



QUESTÕES DE POLÍTICA E QUESTÕES DE PRINCÍPIO: O DIREITO À MORADIA E À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DO AGLOMERADO DA SERRA, EM BELO HORIZONTE

*Maria Tereza Fonseca Dias **
*Lorena Mello e Figueiredo ***

Resumo

Este trabalho analisa a relação entre questões de política e questões de princípio, a partir do estudo do caso da construção da Avenida do Cardoso no Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte/MG, realizada no âmbito do Programa Vila Viva - política pública de habitação social e urbanização do Aglomerado desenvolvida pelo Município. Valendo-se da teoria de Ronald Dworkin, da coleta e análise de dados primários e secundários, questionou-se se as políticas públicas de urbanização de vilas e favelas devem ser pensadas exclusivamente em torno de argumentos de política - que se referem a objetivos adotados a partir de decisões políticas; ou se, pelo contrário, essas políticas envolvem direitos fundamentais dos moradores afetados e, nesse sentido, devem também ser pensadas em torno de argumentos de princípio. O estudo conclui que as políticas públicas de urbanização de vilas e favelas envolvem circunstâncias especiais, relativas a direitos fundamentais dos cidadãos - notadamente o direito à moradia e à participação popular e, extensivamente, o direito à cidade - devendo, portanto, ser pensada e implementada principiológicamente.

Palavras-chave

Políticas públicas urbanas. Questão de princípio. Direito à moradia. Direito à participação popular. Programa Vila Viva. Aglomerado da Serra.

MATTERS OF POLICY AND MATTERS OF PRINCIPLE: THE RIGHT TO HOUSING AND POPULAR PARTICIPATION IN THE URBANISATION POLICY IN SERRA'S SLUM, BELO HORIZONTE, BRAZIL

Abstract

This paper seeks to analyze the relationship between matters of politics and matters of principle, departing from the case study of the Cardoso Avenue, in Serra slum complex, in the

* Mestre e doutora em Direito Administrativo pela UFMG. Professora do Departamento de Direito Público da UFMG e dos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu da Universidade Fumec.

** Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestranda do Institute d'Études Politiques de Paris — Sciences Po Paris.

city of Belo Horizonte, Brazil, built under social housing and urbanization public policy named “Vila Viva” Program. By adopting the theory of Ronald Dworkin and analysis of primary and secondary data collected, it is asked whether slum upgrading policies should be thought exclusively in terms of political arguments - that refer to objectives adopted by political decisions -, or, on the contrary, these policies involve fundamental rights of the affected residents and, accordingly, should also be thought in terms of arguments of principle. The study concluded that public policy of slum upgrading involves special circumstances related to fundamental rights of slum householders - notably the rights to housing and popular participation, and extensively, the right to the city - and this type of policy, thus, should be thought and implemented in terms of principles.

Keywords

Urban public policy. Matters of principle. Right to housing. Right to popular participation. Vila Viva Program.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho buscou analisar a relação entre questão de princípio e questão de política — distinção trazida por Ronald Dworkin e desenvolvida adiante — e avaliar juridicamente a correção da política pública de habitação social e urbanização¹ de vilas e favelas do Programa Vila Viva, executada pelo Município de Belo Horizonte/MG no Aglomerado da Serra, com foco na obra da Avenida do Cardoso - responsável por grande parte dos recursos públicos investidos e pela remoção de centenas de famílias. A escolha do estudo do caso desta intervenção deveu-se ao fato de a mesma ter sido considerada, na execução do citado Programa, o “[...] elemento definidor da nova configuração espacial do Aglomerado.”²

De acordo com a teoria dos princípios de Ronald Dworkin, o ordenamento jurídico compõe-se de normas, que, por sua vez, dividem-se em regras e princípios. As regras são aplicadas na maneira da disjunção excludente “tudo ou nada” e os princípios possuem a “dimensão do peso ou importância”.³ Assim, num ordenamento de princípios, mesmo as regras devem ser lidas principiológicamente.⁴ Neste sentido, o Direito é tratado como conjunto coerente de princípios.

¹ Alguns autores, como José Afonso da Silva, preferem adotar o termo “urbanificação” ou “reurbanização” para se referir às políticas públicas que promovem intervenções urbanísticas em vilas e favelas. (SILVA, 2008, p. 26-27) Contudo, neste trabalho será utilizado o termo “urbanização”, por não se entender ser esse uso inapropriado ou ideológico. Não se está aqui a dizer que as vilas e favelas só se tornam lugares “urbanizados” após as intervenções pública, isto é, que a condição de urbanidade só seria adquirida após a transformação heterônoma e normalizante do espaço. Pelo contrário, entende-se que as vilas e favelas já são lugares urbanos e que urbanização não significa a transformação do não-urbano em urbano, mas sim se refere a intervenções de caráter arquitetônico-urbanístico no espaço.

² SILVA, 2013, p.167.

³ DWORKIN, 2007, p. 291.

⁴ CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 32-33.

Dworkin distingue também princípios e políticas (*policies*). Estas são definidas como “[...] aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade.”⁵ Já o princípio é “[...] um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, social ou política considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.”⁶ Assim, os argumentos de política giram em torno de objetivos, ao passo que os argumentos de princípios envolvem direitos concretos institucionais e jurídicos.⁷ Os argumentos de caráter técnico, por sua vez, nada mais são que justificativas políticas para decisões políticas, ou seja, argumentos de política.⁸ Neste contexto, somente direitos jurídicos e institucionais caberiam no âmbito da discussão deste trabalho.

Dworkin defende a prevalência dos argumentos de princípios, que remetem aos conteúdos morais dos direitos fundamentais, sobre a argumentação teleológica e pragmática de políticas, que giram em torno de objetivos.⁹

Considerando esta teoria e, a partir de levantamento de dados bibliográficos, documentais (tais como programas, projetos, atividades e contratos administrativos da Prefeitura de Belo Horizonte) e de relatórios de pesquisa de campo do Programa Vila Viva foi promovido o estudo do caso da Avenida do Cardoso. Como hipótese de investigação supôs-se que uma política pública (*policy*) de requalificação urbanística, ambiental e de regularização fundiária envolve circunstâncias especiais, relativas a direitos fundamentais dos cidadãos (*principle*), tais como o direito à moradia adequada e à participação popular e, extensivamente, o direito à cidade.

Visando testificar esta suposição crítica bem como a possível violação aos direitos fundamentais envolvidos nesta política pública de urbanização,

⁵ DWORKIN, 2002, p. 36.

⁶ DWORKIN, 2002, p. 36.

⁷ Nesse sentido, Dworkin diferencia direitos abstratos, que enunciam objetivos políticos gerais, de direitos concretos, que enunciam “[...] objetivos políticos definidos com maior precisão, de modo que expressem com mais clareza o peso que possuem, quando comparados a outros objetivos políticos em ocasiões específicas.” (DWORKIN, 2002, p. 146). Também direitos institucionais – que “[...] oferecem uma justificação para uma decisão tomada por alguma instituição política específica” – de direitos preferenciais, que “[...] fornecem uma justificação para as decisões judiciais tomadas pela Administração em abstrato” (DWORKIN, 2002, p. 145). Ainda dentro dos direitos institucionais, os mesmos podem ser jurídicos e são compreendidos como “[...] uma função, ainda que muito especial, dos direitos políticos” (DWORKIN, 2002, p. 165) e não jurídicos.

⁸ Sobre argumentos de política, elucidativa a explicação de Dworkin: “Os argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. O argumento em favor de um subsídio para a indústria aeronáutica, que apregoa que tal subvenção irá proteger a defesa nacional, é um argumento de política.” (DWORKIN, 2002, p. 129).

⁹ CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 58.

foram delineados, primeiramente, os contornos do caso da construção da Avenida do Cardoso no Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte. Em seguida, o caso foi analisado sob o ponto de vista da sua correção normativa, discutindo-se também os conceitos de discricionariedade administrativa e de interesse público legítimo.

2. O AGLOMERADO DA SERRA E A AVENIDA DO CARDOSO

O Aglomerado da Serra localiza-se na encosta da Serra do Curral, no limite sudeste do município de Belo Horizonte, fazendo fronteira tanto com os bairros populosos do sudeste da cidade — Serra, São Lucas, Paraíso e Novo São Lucas — como com os vazios urbanos do Parque das Mangabeiras e do Hospital da Baleia. É formado pelas Vilas Cafezal, Marçola, Nossa Senhora da Aparecida, Nossa Senhora da Conceição, Nossa Senhora de Fátima, Novo São Lucas e Fazendinha. Segundo dados do Censo de 2010, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio da análise *Aglomerados subnormais*, a população total das sete vilas é de 38.225 habitantes, o que caracteriza o Aglomerado da Serra como o maior de Belo Horizonte.¹⁰ Além da divisão territorial demarcada principalmente pelo sistema viário ou por barreiras naturais, principalmente pelos cursos d'água, as vilas possuem processos de ocupação diferenciados. Ao longo das décadas, as características da ocupação do Aglomerado da Serra foram se alterando, seja naturalmente, por processos de intervenção no espaço promovidos pelos próprios moradores, seja por obras planejadas do Poder Público.

De 1998 a 2001, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) elaborou o Plano Global Específico (PGE) do Aglomerado da Serra, que contém um conjunto de intervenções urbanísticas estruturantes e específicas para o local.¹¹ Por ser um plano de implementação progressiva e contínua, o PGE de cada vila ou favela não é atualizado ou reelaborado pela URBEL ao longo dos anos. O PGE do Aglomerado da Serra, concluído em 2001, ainda hoje serve de diretriz para os projetos de reestruturação urbana no local, mesmo que a realidade do Aglomerado não seja mais a mesma.

A Avenida do Cardoso se destaca como a principal intervenção de grande porte prevista neste PGE, na área do urbanismo, para reestruturação do sistema de referências e do sistema viário, com o objetivo de aumentar a

¹⁰ Segundo dados divulgados por Thiago Lemos, Belo Horizonte tem 13% da população em favelas, índice superior ao de São Paulo. (LEMOS, 2012)

¹¹ Para uma discussão mais completa sobre o processo de planejamento e execução de obras de intervenção em vilas e favelas de Belo Horizonte, partindo do PGE como instrumento básico de planejamento, ver: CONTI, 2004. Também: KAPP; BALTAZAR, 2012.

integração física e social do Aglomerado da Serra e deste com os bairros vizinhos.¹² Desde 1996, ela já havia sido pensada como parte componente do projeto da Via 276, que conectaria as Avenidas Mem de Sá e Bandeirantes. O projeto de construção da Avenida foi discutido pelos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte, principalmente da URBEL e da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), como via de ligação entre as regiões centro-sul e leste de Belo Horizonte e, nesse sentido, como solução estratégica para “desafogar o trânsito” e interligar bairros nobres da cidade.¹³

Em que pese o relatório de diagnóstico deste PGE mencionar a possibilidade de dois traçados para a via - que seriam discutidos de forma conjunta entre população e poder público municipal - ¹⁴ esse debate não chegou a ser feito. Ademais, não se tem notícia de que essa questão tenha sido abordada nas reuniões do Grupo de Referência do Aglomerado, nem posteriormente, quando da execução do projeto.¹⁵ Nesse sentido, o depoimento de uma moradora: “Pra nós que moramos aqui, cada dia do Vila Viva era uma surpresa. [...] Começaram a obra da Avenida, em momento nenhum, nenhum, nenhum a população sabia qual ia seria o traçado dessa avenida.”¹⁶

Classificada pelo PGE como de caráter emergencial, a obra foi inserida no Lote I da licitação realizada em 2004, para execução do projeto de urbanização do Aglomerado da Serra.¹⁷ Os recursos para a realização deste projeto advieram de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela linha Projeto Multissetorial Integrado (PMI), e foram alocados no orçamento municipal de habitação.¹⁸ Em 2005, com o lançamento do Programa Vila Viva, as intervenções urbanísticas previstas no PMI-Serra passaram a ser contabilizadas pela Prefeitura como resultados do Programa.¹⁹ Apesar de o Programa Vila Viva configurar-se como proposta de intervenção estruturante que integra ações de urbanização, desenvolvimento

¹² BELO HORIZONTE, 2001. p. 20.

¹³ BELO HORIZONTE, 2000, p. 85.

¹⁴ BELO HORIZONTE, 2000, p. 34.

¹⁵ PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA, 2011a, p. 229-243.

¹⁶ PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA. *Uma avenida em meu quintal*. Vídeo documentário. 2011b.

¹⁷ BELO HORIZONTE. 2004. p. 12

¹⁸ Os recursos foram alocados sob as rubricas 0904.16.482.0641-2074.4.90.51.04-04.00 e 0904.16.482.0651-231.4.4.90.51.04-04.00 (BELO HORIZONTE, 2004, p. 12). De forma sucinta, quanto à primeira rubrica, isso significa que os recursos foram inseridos na função Habitação (16), Subfunção Habitação Urbana (482), no programa de geração de habitações urbanas populares (064), e no programa finalístico de implantação de habitações populares (1.207). Quanto à segunda rubrica, “065” corresponde ao programa de “Qualificação Habitacional em Vilas, Favelas e Áreas de Interesse Social”, na ação “Melhorias Urbanas em Favelas” (1-231) (BELO HORIZONTE. 2007, p. 62).

¹⁹ Ver, neste sentido: VERISSIMO, 2014, p. 39-48.

social e regularização fundiária em vilas e favelas,²⁰ as verbas do projeto da Avenida do Cardoso continuaram alocadas no orçamento municipal de habitação.²¹ O consórcio vencedor da licitação, Camargo Corrêa/Santa Bárbara, passou a executar as obras do Lote I em 2005, tendo concluído a Avenida do Cardoso em dezembro de 2008.

Com 1,6km de extensão, 16m de largura e muros de contenção que chegam a 10m de altura em alguns pontos, a via mais se assemelha a um “túnel a céu aberto”. Como descrito por Margarete Silva: “Não há nada além de pistas de rolamento, *guard-rails*, contenções, cercas e exíguas calçadas confinadas entre esses elementos.”²² A via destina-se prioritariamente ao uso de veículos para transporte individual e trânsito de passagem, não se configurando como elemento de mobilidade para os moradores: não há linha de transporte coletivo, nem ciclovias e as calçadas são temidas por favorecem emboscadas.²³ Como bem sintetizou um dos moradores do Aglomerado: “Nós podemos até chegar aqui de ônibus ou de carro. Isto melhora. Mas aqui dentro a gente anda é a pé. O acesso melhorou, mas a mobilidade piorou.”²⁴ Tanto a via tem esse caráter de passagem e circulação, não integrado ao cotidiano do Aglomerado, que poucas casas ficaram voltadas para a avenida²⁵ e as novas unidades habitacionais verticais formam um “[...] obstáculo à visualização da favela, principalmente para aquele que se desloca de carro.”^{26 27}

Quanto aos custos, o valor gasto na obra da Avenida do Cardoso foi de aproximadamente R\$50 milhões, sendo cerca de R\$ 25 milhões na via, R\$12 milhões nas barragens e R\$15 milhões nas unidades habitacionais construídas em função da realocação de famílias para as obras.²⁸ Deste modo, incorporados os gastos com remoção e realocação de moradores, o conjunto de obras da

²⁰ MELO, 2009, p. 119

²¹ Com a inserção das obras de urbanização do Aglomerado da Serra no bojo do Programa Vila Viva, foi alterada a classificação orçamentária dos recursos, para 0900.0006.16.482.225.1.305.449051, fonte 04.18 (BELO HORIZONTE, 2010). A classificação funcional-programática manteve-se na função habitação e na subfunção habitação urbana (16.482). Observa-se que, se os programas mudaram ao longo dos anos, de produção de moradias (064) e qualificação habitacional (065) para Programa Vila Viva (225), a função manteve-se “Habitação”. Ou seja, a área de ação governamental em que se insere o projeto de urbanização do Aglomerado da Serra é a habitação.

²² SILVA, 2013, p. 168.

²³ SILVA, 2013, p. 168.

²⁴ MELO, 2009, p.176, grifo do original.

²⁵ MELO, 2009, p. 176.

²⁶ GOMES, 2009, p. 9.

²⁷ No mesmo sentido, é o relato de uma das entrevistadas pelo Programa Pólos de Cidadania em 2011: “Então o Vila Viva não é uma obra para a comunidade, não a comunidade da Serra, pode ser para a comunidade de Belo Horizonte no geral, pode ser para o bairro Serra. Essa obra facilitou o acesso dos moradores da região leste para a região sul. [...] Então qual foi o benefício para a comunidade? Fizeram uns predinhos para servir de barreira para os debaixo não verem a ‘feura’ da favela.” (PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA, 2011, p. 151).

²⁸ MELO, 2009, p. 184, nota 102.

Avenida do Cardoso concentrou boa parcela do total de R\$ 161.826.815,68 investidos no Lote I do PMI-Serra.²⁹

Assim, nota-se que intervenção da Avenida do Cardoso foi inserida no PGE como solução eminentemente técnica, sem qualquer tipo de envolvimento ou participação dos moradores. Além de não ter surgido como demanda popular e de não ter sido debatida com a população, também não foi diretamente dirigida aos moradores do Aglomerado mas sim como benefício geral à mobilidade urbana da cidade, o que fica evidenciado pelas próprias características — pistas largas, muros de contenção, calçadas estreitas, sem cicloviárias — e pelo uso voltado ao transporte individual motorizado, sem linhas de ônibus. De fato, como bem descreveu Izabel Melo, “[...] para atendimento somente à favela, para acessibilidade e mobilidade de seus moradores, bastaria uma via bem mais estreita e com impacto e custo bem menos significativos.”³⁰

Considerando que essa obra não se destinou à melhoria das condições habitacionais dos moradores do Aglomerado da Serra, questiona-se, primeiramente, se poderia ter sido executada no orçamento municipal de habitação— como de fato o foi. Em segundo lugar, pergunta-se se esse recurso não deveria ter sido investido em melhorias habitacionais para a população local, ainda mais considerando que adveio do orçamento de habitação, inserido em programa de melhorias habitacionais em vilas e favelas. Além disto, deve-se problematizar se uma via com essas características afigurava-se importante para a cidade e necessária de ser implantada. E caso a resposta a esta última questão seja positiva, se o custo deveria ter sido subtraído dos investimentos previstos para as favelas.³¹

A partir do relato do caso, passa-se a analisar se a execução do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra, referente a urbanização de vilas e favelas, deve ser pensada exclusivamente em torno dos objetivos adotados a partir de decisões políticas (argumentos de política) ou se, ao contrário, por envolverem direitos fundamentais dos moradores afetados, esta política pública deve também ser pensada em torno de argumentos de princípio.

3. UMA QUESTÃO DE PRINCÍPIO: O CASO À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ronald Dworkin, ao afirmar em sua obra *Uma questão de princípio* que a “[...] prestação jurisdicional substantiva no Direito é uma questão de princípio”,³² traz à tona exemplo interessante sobre a relação entre decisões políticas substantivas e processuais. Segundo o autor, “[...] é incontrovertido (acho) que

²⁹ BELO HORIZONTE, 2010.

³⁰ MELO, 2009, p. 178.

³¹ MELO, 2009, p. 178.

³² DWORKIN, 2000, p. 113

a decisão de construir ou não uma estrada numa certa direção é, na ausência de circunstâncias especiais que suponho não terem estado presentes [no caso Bushell], uma questão de política.”³³ Ao apresentar esse problema, Dworkin afirma que nenhum indivíduo ou grupo teria qualquer direito contra essa decisão, pois, sendo do interesse geral do público, a decisão de construir uma estrada em certa direção estaria *per si* correta.³⁴ O modo de execução do projeto seria determinado pela Administração Pública, em atenção, claro, à participação popular. Em se tratando de uma questão de política, caberia a indivíduos e grupos discuti-la amplamente na esfera política, por meio de audiências públicas, debates, dentre outros mecanismos de participação. Contudo, não caberia a eles discuti-la no âmbito do Poder Judiciário, isto é, não haveria como fazer frente a essa decisão valendo-se de direitos, pois não haveria uma questão de princípios envolvida.

Neste sentido, o questionamento quanto à direção da estrada — leia-se: quanto à forma de execução de políticas públicas —, na ausência de circunstâncias especiais, não constituiria uma questão de princípios, mas tão somente uma questão de política. Aprofundando a complexidade contida nessa afirmação e talvez aqui avançando no próprio argumento de Dworkin, afirma-se que, no caso da política de urbanização do Aglomerado da Serra, há circunstâncias especiais que informam direitos fundamentais de indivíduos ou grupos contra decisões de índole técnica, que para o autor são decisões de caráter político. Assim, há no caso uma questão de princípios.³⁵

Como na teoria de Dworkin princípios jurídicos enunciam direitos e obrigações jurídicas, não há que se falar em poder discricionário em sentido forte para decisão de casos difíceis. Assim, para Marcelo Neves, “Embora os princípios possam ser imprecisos semanticamente, não se prestam a oferecer opções para discricionariedade.”³⁶ Partindo da concepção do direito como integridade,³⁷ desponta para o intérprete do direito o dever de ler o caso concreto principiologicamente. A decisão de casos difíceis com base em princípios

³³ DWORKIN, 2000, p. 115.

³⁴ DWORKIN, 2000, p. 115.

³⁵ Pode-se entender com Ronald Dworkin (2007) que “direitos fundamentais” e “princípios” são termos com acepções semelhantes. Também nesse sentido: Carvalho Netto; Scotti (2011, p. 32-33).

³⁶ NEVES, 2013, p. 21.

³⁷ A integridade é posta como ideal político a requerer que os padrões normativos da comunidade sejam constantemente elaborados e compreendidos de maneira a expressar um único esquema coerente de relação entre justiça e equidade. Essa comunidade, segundo Dworkin (2007), corresponde a um modelo ideal – i.e., contrafactual – de comunidade política pluralista, chamado de comunidade de princípios. Segundo leciona Maués, ao assumir o compromisso de desenvolver e interpretar o direito de modo principialista, os membros de uma comunidade de princípios aceitam a integridade como ideal político distinto, mesmo que diverjam sobre questões de moralidade política (MAUÉS, 2012, p. 607).

fundamenta-se em exigências de justiça e equidade, e não em preferências políticas ou valores pessoais do julgador.

No que se refere à decisão judicial, essa questão já está bastante pacificada, sendo a teoria jurídica do positivismo considerada superada. Entretanto, no âmbito da decisão dos agentes públicos acerca da execução de políticas públicas, a ideia de discricionariedade ainda persiste. Entende-se estes agentes têm certo grau de discricionariedade para decidir qual a melhor forma de planejamento e execução de políticas públicas, com base em juízo de conveniência e oportunidade.³⁸ Considerando que os instrumentos jurídicos não são hábeis, por si sós, a sopesar escolhas técnicas do administrador, relega-se a ele um campo de atuação discricionária, fundado em “critérios não positivados”.³⁹

Autores como Celso Antônio Bandeira de Mello, defendem a existência da discricionariedade administrativa, ainda que tendente a zero.⁴⁰ Segundo essa visão, a norma pode indicar, em abstrato, mais de uma escolha possível, mas, diante das circunstâncias do caso concreto, o intérprete pode encontrar apenas uma solução correta, ou seja, não haveria, de fato, discricionariedade *in actu*.⁴¹ Mesmo nesse esquema de discricionariedade tendente a zero, o gestor público teria, em alguns casos, liberdade de escolha para agir, fundada em juízo de conveniência e oportunidade. Para Bandeira de Mello, a liberdade de escolha pautada pela discricionariedade administrativa estaria limitada ao atendimento de finalidade de interesse público concreto.⁴² No mesmo sentido, também o trabalho de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, segundo o qual “[...] a discricionariedade é uma competência para definir administrativamente, no caso, o interesse público.”⁴³

Por outro lado, alguns teóricos já se levantaram contra o conceito de discricionariedade, percebendo que vem sendo usado, a bem da verdade, para obstaculizar a participação dos cidadãos na Administração e o controle pleno da atividade administrativa.⁴⁴ Mais das vezes, a escolha fundada em argumentos técnicos serviria para rechaçar argumentos de princípios formulados por cidadãos ou defendidos por juízes.

Ora, se a Administração definiu o interesse público no caso concreto, com base em sua competência discricionária, então não caberia a ninguém questioná-la. Esse argumento é aqui reputado falacioso: primeiro, porque não trabalha de forma satisfatória a diferença entre regras e princípios e o conceito

³⁸ DIAS; OLIVEIRA; NAIMEG, 2008, p. 8.

³⁹ DIAS; OLIVEIRA; NAIMEG, 2008, p. 8.

⁴⁰ DIAS; OLIVEIRA; NAIMEG, 2008, p. 10-11.

⁴¹ DIAS; OLIVEIRA; NAIMEG, 2008, p. 10-11.

⁴² MELLO, 2012, p. 440-442.

⁴³ MOREIRA NETO, 1992. p. 49.

⁴⁴ BUCCI, 2002. p. 265-266.

de interesse público, e depois porque ignora a busca pela efetivação de direitos fundamentais como fundamento e finalidade das políticas públicas.

4. DO INTERESSE PÚBLICO LEGÍTIMO

Em primeiro lugar, o argumento acima apresentado subverte o conceito de interesse público, ao confundi-lo com interesse estatal. O fato de a titularidade do interesse público ser conferida ao Estado não significa que o interesse público corresponda aos interesses do Estado, nem do aparato administrativo estatal, muito menos aos interesses privados dos agentes públicos.⁴⁵ Ademais, não existe o interesse público, apenas interesses públicos, no plural.⁴⁶ O interesse público não é aquele definido de forma unilateral pela Administração Pública, mas sim de forma dialógica com a população, abrangendo todas as questões pertinentes ao caso, inclusive as consideradas técnicas, pois “[...] nenhum tema do mundo da vida pode ser afastado da tematização democrática na esfera pública, por mais pretensamente técnico que seja.”⁴⁷ Desse modo, “[...] somente é passível de ser tido como legítimo o interesse público que é erigido do debate [...] entre todos os interessados na sua formulação e implementação.”⁴⁸

No caso ora em análise — de formulação e execução de política pública de urbanização no Aglomerado da Serra — verificou-se que a Administração Municipal decidiu, de forma unilateral, com fundamento em argumentos técnicos, construir larga avenida no Aglomerado, com a função estratégica de interligar regiões nobres da cidade, sem que se buscasse dar efetividade ao direito à moradia dos que ali residiam. Essa questão se agrava ainda mais se considerarmos que, para construção da via, houve elevados gastos de verbas do orçamento municipal de habitação, como já demonstrado, e alto número de remoções, como será discutido adiante. Trata-se de satisfação do interesse estatal — justificada nos documentos oficiais e na propaganda da Prefeitura de Belo Horizonte como satisfação do interesse público, genericamente considerado —, sem que o interesse público concreto dos envolvidos viesse a ser definido.

Como visto, a participação popular no âmbito do PGE, seja por meio do Grupo de Referência⁴⁹ ou de assembleias gerais, limitou-se a um canal unilateral de repasse de informações sobre decisões já tomadas.⁵⁰ Tampouco houve

⁴⁵ JUSTEN FILHO, 2006, p. 38-40.

⁴⁶ JUSTEN FILHO, 2006, p. 43-44.

⁴⁷ PINTO, 2010, p. 108.

⁴⁸ PINTO, 2010, p. 79.

⁴⁹ De acordo com a pesquisa do Programa Pólos de Cidadania, “[...] os GRs não foram suficientes para levar as demandas da comunidade para a URBEL ou repassar para a comunidade as informações das reuniões de planejamento.” (PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA, 2011a, p. 232).

⁵⁰ SILVA, 2013, p. 139-140.

participação popular na definição do traçado da Avenida do Cardoso ou em discussões que envolvessem a implantação da obra. Ademais, a construção da Avenida não figurou como demanda popular, como se vê nos róis de demandas populares levantados no relatório de diagnóstico do PGE,⁵¹ ao passo que intervenções pleiteadas pela população, como a construção de praças e equipamentos de lazer e a urbanização de becos, não foram concretizadas, ou não ao menos de maneira satisfatória.⁵² Ou seja, nos parques canais de participação institucionalizada existentes, a discussão se deu de forma limitada, em que pese a premissa participacionista adotada pela Administração Pública municipal.⁵³ Esta, por sua vez, valeu-se de sua pretensa discricionariedade e da suposta superioridade do saber técnico para travar os debates.⁵⁴

Com isso, o interesse público concreto não veio a ser realmente definido no caso, ainda mais considerando que deveriam ter sido debatidas, principalmente, melhorias nas condições habitacionais dos moradores do Aglomerado, o que, de resto, não ocorreu. Por fim, o interesse público legítimo no caso concreto não se justifica por si só, nem por argumentos pretensamente técnicos, mas só na medida em que é compatível com os direitos fundamentais,⁵⁵ como se esclarecerá a seguir.

5. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO FUNDAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas voltadas à efetivação progressiva de direitos sociais envolvem “circunstâncias especiais”, para retomar o exemplo de Dworkin, as quais guardam relação com os direitos fundamentais que justificam a própria consecução da política pública. De fato, “[...] a formulação e a execução de políticas públicas são deveres estatais inseridos na sistemática constitucional de condensação de direitos fundamentais.”⁵⁶

A finalidade da política pública de cunho prestacional é dar máxima efetividade a direitos fundamentais dos envolvidos, dizendo respeito, portanto,

⁵¹ BELO HORIZONTE, 2000. p. 36.

⁵² Segundo relatos de moradores afetados pelas intervenções do Programa Vila Viva: “[...] o maior percentual gasto no Vila Viva foi para a construção da avenida do Cardoso. A Avenida não foi feita para a comunidade. Tiraram uma migalha desse percentual para a reforma dos becos. Uma reforma, na maioria das vezes, incompleta, uma reforma que não facilitou o acesso das pessoas e que não foi o prometido, nem o esperado. A comunidade queria o alargamento das vias de acesso da comunidade, das ruas que a comunidade usa. A Bandoneon continua estreita, a rua da Volta continua o caos, o inferno ou pior; na Flor de Maio não fizeram nada; na Nsa. Sra. de Fátima somente um pedacinho perto da Cardoso, o restante é o caos também.” (PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA, 2011a, p.151).

⁵³ PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA, 2011a, p. 231.

⁵⁴ KAPP et al. 2012. p. 4.

⁵⁵ JUSTEN FILHO, 2006, p. 46.

⁵⁶ PINTO, 2010, p. 148.

mais a direitos do que a objetivos. Com isso, pode-se entender que a formulação e a execução de políticas públicas de cunho prestacional (*policies*) no limite sempre se fundamentam na busca pela efetivação de direitos fundamentais sociais (*principle*).

Assim, os cidadãos podem usar argumentos de princípios no âmbito dessas decisões, mostrando como elas respeitam ou não os seus direitos fundamentais individuais ou coletivos.⁵⁷ Os argumentos técnicos, por sua vez, ao justificar-se com base em direitos da comunidade como um todo – ou seja, na satisfação do interesse público genérico – acabam por revelar pretensões ou valores particularizados e, desse modo, falham em formar um conjunto coerente de argumentos com pretensão universalizante sobre todas as decisões. A seguir, será discutido, em termos principiológicos, como se deu a violação de direitos fundamentais na formulação e execução da política pública de urbanização do Aglomerado da Serra.

6. DAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Partindo da compreensão de que toda política pública de cunho prestacional envolve direitos fundamentais, tem-se que a política pública de urbanização do Aglomerado da Serra — desde a elaboração do PGE em 1998 até os dias atuais, com o Programa Vila Viva —, envolve o direito à moradia, à participação popular e o direito à cidade dos moradores do Aglomerado. Segundo essa premissa, os moradores têm, então, direito a uma política pública de urbanização que efetive esses seus direitos.

Como já se espera ter demonstrado suficientemente bem a esta altura do trabalho, não houve participação popular legítima e autônoma na elaboração e na execução da política. Não houve diálogo para satisfatória definição, em conjunto entre população e Administração Pública, do interesse público no caso concreto. Mais especificamente, a decisão de construir a Avenida do Cardoso se deu de forma unilateral, com fundamento em argumentos pretensamente técnicos, que se prestaram a afastar qualquer envolvimento dos moradores nessa decisão. Além de a participação popular não ter se efetivado em conformidade com as diretrizes do PGE, tampouco se prestou à ampliação da autonomia coletiva. Desse modo, ficou consubstanciada a violação aos direitos à participação popular e à cidade.

Quanto à violação ao direito à moradia e, correlatamente, ao direito à cidade, já se adiantou, no item sobre interesse público, que a decisão de construir a Avenida do Cardoso não buscou dar efetividade a esses direitos. Essa afirmação pode ser comprovada com base nos gastos de verbas do orçamento

⁵⁷ DWORKIN, 2002, p. 129.

municipal de habitação para construção da Avenida, no alto número de remoções realizadas⁵⁸ e nas próprias características e usos da Avenida.

A partir da classificação funcional programática do orçamento público e da alocação das despesas no orçamento municipal, a política pública de urbanização do Aglomerado da Serra e os recursos a ela destinados foram tratados como política pública habitacional⁵⁹, vez que a despesa foi classificada, conforme numeração indicativa entre parênteses, na função “Habitação” (16), subfunção “Habitação Urbana” (482). Dentro dessa função, inseriu-se, de início, nos programas de geração de habitações urbanas populares (064) e qualificação habitacional em vilas e favelas (065). O objetivo desses programas é “viabilizar a produção de unidades habitacionais urbanas para a população de baixa renda, minimizando o déficit habitacional no município” (064) e “melhorar a qualidade de vida dos moradores de vilas, favelas e áreas de interesse social, através da regularização urbana e fundiária dos assentamentos e da promoção do desenvolvimento sócio-econômico dessa população” (065).⁶⁰ Posteriormente, o projeto de urbanização do Aglomerado da Serra passou a ser inserido no Programa Vila Viva (225), que tem como objetivo “[...] melhorar a qualidade de vida dos moradores”, por meio da realização de ações de urbanização, “[...] com obras de saneamento, construção de unidades habitacionais, eliminação de risco geológico muito alto, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, implantação de parques e regularização de domicílios.”⁶¹

Pela leitura dos objetivos dos programas, vê-se que projetos ou ações inseridos em seu bojo deveriam voltar-se à melhoria da qualidade de vida dos moradores do Aglomerado, principalmente no que se refere às suas condições de habitação. Constitui-se verdadeira obrigação do Estado, vez que os direitos fundamentais sociais, como o direito à moradia, não são normas que expressem meras intenções do governo ou normas-programa, mas sim normas dotadas de eficácia imediata (artigo 5º, §1º da Constituição da República).⁶² O Estado tem a obrigação de reconhecer a máxima eficácia possível a esses direitos,

⁵⁸ Para análise mais geral do processo de remoção de famílias no bojo do Programa Vila Viva, ver: Silva (2013, p. 146-163). Para análise desse processo no Aglomerado da Serra, a partir da perspectiva dos moradores atingidos, ver: Programa Pólos de Cidadania (2011a).

⁵⁹ Seguem exemplos de rubricas orçamentárias completas em que cada grupo de algarismos corresponde a certos programas, projetos e atividades do orçamento municipal: “0904.16.482.0641-2074.4.90.51.04-04.00” e “0904.16.482.0651-231.4.4.90.51.04-04.00” (BELO HORIZONTE, 2004, p. 12).

⁶⁰ BELO HORIZONTE, 2007, p. 17-18.

⁶¹ BELO HORIZONTE, 2010, p. 43.

⁶² BRASIL, 2015a.

em favor de sua aplicabilidade imediata, independentemente da edição de norma concretizadora.^{63 64}

Ademais, é obrigação expressa do Estado, por já ter sido definida como tal no orçamento. O programa de governo é o resultado de programa de trabalho apresentado perante o Poder Legislativo, individualizador de fins e tarefas a serem realizadas pelo Estado, em conformidade com a Constituição.⁶⁵ Isso significa que o programa de governo passa pelo crivo do Poder Legislativo, onde é discutido e aprovado, para então vir a consolidar-se como objetivo e obrigação do Estado, para realização de fins constitucionais.

Assim, os objetivos previstos no orçamento, ou expressos por meio dele, possuem nítido caráter impositivo, vez que o Estado se vincula à sua consecução e alcance. Não se deve mais entender a peça orçamentária como meramente autorizativa, pelo menos não na seara dos direitos fundamentais. Desse modo, a Administração municipal vincula-se à consecução dos objetivos dos programas em que se inseriu ou se insere o projeto de urbanização do Aglomerado da Serra, com vistas a dar eficácia progressiva ao direito à moradia dos envolvidos, como previsto no art 6º, da Constituição da República.

Essa obrigação constitucional está também expressa nas diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano. Definida nos artigos 182 e 183 da Constituição da República e regulamentada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), essa política tem como uma de suas diretrizes gerais a “[...] regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.”⁶⁶

No âmbito municipal, normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação foram estabelecidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, com a criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).⁶⁷ A área do Aglomerado da Serra se insere na categoria ZEIS-1, definida como região ocupada desordenadamente por população de baixa renda, voltada a programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, com vistas à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e à sua

⁶³ FERNANDES, 2011, p. 250.

⁶⁴ Por não ser possível concretizar de uma só vez e de forma definitiva os direitos sociais, entende-se que as políticas públicas de cunho prestacional são dotadas de eficácia constitucional progressiva. Ou seja, devem ser promovidas de forma imediata, mas dentro das possibilidades reais de um processo de emancipação progressiva dos cidadãos (PINTO, 2010, p. 148).

⁶⁵ CANOTILHO, 1994, p. 468.

⁶⁶ Artigo 2º, inciso XIV, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade (BRASIL, 2015b)

⁶⁷ Artigo 12 da Lei Municipal nº 7.166, de 27 de agosto de 1996 (BELO HORIZONTE, 1996)

integração à malha urbana.⁶⁸ Essa classificação reforça o fato de que intervenções em áreas de vilas e favelas devem se pautar por melhorias habitacionais específicas para a população do local.

Contudo, como já se demonstrou, a construção da Avenida do Cardoso não se prestou à melhoria das condições habitacionais dos moradores, mas sim ao objetivo de interligar regiões nobres da cidade, aumentando a mobilidade urbana para os proprietários de automóveis que circulam nas regiões centro-sul e leste da cidade. Desse modo, a obra da Avenida do Cardoso não poderia ter sido prioridade de investimento no Aglomerado da Serra, área definida como ZEIS.⁶⁹

A esta altura poderia ser levantada uma objeção, com base no fato de que a “reestruturação do sistema viário” está incluída nos objetivos do Programa Vila Viva. Contra essa possível objeção, argumenta-se que a reestruturação do sistema viário necessária no âmbito de política habitacional adequada é aquela que se dá em prol da acessibilidade no local. Como se discutiu, a Avenida do Cardoso não se prestou a tal fim, mas sim à melhoria da mobilidade urbana da metrópole. Portanto, com a construção dessa avenida não se promoveu a integração do Aglomerado à cidade.

Não está aqui a se dizer que não se devem construir vias, nem que políticas públicas habitacionais não devem ser conjugadas com melhorias em outras áreas. Projetos de urbanização devem sim ser abrangentes, pois a efetivação do direito à moradia adequada depende, além das condições físicas da habitação, da segurança da posse, da regularização fundiária sustentável, das condições de urbanidade do local e de sua inserção no espaço urbano.⁷⁰

Entretanto, isso não significa que obras de urbanização não voltadas precipuamente para melhoria das condições de vida local, como é a Avenida do Cardoso, devam ser incluídas no orçamento de habitação. Muito antes pelo contrário, aqui se verifica verdadeira usurpação da verba destinada à habitação, já escassa, para efetivação de outros interesses, que não o interesse público dos moradores afetados. Como já demonstrado, foram altos os gastos com a construção da Avenida do Cardoso: cerca de 50 milhões de reais do orçamento municipal de habitação, do total de cerca de 160 milhões de reais disponibilizados para o Lote I do projeto de urbanização do Aglomerado da Serra.

Além disso, essa intervenção urbanística não respeitou o direito à moradia da população local em razão do alto número de remoções levadas a cabo

⁶⁸ Artigo 12, inciso I, da Lei Municipal nº 7.166, de 27 de agosto de 1996 (BELO HORIZONTE, 1996)

⁶⁹ Argumento apresentado por Ana Paula Baltazar, professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFMG, em discussão informal.

⁷⁰ ROLNIK, 2011. p. 37.

para sua construção. Diretrizes nacionais e internacionais ditam que processos de remoção forçada carreados no bojo de grandes projetos de intervenção urbanística só devem ocorrer de forma excepcional, se absolutamente necessários para promoção do bem-estar geral, garantido o direito ao reassentamento em local próximo e em condições habitacionais melhores.⁷¹

Para execução das obras de urbanização no Aglomerado, 2.269 famílias foram removidas de seus locais de assentamentos originais, dentre as quais 856 foram reassentadas nos apartamentos e 1.413 receberam indenizações nos valores estipulados pela URBEL, segundo avaliação das benfeitorias existentes nos assentamentos originais.⁷² Embora não se conheça o número exato de famílias removidas em razão da obra de construção da Avenida do Cardoso, sabe-se que essa obra responde pela maioria das remoções realizadas.⁷³

Ora, uma obra que se voltasse efetivamente à melhoria das condições de habitação da população não poderia importar na remoção de mais de mil famílias. Mesmo que se considere que muitas famílias foram realocadas no próprio Aglomerado, em condições melhores, isso não foi verdade para todas elas. As famílias indenizadas, em razão do baixo valor recebido⁷⁴, tiveram que se mudar para outros bairros da cidade ou mesmo outras cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte, geralmente em locais afastados e com pouca infraestrutura de serviços públicos.⁷⁵ De fato, considerando todo o processo de remoção, constatou-se que “[...] o Vila Viva direta e indiretamente dificultou enormemente a permanência dos moradores dentro do Aglomerado, bem como seu reassentamento dentro da cidade formal”, podendo ser classificada como uma “política eminentemente ‘expulsora’.”⁷⁶

A execução da obra da Avenida do Cardoso, pelo alto número de remoções forçadas, rompeu laços de confiabilidade e sociabilidade, desestruturando relações sociais na comunidade, e importou em expulsão de moradores

⁷¹ Exemplos de diretrizes nacionais são a Instrução Normativa nº 25, de 11/05/2010, e a Portaria nº 317, de 19/07/2013, ambas do Ministério das Cidades. De fato, esses normativos ainda não haviam sido editados à época das remoções forçadas no Aglomerado da Serra. Contudo, isso em nada afasta a proteção assegurada a todos os cidadãos contra processos arbitrários e violentos de remoção forçada no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, tal como a do Comentário Geral n 7, de 1997, do Alto Comissariado para Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo o comentário, o despejo forçado deve ser empreendido somente se justificável e em estrita conformidade com o direito internacional dos direitos humanos.

⁷² PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA, 2011a, p. 30.

⁷³ SILVA, 2013, p. 167.

⁷⁴ As indenizações geralmente são baixas porque a URBEL avalia apenas as benfeitorias existentes nos assentamentos originais. Não se leva em consideração o valor da terra (e da posse) se as famílias não detêm título de propriedade, como é o caso da maioria das famílias (SILVA, 2013, p. 146).

⁷⁵ SILVA, 2013, p. 150.

⁷⁶ PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA, 2011a, p. 273.

do Aglomerado, inaugurando novos processos de ocupação informal.⁷⁷ Trata-se, portanto, de obra inserida em política de urbanização de vilas e favelas que não buscou dar efetividade máxima aos direitos à moradia e à cidade dos moradores do Aglomerado da Serra, e acabou, de fato, por constituir violação a esses direitos fundamentais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, pensou-se a relação entre políticas públicas de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte e a questão da efetivação do direito à moradia e à participação popular, a partir do estudo da construção da Avenida do Cardoso no Aglomerado da Serra. O percurso traçado permitiu concluir que as políticas públicas devem se sujeitar a análise principialista, isto é, pautada pela gramática universalizante dos direitos fundamentais. Para Dworkin, argumentos técnicos nada mais são que justificativas políticas para decisões políticas, ou seja, argumentos de política. Nesse sentido, os argumentos técnicos revelam pretensões ou valores particularizados e não podem prevalecer quando há direitos fundamentais envolvidos.

Segundo essa premissa, não haveria que se falar em discricionariedade do administrador nesse âmbito, mas sim em definição discursiva entre moradores e técnicos do interesse público no caso concreto. Ou seja, a análise das políticas públicas, além de principialista, deve ser feita de forma dialógica. Dito de outro modo, os moradores têm direito a discutir e pensar uma política pública de urbanização que efetive seu direito fundamental à moradia e à cidade.

Contudo, o direito de discutir e pensar a política, isto é, o direito à participação popular no planejamento e na gestão urbana, não foi respeitado no caso estudado. Não houve participação popular legítima, autônoma, na elaboração e na execução da política. Não houve diálogo para satisfatória definição, em conjunto entre população e Administração Pública, do interesse público no caso concreto. Não houve debate verdadeiramente democrático sobre a construção da Avenida do Cardoso.

Além disso, têm os moradores o direito de ver essa política concretizada, o que constituiria expressão da efetivação do direito à moradia e à cidade. Mais uma vez, não foi o que ocorreu no caso. Para construção da Avenida, foram gastas verbas do orçamento municipal de habitação da ordem de cinquenta milhões de reais, constituindo verdadeira usurpação dos recursos da habitação para obra de infraestrutura urbana. Isso é ainda mais grave considerando que o Aglomerado da Serra localiza-se em área de ZEIS, onde, por lei, a prioridade de investimentos deve ser em programas habitacionais que visem à melhoria

⁷⁷ GOMES, 2012, p. 185.

da qualidade de vida local e à verdadeira integração à malha urbana. Para construção da Avenida, mais de mil famílias foram removidas de suas casas, sem garantia de reassentamento em local próximo, em condições dignas de habitabilidade. Por causa das remoções, laços de confiabilidade e sociabilidade no Aglomerado foram rompidos, importando perda de capital social.

Por todo o exposto, constata-se que a política pública de urbanização do Aglomerado, expressa no Programa Vila Viva, foi incapaz de operar melhorias nas condições socioeconômicas da maioria dos moradores do Aglomerado da Serra e, principalmente, de promover o direito à moradia adequada, o direito à participação popular e o direito à cidade desses moradores. Tratou-se, portanto, de uma questão de política e não de uma questão de princípio.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Edital de licitação SCOMURBE – 001/2004-GGTO-120. Secretaria Municipal de Estrutura Urbana. 2004.

_____. Lei Municipal nº 7.166, de 27 de agosto de 1996. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/documentos/legislacao/leis-de-referencia.>> Acesso em: jan. 2015.

_____. **PGE Aglomerado da Serra:** propostas e hierarquização. Volume I-Texto. Secretaria Municipal de Habitação e Empresa DAM Engenharia, novembro de 2001.

_____. Plano Plurianual de Ação Governamental de 2006-2009 (2007): Relatório de Detalhamento Físico-Financeiro. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fportalpbh.pbh.gov.br%2Fpbh%2Fecp%2Ffiles.do%3Fevento%3Ddownload%26urlArqPlc%3D10_Relatorio_de_Detalhamento_Fisico_Financeiro_PPAG.pdf&ei=-kisVPWpBlzksAT0i4G4BA&usg=AFQjCNHyy3CQZhrH_tVIPjFuH7eVfA8Eg&bvm=bv.82001339,d.cWc>

_____. **PGE Aglomerado da Serra:** etapa de levantamento de dados. Secretaria Municipal de Habitação e Empresa DAM Engenharia, 2000. (Impresso)

_____. Secretaria Municipal de Políticas Urbanas. Apostila nº 12 ao Contrato SC-150/04, em 28/09/2010. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 09/11/2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <www.planalto.gov.br>

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito**: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

CONTI, Alfio. A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o 'Plano Global Específico'. **Cadernos de arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 11, n. 12, p. 189–216, 2004.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; OLIVEIRA, Eliziane M. S.; NAIMEG; Karina B. Controle jurisdicional da Administração Pública: tendências jurisprudenciais em sede de mandado de segurança. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 8, p. 212-256, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O império do direito**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

GOMES, Gláucia Carvalho. **A inscrição do espaço na valorização do valor**. Belo Horizonte, Instituto de Geociências da UFMG, 2012. Tese (doutorado).

_____. O projeto de "urbanização" Vila Viva e a valorização do valor na reprodução social do espaço de Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <portalpbh.pbh.gov.br> Acesso em: nov. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

KAPP, Silke et al. Arquitetos nas favelas: três críticas e uma proposta de atuação. In: **IV Congresso Brasileiro e III Congresso Ibero-Americano Habitação Social: ciência e tecnologia "Inovação e Responsabilidade"**. Florianópolis, 2012. p. 4. Disponível em: <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/05_biblioteca/acervo/Kapp%20et%20al%202012%20Arquitetos%20nas%20favelas.pdf>. Acesso em outubro de 2014.

_____; BALTAZAR, Ana Paula. The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy. **Bulletin of Latin American Research**, Oxford (UK), v. 31, n. 2, p.160–173, 2012.

LEMOS, Thiago. BH tem 13% da população em favelas, índice superior ao de SP. Sala de **Notícias Prefeitura de Belo Horizonte**. 2012. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=55789&pIdPlc=&app=salanoticias#>>. Acesso em outubro de 2014.

MAUÉS, Antonio Moreira. Jogando com os precedentes: regras, analogias, princípios. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, p. 587-624, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29 Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELO, Izabel Dias de Oliveira. **O espaço da política e as políticas do espaço: tensões entre o programa de urbanização de favelas “Vila Viva” e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte**. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte, Instituto de Geociências, UFMG, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real**. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010.

PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA. **Os efeitos do Vila Viva Serra na condição socioeconômica dos moradores afetados**. Relatório final do Projeto de Pesquisa nº 480.154, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – no escopo do edital de nº 14/2008. (2011a). (não publicado)

_____. **Uma avenida em meu quintal**. Vídeo documentário. 2011b. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=rlxKVtikzPw>>. Acesso em outubro de 2014.

ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. **Revista eletrônica e-metropolis**, Rio de Janeiro, nº 5, ano 2, junho de 2011. p. 37. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf>. Acesso em outubro de 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Margarete Maria de Araújo. **Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras**. Tese (doutorado). Belo Horizonte, Núcleo de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG, 2013.

VERISSIMO, Pedro. Transformando vilas e vidas. **Revista Urbanização & Habitação (UH)**. Belo Horizonte, a. 1, nº 1, jan. 2014. p. 39-48.

* Recebido em 14 jan. 2015.