



## Belo Horizonte (Brésil) :

### Programme Vila Viva – Agglomération (favela) da Serra<sup>1</sup>

*Ce cas est l'un des 15 cas qui ont été rédigés en 2007 dans le cadre d'un projet sur les politiques innovantes pour l'inclusion sociale conjointement développé par l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College London et la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative (CISDP) de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Ce cas a été complété et édité en 2010 par le Centre d'études sociales de l'université de Coimbra (CES), afin de correspondre au format standard de l'Observatoire sur l'inclusion sociale et la démocratie participative.*

**Nom de la politique :** Programme Vila Viva – Agglomération (favela) da Serra

**Date de début :** 2005

**Date d'achèvement :** en cours

#### CONTEXTE

#### BELO HORIZONTE : DONNÉES DE BASE

Superficie :	330,954 km <sup>2</sup>
Population :	2 413 000 (IBGE, 2007)
Densité :	7410,75 hab. / km <sup>2</sup>
Altitude :	852 m
P.I.B. par habitant :	15 835 (IBGE, 2007)

<sup>1</sup> L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: [www.uclg.org/cisdp/observatory](http://www.uclg.org/cisdp/observatory)





Commission Inclusion  
Sociale, Démocratie  
Participative et Droits  
Humains de CGLU

Observatoire  
Villes Inclusives

## CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

### Contexte historique

Les villes brésiliennes se caractérisent depuis 1950 par une explosion démographique et une croissance de la polarisation socio-spatiale, renforcée pendant la dictature militaire (1964-1985) par un modèle de gouvernement centralisateur qui a empêché toute participation politique, ce qui a multiplié la prolifération de bidonvilles et habitations informelles, notamment dans les grandes villes. Toutefois, au cours des années 1980, ce processus s'est inversé du fait de la création de nouveaux espaces favorisant la démocratie, l'inclusion sociale et la participation populaire au développement local. Ce processus s'est progressivement consolidé et institutionnalisé à partir de l'adoption de la Constitution fédérale de 1988.

### Contexte de la ville

La ville de Belo Horizonte est un exemple concret du phénomène décrit précédemment : depuis 1993, la collectivité locale a mis en place des expériences de participation sociale dans la gestion gouvernementale. Un élément essentiel est le Budget participatif (BP), dont la mise en place, dès la première année de gouvernement démocratique, a déclenché une profonde transformation des modèles de gestion urbaine. Peu à peu, le BP de la ville a connu différentes innovations, telles que l'adoption de l'IQVU<sup>2</sup> pour la distribution des ressources et de l'IVS<sup>3</sup> pour favoriser les populations les plus vulnérables. En 1996, lors d'une crise structurelle en matière de politiques nationales du logement, le BP-Logement a été créé. Par ailleurs, la Ville a lancé en 2006 le BP-Numérique, permettant à la population de sélectionner les travaux publics par internet, en mettant à disposition des espaces publics de vote pour faciliter la participation des citoyens sans accès à un ordinateur. Actuellement, il existe plus de quatre-vingts niveaux de participation citoyenne, liés à différentes échelles territoriales et divers domaines thématiques, permettant une participation effective en matière de planification et supervision des politiques municipales. Cependant, parmi toutes les expériences qui ont été réalisées celle qui concerne les formes d'habitat précaires mérite une attention toute particulière.

## DESCRIPTION COMPLÈTE

### Présentation de la politique

À Belo Horizonte, l'habitat précaire a atteint un taux de croissance et de densification très élevé pendant la dernière décennie et est cinq fois plus important que les formes d'habitat de la ville « formelle ». Actuellement, près de 508 000 personnes (22% de la population totale) vivent dans un ensemble de 209 agglomérations. Dans ce contexte, la principale initiative de la politique municipale du logement, approuvée en 1994, a été la mise en place d'une intervention structurelle dans les bidonvilles urbains, comprenant une amélioration des logements et des infrastructures, des réinstallations, la consolidation géotechnique et la régularisation des parcelles. En 1996, le Plan directeur et la législation urbanistique municipale ont inclus les zones d'occupation informelle

<sup>2</sup> L'IQVU (Indice de la Qualité de Vie Urbaine), appliqué à chaque unité de planification du territoire municipal, se base sur les 8 indicateurs suivants: accès, culture, éducation, sport, logement, infrastructures urbaines, services et sécurité urbaine.

<sup>3</sup> L'IVS (Indice de Vulnérabilité Sociale) indique le degré de risque social d'une communauté donnée.



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development  
planning  
unit





Commission Inclusion  
Sociale, Démocratie  
Participative et Droits  
Humains de CGLU

Observatoire  
Villes Inclusives

– appelées Zones Spéciales d'Intérêt Social (ZSIS) – et des directives et agendas ont été mis en place pour la réalisation d'études.

Ceci a permis l'élaboration de Plans Globaux Spécifiques (PGS), instruments urbanistiques qui se caractérisent par une importante participation communautaire à chaque étape du processus, par le biais de groupes de référence constitués de représentants locaux démocratiquement élus et qui participent à l'ensemble du processus, de son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre. Au cours de la préparation d'un PGS, les membres de chaque groupe sont formés pour planifier, gérer et mettre en œuvre les projets de manière à acquérir l'autonomie nécessaire pour comprendre les contenus techniques du plan dans leurs moindres détails. Ces plans sont basés sur trois lignes d'action étroitement liées : a) Réaménagement urbanistique et environnemental : diagnostics et lignes d'intervention sur la base des conditions de chaque ZSIS (géologie, assainissement, voirie, conditions d'habitat, etc.); b) Régularisation de la propriété : stratégies de régularisation des parcelles basées sur des diagnostics de la situation existante et sur des recherches de propriété, et, de même, en fonction des questions physico-légales ; c) Développement socio-organisationnel : propositions pour améliorer les conditions ou pour consolider les efforts en matière de soins de santé, éducation, création d'emploi et de revenus, et degré d'organisation communautaire, entre autres.

Actuellement, les PGS sont un pré-requis pour l'accès aux ressources du Budget participatif et ils sont également un puissant instrument pour attirer les ressources économiques externes.

### Contexte social

La réalité urbaine de l'agglomération de Serra est particulièrement critique : plus de cinquante mille personnes résident sur 150,93 hectares, avec des revenus mensuels moyens de 65 à 130 dollars. Il existe une occupation du sol anarchique tout au long de la plus grande partie du cours d'eau; la population est essentiellement établie sur des zones à risque élevé subissant toute une série de problèmes (violence, éducation défailante, dégradation environnementale, infrastructure de base insuffisante, logements précaires, manque d'accès aux services publics et impossibilité de régularisation parcellaire) qui ont des répercussions sur la ville en général. Le programme Vila Viva mène une action intégrée d'urbanisation, de développement social et de régularisation foncière des habitations précaires. Lancé en janvier 2005, le programme comprend des investissements dans le milieu urbain pour l'aménagement territorial, en mettant l'accent sur la participation populaire dans toutes les phases de sa mise en œuvre.

### Objectifs de la politique

Le programme a pour objectif de promouvoir l'inclusion sociale des familles résidant dans les zones marginalisées, en garantissant leur accès aux services d'éducation, de santé, culture, sport, approvisionnement alimentaire, droits de citoyenneté et inclusion productive, en réduisant les facteurs de risque et la vulnérabilité sociale des familles et en encourageant les relations de solidarité entre les membres de la communauté. D'un point de vue territorial et environnemental, le programme comprend les mesures suivantes : accès à l'eau potable, évacuation des eaux usées et ramassage des ordures ; aménagement des rivières non canalisées ; et préservation des espaces verts et création de cinq parcs le long des principaux lits fluviaux. D'un point de vue social, le programme Vila Viva comprend des mesures de promotion sociale et de développement



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development  
planning  
unit





Commission Inclusion  
Sociale, Démocratie  
Participative et Droits  
Humains de CGLU

Observatoire  
Villes Inclusives

communautaire ; éducation à la santé et à l'environnement ; accompagnement dans le déplacement et la réinstallation des familles ; et mise en place d'alternatives pour la création d'emploi et de revenus dans la communauté.

### Bénéficiaires

La population directement concernée par ce programme comprend près de 46 000 résidents, soit près de 13 000 familles habitant dans les communes de l'Agglomération (favela) da Serra : Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Aparecida, Nossa Senhora da Conceição, Marçola et Santana do Cafezal. Ces familles se trouvent en situation de vulnérabilité sociale extrême et ont besoin, par conséquent, d'accéder aux mesures mises en œuvre par les différents services municipaux. Il faut signaler qu'une partie de la population des quartiers voisins de cette agglomération (San Lucas, Santa Efigenia, Paraíso et Nuevo San Lucas) bénéficiera aussi de la mise en œuvre de ce programme.

### Agents concernés

La mise en œuvre du programme dépend essentiellement du réseau de politiques sociales de la municipalité : services municipaux en charge des affaires sociales, Droits de la citoyenneté, Sport et approvisionnement, Fondation municipale de la Culture, service municipaux de santé et services municipaux d'éducation. De plus, le programme bénéficie de la collaboration du service municipal des politiques urbaines (SMURBE) et de la Compagnie d'urbanisation de la municipalité (URBEL). Le programme a aussi bénéficié du soutien des politiques du Gouvernement fédéral par l'intermédiaire du ministère du Développement social et de lutte contre la faim, à travers les programmes du Conseil national d'accompagnement pour la mise en œuvre de Centres de référence des affaires sociales et du Conseil national des Revenus et de la Citoyenneté à travers le programme « Bourse-Famille ». La collaboration avec le gouvernement de l'État se fait par la mise en place des centres de référence des affaires sociales.

La Compagnie d'urbanisation de la municipalité (URBEL) est la coordinatrice générale du programme Vila Viva. La Coordination exécutive (CEX), qui vient d'être créée, est responsable de la gestion de ce projet. L'équipe de la CEX est constituée d'un coordinateur général et de chargés de projets qui supervisent les travaux, l'action sociale et la régularisation foncière. Actuellement, 13 professionnels de haut niveau – architectes, ingénieurs, spécialistes des questions sociales et un avocat – sont directement impliqués dans l'accompagnement et le suivi du Programme, en plus de l'équipe administrative. L'accompagnement de la mise en œuvre des interventions prévues, l'entretien et la gestion des systèmes est sous la responsabilité de l'URBEL et d'autres collectivités municipales (qui jouent un rôle complémentaire dans la mise en œuvre du programme) sous la coordination générale de la SMURBE.

### Financement

La plus grande partie du financement est issue de la Ville de Belo Horizonte. Les extensions successives du Programme bénéficieront de ressources de la Banque Nationale de Développement Économique et Social (BNDES) et de la Caisse Économique fédérale. À partir de 2007, le Gouvernement fédéral a aussi participé au financement du programme. En 2006, le coût total du programme s'élevait à R\$ 3 108 696,52, distribués de la façon suivante : municipalité : R\$ 2 648 978,12; État : R\$ 60 000,00 ; Gouvernement fédéral : R\$ 399 718,40.



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development  
planning  
unit





Selon les données obtenues sur le site web du programme Vila Viva (25 septembre 2010 - <http://www.pbh.gov.br/>), le coût total des phases du projet a été estimé à environ R\$ 143 millions.

### Principaux résultats et réussites

Les résultats du Plan Global Spécifique (PGS) sont déjà mesurés sur la base des indicateurs suivants : l'Indice de Santé Environnementale (ISE), l'Indice de Qualité de l'Eau (IQE), la valeur marchande de la propriété, la diminution du nombre de familles habitant dans des zones à risque géologique-géotechnique, l'augmentation du pourcentage d'espaces verts, le nombre de parcelles régularisées et ayant reçu des titres de propriété, la réduction du temps de déplacement et le volume d'ordures ramassées.

Résultats obtenus :

1. *Diminution du nombre de logements à risque* : À la suite de la mise en œuvre du projet Vila Viva, le nombre de logements à haut risque et très haut risque a diminué considérablement. Selon Jordana Flávia, conseillère de l'URBEL, le diagnostic dressé par cette entité en 2009 a constaté que : à l' « Agglomération da Serra, où le programme est mis en œuvre depuis 2005, le nombre de logements à risque élevé a diminué de 74,5% sur cette période ».
2. *Amélioration de l'accès aux services publics* : La percée de rues, d'avenues et l'élargissement des routes ont permis à de nombreuses familles d'accéder aux services publics : la circulation de voitures et d'autobus a augmenté, facilitant le ramassage des ordures et le passage des ambulances.
3. *Amélioration des conditions d'habitabilité* : La dédensification des quartiers et la construction de nouvelles unités d'habitation améliorent les conditions d'habitabilité et de salubrité. Grâce à la mise en place du réseau d'égouts et de canalisation et grâce au traitement des eaux, les résidents ne sont plus exposés aux maladies hydriques, et dans certaines installations les enfants et les adultes peuvent déjà profiter des espaces de loisirs et de convivialité.

### Défis et contraintes

Le principal obstacle rencontré est la formulation de politiques sectorielles ayant pour conséquence le manque de planification des différentes actions, ce qui entraîne une programmation budgétaire défailante et des difficultés dans l'évaluation des résultats des interventions. Vaincre la culture de la « sectorisation » est devenu un défi quotidien. Autres obstacles rencontrés :

- Nombre élevé de familles déplacées ;
- Défaillance de la voirie, résultat du dénivellement de terrain, ce qui rend plus difficile l'approvisionnement et la logistique des travaux, et rend nécessaire un nombre élevé de services et de transports manuels ;
- Grande étendue de l'espace d'intervention ;





- Occupation irrégulière, avec une forte densité démographique sur un terrain accidenté, ce qui rend difficile l'accès à certains endroits et augmente le temps indispensable à chaque intervention ;
- Nombre élevé de résidents, ce qui rend plus difficile la réalisation des projets sociaux en ce qui concerne la mobilisation de la population et la coordination de leur participation au cours des différentes étapes du programme.

### **Transposition et adaptabilité de la politique à d'autres contextes**

*Principaux pré-requis pour des interventions semblables* : La création d'une politique spécifique pour élaborer des projets d'inclusion sociale est essentielle pour intégrer les interventions urbaines qui coordonnent diverses formes d'action, spatiales, socio-économiques ou politiques.

*Recommandations aux villes souhaitant formuler et mettre en œuvre des politiques d'inclusion sociale* :

Parmi les principales recommandations à l'égard des villes souhaitant mettre en place des politiques d'inclusion sociale, signalons le travail transversal et multisectoriel, en plus de la politique de participation citoyenne.

La participation de la communauté dans toutes les étapes du programme est peut-être la raison essentielle du succès obtenu jusqu'à présent par le programme Vila Viva - Agglomération da Serra. Les résidents participent volontairement à la planification et à la mise en œuvre des travaux et des autres interventions proposées par le biais du groupe de référence créé et constitué par les professionnels de l'action sociale du Conseil municipal de Belo Horizonte qui les accompagnent pendant tout le processus. Il y a là une opportunité pour développer et élargir la méthodologie du travail intersectoriel et la transversalité des politiques publiques municipales. Au cours de ce processus, la communauté participe à différents séminaires pour discuter de l'environnement, du traitement des déchets, des questions de santé et de l'entretien des améliorations urbanistiques.

Les modules éducatifs ont été préparés pour toucher l'ensemble de la communauté de façon pédagogique et avec un langage accessible, car ces thèmes sont aussi abordés avec les enfants des écoles de l'Agglomération (favela). Les ONG collaborent également à cette initiative. Avec l'aide de la population, l'équipe sociale du Programme est en train de créer des programmes de qualification et de formation professionnelle en mettant l'accent sur l'économie solidaire et l'agriculture urbaine. Cette approche implique l'installation d'équipements urbains qui rassemblent des activités visant à la création d'emplois et de revenus. Le programme Vila Viva est considéré comme une expérience pionnière du fait d'une série de grandes interventions, d'ordre urbanistique-environnemental, et socio-juridique dans des zones présentant l'indice de qualité de vie le plus faible de la ville.

### **RÉSUMÉ**

Le principal objectif de la politique sociale Vila Viva de Belo Horizonte est de promouvoir l'inclusion sociale et d'améliorer la qualité de vie des familles habitant dans des zones sociales et environnementales en situation critique de l'Agglomération (favela) da Serra. Plus de cinquante mille personnes y habitent dans un espace de 150 hectares, ce qui fait qu'une grande partie de la population habite dans des zones à risque élevé et subit un grand nombre de problèmes. Le





Commission Inclusion  
Sociale, Démocratie  
Participative et Droits  
Humains de CGLU

Observatoire  
Villes Inclusives

programme – qui a démarré en janvier 2005 – comprend différentes activités : assainissement, déplacement des familles habitant dans des zones à risque, restructuration de la voirie, mise en place de parcs et d'équipements pour le sport et les loisirs, et construction d'unités d'habitation. Cette situation a amené la municipalité à développer les Plans Globaux Spécifiques (PGS), instruments d'urbanisme se caractérisant par une importante participation de la communauté à chaque étape du processus. Le programme cible environ 45 000 personnes, ou près de 13 000 familles qui habitent dans les Villages de l'Agglomération (favela) da Sierra. La société d'urbanisme de la ville (URBEL) est la coordinatrice générale du programme Vila Viva et bénéficie de la participation de différents services municipaux de la Ville de Belo Horizonte et de la collaboration des politiques sociales du Gouvernement fédéral. En 2006, le programme a fait l'objet d'un investissement total de R\$ 3 108 696,52. Le financement provenait de la Ville de Belo Horizonte. L'extension successive du Programme a bénéficié de ressources de la Banque Nationale de Développement Economique et Sociale (BNDES) et de la Caisse économique fédérale. Cette politique sociale a obtenu les résultats suivants : diminution du nombre de logements à risque dans la zone, amélioration de l'accès aux services publics et amélioration des conditions de vie. Les principaux obstacles rencontrés sont les suivants : difficulté pour formuler des politiques intersectorielles, nombre élevé de familles déplacées et défaillances de la voirie. Aux villes souhaitant mettre en œuvre des politiques d'inclusion sociale, le programme Vila Viva recommande de développer des mesures intégrées et multisectorielles et de stimuler la participation active de la communauté.

**Pour plus d'informations :**

Tél. +55 (31) 3277 4395.

Link Web: [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)

Ville de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brésil.

**Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):**

Tif : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdpl/>

**Remerciements et crédits**

Ce cas a été rédigé en 2007 par Ernesto López, Paula Carvalho, Secrétaire municipale adjointe aux Relations internationales, Municipalité, et Marina Inês Pedrosa Nahas, sous la supervision du professeur Cabannes, avec le soutien de Yasar Adnan Adanali, de l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College Londres (Royaume Uni).

Tous les cas rédigés en 2007, dont celui-ci, ont été revus par un comité de rédaction de DPU composé d'Ernesto Jose Lopez Morales, Sonia Roitman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa et Pechladda Pechpakdee.

Le texte original a été adapté au format standard de l'Observatoire de la CISDP en 2010 par le Dr. Mauro Serapioni du Centre d'études sociales de l'université de Coimbra au Portugal.



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development  
planning  
unit





Commission Inclusion  
Sociale, Démocratie  
Participative et Droits  
Humains de CGLU

Observatoire  
Villes Inclusives

## Références bibliographiques

Bete Resende, Vila Viva exemple d'inclusion sociale et d'urbanisation à BH (Belo Horizonte), <http://www.solucoesparacidades.com.br/habitacao/vila-viva-e-exemplo-de-inclusao-social-e-urbanizacao-em-bh> (25 septembre 2010).

Ville de Belo Horizonte, Programmes et projets, Vila Viva; <http://www.pbh.gov.br/> (25 septembre 2010).

Institut brésilien de Géographie et Statistique (IBGE), Recensement de la population, IBGE, Brasilia.  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem\\_final/tabela1\\_1\\_17.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_17.pdf)

Institut brésilien de Géographie et Statistique (IBGE), Produit intérieur brut des Municipalités 2003-2006; IBGE, Brasilia.  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2006/tab02.pdf>



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development  
planning  
unit

