando, exercendo sua participação ativamente.

No que diz respeito à implantação do Programa Vila Viva nos aglomerados onde as equipes do Pólos atuam, foi-se possível vivenciar duas realidades distintas: enquanto no Aglomerado da Serra a atuação do Pólos foi posterior à implantação do Vila Viva, restringindo-se à realização de uma pesquisa sobre os impactos socioeconômicos na vida dos moradores que sofreram com a intervenção, no Aglomerado Santa Lúcia a equipe do NMC pôde participar de grande parte do projeto das ações que seriam realizadas no local, envolvendo a comunidade e outros órgãos ativamente na busca por um plano de intervenção que atendesse aos anseios da população.

4.1. O Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra

O Programa Vila Viva começou a ser planejado para o Aglomerado da Serra em 2001, com a realização do Plano Global Específico (PGE), tendo as obras se iniciado em 2005. Em 2008, com o avanço significativo das obras, a equipe do NMC do Programa Pólos percebeu que as intervenções então iniciadas gerariam grandes impactos na vida dos moradores do local. Dessa forma, foi dado início a um estudo objetivando analisar os efeitos do Programa Vila Viva na condição socioeconômica dos moradores afetados pelas intervenções, sob a perspectiva dos próprios moradores (VIANA, 2011).

Por meio de entrevistas com os moradores, realizadas por amostragem, a equipe do Programa Pólos levantou alguns efeitos positivos e negativos advindos da implantação do Vila Viva no Aglomerado da Serra. Como efeito positivo, os moradores apontaram o fato de terem saído da favela, de poderem morar em bairros e terem a segurança da posse, além da erradicação de áreas de risco, da abertura de becos e ruas e da construção de vias. Já os efeitos negativos levantados foram a falta de participação popular nas etapas do processo, pois considerou-se que os Grupos de Referência foram insuficientes; a escassez ou ausência de melhorias para determinados locais; a falta de oportunidade para jovens; o abandono de praças antigas, locais públicos onde a população se encontrava e tinha como referência social; a falta de segurança e o aumento da violência; a falta de equipamentos de lazer em determinadas regiões; e a acumulação

de lixo e entulho em virtude da realização das próprias obras, e que não foram recolhidos ao final delas.

Para os moradores que foram indenizados, mas tiveram de ir morar em regiões distantes do Aglomerado, os efeitos negativos do Programa Vila Viva foram a baixa indenização recebida, a redução das mesmas no decorrer das obras e o fato de terem saído do Aglomerado, em razão da pouca oferta de trabalho na nova região de moradia e da distância da mesma em relação ao centro de Belo Horizonte. Já os moradores reassentados nas unidades habitacionais construídas pela prefeitura reclamaram principalmente da baixa qualidade dos apartamentos recebidos.

Com a realização da pesquisa, concluiu-se que, como resultado direto da implantação do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra houve uma redução na qualidade das condições físicas de habitação dos indenizados, ao passo que, para os reassentados, que receberam unidades habitacionais, houve notória melhoria. Ainda como considerações finais da pesquisa, verificou-se que o Vila Viva privilegiou o lado urbanístico e negligenciou a questão socioeconômica, pois as intervenções urbanísticas, na visão dos moradores, foram mais satisfatórias que as de cunho social. Um efeito colateral da implantação do programa foi a forte especulação imobiliária gerada no local, o que dificultou enormemente a permanência dos indenizados na comunidade, ou até mesmo inviabilizou.

Conforme observado no levantamento de dados, 26% das famílias receberam indenização, mas não conseguiram comprar uma nova moradia no Aglomerado ou em localidades próximas. Tal fato demonstra que o Programa Vila Viva não foi realizado de modo plenamente sustentável, pois se apresentou, em parte, como uma política pública de caráter expulsor, já que muitos moradores tiveram que se reinstalar em outras áreas informais de Belo Horizonte ou na região metropolitana da cidade, ainda mais precárias, em virtude da baixa indenização recebida, o que caracteriza em parte o Programa Vila Viva como uma política pública de exclusão e precarização.

Os novos lugares⁵ escolhidos para moradia possuem infraestrutura inferior à observada no Aglomerado da Serra, além de sofrerem com o recebimento de um contingente significativo

⁵ Uma das cidades procuradas pelos moradores indenizados é Ribeirão das Neves, que faz parte da região metropolitana de Belo Horizonte. Enquanto Belo Horizonte ocupa o 3º lugar no Ranking Estadual do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Ribeirão das Neves ocupa a 289ª posição, segundo dados da ONU. Mais informações sobre os novos locais de moradia dos indenizados podem ser encontradas em “UMA AVENIDA no meu quintal. Direção: Frederico Triani e Samira Motta. Coordenação de pesquisa: Eduardo Nicácio e Márcio Túlio Viana. Belo Horizonte: Programa Pólos de Cidadania, 2011. DVD”.

de pessoas, o que certamente reforçou e agravou a situação de exclusão socioeconômica destas regiões e dos próprios moradores removidos. A distância entre a nova moradia e o local de trabalho nos remete à situação vivenciada na Cidade Tiradentes, relatada no início deste artigo como um exemplo de problemas gerados pelo desenvolvimento urbano não sustentável, realizado por políticas habitacionais inadequadas à inclusão socioeconômica de populações com histórico de exclusão.

A crítica dos próprios moradores em relação à ausência de participação popular satisfatória comprova que o método adotado pela prefeitura – por meio dos chamados Grupos de Referência – não foram canais efetivos de comunicação e de diálogo, pois se concentraram em pessoas consideradas lideranças comunitárias na visão da própria prefeitura, e não do conjunto de moradores do Aglomerado da Serra. Isto comprova que os instrumentos e canais de diálogo entre prefeitura e comunidade foram frágeis e pouco eficientes, o que levou a intervenções muitas vezes descompassadas com os interesses da população da região.

4.2. O Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia

A equipe do NMC do Programa Pólos iniciou sua atuação na implantação do Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia quando foi acionada por parte dos moradores de uma das vilas do Aglomerado – a Vila São Bento – visando a formação de uma associação que pudesse defender seus interesses, em virtude de ser a vila mais precária de toda a região. Após diversas tentativas de se retirar os moradores do local, inclusive uma ação judicial, decidiu-se que a Vila São Bento seria alvo das intervenções do Programa Vila Viva, com vista à remoção de todos os moradores da região.

Por meio de um questionário aplicado pela equipe do NMC junto aos moradores da Vila São Bento, percebeu-se que grande parte da população não queria ser removida daquele local, uma vez que possuíam fácil acesso aos seus empregos e trabalhos, a escolas, a postos de saúde e ao transporte público. Estes dados foram essenciais para buscar viabilizar o fortalecimento do diálogo com a prefeitura, por via da URBEL, pois havia o interesse em se proteger os direitos daqueles moradores, especialmente ao se considerar situações negativas já vivenciadas por outras comunidades que também receberam o Vila Viva, como o Aglomerado da Serra.

Em face dos dados levantados, o Programa Pólos deu início a uma grande mediação em

rede: a equipe do NMC se tornou mediadora entre diversas instituições, todas interessadas na implantação sustentável do Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia. Assim, de modo a facilitar o diálogo com a prefeitura e proteger os direitos dos moradores, formou-se uma rede de atuação da qual fez parte o Programa Pólos, a Igreja Católica da comunidade, lideranças comunitárias, a Defensoria Pública de Minas Gerais, o Ministério Público Federal (MPF) e a Pontifícia Universidade Católica (PUC Minas), dentre outros.

Ao final de 2010, foi realizada uma audiência pública a fim de esclarecer aos moradores de todo o Aglomerado o que era o Programa Vila Viva. A maior parte da comunidade não sabia de que se tratava esta política pública de reurbanização, sendo necessário informar à população sobre o Programa para que esta assumisse uma postura mais ativa diante da questão que se instalava.

Com as crescentes preocupações da população em torno da implantação do Vila Viva e diante da falta de informações suficientes, a equipe do NMC do Programa Pólos passou a se valer com frequência do instrumento das audiências públicas, tanto pelo seu caráter informativo, pela sua capacidade de mobilização e integração dos envolvidos, como pela possibilidade de um diálogo efetivo e eficiente entre comunidade e poder público. Dessa forma, fomentou-se a discussão acerca da necessidade de reassentar as famílias que seriam removidas de suas casas – 398 em seu total – no próprio Aglomerado, evitando, assim, que os moradores se deslocassem para locais informais ainda mais marginalizados. Além disso, outros pontos também passaram a ser destacados na discussão, como a qualidade dos conjuntos habitacionais a serem construídos, os equipamentos de lazer, saúde e educação que a comunidade carecia e a questão da necessidade ou não da construção e abertura de vias.

O envolvimento do Programa Pólos e de sua metodologia de mediação comunitária para solucionar os conflitos advindos da implantação do Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia visava não apenas a segurança dos direitos ameaçados da comunidade, mas também a formação de uma coletividade crítica e consciente de seu papel transformador, mobilizada e interessada em participar diretamente do desenvolvimento comunitário que o poder público estava propondo. A ideia era envolver a comunidade nas esferas de decisão dos interesses públicos, fortalecendo o exercício da cidadania e criando mecanismos para estimular práticas urbanas sustentáveis.

As diversas questões levantadas pela comunidade puderam ser discutidas numa nova audiência pública, realizada no próprio Aglomerado Santa Lúcia em maio de 2011, com a

presença da prefeitura e de aproximadamente seiscentos moradores, além da equipe do NMC, do MPF e da PUC Minas, dentre outros. Na ocasião, alguns pontos do projeto Vila Viva para o local foram apresentados e os presentes puderam discutir questões como a hierarquização e cronograma das obras, possíveis aberturas de vias e a instalação de equipamentos públicos paralelamente às intervenções urbanísticas. Nesta audiência, percebeu-se claramente que os moradores da comunidade já estavam se sentindo mais empoderados, pois a participação dos mesmos foi extremamente ativa e crítica. Uma das moradoras chegou a dizer a um alto funcionário da prefeitura que ele deveria parar de gritar com os moradores, pois ele não estava em sua casa e devia respeito à comunidade. Tal fato seria inimaginável há tempos atrás, quer do ponto de vista da consciência da fala abusiva e autoritária, quer do ponto de vista da consciência de cidadania de se expressar e reivindicar a cessação de uma conduta inadequada e inaceitável, especialmente daqueles que são servidores públicos.

Para além dos conflitos latentes entre a comunidade e a prefeitura de Belo Horizonte, dois grupos de lideranças comunitárias que apresentavam opiniões divergentes sobre o Vila Viva e que mantinham desavenças internas procuraram a equipe do NMC para que fosse realizada uma mediação entre os grupos, de modo que estes pudessem entrar em consenso em relação ao que era mais importante para a comunidade, somando forças para dialogar com o poder público. A mediação foi realizada com sucesso, e os grupos passaram a defender as prioridades que realmente interessavam para a comunidade.

Após todas essas reuniões, audiências públicas, mediações e assembleias, finalmente houve uma resposta da prefeitura, principalmente em relação à questão habitacional. Por meio de um documento, o poder público se comprometeu a reassentar todas as famílias no próprio Aglomerado Santa Lúcia ou no seu entorno, evitando, assim, a expulsão de moradores para localidades distantes. Este fato representou um enorme ganho para a comunidade, fruto de todo o esforço de mobilização e participação popular na implantação do Programa Vila Viva, realizada de modo inédito em Belo Horizonte.

5. Acesso à justiça e mediação: um caminho possível para a promoção da sustentabilidade em políticas públicas de reurbanização

Diante do estudo de caso realizado, verifica-se que o processo de implantação do

Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia representou um passo importante para a construção de políticas públicas sustentáveis, com a participação ativa da comunidade, possibilitando que esta resguardasse seus interesses e seus direitos e garantindo um efetivo acesso à justiça. As obras estão sendo iniciadas no presente ano de 2012, mas já se constata que o processo no Aglomerado Santa Lúcia se realizou de modo totalmente diverso daquele do Aglomerado da Serra, permitindo que as intervenções propostas pelo Programa Vila Viva representassem uma melhora efetiva nas condições do conjunto de moradores, sem que isto fosse feito à custa da violação de direitos de alguns deles. Isto somente foi possível pela abertura do diálogo entre comunidade e poder público, fomentada de modo especial pela metodologia emancipadora da mediação comunitária.

De acordo com Costa, “a sustentabilidade, do ponto de vista jurídico-político, firmou-se como princípio constitucional, norteador de condutas, inserto na conformação estrutural do Estado Democrático de Direito” (COSTA, 2012, p.237). Pensar a realidade social, econômica e jurídica sob o viés da sustentabilidade implica em revisitar conceitos e institutos jurídicos tradicionais, como o conceito de acesso à justiça, por vezes compreendido unicamente como acesso ao Poder Judiciário. Dizer do acesso à justiça tão somente sob o viés processual não compactua com o paradigma do Estado Democrático de Direito, que se pretende pluralista e participativo (ROMÃO, 2003). O acesso à justiça deve ser compreendido enquanto acesso a um ordenamento jurídico justo, com a efetivação de garantias e direitos – especialmente os direitos humanos – para todos, que também possibilite a participação popular na gestão de seus conflitos e ofereça um tratamento adequado a questões individuais e coletivas envolvendo direitos. Somente assim poderá se falar de um Direito voltado à sustentabilidade e à promoção da dignidade da pessoa humana.

Em face desta perspectiva entre direito e sustentabilidade, os meios complementares, alternativos ou extrajudiciais de resolução de conflitos vem ganhando força, no sentido de se promover um tratamento mais adequado aos conflitos vivenciados na sociedade. O que se tem verificado é o estímulo a uma cultura não demandista, que permita aos cidadãos solucionar seus conflitos sem acionar o Estado a todo o momento, possibilitando que a população se aproprie de suas questões e as solucione sob um novo viés, dialogal e não impositivo. Tudo isto fortalece o exercício da cidadania por meio da promoção de modos sustentáveis de solução de conflitos:

[...] a resolução suasória de conflitos projeta ainda uma externalidade positiva, qual seja

a de *estimular a vera cidadania*, que consiste na busca da solução da pendência entre os próprios interessados, ainda que com um auxílio externo, e, não, no vezo de entregar todo e qualquer conflito, iminente ou já instaurado, em mãos do Estado-juiz, geralmente antes e fora do *ponto de maturação*. Essa *cultura demandista* representa um falacioso exercício da cidadania, na medida em que promove o afastamento entre as partes, acirra os desentendimentos, e estende o conflito a um ponto futuro indefinido, esgarçando o tecido social e sobrecarregando a justiça estatal de controvérsias que, antes e superiormente, poderiam e deveriam resolver-se em modo auto ou heterocompositivo. (MANCUSO, 2011, p. 59)

Nesse sentido, destaca-se a mediação enquanto meio complementar de solução de conflitos, em que os envolvidos, auxiliados por uma terceira pessoa – o mediador – buscam, por meio do diálogo, da criatividade e da intercompreensão, a melhor maneira de solucionar a questão sem que uma das partes saia prejudicada ou insatisfeita com o resultado alcançado (SILVA, 2010, p. 177). A metodologia da mediação comunitária desenvolvida pelo Programa Pólos busca, para além da solução pacífica dos conflitos, a inclusão das pessoas na tomada conjunta de decisões, por meio de um processo pedagógico – em que todos têm acesso à informação e argumentam de modo a convencer cidadã e racionalmente, e não persuadir – e emancipador – no qual os envolvidos são empoderados de modo a perceber as estruturas de opressão que os cercam e, assim, romper com as mesmas.

A mediação comunitária se apresenta, portanto, como possibilidade dos cidadãos se envolverem não apenas na resolução de suas questões, mas também participarem ativamente da busca por soluções para questões políticas, econômicas e sociais dos locais em que vivem. Os conflitos que perpassam a comunidade podem ser solucionados de forma mais sustentável, dando voz e vez a todos os atores sociais envolvidos, chegando, assim, a decisões conquistadas de modo conjunto e não unilateral, que correspondam aos interesses locais e garantam os direitos de seus moradores.

Tudo isto pôde ser observado na aplicação da metodologia da mediação comunitária no contexto de implantação do Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia. Ao demonstrar à comunidade que as intervenções do Vila Viva no local em que habitavam poderia trazer conflitos e problemas de várias ordens – a partir da experiência de outras localidades –, o Programa Pólos buscou envolver os moradores na luta por seus próprios direitos e interesses, estimulando-os a dialogar com o poder público, de modo que comunidade e Estado pudessem chegar a um projeto de intervenção sociourbana efetivamente sustentável.

7. Considerações finais: repensando a sustentabilidade das cidades e de seus espaços informais

O direito à cidade ganhou espaço nas produções acadêmicas e nos debates nacionais de planejamento sociourbano. Cada vez mais se compreende que a cidade é formada por diversos nichos, classes sociais distintas e culturas contrastantes, que podem e devem conviver respeitosamente sobre um mesmo espaço. Desta forma, qualquer política pública deve ser planejada de modo a dar voz e vez a todos os atores sociais, garantindo, assim, a vivência e expressão de cidades realmente sustentáveis.

A população deve estar envolvida nas questões da cidade em que está inserida, de modo que o desenvolvimento urbano traga melhorias em suas condições de vida, assumindo, assim, uma postura emancipatória e de mobilização; deve, portanto, ser ouvida pelos governantes para que, de forma conjunta, se alcance políticas públicas adequadas, que promovam um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, atingindo o escopo constitucional central de promoção da dignidade da pessoa humana. Isto só será possível por meio da proteção e garantia dos direitos humanos, especialmente em localidades onde há grande violação dos mesmos, transformando um histórico de desigualdade e exclusão social.

A proposta de uma metodologia da mediação que seja inclusiva, pedagógica, transformadora e emancipadora traz um novo horizonte para as questões da cidade e os modos de solucioná-las. Para além da resolução de conflitos por via do diálogo e da intercompreensão, a metodologia da mediação comunitária visa um efetivo resgate dos direitos humanos em comunidades vulnerabilizadas, como explicita Gustin:

O resgate dos direitos humanos em localidades de extrema exclusão (favelamentos) e de periferias e, inclusive, de países também periféricos, exige que seja atribuída às populações dessas localidades o status de sujeito de sua própria história, no interior de um processo pedagógico edificante e emancipador. Há que se instaurar um processo onde as pessoas tornam-se atores conscientes de sua exclusão e de seus riscos e danos e das suas possibilidades de solução. Só assim, e exclusivamente assim, é que a adversidade pode ser superada ou minimizada. (GUSTIN, 2005, p. 207)

Nesta linha, as políticas públicas voltadas para vilas e aglomerados de favelas devem buscar estruturarem-se de modo a garantir um desenvolvimento sustentável para tais comunidades, promovendo a regularização de lugares informais, o acesso a serviços como saneamento básico, educação, saúde e lazer, e garantindo a participação cidadã dos moradores na

definição das intervenções que serão realizadas na comunidade, de forma a mitigar ou até mesmo evitar prejuízos. Os exemplos trazidos no artigo em questão puderam comprovar como a metodologia da mediação comunitária pode ser um valioso instrumento para fomentar o exercício da cidadania, fundamental na implantação de políticas públicas de reurbanização, possibilitando canais de concretização de direitos humanos e fundamentais e garantindo um acesso à justiça mais efetivo.

8. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Ronaldo de *et al.* Etnografia comparada de pobreza urbanas. *Novos estudos - CEBRAP* nº 82. São Paulo, Nov. 2008, p. 109-130.

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

COSTA, Mila Batista Leite Corrêa. *Tutela e efetividade dos direitos trabalhistas no procedimento licitatório: esteios de sustentabilidade e resignificação*. 2012. 263f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Belo Horizonte.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos. *Revista da Faculdade de Direito*. Belo Horizonte, nº 47, p. 181-216, jul-dez, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SENA, Adriana Goulart de. *Dignidade Humana e Inclusão Social – Caminhos para a Efetividade do Direito do Trabalho no Brasil*. LTr, 1ª Edição. Belo Horizonte, 2010.

UMA AVENIDA no meu quintal. Direção: Frederico Triani e Samira Motta. Coordenação de

pesquisa: Eduardo Nicácio e Márcio Túlio Viana. Belo Horizonte: Programa Pólos de Cidadania, 2011. DVD.

VIANA, Márcio Túlio *et al.* *Os efeitos do Vila Viva Serra na condição socioeconômica dos moradores afetados*. Faculdade de Direito da UFMG, 2011, 129 p.

VIEIRA, Christiane do Valle *et al.* *Mediação e mobilização comunitária na implantação de políticas públicas*. In: 7º Encontro Anual da ANDHEP: Direitos Humanos, Democracia e Diversidade, Curitiba, 2012. No prelo.

ROMÃO, José Eduardo Elias. *A Mediação como Procedimento de Realização de Justiça no Âmbito do Estado Democrático de Direito*. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação – Vol. 2*. Brasília, Grupos de Pesquisa, 2003, Cap. 6. Disponível em: <www.arcos.org.br>. Acesso em: 31 de março de 2012.

SILVA, Nathane Fernandes da. *Resolução Não-Adversarial de Conflitos: a Mediação como Instrumento Pedagógico para a Promoção de uma Cultura da Paz*. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias (Org.). *Mediação, Cidadania e Emancipação Social: a experiência da implantação do centro de mediação e cidadania da UFOP e outros ensaios*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2010.

Sítios da internet:

<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=22546&chPlc=22546&viewbusca=s>> Acessado em 31 de agosto de 2012.

<<http://www.frigoletto.com.br/GeoEcon/idhmg.htm>> Acessado em 31 de agosto de 2012.