

Mônica Maria Cadaval Bedê

**TRAJETÓRIA DA FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA
POLÍTICA HABITACIONAL DE BELO HORIZONTE
NA GESTÃO DA FRENTE BH POPULAR
1993 / 1996**

Belo Horizonte

Instituto de Geociências da UFMG

2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Mônica Maria Cadaval Bedê

**TRAJETÓRIA DA FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO
DA POLÍTICA HABITACIONAL DE BELO HORIZONTE
NA GESTÃO DA FRENTE BH POPULAR**

1993 / 1996

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço

Orientadora: Doutora Heloisa Soares de Moura Costa

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

Instituto de Geociências da UFMG

2005

DEDICATÓRIA

A Celso Daniel (*in memorian*),
gestor público de grande preparo e capacidade,
coordenador, como prefeito de Santo André por três gestões,
de uma das mais marcantes, ricas e exitosas
experiências de administração municipal no Brasil,
cuja influência se faz notar fortemente na configuração
da política habitacional aqui estudada.

À arquiteta e urbanista Claudia Machado (*in memorian*),
companheira de trabalho na gestão da Frente BH Popular,
cuja contribuição foi determinante em cada passo
da construção da política habitacional
de Belo Horizonte nesse período.

À minha neta, Malu,
como compensação pela recusa a inúmeros
convites para brincar e passear que fez à avó,
nesses tempos de dissertação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sinceramente à orientadora deste trabalho pela paciência, carinho e dedicação dispensados.

Agradeço, pela participação solidária, aos técnicos, gestores públicos e lideranças do movimento por moradia que concederam entrevistas.

Agradeço aos amigos, parentes e colaboradores de maneira geral (em especial Jô, meus filhos e Paula), pelo apoio e pela torcida.

RESUMO

Os objetivos desta pesquisa são o resgate e a análise da trajetória de concepção e implantação da política municipal de habitação em Belo Horizonte ao longo da gestão da Frente BH Popular, constituída por partidos de esquerda e coordenada pelo Prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores. Aborda-se todas as dimensões e nuances da política habitacional nesse período, relacionando-as com idéias e acontecimentos do contexto nacional e local que mais diretamente interferiram, destacadamente o movimento de municipalização e de mobilização social em curso no país, a trajetória e as propostas dos movimentos populares de luta pela reforma urbana e pela moradia e a construção de um novo modo de governar a partir das experiências de administrações municipais de caráter progressista implementadas após a aprovação da Constituição Federal de 1988. A gestão de Patrus Ananias enfrenta a questão habitacional num contexto de retração de investimentos do governo federal na área, implicando em ajustes contínuos das práticas implementadas para adequação ao contexto de limitação de recursos. Apesar desse quadro, e refletindo um comportamento característico das administrações municipais na época, a Prefeitura de Belo Horizonte amplia significativamente o investimento de recursos próprios e apresenta surpreendente desempenho quantitativo na implementação da política habitacional, num processo intenso de formulação e execução de modelos de intervenção inovadores. Efetivamente, essa experiência significa um redirecionamento do modo de governar adotado até então na capital mineira, constituindo um momento de transição entre culturas e práticas conservadoras e progressistas, em sintonia com o ideário do movimento pela reforma urbana e com as propostas do movimento por moradia. Internamente, as principais características que marcam essa administração no que diz respeito à área habitacional são o enfrentamento de diferenças de visão, a permanente interlocução com os movimentos populares e a grande presença e contribuição de consultores externos.

ABSTRACT

This research aims to the rescue and analysis of the conception trajectory and implementation of the housing policy at the municipality of Belo Horizonte under the administration of the People's BH Front (Frente BH Popular), established by leftist parties and coordinated by Mayor Patrus Ananias, of the Labor Party. All dimensions and nuances of the housing policy of that period are approached and related to the most influential ideas and happenings that took place at the national and local contexts, which markedly interfered with the movements of municipalization and social mobilization in course throughout the country; with the trajectory and propositions of the people's movements pleas for urban reform and housing and towards an innovative administration style, based on progressist municipal management experiences, implemented after the approval of the 1988 Federal Constitution. The Patrus Ananias administration faces the housing issue in a context of investment retraction by the Federal Government in the area, implying a continued adjustment of the actions in course, in order to cope with the context of resourcescarcity. Notwithstanding this scenery, and reflecting a behavioral characteristic of the municipal administrations at the time, the Belo Horizonte city hall significantly expands its own resource investment base and presents an outstanding quantitative performance as regards the implementation of a housing policy, under an intense process of formulation and execution of innovative intervention models. Effectively, this experience meant the redirection of the so far adopted managerial mode at the Minas Gerais capital, thus constituting a moment of transition between the conservative and the progressist culture and practice, in tune with the conception of the urban reform movement and with the propositions of the housing movement. Internally, the main characteristics of this administration, as regards the housing issue, are the handling of

opposing views, the permanent dialogue with the people's movements and a significant presence and contribution from external consultants.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	- Associação Comercial de Minas
AMABEL	- Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte
ANAMPOS	- Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais
ANSUR	- Articulação Nacional do Solo Urbano
ARRUAR	- Assessoria de Urbanização Popular
AVSI	- Associazione Volontari per il Servizio Internazionale
BID	- Programa Habitar Brasil
BNH	- Banco Nacional da Habitação
CAIXA	- Caixa Econômica Federal
CASA	- Centro de Apoio aos Sem Casa
CBTU	- Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CDHU	- Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CDI	- Companhia dos Distritos Industriais
CEARAH	- Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos
CEURB	- Plano Estratégico de Intervenção em Vilas e Favelas
CGT	- Central Geral dos Trabalhadores
CHISBEL	- Coordenação de Habitação de Interesse Social
CMH	- Conselho Municipal de Habitação
CNMP	- Conselho Nacional de Moradia Popular
COHAB	- Companhia de Habitação
COMFORÇA	- Grupos de Referência e Comissões Municipais de Fiscalização Orçamentária

COMOPOM	- Cooperativa do Movimento Popular
CONAM	- Pró Central de Movimentos Populares e a Confederação Nacional das Associações de Moradores
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
CREA	- Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
FAMOBH	- Federação de Associações de Moradores de Belo Horizonte
FAVIFACO	- Federação das Associações de Vilas, Favelas e Conjuntos
FASE	- União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCP	- Fundação da Casa Popular
FEMP	- Fórum Estadual de Moradia Popular
FERROBEL	- Companhia Ferro de Belo Horizonte
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICAM	- Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria
FJP	- Fundação João Pinheiro
FMHP	- Fundo Municipal de Habitação Popular
FNMP	- Fundo Nacional de Moradia Popular
FUNAPS	- Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais
HABI	- Superintendência de Habitação Popular
Habitat II	- Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
IAB	- Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	- Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPPUR	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPT	- Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
LPM	- denominado Luta Popular por Moradia
MNLM	- Movimento Nacional de Luta pela Moradia
OP	- Orçamento Participativo
OPH	- Orçamento Participativo da Habitação
POR	- Orçamento Participativo Regional
PAE	- Plano de Atendimento Emergencial
PBH	- Prefeitura de Belo Horizonte
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PC do B	- Partido Comunista do Brasil
PEAR	- Programa Estrutural de Áreas de Risco
PLAMBEL	- Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
PROAS	- Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrente de Execução de Obras Públicas
PRODECOM	- Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PROFAVELA	- Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROFILURB	- Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	- Programa de Erradicação da Subhabitação
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PT	- Partido dos Trabalhadores
PUC Minas	- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PV	- Partido Verde

SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SE4	- Setor Especial 4
SEMGE	- Sindicato de Engenheiros de Minas Gerais
SETAS	- Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social
SME	- Sociedade Mineira de Engenheiros
SMHAB	- Secretaria Municipal de Habitação
SINARQ	- Sindicato de Arquitetos de Minas Gerais
SINDUSCON	- Sindicato da Indústria da Construção Civil
SNH	- Secretaria Nacional de Habitação
SUDECAP	- Superintendência de Desenvolvimento da Capital
TDC	- Transferência do Direito de Construir
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	- Universidade Federal do Rio de Janeiro
UMPE	- União dos Movimentos Populares Independentes
URBEL	- Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
USINA	- Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado
UTP	- União dos Trabalhadores da Periferia
ZEIS	- Zonas de Especial Interesse Social

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Funcionamento do Sistema Municipal de Habitação	101
Quadro 2 - Política Municipal de Habitação segundo Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação	106
Quadro 3 – Política Habitacional / Diretrizes	108
Quadro 4 - Política Habitacional / Ações	112
Quadro 5 – Recursos Municipais para a Política Habitacional	135
Quadro 6 – Resoluções do Conselho Municipal de Habitação - 1993 a 1996	142
Quadro 7 – Estados de Prontidão e Ações do PAE	163
Quadro 8 – Atribuições dos Grupos de Trabalho.....	163
Quadro 9 – Estrutura do Plano Global	186

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos Financeiros Municipais – URBEL 1993/1996.....	136
Tabela 2 - Recursos e Empreendimentos Aprovados no OP 94/97 para Favelas em Belo Horizonte	176
Tabela 3 – Produção de Novas Moradias - 1993 a 1996.....	204
Tabela 4 – Atendimento das Famílias Acampadas do Movimento dos Sem Casa	216
Tabela 5 – Participação de Núcleos e Famílias no OPH.....	250
Tabela 6 – Conquistas do Movimento dos Sem Casa / 1993 a 1996	258

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema Municipal de Habitação 1993 / 2000.....	102
Figura 2 – Instrumentos de democratização da gestão da Política Municipal de Habitação.....	146
Figura 3 – Fluxo operacional de remoções / reassentamentos.....	166
Figura 4 – Processo de discussão pública do Orçamento Participativo na gestão da Frente BH Popular.....	174
Figura 5 – Intervenção estrutural.....	185
Figura 6 – Processo de discussão pública do Orçamento Participativo da habitação na gestão da Frente BH Popular.....	252

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL: DA REPÚBLICA VELHA ATÉ MEADOS DA DÉCADA DE 90.....	29
2.1	Política de Habitação de Interesse Social no Brasil.....	29
2.2	Política de Habitação de Interesse Social em Belo Horizonte.....	37
3	PROCESSOS E IDÉIAS QUE INFLUENCIAM AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL IMPLEMENTADAS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	41
3.1	Municipalismo, (neo) Localismo ou Descentralização.....	41
3.2	Trajetória do Movimento pela Reforma Urbana.....	49
3.3	Trajetória do Movimento por Moradia	57
3.4	Processo Autogestionário de Produção Habitacional.....	66
4	CONCEPÇÃO GERAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE E ALGUNS ASPECTOS DETERMINANTES EM SEU PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE 1993 A 1996.....	78
4.1	Principais Aspectos Políticos, Sociais e Institucionais do Contexto Local diretamente relacionados à Política Municipal de Habitação ao Longo do Período de Estudo.....	79

4.2	Configuração do Sistema Municipal de Habitação no Governo da Frente BH Popular	93
4.2.1	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL).....	94
4.2.2	Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP).....	96
4.2.3	Conselho Municipal de Habitação (CMH).....	97
4.3	Concepção Geral da Política Municipal de Habitação.....	102
4.4	Financiamento da Política Municipal de Habitação.....	135
4.5	Instâncias e Processos Participativos	138
4.6	A Política Municipal de Habitação e a Legislação.....	149
5	IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR.....	154
5.1	Linha de Atuação Referente a Assentamentos Existentes.....	154
5.1.1	Programa Estrutural em Áreas de Risco.....	158
5.1.2	O Orçamento Participativo e as Intervenções em Favelas.....	172
5.1.3	Programa de Intervenção Estrutural	183
5.2	Linha de Atuação Referente a Produção de Novas Moradias.....	201
5.2.1	Reassentamentos	206
5.2.2	Atendimento às Famílias Acampadas	215
5.2.3	Programa de Apoio ao Autoconstrutor	223
5.2.4	Programa de Produção de Moradias em Autogestão.....	229
5.2.5	Orçamento Participativo da Habitação	246
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	262

7	REFERÊNCIAS	282
	ANEXO I – QUADRO DE ENTREVISTAS	291
	ANEXO II – FOTOS	293

1 INTRODUÇÃO

O problema habitacional urbano no Brasil atinge hoje grandes proporções e está intimamente relacionado ao processo de degradação física e social das cidades, cuja imagem denuncia cada vez mais explicitamente os resultados do seu modelo de crescimento: a ocupação descontínua, definida pela prática especulativa, e a produção de espaços com padrões muito diferenciados e desiguais, resultado da lógica excludente que determina a dinâmica urbana.

Impossibilitadas de solucionar seu problema de moradia no âmbito do mercado imobiliário convencional, as famílias de mais baixa renda adotam inúmeras estratégias de sobrevivência, podendo-se citar entre as mais conhecidas: aquisição de terreno irregular seguida da autoconstrução da moradia, como no caso dos loteamentos clandestinos; invasão de terreno de propriedade de terceiros seguida da autoconstrução da moradia, como no caso das favelas e assentamentos similares, entre eles os assentamentos oriundos de ocupações organizadas; aquisição, locação ou cessão da posse de imóveis construídos em favelas e assentamentos similares; coabitação; locação de cômodos, como no caso dos cortiços; moradia em domicílios improvisados, como no caso dos moradores de rua. Enfim, a maior parte das estratégias citadas resulta na formação de assentamentos habitacionais precários, que geralmente concentram problemas relativos a insalubridade, situações de risco geológico-geotécnico, condições inadequadas de acessibilidade e irregularidades urbanísticas. Os assentamentos habitacionais precários funcionam como focos de geração de processos de degradação ambiental e de violência que afetam não só seus moradores mas a população da cidade como um todo.

Os domicílios que constituem esses assentamentos representam um tipo de necessidade habitacional, conceito proposto pela Fundação João Pinheiro em seus trabalhos na área de habitação, caracterizado pela inadequação das condições de moradia. Pelos dados contidos em documento da Fundação João Pinheiro (FJP, 2001), elaborado a partir dos resultados do Censo Demográfico 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são mais de 10 milhões no Brasil e quase 700 mil em Minas Gerais os domicílios que apresentam uma das principais dimensões da inadequação, a que se refere à carência de infra-estrutura.

Outro tipo de necessidade habitacional é a que se expressa através da demanda pelo acesso a uma unidade habitacional por parte de famílias coabitantes, com ônus excessivo em função de aluguel, que morem em domicílios improvisados ou cuja moradia apresenta tal nível de degradação que implique em substituição. Essa demanda representa o déficit habitacional urbano que no Brasil, segundo a FJP, é de mais de 5,4 milhões e em Minas Gerais de quase 550 mil unidades habitacionais.

Para fechar esse breve quadro de uma das dimensões da situação de exclusão em que vive grande parte da população urbana, ou seja, a dimensão das necessidades habitacionais, um dado importante fornecido pelo último censo é o de domicílios vagos: no Brasil são quase 4,6 milhões na área urbana e em Minas Gerais quase 510 mil. Pode-se observar, portanto, que os números relativos ao déficit habitacional, constituído em 84,2% por famílias com renda mensal de até três salários mínimos, quase equivalem aos relativos a domicílios vagos. Sendo assim, apesar dos avanços ocorridos no campo político e institucional, a necessidade de uma reforma urbana permanece, mais do que nunca, na pauta da questão urbana brasileira.

Contribui para o agravamento dessa situação a insuficiência de políticas públicas eficazes, pelo menos do ponto de vista da promoção da inclusão, na área urbana e habitacional. As mazelas da questão habitacional urbana não estão consideradas de forma consistente por nenhum dos modelos de planejamento urbano adotados até hoje, a não ser muito recentemente em experiências de processos de planejamento participativo que vêm despontando em alguns municípios, como por exemplo, em Belo Horizonte. Da mesma maneira, acontece tradicionalmente uma grande resistência por parte das equipes técnicas de prefeituras em incorporar os assentamentos habitacionais precários nas práticas e procedimentos ligados ao controle urbano, tais como os processos de licenciamento e as ações de fiscalização. Essa situação inaceitável é questionada por Maricato (2000), que coloca a necessidade da convergência entre planejamento, legislação e gestão urbana, numa abordagem mais calcada em nossa realidade e numa perspectiva de eficácia social.

No campo da política habitacional é bastante conhecida a trajetória da atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Sabe-se de seu desempenho não satisfatório em relação ao objetivo de atender prioritariamente o mercado popular: as famílias na faixa de renda de um a três salários mínimos, que historicamente constituem a maior parte do déficit habitacional, representam menos que 10% dos seus beneficiários ao longo de sua existência. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; BOLAFFI, 1979).

Desde a extinção do BNH até o governo Fernando Henrique Cardoso, que teve início em 1995, a ótica bancária continua prevalecendo no âmbito do setor habitacional na esfera federal. Por outro lado, consolida-se nesse período o processo de municipalização dessa política pública, reforçado pelos dispositivos da Constituição Federal de 1988. Após a extinção do BNH, o que acontece em termos de política habitacional no nível federal continua

seguindo a mesma lógica anterior: os financiamentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) beneficiam basicamente o setor empresarial e a população de classe média baixa para cima. Os estados e municípios têm restrições de crédito em função de uma política de redução do endividamento público. Permanece também inviabilizado o acesso aos financiamentos por parte das famílias de renda mais baixa pelo nível de exigências e o alto valor das prestações. O subsídio, condição necessária para viabilizar o atendimento dessa faixa, continua não se viabilizando, até mesmo porque os recursos do Orçamento Geral da União investidos nessa área são insignificantes.

Analisando outras alternativas de financiamento de programas habitacionais para baixa renda no período pós BNH o quadro permanece complexo. Os recursos destinados a financiar projetos de intervenção em assentamentos precários oriundos de parcerias do governo federal com organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo, só conseguem ser acessados por poucos municípios, mesmo assim com muitas dificuldades, já que para isso têm que passar por um verdadeiro calvário burocrático. Pode-se dizer que, pelo menos no caso de Minas Gerais, também não há destinação de recursos orçamentários estaduais significativos para programas habitacionais, ficando o papel do governo restrito ao de intermediador entre municípios e a esfera federal.

A competência em relação à política habitacional não fica clara na atual Constituição Federal, ou antes fica diluída entre as esferas federal, estadual e municipal. Entretanto, como analisa Cardoso (1997), em função do quadro de omissão do governo federal exposto acima, são principalmente os municípios que investem desde o final da década de 80 esforços e recursos para enfrentar como podem o desafio de atender as necessidades habitacionais das famílias de mais baixa renda.

Principalmente nas administrações progressistas que se instalaram a partir de 1989, entre elas a de Belo Horizonte a partir de 1993, esse esforço se faz mais visível. Essas administrações reúnem técnicos, militantes partidários e lideranças populares comprometidos com a luta pela moradia e cheios de expectativas em relação às novas possibilidades políticas que para eles representa a experiência do governo local. Ao longo da década de 90 concentram-se na tarefa de formular e executar políticas municipais de habitação, colocando nesse processo toda uma bagagem formada nas discussões, mobilizações e algumas experiências da década de 80. Apesar de sua riqueza, toda essa construção esbarra num grande limite: a escassez de recursos para o financiamento da política habitacional.

De 1993 a 1996 em Belo Horizonte a administração da Frente BH Popular, constituída de partidos de esquerda, constitui-se num caso exemplar nesse sentido. A trajetória da política municipal de habitação nessa gestão, objeto deste estudo, é marcada, de um lado, por realizações no campo da formulação, do planejamento e da construção de modelos metodológicos e, de outro, por limitações de recursos, que comprometem em parte os seus resultados quantitativos e determinam uma série de estratégias no sentido de “driblar” esse problema.

A política habitacional de Belo Horizonte no período estudado é determinada por um conjunto de fatores referentes ao contexto local e nacional ao longo da década de 80 e início da década de 90, dentre eles: o processo de mobilização e discussão em torno das idéias da reforma urbana que chega ao auge da efervecência durante a Assembléia Nacional Constituinte e deságua na elaboração das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores; número significativo de administrações progressistas na gestão municipal anterior, cujas

experiências se tornam as primeiras referências para a construção de um novo modo de governar, pautado pela democratização da gestão pública e pela inversão de prioridades; a gradativa descentralização da gestão pública, na mesma medida da omissão da esfera federal, levando os municípios a assumir de forma isolada e desarticulada o enfrentamento da questão habitacional local; o surgimento do movimento por moradia como um agente importante no cenário político nacional, evoluindo da prática das grandes ocupações para a formulação de propostas de política habitacional.

Em 1993 é estruturado em Belo Horizonte um sistema institucional voltado para a gestão da política habitacional do Município, constituído por: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), órgão proponente e executor da política habitacional; Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), criado especificamente para receber os recursos destinados a financiar a implementação da política habitacional; Conselho Municipal de Habitação (CMH), uma instância destinada a viabilizar a participação social na gestão da política habitacional e na curadoria do FMHP. Em seguida, pela primeira vez na história de Belo Horizonte, é construída, com a participação dos movimentos dos sem casa e de favelas, e aprovada no CMH uma proposta de Política Municipal de Habitação que define, com clareza: conceitos, princípios, diretrizes, prioridades, critérios, linhas de atuação e instrumentos a serem adotados. São definidas, na época, duas linhas de atuação: a de intervenção em assentamentos existentes, objetivando principalmente tornar adequadas as condições de moradia dos domicílios localizados em favelas, e a de produção de novas moradias, visando combater o déficit habitacional, especialmente no que se refere às famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos.

Durante a gestão da Frente BH Popular os instrumentos previstos, como a política específica de financiamento e subsídio assim como os programas das duas linhas de atuação, são detalhados e implementados, de acordo com as orientações gerais da Política Municipal de Habitação aprovada. Os recursos públicos municipais investidos na área de habitação ampliam-se significativamente em relação às administrações anteriores e passam a ser destinados a cada ano, de forma sistemática, aos empreendimentos de intervenção em favelas e de produção de novas moradias, de acordo com as definições do Orçamento Participativo Regional e do Orçamento Participativo da Habitação, este último criado especialmente para atender o movimento dos sem casa. Toda essa construção realizada no âmbito da gestão da Frente BH Popular é determinante para a trajetória da política habitacional nas administrações municipais seguintes.

Inicialmente, o objeto deste estudo seria a trajetória da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte concebida e implantada ao longo do período de 1993 a 2002, que compreende três das últimas administrações municipais. Entretanto, ao realizar o estudo da primeira delas, que constitui a gestão da Frente BH Popular, percebe-se, primeiro, que o intenso processo de formulação e execução da política habitacional do Município desenvolvido naquele período gera um material vastíssimo para análise e, segundo, que o resultado desse processo é determinante para a trajetória da política habitacional ao longo das outras administrações, mesmo porque todos os elementos encontrados nessa trajetória surgem no período de 1993 a 1996. Diante dessa constatação é que se redefine o período de estudo para esse intervalo, de forma a viabilizar a pesquisa mais profunda das idéias e processos que determinam a concepção global da Política Municipal de Habitação em Belo Horizonte e que interferem nos rumos da trajetória de sua implantação inicial.

Minha vida profissional é dedicada ao trabalho no âmbito da política habitacional desde 1989, tendo participado das administrações municipais em Belo Horizonte que se sucederam a partir de 1993, atuando até 1999 como diretora da URBEL, órgão responsável na época pela gestão da política habitacional no Município. O fato de ter vivenciado, portanto, o processo de formulação e implantação da política habitacional em Belo Horizonte já se constitui, por si, um motivador para a escolha do tema. Em segundo lugar, a motivação também vem da forma como o tema está sendo abordado, ou seja, principalmente a partir do estudo das idéias que permeiam a construção da política habitacional, o que torna o trabalho de certa maneira inédito. Em terceiro lugar, constitui também uma motivação importante a contribuição que esta pesquisa pode representar à investigação de um momento muito singular da política habitacional no Brasil, em que a atuação do poder público nesse campo deslocou-se para o espaço municipal após décadas em que foi tratada de forma centralizada. Por último, o resultado desta pesquisa certamente poderá inspirar e servir de suporte para outros estudos que enfoquem a trajetória do desenvolvimento de aspectos dessa política pública ao longo das administrações seguintes.

O corpo principal da dissertação constitui-se de: quatro capítulos, uma parte reservada às considerações finais, onde pretende-se sintetizar as principais conclusões e questões surgidas a partir da pesquisa realizada, e as referências bibliográficas.

O primeiro capítulo resgata a trajetória da intervenção estatal na área habitacional no Brasil desde o final do século XIX até o período que delimita o objeto deste estudo, com ênfase na identificação, em cada contexto, dos diversos agentes e interesses que determinam a maneira como se dá essa intervenção. Para facilitar o desenvolvimento do capítulo ele é dividido em quatro partes, cada uma correspondendo a um período que encerra um contexto específico: do

final do século XIX até a ditadura Vargas; da ditadura Vargas à ditadura militar, a era BNH; o período pós BNH. Ao final desse resgate é enfocada a realidade local de Belo Horizonte no que se refere ao tema abordado no capítulo.

O segundo capítulo aprofunda a análise de idéias e processos do contexto político, social e institucional brasileiro, que se desenvolvem ao longo da década de 80 e do início da década de 90 e interferem mais diretamente na formulação inicial da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte e, provavelmente, na trajetória de sua implementação. O capítulo constitui-se de partes que correspondem, cada uma, a algum desses aspectos e idéias considerados relevantes para este estudo, que são: o processo de municipalização, ou descentralização, instalado a partir da convergência de fatores diversos; a trajetória do movimento pela reforma urbana e o ideário que o inspirou; a trajetória do movimento por moradia na construção de uma política alternativa de habitação; a discussão do conceito e o processo de incorporação da proposta de produção habitacional autogestionária entre os programas governamentais. Essas partes desenvolvem-se paralelamente, de forma independente, embora apresentando interfaces em diversos pontos.

O terceiro capítulo é dedicado à apresentação e ao estudo aprofundado da concepção geral e da trajetória de implantação da Política Municipal de Habitação no período estudado, identificando tanto as influências do contexto nacional como das especificidades locais, bem como das idéias que constituem-se em referência para essa construção. O capítulo apresenta o momento inicial de formulação dessa política assim como o processo de implementação de seus programas e demais instrumentos ao longo do período delimitado pelo objeto da pesquisa, processo esse apresentado através de alguns cortes temáticos relevantes, a saber: contexto social e político, concepção geral da política habitacional, configuração do Sistema

Municipal de Habitação, financiamento da política habitacional, processos participativos e legislação urbanística municipal.

O quarto capítulo aborda a trajetória de desenvolvimento e implementação dos elementos que compõem a Política Municipal de Habitação em sua concepção. O texto é estruturado em duas grandes partes que correspondem às duas principais linhas de atuação previstas, ou seja, as que se referem à intervenção em assentamentos existentes e aos novos assentamentos.

Nesses dois últimos capítulos o texto é entremeado por análises e avaliações, construídas a partir do estudo das informações e dados obtidos assim como dos resultados de entrevistas realizadas, numa tentativa de ligar os rumos da trajetória abordada às idéias e contextos que a influenciam.

Para realização da pesquisa utiliza-se uma técnica qualitativa, que é a entrevista em profundidade, combinada com o estudo da bibliografia sobre os temas abordados assim como de documentos técnicos e gerenciais disponibilizados por órgãos das diversas esferas do poder público, em especial a Prefeitura de Belo Horizonte.

As entrevistas constituem-se em fonte de material muito rico de informações e de revelações surpreendentes, que fazem remontar memórias e rever, ou eventualmente reforçar, avaliações anteriores. Entre os entrevistados estão: técnicos, gerentes e assessores da URBEL durante o período abordado com papel chave na construção da política habitacional; técnicos das instituições prestadoras de serviços de consultoria que prestam apoio à equipe da URBEL na tarefa de proposição e implementação da política habitacional; membros do Conselho

Municipal de Habitação no seu primeiro mandato; lideranças do movimento por moradia, tanto de favelas como dos sem casa, com atuação relevante nessa construção.

Um recurso utilizado, especialmente no terceiro capítulo, é o estudo comparativo de documentos que expressam o contexto de idéias do início da década de 90, determinante para o processo de formulação que aconteceu na gestão da Frente BH popular na área habitacional. O resultado mostra-se importante para a contextualização da origem das proposições da política habitacional aqui pesquisada.

O material constituído por documentos da URBEL, transcrição de entrevistas realizadas, dissertações e bibliografia em geral existentes sobre a política habitacional de Belo Horizonte, representa um campo vastíssimo de pesquisa, não só pelo volume de informações bem como pela forma dispersa e fragmentada com que se apresentam, exigindo um trabalho significativo de sistematização. O processo de formulação e implementação da política habitacional na gestão Patrus Ananias, que pode se apresentar à primeira vista como homogêneo, revela-se no decorrer do estudo extremamente complexo, permeado por paixões, contradições e conflitos. O tempo dedicado ao mergulho vertical empreendido no âmbito do tema estudado, ao mesmo fascinante e inspirador, estende-se além do previsto e compromete o desenvolvimento final da dissertação, a ponto de determinar um aprofundamento menor que o imaginado no que diz respeito às ligações horizontais vislumbradas no decorrer do estudo, especialmente no que se refere à identificação de outros contextos e experiências que guardam relação ou similaridade com elementos do estudo realizado.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL: DA REPÚBLICA VELHA ATÉ MEADOS DA DÉCADA DE 90

A ação do Estado na questão habitacional urbana, especialmente no que diz respeito à habitação de interesse social, vem refletindo, desde suas origens, estratégias para o atendimento de interesses ligados ao projeto político hegemônico de cada um dos períodos da história brasileira. Dando sustentação a essas estratégias, todo um esquema de construção ideológica é montado visando à consolidação de conceitos e valores correspondentes aos objetivos pretendidos. Este capítulo aborda esses processos ao longo de quatro períodos que caracterizam fases distintas da atuação estatal no âmbito da questão habitacional no Brasil: do final do século XIX até 1930, início da ditadura Vargas; de 1930 até 1964, ano do golpe que instalou a ditadura militar; o período correspondente à chamada era BNH; por último, o período pós BNH. Ao final, faz-se um breve resgate da evolução da política de habitação de interesse social em Belo Horizonte.

2.1 Política de Habitação de Interesse Social no Brasil

Ao longo do primeiro período citado a atuação do poder público no Brasil em relação ao provisionamento de moradia para o trabalhador urbano se caracteriza pela omissão. Tal postura é fundamentada na concepção liberal, predominante na época, que defende um Estado não intervencionista.

Belo Horizonte é um bom exemplo disso. A implantação da cidade, planejada para ser a capital do seu estado e idealizada dentro dos padrões europeus de beleza e higiene, não inclui

nenhuma política de assentamento da população pobre constituída pelos antigos moradores do local, pelos trabalhadores das obras de sua construção e pelos que para lá imigraram. Sem acesso aos terrenos valorizados da área urbana, as famílias dos trabalhadores instalam-se em municípios vizinhos, em núcleos favelados localizados nas áreas mais centrais ou então em loteamentos realizados nas chácaras e glebas das áreas suburbana e rural. Os resultados do censo realizado em 1912, apenas quinze anos após a criação da cidade, mostram que 68% da população reside fora da área urbana e que 27% das habitações são precárias (COSTA, 1994).

Nas cidades brasileiras nesse período a iniciativa privada se sente estimulada a produzir moradias de aluguel destinadas a famílias de trabalhadores e da classe média. Trata-se de uma atividade altamente rentável pois a demanda é grande, há incentivos fiscais para quem dela se ocupa e os valores de aluguel são controlados unicamente pelo mercado, sem maiores interferências do Estado. Dessa forma o problema da moradia resolve-se com o investimento privado, pois não existe financiamento habitacional estatal.

Dentre as tipologias mais comuns das edificações destinadas à moradia do trabalhador pode-se citar os cortiços, as casas individuais, as casas geminadas e as vilas. Grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, que experimentam significativo crescimento demográfico na virada do século principalmente em função da imigração e do início dos processos de industrialização, têm suas áreas centrais tomadas por cortiços que oferecem precárias condições de higiene, conforto e privacidade a seus moradores. Também se multiplicam os bairros operários, que em geral apresentam graves problemas relativos à acessibilidade viária, ao transporte coletivo e, principalmente, a serviços de saneamento (CHALHOUB, 1996; BONDUKI, 1998).

A deterioração das condições de vida nas cidades no final do século XIX causa o surgimento de inúmeros surtos epidêmicos, que levam a população ao pânico e obrigam o poder público a intervir na esfera privada, apesar da relutância do Estado liberal. Como os locais de moradia dos trabalhadores - principalmente os cortiços, que juntamente com as casas de aluguel constituem então a principal alternativa habitacional para os segmentos populacionais de mais baixa renda - são considerados os principais focos de doenças infecciosas pelos higienistas, tornam-se também o alvo da ação do poder público no combate às epidemias.

Higienistas, médicos e engenheiros sanitaristas formulam e implementam suas políticas públicas e planos de ação, constituídos basicamente da criação de legislação de controle urbano e sanitário e de serviços de controle sanitário, com poderes de polícia, assim como de participação na gestão do saneamento. Com exceção das ações relativas ao saneamento, que realmente surtem efeito, as demais ações¹ fornecem na verdade pretexto para a remoção de áreas de cortiços, contemplando assim interesses de proprietários de imóveis e empresários interessados em implantar grandes empreendimentos imobiliários nos terrenos antes ocupados pela moradia das famílias removidas. Provavelmente, as famílias removidas passam a alimentar a formação de favelas nas proximidades dos cortiços, uma vez que raramente fazia parte do repertório da intervenção pública promover seu reassentamento em habitações mais dignas e adequadas que as de origem. Na entrada do século XX a segregação sócio-espacial já é parte integrante da realidade das cidades brasileiras, que alterna desde então favelas, cortiços e bairros operários com empreendimentos imobiliários destinados às faixas de mais alta renda.

¹ Visitas domiciliares, vacinações, desinfecção e esterilização de roupas e ambientes, remoção de moradores assim como interdição, demolição ou queima de habitações (BONDUKI, 1998).

Na ditadura Vargas, a partir de 1930, quando tem início o segundo período a ser abordado, a questão sanitária sai do foco principal e o problema habitacional torna-se uma das principais preocupações do governo. Por trás disso está, por um lado, a preocupação com a indústria nascente, uma vez que a habitação constitui um dos principais itens de reprodução da força de trabalho, e, por outro lado, com a legitimação do governo junto às massas trabalhadoras.

Com base nessas preocupações a ditadura Vargas cria uma estratégia que inclui vários eixos de ação implementados articuladamente de forma simultânea. Uma das primeiras medidas é a aprovação da Lei do Inquilinato², que, apesar de aparentemente ter como objetivo proteger os inquilinos, desestimula a atividade rentista ao estabelecer um controle rígido e com isso contribui para desviar para a indústria o investimento privado antes dirigido à produção de moradias de aluguel. Paralelamente, como parte da mesma estratégia de apoio à indústria, os encargos referentes à solução do problema da moradia urbana são transferidos para o próprio trabalhador e para o Estado através de duas medidas: em primeiro lugar, a tolerância - e até mesmo o estímulo - ao autoempreendimento habitacional em loteamentos populares periféricos, que pela diminuição da oferta da moradia de aluguel torna-se a principal alternativa para as famílias dos trabalhadores; em segundo lugar a criação da alternativa do financiamento habitacional através dos fundos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP)³.

Toda essa estratégia é respaldada pela disseminação de idéias em verdadeiras campanhas ideológicas. Uma das idéias veiculadas é a da desvalorização da atividade rentista por não ser produtiva, como o é, por exemplo, a atividade industrial. Outra idéia é a da casa própria

² A legislação voltada para a regulação do inquilinato tem basicamente duas fases: a primeira durou de 1921 a 1928 e foi bastante tímida, até porque era um período em que as idéias liberais predominavam (BONDUKI, 1998).

³ Organizações previdenciárias criadas pelo governo Vargas.

individual como solução ideal do problema de moradia das famílias de trabalhadores, em contraposição à alternativa da moradia coletiva de aluguel que é considerada promíscua, propícia à revolta social e insalubre. Por último, ganha força nessa época a idéia de que a redução dos custos de produção da moradia do trabalhador através do autoempreendimento habitacional em loteamentos periféricos pode viabilizar o ideal da casa própria (BONDUKI, 1998). Fecha-se, assim, o círculo ideológico.

Após a ditadura Vargas, entrando no chamado período populista, o governo Dutra cria a Fundação da Casa Popular (FCP), que deveria centralizar as operações imobiliárias dos IAP mas acaba contando apenas com os recursos orçamentários do governo. Além da FCP e dos IAP – que continuam atuando paralelamente – são criados nessa época pelos governos estaduais e municipais inúmeros órgãos destinados ao enfrentamento do problema da moradia, atuando em geral com grandes limitações de recursos. No final do período populista a avaliação desse sistema, apesar do expressivo desempenho quantitativo⁴ e da boa qualidade técnica, é negativa em função de aspectos como a ineficiência gerencial e a prática clientelista (BONDUKI, 1998).

Ao final do período populista, no governo Jango, cresce a mobilização popular em torno do problema habitacional e algumas medidas chegam a ser tomadas, como o congelamento dos aluguéis antigos. Outras medidas previstas não chegam a se realizar em função do golpe militar de 1964.

⁴ O balanço da produção dos IAP e da FCP no período que vai de 1937, quando os IAP realmente iniciam sua atividade no campo do financiamento habitacional, até 1964, quando esses órgãos são extintos, chega-se ao número de 142.127 unidades habitacionais financiadas aos trabalhadores (BONDUKI, 1998).

Já no início da ditadura militar a questão habitacional é destacada pelo governo para auxiliar no enfrentamento de importantes desafios como legitimar o novo regime junto às “massas”, combater a inflação e evitar a estagnação econômica. Por um lado, acenar com a viabilização do acesso à casa própria através da produção em massa de moradias sinalizaria para a população que o novo regime estava investido de sensibilidade social. Além disso, promover esse tipo de investimento significaria dinamizar a construção civil e, indiretamente, estimular outros setores da economia.

Para viabilizar essa estratégia é criado, em agosto de 1964, o BNH, órgão central dos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento. Sua missão declarada era promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; BOLAFFI, 1979). Constituído com um capital significativo⁵, o BNH centralizava as decisões normativas e coordenava os atores públicos e privados que atuavam nas etapas de captação de recursos, financiamento, construção e comercialização de moradias. A construção das unidades habitacionais, independente do segmento de mercado, era praticamente exclusividade da iniciativa privada – na verdade o setor que realmente se beneficiou da atuação do banco - e a comercialização ficava a cargo dos agentes promotores⁶.

⁵ O banco é constituído com um capital de um milhão de cruzeiros e receita de 1% da folha de pagamento de todos os empregados sujeitos ao regime da CLT. Os débitos e prestações dos financiamentos concedidos são automaticamente reajustados por um mecanismo de compensação inflacionária, a correção monetária, adotada como forma de se prevenir contra uma situação de insolvência da instituição. Em 1967 os recursos do BNH incorporam duas novas fontes, que o transformam numa das maiores potências financeiras do país: o FGTS, alimentado por um sistema de poupança compulsória, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), reunindo recursos de poupança voluntária provenientes de cadernetas de poupança e de letras imobiliárias. Os recursos de ambas as fontes têm que retornar integralmente, inviabilizando dessa forma a concessão de subsídios nos financiamentos e, conseqüentemente, o atendimento da população de menor renda (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

⁶ As regras se diferenciam para cada segmento de mercado atendido pelos financiamentos do banco, sendo que para o mercado popular, constituído por famílias com renda mensal de um a três salários mínimos (limite posteriormente estendido até cinco), os agentes promotores são as COHAB (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Analisando a atuação do BNH em relação ao seu objetivo declarado de atender prioritariamente o mercado popular conclui-se que seu desempenho não foi satisfatório, como se sabe. Apesar de ter financiado mais de um milhão de unidades habitacionais apenas 35% destinam-se ao mercado popular. As famílias na faixa de um a três salários mínimos de renda mensal, que historicamente constituem a maior parte do déficit habitacional, chegam a acessar menos que 10% dos recursos financiados (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). A partir de 1975 o BNH implementa uma série de projetos alternativos, baseados na autoconstrução, destinados às faixas de mais baixa renda que não são absorvidas como clientela pelos programas convencionais financiados no âmbito do Sistema Financeiros da Habitação (SFH)⁷. Entretanto, essas medidas tampouco contribuem significativamente para ampliar a abrangência do atendimento desse segmento populacional. Ou seja, a trajetória de atuação do BNH ao longo de sua existência só veio confirmar que seu objetivo real nunca foi solucionar o problema da habitação popular no país e sim atender interesses do regime militar e da elite que o sustentava politicamente.

Quando se instala a Nova República, a partir de 1985, a situação do setor habitacional na esfera federal está em crise, em função de problemas acumulados ao longo da história do BNH tais como o baixo desempenho social, o alto índice de inadimplência e a baixa liquidez do SFH (AZEVEDO, 1997). Completando a gravidade da situação, está em curso naquele

⁷ O primeiro deles é o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), cuja idéia central é evitar o processo de favelização e que financia a produção de lotes urbanizados e regularizados, repassando a responsabilidade da construção das moradias aos mutuários, em regime de autoempreendimento. O segundo é o Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR), que incorpora a prática do mutirão e financia a construção de casas, a aquisição de lotes urbanizados e a melhoria de favelas, sendo responsável por cerca de 60% dos atendimentos efetuados através dos programas alternativos. O Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria (FICAM) destina-se a empreendimentos habitacionais para abrigar famílias remanejadas de favelas. Por último, quase ao final do governo militar, é criado o Projeto João de Barro, que apóia processos de autoconstrução de moradias em lotes urbanizados fornecidos por Prefeituras. Esse programa inspira a criação do Programa Nacional de Mutirão Habitacional, já na Nova República, financiado com recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União (CARVALHO, 1997).

momento uma mobilização nacional promovida pelo movimento de mutuários e há uma crescente expectativa da população em relação ao rumo a ser dado pelo novo governo à questão. Após um processo de discussão no nível nacional em torno do assunto, o governo, no lugar de promover uma reforma estrutural no SFH, conforme o esperado, extingue subitamente o BNH, incorporado então pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). Esse arranjo em nada favorece o tratamento da habitação de interesse popular pois, dentre outros problemas decorrentes dessa medida, acontece um acirramento da lógica financeira. Outro fato que marca nessa época a trajetória do setor habitacional é a restrição do acesso das COHAB ao crédito, prejudicando ainda mais o atendimento do mercado popular (AZEVEDO, 1997).

O governo Collor inova pouco em relação ao que já existia no que diz respeito ao SFH. Da mesma forma que no governo anterior, sua atuação no setor habitacional se caracteriza pela utilização de critérios aleatórios na distribuição dos recursos relativos aos programas convencionais e alternativos, bem como pelo atendimento privilegiado dos segmentos populacionais de renda mais elevada⁸. No governo Itamar faz-se uma tentativa de ampliar o investimento em programas voltados para as faixas de menor renda⁹, cuja principal inovação consiste na exigência feita a estados e municípios de criação de um Conselho e um Fundo para acessar os recursos. Essa medida inaugura no cenário nacional a descentralização da

⁸ Em 1990 lança o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), financiado totalmente com recursos do FGTS e voltado para famílias com renda até cinco salários mínimos. Lançado com uma meta muito arrojada, o PAIH abriga três programas: o programa de moradia populares, que financiava a unidade habitacional, e o programa de lotes urbanizados, podiam ter diversos agentes promotores, entre os quais as COHAB; o programa de ação municipal para habitação popular financiava o lote urbanizado e a unidade habitacional e só podia ter como agentes promotores as Prefeituras. Ao final as metas estabelecidas não são cumpridas e os recursos são distribuídos sob critérios clientelistas, desconsiderando as orientações estabelecidos pelo Conselho Curador do FGTS. Ao final desse governo, já em 1991, é facilitada a quitação dos contratos por metade do saldo devedor, favorecendo principalmente os mutuários de classe média (AZEVEDO, 1997).

⁹ Isso acontece principalmente através dos Programas Habitar Brasil, para municípios com população maior que 50 mil pessoas, e Morar Município, para municípios menores, implementados de forma paralela ao SFH (AZEVEDO, 1997).

gestão da política habitacional, que acaba por se consolidar posteriormente. No governo de Fernando Henrique Cardoso destaca-se, no campo da habitação popular, a criação de programas que financiam estados e municípios¹⁰, ainda que de abrangência restrita. A principal inovação, entretanto, fica por conta da aprovação do Sistema Financeiro Imobiliário, voltado para as faixas de renda mais alta, que vai operar exclusivamente com recursos da iniciativa privada nacional e internacional (AZEVEDO, 1997).

Após a incorporação do BNH pela CAIXA, o acirramento da predominância da lógica financeira no âmbito do SFH contribui para ampliar ainda mais seu caráter elitista e excludente. Desta forma, o atendimento à faixa de baixa renda se resume aos chamados programas alternativos ou, ainda, aos programas financiados exclusivamente por recursos municipais. Esse e outros fatores, que serão abordados adiante, contribuem para que a extinção do BNH coincida com o início de um processo de descentralização da política habitacional de interesse social no Brasil, reforçado após a aprovação da Constituição de 1988, em que principalmente os municípios passam a assumir progressivamente a demanda da habitação de interesse social.

2.2 Política de Habitação de Interesse Social em Belo Horizonte

As favelas são parte integrante de Belo Horizonte desde a época de sua fundação, em 1897. Nesse primeiro momento da história da cidade as favelas abrigaram principalmente famílias de operários e antigos moradores, para os quais não havia sido previsto lugar de moradia no processo de planejamento da nova capital (JACINTO, 2004).

¹⁰ Programas Habitar Brasil e Pró Moradia, que têm como principais objetivos a intervenção em áreas degradadas e a produção habitacional.

A postura do poder público municipal se restringiu desde então a tentativas de erradicação, sendo que a primeira aconteceu já em 1902, quando as famílias moradoras foram removidas para uma Vila Operária. Essa prática se consolida a partir de 1930, fundamentada no discurso da necessidade de obras viárias e de saneamento de interesse da coletividade. Na década de 50, num contexto político mais favorável, o movimento de favelas se organiza com o apoio da Igreja Católica e é criado o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares, com o objetivo de construir moradias para o reassentamento das famílias moradoras de favelas (JACINTO, 2004).

O movimento de favelas se intensifica no início da década de 60 mas é abafado pelo golpe militar. Durante o período da ditadura a política de erradicação de favelas é retomada de forma radical, implicando na criação, em 1971, de um órgão municipal dedicado à realização desse tipo de operação, a Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISBEL). O sistema utilizado usualmente pela CHISBEL era o da indenização da benfeitoria, cujo valor normalmente só era suficiente para adquirir uma moradia em outra favela (JACINTO, 2004).

No final da década de 70 o movimento de favelas se rearticula e, no bojo do processo de abertura política que resultou no final da ditadura, o poder público começa a incorporar algumas de suas reivindicações em políticas e programas. Em Minas Gerais, o precursor dessa nova postura governamental foi o Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODECOM), programa estadual que atuou de 1979 a 1983. O PRODECOM implementou ações numa linha de consolidação urbanística dos assentamentos favelados a partir de um processo de planejamento participativo que incorporou as lideranças de favelas como interlocutores (CARVALHO, 1997). O PRODECOM inovou também ao adotar um sistema de gestão partilhada com as associações de moradores de favelas na execução de obras de urbanização, em que os recursos eram repassados para essas entidades através de convênios e a equipe de técnicos do programa assessorava tecnicamente a comunidade. Era uma

experiência avançada mas que apresentou muitos problemas principalmente por falta de controle do governo estadual sobre a aplicação dos recursos (informação verbal)¹¹.

As intervenções do poder público estadual nas favelas de Belo Horizonte foram sendo, gradativamente, descentralizadas durante a década de 80, substituindo-se os programas estaduais por municipais. Este foi o caso do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), criado por lei em 1983 e regulamentado em 1984. A mesma lei que criou o PROFAVELA inseriu as favelas no zoneamento da cidade delimitando-as como Setor Especial 4, para o qual foram definidos parâmetros e critérios específicos visando a regularização urbanística desse tipo de assentamento (CARVALHO, 1997).

A implementação do PROFAVELA ficou a cargo do Município, através da URBEL. Até o início da década de 90 o trabalho realizado no âmbito desse programa se caracterizou pela ênfase na regularização de favelas assentadas sobre áreas públicas municipais. Esse processo era realizado normalmente de forma desvinculada do processo de urbanização, que se dava através de obras pontuais, desconsiderando a referência de planejamento que representou a experiência do PRODECOM.

No que diz respeito a intervenções de produção habitacional por parte do poder público estadual e municipal as experiências são poucas. Aproximadamente no mesmo período em que atuou o PRODECOM o governo do estado implementou um programa de produção de moradias, o PROCASA, voltado para o reassentamento de famílias desabrigadas em função das chuvas de 1979, que provocou inundações sem precedentes por todo do estado. Os municípios forneciam o terreno e as obras eram executadas por empresas sob a supervisão dos técnicos a serviço do governo estadual. Especificamente em Belo Horizonte o PROCASA realizou, em caráter emergencial, o reassentamento das famílias vitimadas pela enchente do Ribeirão Arrudas. Ainda na década de 80 foi criado outro

¹¹ Entrevista concedida em 03 de julho de 2005 pelo engenheiro Carlos Medeiros, que integrou a equipe do PRODECOM.

programa estadual de produção estadual denominado PRÓ HABITAÇÃO, embora sua atuação tenha se dado mais no interior do estado.

Ao longo da década de 80 a atuação dos governos municipais nesse sentido alternou-se entre dois tipos de postura. O primeiro, de caráter populista, caracterizou-se pela produção de grandes assentamentos habitacionais em áreas públicas localizadas na periferia da cidade, dotados de infra-estrutura incompleta e totalmente irregulares. A distribuição de lotes nesses “conjuntos habitacionais” se deu de forma clientelista e sua ocupação resultou num processo de “favelização” gradativa. O segundo tipo de postura era de omissão total, fundamentada no discurso de que a atuação do poder público na produção habitacional de interesse social pode resultar na atração de população do interior do estado.

Esses eram, portanto, de forma geral, os antecedentes da Política Municipal de Habitação em Belo Horizonte, que se pautou pela transição entre práticas consolidadas e experiências inovadoras. Entretanto, não se pode deixar de perceber na implementação da política habitacional na gestão da Frente BH Popular o velho permeando a construção do novo.

3 PROCESSOS E IDÉIAS QUE INFLUENCIAM AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL IMPLEMENTADAS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O período compreendido entre início da década de 80 e o início da gestão da Frente BH Popular em Belo Horizonte, pouco mais de uma década, é marcado por um processo de descentralização institucional e redemocratização do país, que inclui a aprovação de uma nova constituição e é acompanhado por intensa mobilização social protagonizada, em grande parte, pelos partidos de esquerda e pelos movimentos sociais urbanos, entre eles o movimento pela reforma urbana e por moradia. Paralelamente, é o período em que se consolida no âmbito do Estado brasileiro o projeto neoliberal, resultando na retração do investimento do governo federal nas políticas públicas sociais. Neste capítulo serão apresentadas em tópicos específicos algumas dimensões desse contexto que interferem diretamente na construção da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte de 1993 a 1996, na gestão da Frente BH Popular: o processo de municipalização, a trajetória do movimento da reforma urbana e a trajetória do movimento por moradia, nesse caso com o foco no chamado movimento dos sem casa. Finalmente, será também apresentada de forma destacada uma das principais propostas defendidas por esse movimento, o processo autogestionário de produção habitacional, que, por seu peso na agenda relativa à questão habitacional, mereceu aqui ser tratada num tópico específico.

3.1 Municipalismo, (neo) Localismo ou Descentralização

A origem do princípio político da descentralização tem origem no pensamento liberal, que sempre enalteceu as virtudes da autonomia local em relação à intervenção do estado central. A partir da década de 70 o paradigma de organização centralizada do poder público mostra

sinais de esgotamento e abre caminho para o surgimento do consenso em torno da idéia da descentralização. A partir da década de 80 o princípio da descentralização inspira reformas do setor público num processo de abrangência internacional, envolvendo desde os países capitalistas avançados até os do mundo subdesenvolvido. A descentralização torna-se um ponto de convergência ideológica no campo político, da esquerda à direita (MELO, 1995).

Com o apoio de instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o princípio da descentralização produz, em escala global, uma ideologia neolocalista avessa à intervenção do Estado nacional. Em substituição à gestão “keynesiana” das economias nacionais, no contexto da globalização os governos locais se transformam em atores ativos na cena urbana, voltados para a promoção da economia local. Atuam como empreendedores, promovendo ações voltadas à busca da transferência de recursos dos governos central e regional e à garantia do lugar da cidade na divisão internacional do trabalho, na divisão espacial do consumo e na divisão territorial das funções de comando e controle na área das finanças e da informação (MELO, 1995).

No Brasil dos anos 60 a política de desenvolvimento regional do governo militar caracteriza-se pelo centralismo dos processos decisórios e pela ênfase em políticas de integração regional, implementadas através de grandes programas territoriais financiados com recursos públicos. Com a crise econômica iniciada nos anos 70 a escassez de recursos públicos obriga governos estaduais a promover estratégias de captação, sendo uma delas conhecida como “estratégia participativa de administração”, ou seja, a ação de governos estaduais e municipais democratas, eleitos por via direta, soma-se ao crescimento da mobilização social contra o regime militar, processo que se amplia ao longo do governo Sarney, de 1985 a 1990. Com o governo Collor acontece uma combinação entre o populismo e o neoliberalismo, este último

fortalecido pela reestruturação industrial em curso nos países desenvolvidos. Essa complexa combinação encontra sua expressão territorial na descentralização administrativa, ou localismo: os municípios adquirem maior visibilidade na implementação de políticas territoriais. Somam-se, desta forma, neoliberalismo, globalização e municipalismo (NABUCO, 1995).

No Brasil, portanto, o chamado “empresarialismo urbano”, expressão cunhada por Harvey (1989), acontece a partir da década de 90. Segundo Melo (1995), esse fenômeno no nosso país é produto do processo de democratização e descentralização político-institucional, que confere maior autonomia aos governos locais, de processos de reestruturação produtiva em curso no Brasil e da fragmentação do padrão nacional de intervenção do Estado. Observa-se uma mudança no padrão de gestão urbana no sentido das administrações municipais passarem a privilegiar a criação de novas formas de receita e iniciativas econômicas locais, que têm resultado na manutenção do padrão excludente de desenvolvimento urbano do país.

Ainda segundo Melo (1995), na versão brasileira do neolocalismo a disputa entre localidades por investimentos industriais, através da promoção de incentivos fiscais e isenções tributárias, debilitam as frágeis bases fiscais e inviabilizam o investimento em políticas sociais. A desigualdade econômica e social é considerada obstáculo ao progresso e os investimentos sociais compensatórios são vistos como desincentivos à localização de empresas. Em contrapartida, a geração de empregos não compensa as perdas de arrecadação.

Por outro lado, a descentralização traz avanços do ponto de vista do controle público das administrações, fortalecendo a prática democrática. A experiência descentralizante em contexto democrático permite um processo de aprendizagem social e promove um ciclo

virtuoso de inovações na gestão pública. Como exemplo de algumas iniciativas nesse sentido pode-se citar os processos de discussão pública de constituições estaduais, leis orgânicas municipais e planos diretores, que têm lugar no final da década de 80 e início da década de 90 e permitem a aglutinação de forças que se encontram então fragmentadas. As experiências de implementação de conselhos e conferências ligados a políticas setoriais e de processos como o orçamento participativo complementam esse conjunto de práticas democráticas que, no debate sobre a descentralização, deixam em segundo plano os efeitos perversos produzidos pelo neolocalismo (MELO, 1995).

Analisando as experiências progressistas, Nabuco (1995) avalia que há uma combinação entre a busca da modernidade e a inclusão de novas formas de gestão no sentido da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Segundo a autora, a ação dos novos governos é pautada pelo atendimento aos “direitos humanos urbanos universais” através da redução das desigualdades e do acesso a serviços sociais. Para isso, Estado e sociedade se aliam na construção da governabilidade local através de diversos arranjos entre organizações governamentais e não governamentais.

Ainda segundo a autora, a busca da governabilidade baseia-se em três fatos: a) o novo papel econômico do Estado, reduzido e mais ágil mas ainda se fazendo presente nos setores estratégicos (não atrativos ao capital privado) e no apoio à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico; b) uma nova ordenação do espaço público através da permissão de uso a grupos privados, com controle estatal e mediante contrapartidas sociais; c) novas estratégias políticas envolvendo a institucionalização de alianças de negociação entre governo e segmentos sociais.

Entretanto, Nabuco (1995) aponta fragilidades importantes que existem nesse processo de busca da governabilidade, que podem ter como consequência o rompimento dessa construção. Algumas das possíveis fragilidades são, por exemplo, as dificuldades financeiras e burocráticas para o cumprimento do programa de governo, que podem gerar a frustração das expectativas dos cidadãos, e a incapacidade de incluir a massa de cidadãos que se encontram fora do mercado de trabalho e do mercado de bens e serviços. O conflito social se expressa através de processos como a concentração da oferta de propriedade de terra e de capital, a marginalidade, a miséria e a violência. Nesse ponto, Nabuco (1995) adverte que:

Se a saída da crise econômica não nos oferece garantia da ampliação do emprego e redistribuição de renda, a questão da exclusão de grande parte dos cidadãos da participação política (...) relativiza o otimismo com que foi tratada a questão do municipalismo, localismo ou descentralização espacial das políticas públicas (NABUCO, 1995, p. 41).

Por sua vez, Melo (1995) observa que os efeitos perversos da descentralização têm sido pontuados no debate público sobre a questão, que tem assumido um caráter menos apologético do que nas décadas de 70 e 80, época em que havia o consenso em torno desse processo. Aos problemas já pontuados anteriormente, Melo (1995) acrescenta outros que têm sido identificados no debate sobre o tema: a) a proliferação de municípios, provocando o impacto fiscal da multiplicação de estruturas administrativas e de instâncias político-institucionais; b) o aumento da dificuldade de coordenação federativa no país; c) a indisciplina fiscal de estados e municípios, tendo em vista seu nível de endividamento; d) a redistribuição de recursos sem contrapartida de novos encargos; e) a irracionalidade da guerra fiscal diante da impossibilidade de formulação de política de desenvolvimento regional por parte do governo federal. Em contraposição a algumas dessas colocações um dos principais argumentos utilizados é que grande parte dos problemas são provocados pela diminuição no gasto da União com as políticas sociais, que leva estados e municípios a atuar de forma suplementar.

O quadro que se configurou ao longo da década de 90, em decorrência do processo de descentralização, é o de crise do pacto federativo. No plano fiscal e tributário, tem-se a tentativa da União no sentido de reverter a descentralização alcançada, diante do aumento significativo da participação de estados e municípios na receita fiscal. Para obter maior liberdade alocativa para a União, o governo federal chega a utilizar o reescalonamento de dívidas de estados e municípios como moeda para aprovação de reformas constitucionais. Já no plano político, observa-se a tentativa do governo federal de transferir os custos políticos da descentralização para estados e municípios (MELO, 1995).

Da mesma forma, ao lado das virtudes da descentralização (democracia direta, maior transparência, maior controle por parte dos cidadãos, maior autonomia e flexibilidade nas decisões locais), Nabuco (1995) enumera problemas tais como: restrição à solidariedade territorial mais ampla, percepção fragmentada dos problemas sociais e isolamento das cidades em relação a sua realidade regional. Segundo Nabuco, pela ausência da coordenação do governo federal corre-se o risco da atuação dos municípios no âmbito do processo de descentralização na década de 90 ter se transformado em um “conjunto de experiências bem sucedidas, mas isoladas (“prefeiturização”) e dispersas geograficamente.” (NABUCO, 1995, p. 43).

Por fim, Nabuco (1995) conclui que é impossível buscar a governabilidade sem que se estabeleça uma articulação das políticas locais com as políticas de âmbito nacional, estadual e supra-local. Para ilustrar a dificuldade colocada pelo quadro institucional pós Constituição de 1988 nesse sentido, a autora cita que, com exceção das políticas setoriais de educação e saúde, as demais políticas públicas continuam carecendo de normas claras de cooperação entre

União, estados e municípios assim como de garantias para as transferências financeiras necessárias a sua implementação. Ainda segundo a autora, a postura das administrações municipais pode ter contribuído para o agravamento da situação:

A descentralização administrativa foi iniciada, de maneira geral, pelos municípios, numa verdadeira investida para a resolução dos graves problemas locais, sem aguardar que outras esferas federativas agissem no mesmo sentido (NABUCO, 1995, p. 43).

Este parece ser o caso da política habitacional. Observa-se, efetivamente, um processo de descentralização e municipalização dessa política já a partir da década de 80, seja como reflexo da omissão do governo federal, pela iniciativa dos novos governos eleitos ou, ainda, pela redefinição institucional promovida pela nova Constituição. Se esse processo, por um lado, é visto como positivo em função da perspectiva de ampliação do nível de eficácia e de democratização das ações pelo fato de serem implementadas pelas administrações locais, por outro lado, existem limites e ambigüidades, tais como: o formato institucional adotado pela política federal de habitação é limitado pela regressividade e pelo clientelismo na distribuição dos recursos; a retomada da eleição dos governos locais gera um processo espontâneo de implementação de políticas habitacionais locais cujo alcance e capacidade de implementação não são claros, sendo limitados pela capacidade financeira dos entes federativos; o texto da nova Constituição é ambíguo quando trata da questão habitacional, ao mesmo tempo ampliando as atribuições municipais e mantendo superposições entre os níveis de governo, além de não estabelecer critérios redistributivos claros para a alocação de recursos do nível federal (VALLE; CARDOSO, 1999).

Pesquisa realizada, que avalia a atuação da administração municipal nas 50 maiores cidades brasileiras no âmbito da política habitacional¹², conclui que a abrangência das políticas implementadas é significativa, tendo sido identificada uma grande diversidade de ações, inclusive de grande porte, em alguns casos.

Entre as cidades pesquisadas a média é de 3,7 programas ligados à política habitacional por município, distribuídos pelas seguintes tipologias de intervenção: construção de unidades habitacionais, oferta de lotes (com ou sem infra-estrutura), regularização fundiária, urbanização de assentamentos, cestas de material de construção, reconstrução/reforma de habitações. Esse resultado indica, segundo a conclusão apresentada no próprio relatório da pesquisa, uma razoável diversidade e abrangência das ações habitacionais desenvolvidas. Outra conclusão importante da pesquisa diz respeito ao impacto efetivo das ações implementadas sobre o quadro das necessidades habitacionais. Segundo o relatório, os resultados nesse sentido são surpreendentes: o atendimento realizado pelos programas desenvolvidos ao longo da gestão de 1993 a 1996 correspondem, na média, a 11,8% do déficit habitacional e a 4,9% da inadequação por infra-estrutura nos municípios pesquisados. O desempenho resulta, evidentemente, de uma combinação entre a ordem de grandeza das necessidades habitacionais existentes nos municípios e a capacidade de empreendimento das administrações locais, devendo ser considerado também o grau de dependência dos governos municipais em relação ao aporte de recursos externos. Em relação a esse último aspecto citado os resultados demonstram que, na média geral, os municípios são responsáveis, de forma autônoma, pelo atendimento de cerca de 43,2% das famílias beneficiadas com as ações da política habitacional (RIBEIRO; CARDOSO, 1999).

¹² O título da pesquisa citada é “A municipalização das políticas habitacionais – uma avaliação da experiência recente (1993-1996)”.

Ou seja, esses dados, por si só, já demonstram o peso do investimento operacional e financeiro realizado pelos municípios no âmbito das políticas habitacionais locais na primeira metade da década de 90, em que, como mencionado anteriormente, a atuação do governo federal se pauta pela retração de sua participação nas políticas sociais de maneira geral. Se, por um lado, a eficácia desse investimento fica comprometida pelo isolamento das iniciativas locais, pela ausência de apoio e coordenação federal e pela indefinição de atribuições entre os entes federados, por outro lado, significa uma importante mudança de rumo na trajetória da política habitacional no país. Esse rico e diversificado conjunto de experiências realizadas, permeado pela participação da população beneficiária favorecida pela proximidade com o poder público local, certamente constitui uma importante referência para a construção de novos modelos e alternativas para a ação governamental na área da moradia, que, em outro contexto, dificilmente seriam vislumbrados.

3.2 - Trajetória do Movimento pela Reforma Urbana

Os problemas urbanos afetam a população das grandes cidades brasileiras há muitas décadas e inspiram os debates em torno da idéia da reforma urbana desde os anos 60. Uma das primeiras referências a essa idéia acontece por ocasião do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), onde, no bojo do debate sobre as reformas de base, discute-se a reforma urbana com foco na provisão habitacional de interesse social (BRASIL, 2004).

Os problemas urbanos caracterizam um quadro marcado pelas desigualdades sociais e territoriais, cuja origem localiza-se em questões estruturais do modelo brasileiro. Segundo Costa (1998), essas questões estão ligadas ao padrão de acumulação, às oportunidades de

trabalho e condições de remuneração, às desigualdades regionais, à dinâmica populacional e à falta de mecanismos efetivos de participação nos processos de gestão pública. Além destes, constituem fatores agravantes: em primeiro lugar, a forma de apropriação do espaço urbano, fundamentada no direito de propriedade privada do solo e geradora de processos de especulação imobiliária; em segundo lugar, a insuficiência histórica da política habitacional no que diz respeito ao atendimento efetivo das necessidades de moradia da grande maioria da população urbana.

Diante desse contexto, Costa (1998) afirma que a reforma urbana visa resolver os problemas urbanos considerando a prevalência da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade assim como garantir o acesso à cidade de forma igualitária, principalmente pela garantia do direito à moradia digna, em seu sentido amplo, ou seja, moradia como a habitação inserida no contexto urbano, servida por infra-estrutura básica e com acesso a equipamentos e serviços urbanos.

Segundo Maricato (2000), o movimento pela reforma urbana surge na década de 70 em função de uma iniciativa da Igreja Católica, através da Comissão Pastoral da Terra (CPT), no sentido de unificar lutas urbanas que salpicam pontualmente em todo o país. A partir dos encontros promovidos pela CPT é criada, então, já no início da década de 80, a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), com o objetivo de assessorar os movimentos sociais urbanos e apoiar a elaboração de uma plataforma que reúna suas principais demandas, contribuindo, assim, para sua unificação.

No início dos anos 80 o Brasil vivencia um momento de paralisia do poder público em função de cortes significativos efetuados em seus gastos, decorrentes dos problemas econômicos

causados, principalmente, pela condução equivocada da política econômica ao longo dos anos 70, calcada no endividamento sistemático. O reflexo dessa conjuntura se faz sentir de forma generalizada mas uma das conseqüências mais marcantes é a mudança ocorrida no âmbito do planejamento e da política urbana no Brasil, que se dá no sentido da substituição do planejamento de médio e longo prazo pela administração pontual das crises (CARDOSO, 1997).

Os problemas enfrentados pelo Estado são de origem não só econômica mas também política, em decorrência da pressão dos movimentos sociais e da necessidade de se buscar novo arranjo que garanta a sustentabilidade do regime. As estratégias políticas dos setores progressistas privilegiam o confronto com o aparato estatal e o processo evolui no sentido da revalorização e da redefinição da esfera política, incorporando novos sujeitos. No campo da política urbana, a crítica ao planejamento autoritário promovido pelo governo militar resulta na ênfase à idéia de participação e gestão, em detrimento da elaboração de planos e políticas nacionais e globais (CARDOSO, 1997).

O processo que tem início com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte representa um marco na trajetória de redemocratização em curso na década de 80. Todos os setores da sociedade civil organizada envolvem-se no debate que resulta na aprovação da Constituição de 1988, inclusive o movimento pela reforma urbana, que tem nesse processo um momento de grande visibilidade. Diante da possibilidade de apresentação de emendas populares, o movimento pela reforma urbana mobiliza setores técnicos e populares – entidades acadêmicas, entidades representativas de categorias profissionais, movimentos e organizações não governamentais, entre outros – em torno da construção de uma proposta, encaminhada ao

Congresso Nacional como Emenda Popular da Reforma Urbana, com 160 mil assinaturas de eleitores¹³.

Segundo Cardoso (1997), a Emenda Popular da Reforma Urbana se baseia nos seguintes princípios:

a) obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos, incluindo o direito à moradia, à infra-estrutura e aos serviços urbanos, que, por sua vez, estão subordinados ao direito à condições e vida urbana digna e à justiça social; b) submissão da propriedade a sua função social, princípio que visa estabelecer limites à hegemonia do direito de propriedade privada do solo urbano, um dos responsáveis pelos mecanismos geradores de desigualdades sociais na produção e estruturação do espaço urbano; c) direito à cidade, princípio que visa um modelo mais igualitário de vida na cidade, que é produto do trabalho coletivo; d) gestão democrática da cidade, princípio que significa a ampliação do direito de cidadania através da participação direta da sociedade no processo de gestão urbana (CARDOSO, 1997, p. 89).

A concretização desses princípios se traduz em propostas como: estabelecimento de instrumentos que fortaleçam a regulação do uso do solo pelo poder público, de forma a garantir que o interesse popular não seja prejudicado; adoção de uma política redistributiva de inversão de prioridades relativas a investimento público que garanta o acesso de toda a população aos benefícios da urbanização; criação de mecanismos de participação social nos processos de elaboração e implementação de leis e de políticas urbanas (CARDOSO, 1997). Maricato (1997) inclui entre os objetivos da Emenda Popular da Reforma Urbana: captação da valorização imobiliária; proteção urbanística, ambiental e cultural; instrumentos de regularização fundiária; programas habitacionais de interesse social; descentralização da política habitacional; valor de aluguel ou prestação da casa própria proporcional à renda familiar; criação de agência nacional de habitação; participação dos trabalhadores na gestão dos serviços públicos; reajustes das tarifas referentes a serviços públicos proporcionais aos reajustes salariais; garantia da natureza pública dos serviços, sem lucro e com subsídio;

¹³ A exigência do Regimento Interno da Constituição é de 30 mil assinaturas de eleitores para apresentação de emendas (MARICATO, 1997).

conselhos, audiências públicas, plebiscito, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

Durante a tramitação da Emenda Popular é criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana, como saldo da mobilização promovida. No final do processo, a nova Constituição inclui um capítulo dedicado à política urbana, incorporando algumas das propostas defendidas pelo movimento pela reforma urbana. Embora tenha sido considerado uma conquista, uma vez que as Constituições até então são omissas no que diz respeito à questão urbana, os avanços são considerados tímidos.

Uma das conquistas incorporadas é a limitação imputada ao exercício do direito de propriedade, claramente vinculado no texto constitucional ao cumprimento da função social. Embora não seja uma proposta do movimento pela reforma urbana, ficou estabelecido que a função social da propriedade seria definida no Plano Diretor, que, assim, se torna o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, passando a ser obrigatório para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes.

No que diz respeito aos instrumentos, que constituem uma grande ênfase da Emenda Popular, a Constituição Federal cria dois, sendo um destinado ao combate da especulação imobiliária e o outro à regularização fundiária. O primeiro é a reedição de um antigo instrumento, o usucapião, numa versão especial para aplicação nas áreas urbanas ocupadas há mais de cinco anos. O segundo é constituído de três mecanismos a serem aplicados sucessivamente sobre imóveis subutilizados ou não utilizados, ou seja: o parcelamento e a edificação compulsórios, o imposto progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Nesse caso, a aplicação do instrumento fica então condicionada à regulamentação

posterior pela esfera federal, determinando com isso um longo caminho de luta a ser percorrido por parte do movimento da reforma urbana.

Após essa passagem o movimento pela reforma urbana traça como estratégia a participação nos processos de elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais e dos Planos Diretores, de forma a ampliar as conquistas até então realizadas. Além desses campos de luta, delimita-se também o da regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, através de uma Lei de Desenvolvimento Urbano sobre a qual se voltam as expectativas do movimento pela reforma urbana no sentido de resgatar as propostas não incorporadas no texto constitucional. São criados diversos fóruns de participação popular para acompanhar o processo de elaboração desses instrumentos mas, de maneira geral, a interferência da população acontece de forma mais consistente nos municípios maiores, onde os setores sociais se encontram mais organizados.

Segundo pesquisa realizada, a definição da função social da propriedade em várias Leis Orgânicas é pautada por princípios identificados com as propostas do movimento pela reforma urbana:

[...] recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público; coibir a retenção especulativa da terra; correção das distorções da valorização do solo urbano; assegurar a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana; assegurar a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia; adequação do direito de construir às normas urbanísticas; regularização fundiária e urbanização específica para as áreas ocupadas por população de baixa renda; preservação ambiental (RIBEIRO; CARDOSO, 1999, p. 16).

A prerrogativa da iniciativa de elaboração dos Planos Diretores é das Prefeituras, onde, no período que se segue à aprovação da Constituição de 1988, a cultura técnica identificada com o modelo de planejamento urbano local promovido pelo governo militar ainda se faz presente.

Sendo assim, a participação política nesse caso não é tão expressiva como nos processos de elaboração das Leis Orgânicas, por exemplo, embora em muitos municípios tenham sido instituídos fóruns de discussão pública. Por outro lado, instala-se também, de forma generalizada no país, um amplo debate envolvendo, principalmente, técnicos do meio acadêmico que fazem a crítica à experiência de planejamento da ditadura militar e a defesa de propostas relacionadas ao ideário da reforma urbana. Esse movimento equilibra o processo e, em certa medida, contribui para que, de maneira geral, o conteúdo dos Planos Diretores contemple avanços no campo da definição da função social da propriedade e da democratização da gestão urbana. Outro aspecto que reforça essa tendência é o fato de as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas já terem estabelecido diretrizes, em grande parte inspiradas nas propostas do movimento pela reforma urbana, para o processo de elaboração dos Planos Diretores assim como para a definição da função social da propriedade e para as políticas urbanas municipais (RIBEIRO; CARDOSO, 1999). Segundo pesquisa realizada, aparecem nos Planos Diretores outros princípios agregados aos incorporados em Leis Orgânicas, mencionados anteriormente:

[...] controle da densidade populacional; gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos; garantia de uso compatível com as condições de infra-estrutura e com a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural; atendimento às possibilidades de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis; garantia de segurança e saúde dos usuários e da vizinhança; criação de áreas sob regime urbanístico específico (RIBEIRO; CARDOSO, 1999, p. 16).

De maneira geral, esses princípios incorporados às Leis Orgânicas e Planos Diretores expressam o princípio redistributivista, a busca da eficiência da ação pública e a priorização de interesses coletivos sobre o direito de propriedade. Para implementá-los, além dos já previstos na nova Constituição, aparecem com importância os seguintes instrumentos: “a concessão real de uso, o fundo de desenvolvimento urbano ou de habitação, a discriminação de terras públicas, a criação de áreas de especial interesse social, a transferência do direito de

construir e, finalmente, o solo criado (...)” (RIBEIRO; CARDOSO, 1999, p. 18). Entretanto, com exceção das áreas de especial interesse social os demais instrumentos são pouco aplicados até 1996, e, em alguns casos, observa-se um processo de redefinição conceitual dos instrumentos no nível local, seja por ignorância em relação a sua concepção original ou para atender pragmaticamente demandas específicas.

A avaliação de Maricato (1997) também é cautelosa:

A incorporação de certos conceitos na legislação municipal e urbanística tampouco significa mudanças expressivas na relação do Estado com os espoliados urbanos. Até mesmo as poucas mas significativas experiências das gestões municipais democráticas e populares enfrentam resistências consideráveis para operacionalizar diretrizes da Reforma Urbana [...] (MARICATO, 1997, p. 313).

Outra avaliação de Maricato (1997) diz respeito à trajetória do movimento pela reforma urbana que, segundo a autora, a partir do processo de elaboração de Emenda Popular se dá no sentido do distanciamento das mobilizações de massa. Cita como exemplo o fato de um dos mais importantes acontecimentos na luta pela moradia não ter tido ligação direta com o movimento pela reforma urbana, ou seja, o encaminhamento ao Congresso Nacional, em 1991, do projeto de iniciativa popular para criação do sistema nacional de habitação proposto pelo movimento por moradia, com cerca de 800 mil assinaturas.

Entretanto, mesmo que tenha assumido um caráter mais técnico, ainda que político, o movimento pela reforma urbana está estreitamente ligado ao movimento por moradia pela convergência de suas lutas. Desde o objetivo geral, definido como “garantir aos cidadãos, de forma mais igualitária, o acesso à cidade, determinado principalmente pelo direito à moradia digna (...)” (COSTA, 1988) até as conquistas. A aplicação do conjunto de conceitos, princípios e instrumentos defendidos pelo movimento pela reforma urbana favorece, de

maneira geral, o acesso à moradia, com destaque para figuras como o usucapião, as áreas de especial interesse social e os instrumentos de combate a práticas especulativas.

3.3 – Trajetória do Movimento por Moradia

Entende-se por movimento por moradia qualquer modalidade de movimento popular urbano que se dedique à luta pelo direito de moradia, quer seja no sentido da reversão de alguma situação de inadequação de moradia, como por exemplo no caso dos movimentos de favelas ou de cortiços, ou no sentido do assentamento em nova moradia, como no caso do movimento dos sem casa ou do movimento de população de rua. Uma modalidade que não cabe em nenhuma das situações citadas é o movimento de mutuários, por exemplo, muito atuante na década de 80. Certamente pode haver outras, tantas quantas são as diversas dimensões que constituem a luta pelo direito à moradia. Apesar das diferenças entre as modalidades serem sutis e as origens se entrelaçarem, as especificidades existem:

É significativa a distinção entre o movimento por moradia vinculado às favelas e o de ocupações. Apesar deste último nascer do primeiro, as questões foram, aos poucos, ganhando posicionamentos distintos – talvez em virtude mesmo da tipologia dos problemas enfrentados (LOPES, 2004, p. 7).

O movimento por moradia, tal como se configura hoje, é gestado nos anos 70 - no bojo das Comunidades Eclesiais de Base, do movimento contra a carestia, das militâncias sindicais e das mobilizações por indenizações justas, no caso de populações removidas – e eclode no início dos anos 80, nos movimentos de ocupação e nas lutas urbanas por infra-estrutura e serviços básicos, reivindicando, em ambos os casos, o direito à cidade. Nesse contexto é criada, em 1980, a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais –

ANAMPOS, que abrigaria posteriormente a Pró Central dos Movimentos Populares¹⁴ e a Pró Central Única dos Trabalhadores, antecessora da Central Única dos Trabalhadores (CUT) (LOPES, 2004).

Neste tópico será abordada a trajetória do movimento por moradia com foco nessa modalidade que vem tendo uma atuação de significativa abrangência e visibilidade em todo o país, cuja denominação varia de acordo com o local de atuação: movimento dos sem teto, movimento de ocupações ou movimento dos sem casa, como é chamado em Belo Horizonte. Constituí-se basicamente de famílias de baixa renda que moram de aluguel, em imóveis cedidos temporariamente por parentes e amigos ou, ainda, em sistema de coabitação, dividindo o mesmo domicílio com outra família.

Ao longo das décadas de 80 e 90 o movimento dos sem casa atua através de ocupações organizadas, passeatas, caravanas e outros tipos de manifestações de massa. A partir desse processo de mobilização e da assessoria de técnicos comprometidos com sua luta, setores desse movimento passam a defender e formular propostas específicas, como por exemplo no sentido da produção habitacional autogestionária com utilização do mutirão, e gerais, como a estruturação de um sistema institucional voltado para a habitação de interesse social. Gradativamente, ao longo desse período, consegue abrir espaços importantes de negociação junto às diversas esferas do poder público e interferir, dessa forma, nos rumos da política habitacional no país.

¹⁴ A Central dos Movimentos Populares é criada em 1993.

Na cidade de São Paulo, onde o movimento avança mais rapidamente, as discussões com o Governo do Estado começam por volta de 1983 e se estendem por quase uma década, em altos e baixos, envolvendo inúmeras ocupações de terra com milhares de famílias:

Ante a falta de respostas adequadas do poder público, ao longo dos anos 80 cresceu a luta por terra e habitação em São Paulo por meio dos movimentos de moradia. A ocupação organizada de glebas e terrenos ociosos marcou a segunda metade da década, com destaque para a região leste onde, no carnaval de 1987, cerca de 20 mil famílias se mobilizaram para resolver “na marra” o dramático problema da moradia (BONDUKI, 1996, p. 181).

Em 1988, no bojo da mobilização em torno da Assembléia Nacional Constituinte, inicia-se uma articulação nacional da luta pela moradia cujo principal eixo consiste na organização de caravanas a Brasília, estabelecendo, a partir de então, um canal direto de negociação entre o movimento e o poder público federal. A primeira caravana acontece em agosto de 1988 e conta com a participação de duas delegações, uma de São Paulo e outra de Pernambuco, com cerca de 300 pessoas. Essa caravana encaminha propostas de instrumentos urbanísticos¹⁵ à Constituinte e propostas de implementação de projetos de produção habitacional com mutirão e em autogestão à CAIXA, obtendo o compromisso do governo federal no sentido de promover um projeto experimental de repasse de recursos diretamente a associações comunitárias (TIJIWA, 1992).

Em 1989 o Partido dos Trabalhadores (PT) ganha a eleição para a Prefeitura de São Paulo e cria um programa de grande envergadura cujo objetivo é financiar empreendimentos em autogestão com recursos municipais. Esse programa, que é o FUNAPS Comunitário¹⁶, tem um bom desempenho e certamente contribui positivamente para a difusão e aceitação da prática autogestionária no país.

¹⁵ A proposta encaminhada pelo movimento se refere a instrumentos urbanísticos relativos: à regularização fundiária, como o usucapião com cinco anos de posse; à participação popular, como a criação da figura do projeto de lei de iniciativa popular; ao combate à especulação imobiliária, como a desapropriação de terras ociosas.

¹⁶ Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal.

No início da década de 90, finalmente, é assinado um convênio entre o Governo do Estado de São Paulo e a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, que havia sido criada em 1987 como fruto do acúmulo das mobilizações realizadas até então. Esse convênio prevê a construção de mais de 3 mil unidades habitacionais em mutirão e autogestão, além de intervenções em cortiços e favelas, sendo considerado pelo movimento uma grande vitória (TIJIWA, 1992).

A partir da primeira, outras caravanas se sucedem nos anos seguintes, sempre ampliando o número de participantes e de delegações estaduais envolvidas, incluindo em sua programação grandes manifestações públicas e negociações junto ao Congresso Nacional, à CAIXA, e, posteriormente, à então Secretaria Nacional de Habitação. Nesse processo também se amplia a abrangência das discussões, que passa a incorporar questões que se referem à luta mais geral pela reforma urbana assim como à luta específica de outras modalidades do movimento por moradia. Nesse sentido, a articulação passa a defender, por exemplo, propostas como: a criação de uma política e de um sistema nacional de habitação, a aprovação do sistema nacional de saneamento e a regulamentação do capítulo da Constituição Federal dedicado à política urbana, entre outros.

As reuniões de negociação acontecem também no intervalo entre as caravanas, sempre incluindo entre os objetivos a criação de um programa federal na linha da produção habitacional com mutirão e em autogestão. Essa proposta do movimento é contemplada em parte com a criação do PROHAP Comunidade, um programa financiado com recursos do FGTS que se restringe naquele momento a poucos empreendimentos mas representa um

marco nessa trajetória, justamente por ser o primeiro nessa linha a ser operado pela CAIXA (TIJIWA, 1992).

Todo esse processo de mobilização e discussão envolve, além da União, outras entidades do movimento popular em nível nacional, como, por exemplo: o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), a Pró Central de Movimentos Populares e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). São entidades de atuação nacional, com trajetórias independentes mas com pontos importantes de convergência. No que diz respeito à relação dessas entidades com os partidos políticos, pode-se dizer que a CONAM é identificada com o PC do B e as demais com o PT.

A partir dessa articulação institui-se o Comitê Nacional Pró Fundo Nacional de Moradia Popular, que resulta no primeiro projeto de lei de iniciativa popular do país propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP)¹⁷, encaminhado ao Congresso em novembro de 1991 com cerca de 830 mil assinaturas colhidas em vários estados brasileiros. Esse episódio é considerado por Maricato (1997) um dos mais importantes da agenda nacional não só no que se refere à luta por moradia mas, de maneira mais geral, à luta pela reforma urbana.

Embora tenha ficado conhecida como uma proposta de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, na verdade o conteúdo desse projeto de lei é mais amplo e propõe a instituição de um sistema nacional de habitação voltado para o atendimento da população de baixa renda. Além do FNMP o projeto de lei prevê a criação do Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), estabelece a CAIXA como agente operador dos recursos do

¹⁷ Projeto de Lei no 2.710/92.

FNMP e como agentes promotores define as associações e cooperativas assim como estados e municípios, nesse último caso condicionado à existência de conselho e fundo locais de habitação. Contemplando a preocupação do movimento por moradia no sentido de se criar uma política de subsídios que viabilize o acesso de famílias de baixa renda ao financiamento habitacional, o projeto de lei prevê, além de outros recursos oriundos de fontes complementares, a destinação de recursos onerosos, como os do FGTS, e o aporte de recursos não onerosos, como os do Orçamento Geral da União, para compor o FNMP (TIJIWA, 1992).

Uma presença importante então na trajetória do movimento por moradia é, sem dúvida, a da Igreja Católica. Esse envolvimento se dá desde a década de 80, pela atuação de padres envolvidos mais diretamente nos processos de mobilização social, mas em 1992, quando o lema da Campanha da Fraternidade foi “Onde Moras?”, é que a Igreja Católica enquanto instituição realmente privilegia o foco no apoio a essa luta popular urbana. Ao longo dessa campanha a Igreja, ou pelo menos seus setores mais progressistas, posiciona-se explicitamente ao lado dos menos favorecidos na luta por melhores condições de moradia e se contrapõe à concentração da propriedade imobiliária rural e urbana no país. Segundo Balancin (1992), teólogo e professor de assuntos bíblicos, numa publicação da época:

Moradia e terra continuam sendo privilégio de poucos em nossos tempos e em nosso país. {...} Defender este estado de coisas em nome da “propriedade particular” é inverter, é perverter exatamente o núcleo do projeto de Deus que distribui seus dons para todos; é justificar que os dons de Deus pertencem apenas a alguns privilegiados. [...] Ao invés de ficarmos defendendo a propriedade particular que sustenta a enorme disparidade social e econômica que existe em nosso país, deveríamos, em nome da Bíblia, lutar por uma séria reforma agrária e imobiliária... (BALANCIN, 1992, p. 18).

Em Belo Horizonte percebe-se claramente, ao longo de toda a trajetória local do movimento dos sem casa, a participação de elementos da Igreja Católica, quer seja atuando no apoio a lideranças, quer seja, em alguns casos, exercendo a liderança. Esse é o caso do Padre Piggi,

um italiano que se torna uma importante liderança e, por meio de seu carisma junto à população de baixa renda, mobiliza milhares de famílias na luta pela moradia. Padre Piggi protagoniza um episódio histórico em 1987, quando reúne no ex campo do Atlético Futebol Clube cerca de 8 mil pessoas para cobrar de Newton Cardoso a promessa de construir 200 mil moradias, feita durante a campanha para o governo estadual. Seu estilo impulsivo provoca resistências internamente à Igreja, principalmente por críticas no sentido de que sua atuação é inconseqüente e ineficaz. Surgindo como contraponto ao trabalho do Padre Piggi, uma iniciativa local importante que acontece no início da década de 90 é a criação do Centro de Apoio aos Sem Casa, uma espécie de pastoral de moradia. O depoimento abaixo ilustra um exemplo de como se dá o apoio da Igreja ao movimento:

[...] Aí o Padre Henrique, que era o coordenador da comunidade missionária de Vila Régia, onde eu participava, me convidou pra coordenar uma associação de sem casa do bairro Betânia, que estavam indo lá constantemente procurar dinheiro pra pagar aluguel, maneiras de sair da moradia de favor... Eu a princípio tinha muito receio e dificuldade de aceitar isso porque era a época em que aquelas famílias estavam acampadas na Igreja São José, com lona preta, e as pessoas passavam por ali [...] e viam aquela dificuldade das crianças embaixo da lona preta, aquela dificuldade das famílias pra banheiro, pra água, pra se alimentar, ou seja, pra viver ali naquela lona preta... E eu pensava assim: “Ah, eu não vou mexer com esse negócio de sem casa, não, porque eu não vou entrar pra debaixo de lona preta...” E aí [...] o Padre Henrique falou: “Deixe de bobagem, você começa esse trabalho e, se for vontade de Deus, esse negócio vai pra frente, se não for, isso vai acabar ali na esquina mesmo.” [...] Aí eu aceitei... [...] Deu o aviso na missa de domingo e na segunda-feira nós começamos a reunião. [...] Quando nós chegamos tinha mais de 500 pessoas dentro daquele salão... [...] E eu entrei pensando que daqui a pouco, daí a uns 2 ou 3 meses, eu ia sair e não foi isso que aconteceu. Eu passei a tomar gosto pela coisa, as famílias eram muito comprometidas, muito pontuais, o que a gente marcava elas estavam sempre prontas pra participar... Aí dividimos as pessoas do bairro Betânia, do bairro Marajó, do bairro Palmeiras, e aí chegou uma turma do bairro das Indústrias... [...] A gente semanalmente se reunia e começamos a cadastrar as famílias, a fazer um trabalho social com elas, muita oração, muita presença da comunidade, falava muito desse desejo da cidadania, de entender que a gente teria que conquistar uma casa de uma maneira cidadã, a gente não ia pra debaixo da lona de jeito nenhum pra ter direito a essa terra... (informação verbal)¹⁸.

Em Belo Horizonte pode-se dizer que o movimento dos sem casa ao longo da década de 80 e início da década de 90 se divide principalmente entre setores sob a influência da Igreja

¹⁸ Entrevista concedida em 20/07/2005 por Antônia de Pádua, liderança do movimento dos sem casa ligada à Igreja Católica, próxima ao PT e membro do Conselho Municipal de Habitação na época. Atualmente uma das principais dirigentes da União dos Movimentos por Moradia e membro do Conselho Nacional das Cidades.

Católica e do PT, de um lado, e do PC do B, de outro. No âmbito dos setores do movimento ligados à Igreja e ao PT o tipo de atuação predominante entre as lideranças se caracteriza pela não adoção de grandes ocupações como estratégia principal de luta assim como pela preferência em relação ao investimento em parcerias institucionais, com organizações governamentais ou não governamentais, e no processo de formação das famílias participantes. A outra vertente do movimento dos sem casa local, ligada ao PC do B, tem uma atuação muito expressiva nesse período e, ao contrário da anterior, caracteriza-se como um movimento de massa que privilegia as grandes mobilizações e ocupações organizadas.

Um episódio que mostra o potencial de mobilização dessa vertente do movimento por moradia ligado ao PC do B, e que se entrelaça de certa forma com o movimento de favelas, ocorre na primeira metade da década de 80 na Região Leste de Belo Horizonte e diz respeito à ocupação do Taquaril, hoje um dos maiores e mais precários assentamentos favelados da cidade. É uma passagem que ilustra, também, a postura inconseqüente da administração municipal de caráter populista que ocupa o governo na época, pois refere-se à ocupação de um terreno público autorizada pela Prefeitura, realizada em condições totalmente precárias:

[...] eu fui morar com o pai dos meus meninos e alugamos um barracão aqui na Saudade, de um cômodo só, e aí eu vi o pessoal passando e chamando a gente pra ir participar de reunião, pra conseguir moradia, isso em 1984. Batiam na porta dos outros: “Ah, você paga aluguel? Tem uma reunião lá no Alto Vera Cruz”. Aí eu falei: “Ah, vou nessa reunião, porque é o jeito da gente conseguir casa”. Aí [...] comecei a participar [...] o pessoal se reunia no meio da rua e era acompanhado pela FAMOBH, na época [...]. Quando eu cheguei, [...] devia ter umas mil famílias, porque a rua ficava lotada de gente [...]. Aí eu entrei pro grupo que organizava, [...] fazer o cadastro das famílias [...] e nosso cadastro chegou a ter 8 mil famílias. Tudo era em cima de uma promessa do governo Ferrara, na época, [...] que prometeu que se ele ganhasse as eleições ia produzir moradia pra família de baixa renda. E a gente fez o cadastro em cima da promessa dele. Aí [...] ele ganhou as eleições mesmo e fomos levar o cadastro das famílias pra saber onde seriam assentadas, ou em que programa iria iniciar o processo de construção. [...] Aí a gente sentou com o governo pela primeira vez e ele prometeu de fato entregar um terreno pra gente... Nós queríamos na época o terreno do Granja de Freitas, [...] e estávamos negociando nesse sentido, e, aí, numa determinada fase da negociação, ele transferiu o terreno pra área do Taquaril. [...] acabou que tivemos que ficar com o terreno Taquaril mesmo, porque as famílias só aumentavam, teve uma época que chegamos a ter quase 9 mil famílias organizadas lá na fila, reunindo no meio da rua, todo mundo do mesmo jeito que eu, vindo de tudo quanto é lugar da cidade, pagando aluguel ou morando em áreas de risco. Porque, nessa época, não tinha uma política pra atender as famílias, não tinha nenhuma política. E aí o governo foi e implantou

esse programa de habitação, numa parceria da Prefeitura de BH com o governo do Estado. E fizeram a doação do terreno e nós entramos pra lá em 1º de agosto de 1986. Nós recebemos autorização pra entrar no terreno: 2.853 famílias, que eram os primeiros lotes que o Taquaril comportava e que eles distribuíram. E a gente recebeu uma outra coisa também, nós recebemos um ultimato, que a gente tinha que construir em 3 meses, construir e mudar. Caso contrário, você perdia o lote, o lote passava pra outra família da fila. Então, nós fomos pra lá, do jeito que podia, fizemos frente de trabalho, capinamos todo o Taquaril no braço, na enxada. Só tinha o terreno. A única coisa que a gente conseguiu na época, junto com o terreno, e mesmo assim negociado depois, foi um engenheiro pra acompanhar os nossos fiscais lá que iam medindo as ruas [...]: “Um piquete aqui, outro aqui, aqui é um lote, essa aqui é a rua e vocês não podem entrar”. Então ele fazia isso no campo, lá onde a gente já estava construindo, porque tinha o prazo de mudança e tudo [...] (informação verbal)¹⁹.

Outro episódio protagonizado por esse movimento que marca a memória da população é a ocupação de uma igreja no centro da cidade, em 1990. Após tentativas sucessivas de promover ocupações em terrenos municipais e no prédio da própria Prefeitura sem obter nenhum tipo de acordo com o poder público, cerca de 635 famílias oriundas de diversos bairros de Belo Horizonte, moradoras de aluguel, com o apoio de entidades gerais do movimento popular, criam uma cooperativa habitacional e promovem a ocupação da Igreja São José, que, pela localização central, propicia muita visibilidade ao movimento. A partir de um processo de negociação com os governos municipal e estadual, as famílias são remanejadas nesse mesmo ano para três acampamentos onde, mais tarde, já na gestão da Frente BH Popular, são assentadas definitivamente através da urbanização dos assentamentos e da construção das moradias.

A vinculação desse movimento local com o processo de construção de idéias e propostas em curso naquele momento no nível nacional dá-se principalmente por ocasião do processo de elaboração da nova Constituição e, um pouco mais tarde, na mobilização para a coleta de assinaturas do projeto de lei de iniciativa popular para a criação do sistema nacional de habitação. Nesse último episódio, por incentivo do então Deputado Federal do PT Nilmário Miranda, cria-se um comitê para coordenar a mobilização para discussão da proposta e coleta

¹⁹ Entrevista concedida em 07/08/2005 por Edinéia de Souza, liderança do movimento de favelas e dos sem casa ligada ao PC do B.

de assinaturas, que acaba resultando na criação do Fórum Estadual de Moradia Popular (FEMP). Dessa forma, aglutinam-se em torno da coleta de assinaturas todas as forças que atuam politicamente nessa área e a campanha mineira é responsável pelo melhor desempenho regional na coleta de assinaturas em todo o país.

No que diz respeito à proposta da produção habitacional em autogestão, a apropriação da idéia pelo movimento local ainda é ainda muito tênue nessa época, como se verá adiante, no Capítulo 4. Como possível explicação para o fato, é importante observar, no contexto local, a ausência de um tipo de agente que tem uma atuação muito importante na construção dessa proposta em São Paulo, ou seja, as entidades acadêmicas ou organizações não governamentais dedicadas ao assessoramento técnico dos movimentos. Esse processo em Belo Horizonte se dá posteriormente, principalmente através da iniciativa da administração da Frente BH Popular e da articulação dos setores sob influência do PT e da Igreja Católica com os movimentos de São Paulo e de Ipatinga, onde já há experiências desse tipo em implantação.

3.4- Processo Autogestionário de Produção Habitacional

Experiências de autoconstrução em sistema de ajuda mútua visando solucionar problemas de moradia são antigas. Há referências, segundo Valadares (1985), de experiências de ajuda mútua tais como cooperativas de consumo e de alimentos na Alemanha do século XIX, no início de seu processo de industrialização, por iniciativa de sindicatos. A partir dos anos 30 do século XX, em função da crise econômica, o governo nazista reedita a idéia implementando programas habitacionais de ajuda mútua envolvendo troca de trabalho entre desempregados.

Na mesma época, nos Estados Unidos, e na década seguinte, em Porto Rico, são também criados programas governamentais de produção habitacional utilizando a autoconstrução com ajuda mútua, implementados no âmbito de políticas de colonização rural para, respectivamente, atender as demandas por moradia e trabalho de mineiros desempregados e agricultores sem terra. Em todos os casos de iniciativa governamental citados, o contexto é de crise econômica e o trabalho não remunerado é utilizado como forma de reduzir os custos da reprodução social, amenizar as responsabilidades e obrigações do Estado relativas à provisão habitacional, enfrentar os problemas do desemprego e neutralizar a atuação política dos trabalhadores, que, assim, mantêm-se ocupados.

No Brasil, a partir de 1930, a diminuição do custo de reprodução da força de trabalho e a ampliação dos investimentos públicos e privados no processo de industrialização do país tornam-se grandes preocupações do governo Vargas, que tem como um dos mais importantes objetivos viabilizar a nascente indústria brasileira. Isso faz com que a habitação do trabalhador se transforme num dos principais pontos da agenda governamental e gera uma estratégia que, entre outras medidas, estimula o autoempreendimento habitacional em bairros periféricos, onde o custo de produção é mais barato, como solução para o problema da moradia popular. Essa estratégia é apoiada pela veiculação de idéias como a da valorização da casa própria individual representando a situação ideal para o desenvolvimento da vida familiar, o que, no fundo, também contribui para a consolidação de valores conservadores que favorecem a estabilidade do próprio regime.

A disseminação dessa alternativa vinculada ao autoempreendimento habitacional, e, paralelamente, o alijamento progressivo da população de mais baixa renda do mercado convencional de aquisição e locação de moradia, contribui para um acelerado processo de

expansão e degradação das cidades brasileiras, através não só da produção indiscriminada de loteamentos populares periféricos como também de favelas. Portanto, a produção de moradia através do autoempreendimento ou da autoconstrução é uma prática antiga e consolidada no Brasil, em geral por iniciativa individual da família embora, não raramente, envolvendo esquemas de ajuda mútua entre amigos, parentes e vizinhos.

Nas palavras de Kowarick (1979), a autoconstrução representa “um trabalho adicional e gratuito” e constitui “uma alquimia que serve para reproduzir a força de trabalho a baixos custos para o capital” (KOWARICK, 1979, p. 61), sendo, sobretudo, um elemento que acirra ainda mais a dilapidação dos trabalhadores, já submetidos ao processo de pauperização e de espoliação urbana, termo cunhado por esse autor e entendido como:

[...] o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam socialmente necessários aos níveis de subsistência [...] (KOWARICK, 1979, p. 59).

A prática da autoconstrução empreendida coletivamente, envolvendo esquemas de ajuda mútua entre famílias que constituem um grupo específico atendido pelo poder público, tem sido incorporada em programas governamentais no Brasil pelo menos há duas décadas. Essa prática é comumente denominada mutirão, numa alusão ao termo utilizado para mobilizações coletivas entre trabalhadores rurais por ocasião de roçada, colheita etc., significando, no sentido aqui adotado, segundo Houaiss (2001), o mutirão é um serviço sem ônus prestado por membros de uma comunidade, geralmente visando à construção ou ao melhoramento de imóvel.

De acordo com a lógica utilizada por Kowarick (1979) na análise da prática da autoconstrução, pode-se concluir que a incorporação da prática do mutirão em programas

habitacionais promovidos pelo poder público configura uma situação em que o Estado contribui duplamente para o processo de dilapidação dos trabalhadores. Primeiro indiretamente, quando apóia com investimentos públicos, inclusive em detrimento de investimentos necessários em serviços de uso coletivo, o processo de acumulação do capital, que pressupõe, por um lado, a pauperização dos trabalhadores e implica, por outro, no processo de valorização da propriedade imobiliária urbana, causas estruturais das necessidades habitacionais no âmbito do capitalismo. Segundo, promovendo diretamente a extorsão das horas de trabalho gratuito e adicional investidas pelos membros das famílias beneficiárias no mutirão, utilizado em empreendimentos cujo objetivo é suprir a demanda habitacional que, a princípio, é uma função do Estado (KOWARICK, 1979).

Na verdade, existe uma diversidade de experiências brasileiras de iniciativa governamental incorporando o mutirão de formas diferenciadas, sendo que, em algumas, fica realmente explícita a instrumentalização dessa prática como meio de aproveitar a mão de obra gratuita da população beneficiária e, assim, possibilitar a agilização e a ampliação do atendimento da demanda de moradia. Este parece ser o caso da experiência do Programa de Mutirão no Governo Íris Rezende, do Estado de Goiás, implementado em 1983. A proposta é a construção de nada menos que mil casas por dia a partir da utilização de mutirão e de elementos pré-moldados, num processo gerido totalmente pelo poder público onde a participação das famílias se resume praticamente ao fornecimento de mão de obra. Apesar da grande repercussão obtida pela proposta à época, a experiência, talvez por sua fragilidade técnica e operacional, não evoluiu no sentido de ser incorporada como uma prática adotada no âmbito de outras gestões governamentais.

Uma outra experiência, já com características bem diversas da anteriormente relatada, acontece em Recife, ainda em 1986, quando a Prefeitura assina um convênio com a Associação de Moradores da favela Skylab para a construção, em mutirão, de 263 casas destinadas ao reassentamento de famílias a serem removidas em função das obras de retificação do rio Capibaribe. A Prefeitura assume o compromisso de fornecer material de construção, assessoria técnica e a remuneração de vigias e alguns profissionais especializados, recrutados entre a população beneficiária, além dos alimentos preparados durante o mutirão. A Associação se compromete com o fornecimento do restante da mão de obra e com a coordenação do processo do mutirão. Estabelece-se, assim, um sistema mais equilibrado de gestão entre a comunidade e o poder público que, apesar de não se caracterizar pela total autonomia da Associação, permite um bom espaço de participação para as famílias beneficiárias no planejamento e na execução do empreendimento.

O “Mutirão 50” de Fortaleza, que tem início em 1987, torna-se conhecido como um projeto piloto para a construção de uma política habitacional local. É uma experiência financiada pela Prefeitura e pelo governo francês, que tem entre seus objetivos experimentar e analisar instrumentos de organização e participação comunitária na produção social de moradias (PMF; GRET, 1990). O mutirão de obras, segundo documento elaborado pelos parceiros do projeto, é um dos componentes do projeto que, além de servir ao objetivo citado, visa também à redução dos custos do empreendimento. Como na experiência da favela Skylab, em Recife, a gestão do processo é partilhada entre a comunidade e seus parceiros, sendo a assessoria técnica fornecida basicamente por profissionais do quadro da Prefeitura.

A experiência uruguaia de produção habitacional em sistema de ajuda mútua, ou em mutirão, introduz um elemento inovador em relação aos projetos de Goiás, Pernambuco e Ceará

citados anteriormente como exemplo. Desde 1968 no Uruguai vigora a Ley Nacional de Viviendas, que criou uma política em que o governo central do país financia empreendimentos habitacionais gerenciados pelas próprias famílias beneficiárias, que geralmente pertencem à base de algum sindicato e são representadas por cooperativas criadas especialmente com essa finalidade. O governo local doa o terreno, o governo central repassa os recursos financeiros à cooperativa e as famílias entram com a mão de obra mutirante e o gerenciamento do empreendimento, em sistema de autogestão, contratando inclusive todos os serviços de assessoria técnica necessários.

Trata-se de uma política em vigor há quase quarenta anos e que tem enfrentado, ao longo de sua implementação, dificuldades inerentes a contextos políticos diferenciados, inclusive uma ditadura militar. Apesar disso, em geral é muito bem avaliada pelo significativo número de empreendimentos financiados, pela qualidade construtiva e arquitetônica dos conjuntos residenciais produzidos e pelo saldo organizativo gerado não só no âmbito de cada cooperativa como no processo de articulação que se dá entre elas, resultando numa federação que cumpre papel importante no cenário político do país.

A experiência uruguaia serve de referência para a formulação de uma proposta construída no início da década de 80, por uma nova vertente do movimento por moradia que começa a surgir no Brasil. Segundo Conti (2001): “[...] toma forma no Brasil, no campo habitacional, o conceito de autogestão como sendo o trabalho de construção e gestão administrativa realizado pelos futuros moradores reunidos em associações.” (CONTI, 2001, p. 55). A proposta brasileira fundamenta-se principalmente, entre outras, na idéia de que o processo de gerenciamento coletivo do empreendimento habitacional gera um saldo organizativo que estimula as famílias a se envolverem na luta mais geral por melhores condições de vida

mesmo depois de estarem morando nas unidades habitacionais produzidas, como pode ser constatado no caso uruguaio. Entretanto, também como no Uruguai, a proposta agrega ao sistema de autogestão a prática do mutirão, como forma de ampliar a redução dos custos dos empreendimentos e de reforçar o espírito de cooperação necessário à gestão coletiva:

O mutirão constitui uma prática alternativa onde estão presentes vários aspectos, que vão desde o real barateamento da habitação, onde se consegue fugir da ação nefasta das empreiteiras, até a possibilidade de se gestar ações coletivas, de cooperação e ajuda mútua. (PEREIRA, 1992, p. 39)

Ou seja, o mutirão nessa abordagem é visto, a despeito das análises que o colocam como instrumento a favor dos interesses do capital, como um mecanismo que contribui para o fortalecimento da autonomia e da organização dos trabalhadores. O sistema de autogestão e a prática do mutirão passam a ser encarados de forma tão vinculada entre si, em função dessa proposta do movimento por moradia, que os dois termos, autogestão e mutirão, chegam eventualmente a ser tratados como sinônimos. Entretanto, nem toda experiência que envolve mutirão tem caráter autogestionário, como já foi exemplificado anteriormente, e, vice versa, nem todo processo de produção de moradia em autogestão envolve necessariamente a prática de mutirão.

Voltando à questão do sobretrabalho, ao abordar os processos que visam assegurar os mecanismos de acumulação e a centralidade da estrutura urbano-industrial para a expansão capitalista no país, nos anos posteriores a 1930, Oliveira (1972) inclui entre eles o relativo rebaixamento de salários dos trabalhadores promovido pelo processo de construir a própria casa. Por essa razão, a obra é usualmente citada nos debates sobre o trabalho não remunerado inerente à prática do mutirão. Concordando com a crítica feita por Oliveira (1972) no que se refere ao contexto abordado em sua obra, Lopes (2004) discorda, entretanto, de sua aplicação ao caso dos mutirões autogeridos propostos pelo movimento por moradia a partir da década

de 80, ponderando, em primeiro lugar, que a categoria “mutirão” pode abrigar inúmeros significados e, em segundo lugar, que o âmbito das questões levantadas por Oliveira (1972) é “absurdamente mais amplo que os meandros particulares da produção de moradia” (LOPES, 2004, p. 21).

No entanto, não são poucos os que parecem reputar exclusivamente à produção de moradia através de processos de ajuda mútua toda a culpa pela superexploração do trabalhador no Brasil. Se considerarmos que é possível reduzir o trabalho não pago [...] ou até mesmo eliminá-lo, restando apenas o pleno processo de gestão coletiva e autônoma do empreendimento, ainda assim a superexploração não deixaria de existir: como manufatura e com pesada presença de trabalho artesanal, a construção civil também abriga mecanismos de rebaixamento sistêmico de salários [...] (LOPES, 2004, p. 21).

As primeiras experiências de que se tem notícia no Brasil de mutirões autogeridos nos moldes originalmente propostos pelo movimento por moradia, inspirados na experiência uruguaia, acontecem na cidade de São Paulo ainda no início da década de 80. Merecem destaque duas delas, provavelmente as pioneiras: o Projeto Vila Nova Cachoeirinha e o projeto denominado Colégio Adventista.

A primeira tem início em 1981 e é protagonizada por um grupo de 392 famílias de diversas origens – favelas, cortiços, aluguel – que se organizam a partir da ausência da perspectiva de atendimento por parte do poder público municipal. O grupo é incentivado e apoiado por um engenheiro conhecedor da experiência uruguaia e disposto a introduzi-la no Brasil.²⁰ A experiência, apesar do mérito conferido pelo pioneirismo, é marcada pela presença forte da COHAB-SP no processo de gestão, cabendo às famílias principalmente o papel de fiscalizar as compras de material além de sua participação no mutirão (PEREIRA, 1992).

²⁰ O engenheiro Guilherme Pinto Coelho havia produzido dois filmes de curta-metragem sobre a experiência uruguaia e os utilizava como material didático para a apropriação da proposta pela população. Infelizmente morreu precocemente e não pode acompanhar até o final o Projeto Vila Nova Cachoeirinha, que ajudou a criar, e, posteriormente, a ampla difusão da idéia do mutirão autogestionário no âmbito do movimento por moradia.

A segunda também é inspirada na experiência uruguaia e tem origem num movimento de ocupação de terras que envolve cerca de 3 mil famílias da região sul de São Paulo, mobilizadas pelo movimento de favelas. A equipe do Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes de São Paulo presta assessoria ao movimento e, posteriormente, ao projeto habitacional que resulta das negociações, implantado em terrenos desapropriados pelo governo municipal para atender 620 famílias. Nessa experiência o nível de autonomia técnica e gerencial alcançado é bem maior que no caso do Projeto Vila Nova Cachoeirinha, aproximando-se mais da proposta autogestionária (PEREIRA, 1992; BONDUKI, 1992).

Outras experiências de produção habitacional envolvendo mutirão continuam, entre altos e baixos, a ser financiadas ao longo da década de 80 pelo poder público municipal e estadual no estado de São Paulo, na capital e em cidades do interior. Algumas são promovidas a partir da iniciativa da população organizada, onde, em geral, é mais efetiva a participação do grupo beneficiário, mas a maioria envolve famílias arregimentadas pelo próprio poder público, que participam do processo de gestão de forma mais restrita. Entretanto, mesmo na cidade de São Paulo, onde funciona desde 1979 o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (FUNAPS), a atuação governamental no enfrentamento do problema habitacional é insuficiente, inspirando grandes manifestações e ocupações de terra por parte do movimento por moradia (PEREIRA, 1992).

Com a eleição de Luisa Erundina para a Prefeitura de São Paulo em 1989 é formulado, num trabalho conjunto entre governo municipal e movimentos de moradia que atuam na capital, o Programa de Produção de Habitação em Mutirão e Autogestão, financiado com os recursos do FUNAPS e implementado pela Superintendência de Habitação Popular (HABI) (BONDUKI, 1996). Sem dúvida alguma, esse programa representa um marco importante para a consolidação da alternativa de produção habitacional com mutirão e em autogestão no âmbito

da política habitacional no país, pois, talvez pela primeira vez até então, acontece uma real convergência de interesses e idéias entre o movimento por moradia surgido no início da década de 80 e a equipe de governo municipal, gerando assim a disposição e as condições mínimas necessárias para superar as dificuldades, que não são poucas, e produzir resultados quantitativos e qualitativos que dão maior visibilidade e credibilidade à proposta.

O processo baseia-se na gestão pública não estatal e conta basicamente com três agentes: o poder público, que financia, define as regras de implementação do programa e fiscaliza os empreendimentos; as associações comunitárias, que promovem e administram os empreendimentos; as entidades de assessoria técnica, que são contratadas pelas associações para elaborar os projetos e assessorar o mutirão e as obras em geral. A implementação do programa conta com a parceria de 108 associações comunitárias de construção e 24 entidades de assessoria técnica. Durante o Governo Erundina são desenvolvidos em mutirão e autogestão 84 empreendimentos com aproximadamente 11 mil unidades habitacionais, entre casas e apartamentos, assim como 19 projetos de urbanização de favelas e 4 de recuperação de cortiços. Isso significou o atendimento direto de mais de 60 mil pessoas (BONDUKI, 1996).

Além dos bons resultados quantitativos, o programa obtém sucesso também em função da melhoria da qualidade de determinados aspectos do processo de produção. Bonduki (1996) destaca alguns desses aspectos tais como: efetiva promoção da participação popular e da cidadania, alta produtividade, qualidade e a diversidade arquitetônica e construtiva, rapidez de produção, quando não havia escassez de recursos, e significativa redução do desperdício e do custo de produção. A redução do custo se dá em função de: eliminação do custo relativo ao lucro das empreiteiras, compra de materiais feita diretamente pelas associações, que em geral

obtêm preços mais baixos que o poder público, aproveitamento do canteiro de obras como centro comunitário, utilização de componentes pré-fabricados no próprio canteiro e, finalmente, contribuição do trabalho gratuito dos mutirantes.

As principais restrições encontradas nessa experiência do governo Erundina relacionam-se à falta de tradição de desenvolvimento de empreendimentos autogeridos no Brasil, à inadequação ou insuficiência da legislação vigente à época, tanto no que diz respeito a normas urbanísticas especiais para empreendimentos habitacionais populares como a regulamentação de iniciativas de gestão pública não estatal, à incapacidade gerencial e ao comportamento autoritário de algumas lideranças, às dificuldades de implementação do processo de comercialização das unidades e, em 3 casos isolados num universo de 80 convênios, a problemas de desvio de recursos e materiais (BONDUKI, 1996).

Em Minas Gerais a primeira experiência de produção habitacional com mutirão e em autogestão acontece em Ipatinga, na primeira gestão do Prefeito Chico Ferramenta²¹ que é de 1989 a 1992, tendo continuidade nas gestões seguintes. O caráter democrático e popular da administração pública municipal e a articulação do movimento por moradia local com o movimento nacional, consolidada ao longo das mobilizações em torno das caravanas a Brasília, criam as condições para a implementação dessa experiência em Ipatinga, antes mesmo que em Belo Horizonte.

Na avaliação de Conti (2001), a experiência de Ipatinga é mais significativa no que diz respeito ao aperfeiçoamento do processo construtivo, que resulta na melhoria da qualidade das construções e no barateamento dos custos, do que no que diz respeito ao resultado

²¹ Esta é também a primeira de quatro gestões consecutivas do PT no município de Ipatinga, o que de certa forma garante algum nível de continuidade aos projetos habitacionais no formato dos mutirões autogestionários. Apesar disso, modificações importantes são introduzidas ao longo do tempo no modelo original.

quantitativo. O autor também avalia que o saldo organizativo resultante da experiência fica comprometido em função de processos de cooptação das lideranças do movimento pela administração municipal (CONTI, 2001). Entretanto, o acompanhamento da trajetória do movimento por moradia mostra que as lideranças surgidas em Ipatinga a partir da experiência autogestionária vêm tendo uma atuação destacada no nível nacional, demonstrando um amadurecimento político para o qual, provavelmente, a autonomia do processo autogestionário contribuiu.

A prática do processo de produção autogestionário em Belo Horizonte é herdeira dessas duas experiências. Por um lado, pela articulação política do movimento por moradia dessas três cidades através da União dos Movimentos por Moradia, entidade que protagonizou a luta nacional em defesa da proposta da incorporação do processo autogestionário no âmbito da política habitacional no Brasil. Por outro lado, pela contribuição de técnicos que participaram dessas experiências tanto na formulação do programa belo-horizontino, no caso dos técnicos paulistas, como na participação em empreendimentos compondo equipes de assessoria técnica, no caso dos técnicos que vieram de Ipatinga.

Os processos e idéias abordados neste capítulo, contextualizados na década de 80 e início da década de 90, interferem diretamente na construção da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular. Isso poderá ser constatado ao longo dos próximos capítulos, onde farei a apresentação e a análise da concepção geral e da implantação dessa política no período citado.

4 CONCEPÇÃO GERAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE E ALGUNS ASPECTOS DETERMINANTES EM SEU PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE 1993 A 1996

A Política Municipal de Habitação é concebida num contexto muito marcado pela mobilização social em torno de uma sucessão de eventos políticos como o processo constituinte, o projeto de lei de iniciativa popular criando um sistema nacional de habitação, o impeachment do Presidente Collor de Melo e, localmente, pela elaboração da Lei Orgânica Municipal, que faz da Câmara Municipal de Belo Horizonte, então composta por uma expressiva bancada de partidos de esquerda, o espaço central do debate sobre a questão urbana no início da década de 90. Fruto desse contexto, a Política Municipal de Habitação nasce na segunda geração de administrações municipais progressistas que se sucedem após a Constituição Federal de 1988 e sua concepção se referencia, principalmente, no ideário do movimento da reforma urbana e no “modo petista de governar”, bíblia dos militantes do Partido dos Trabalhadores que se lançam na aventura da administração pública naquele período.

Este capítulo é dedicado à investigação dos elementos que compõem a concepção geral da Política Municipal de Habitação e de como se desenvolvem, ao longo do período estudado, alguns aspectos estruturais que estão na base da formulação e da implantação dessa política, que são: aspectos políticos, sociais e institucionais do contexto local, o financiamento, a gestão participativa e os instrumentos legais que dão suporte a ela.

4.1 Principais Aspectos Políticos, Sociais e Institucionais do Contexto Local Diretamente Relacionados à Política Municipal de Habitação ao Longo do Período de Estudo

O PT desponta como partido de oposição de bases políticas populares em Belo Horizonte²² nas eleições municipais de 1988, quando elege uma bancada de nove vereadores - a maior bancada partidária num universo de trinta e sete vereadores, que incorpora também quatro parlamentares de outros partidos de esquerda, revelando uma mudança no comportamento político do eleitor do Município - e fica em segundo lugar na disputa da Prefeitura, perdendo por uma diferença de cerca de apenas 2% em relação ao vencedor. Em 1990 o então vereador Patrus Ananias, que em seu mandato havia exercido a função de relator da Lei Orgânica Municipal, é candidato ao Senado pelo PT e tem uma votação de peso na cidade, ficando em primeiro lugar em praticamente todas as regiões (DULCI, 1992, p. 24-29).

Em 1992 Patrus Ananias é eleito prefeito de Belo Horizonte pela Frente BH Popular²³, após uma campanha se realiza num clima de muita mobilização política promovida, especialmente, pela militância partidária e pelos movimentos sociais que a apóiam. A conjuntura política do Brasil de 1992 favorece esse processo em função, dentre outros fatores, do impeachment do Presidente Collor de Melo:

[...] o Brasil vivia um momento especial em 92 nós já estávamos preparando o impeachment do Collor, amplas manifestações no Brasil inteiro, os cara-pintadas, um movimento social que vinha sendo constantemente golpeado por Collor reagiu num novo alento, enfim... foi num clima de muita tensão política nacional que aconteceram as eleições municipais de 92 [...] você já tinha um processo de superação do regime militar, o primeiro governo democraticamente eleito, um clima de muita expectativa na população brasileira... o governo Collor que chegou já com

²² Para saber mais detalhadamente sobre o cenário e os agentes políticos ao longo da história da capital mineira ver livro organizado por Otávio Dulci e publicado em 1996 com o título *Belo Horizonte: Poder, Política e Movimentos Sociais*.

²³ A Frente BH Popular é composta pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Verde (PV) (OSTOS, 2004, p. 83).

um projeto claro, objetivo de mudança no papel do Estado e, enfim, nesse processo a descoberta da roubalheira, da corrupção promovida pelo seu governo, o que resultou num movimento amplo de massas no Brasil que desembocou no impeachment. Então a campanha aconteceu no fogo, no coração desses acontecimentos. Isso contribuiu muito para o avanço das candidaturas populares no Brasil inteiro. Apesar de o PT ter eleito poucos prefeito e poucos vereadores naquela época, em BH por exemplo eu não tenho dúvida nenhuma que o fator Collor foi extremamente positivo do ponto de vista da eleição do governo Patrus em BH. [...] nós derrotamos as forças conservadoras de BH numa eleição de dois turnos [...] foi uma campanha muito politizada em função desses fatos... [...] A vitória foi uma coisa assim muito festejada porque pela primeira vez na história de uma cidade como BH, com tradições democráticas, progressistas... a gente conseguiu ganhar uma eleição e iniciar um ciclo de um setor que nunca esteve no poder na cidade... A primeira experiência de nós, belorizontinos, de um modelo de gestão democrática, de um governo democrático popular. Então esse conjunto de forças que ganha em 93 Belo Horizonte imprime um novo modelo de gestão, uma nova perspectiva de gestão da cidade. Foi muito festejada essa vitória, a campanha foi muito intensa, muito disputada.... (informação verbal)²⁴

Na verdade, esse ambiente político de mobilização social acontece num processo contínuo desde a época da discussão das emendas à Constituição Federal, aprovada em 1988, passando pela discussão da Lei Orgânica do Município, aprovada em 1990, e deságua na campanha da Frente BH Popular. Nesse processo, o debate sobre a questão urbana é resgatado, numa articulação muito intensa entre setores técnicos e populares, como pode-se constatar a partir do trecho de entrevista reproduzido a seguir:

Olhando de hoje, eu vejo que essas discussões sobre a política urbana estavam muito centradas na Câmara Municipal e em um outro processo que tinha sido muito rico, o da elaboração da Lei Orgânica (do Município de Belo Horizonte). Nessa época tínhamos no Município o governo do PSDB, com uma discussão complicada em termos de elaboração de plano diretor, por pensar o plano dentro de uma visão mais convencional de planejamento, por exemplo reforçando a descentralização das atividades terciárias por meio da implantação de shopping centers; e, ao mesmo tempo, tínhamos a discussão da Lei Orgânica, que tentava trazer todo o movimento da reforma urbana para a Câmara. Eu acho que foi um processo muito rico e bastante bem sucedido do ponto de vista da incorporação das idéias do movimento à legislação. [...] E o Patrus foi uma pessoa central nesse processo, porque ele era o relator e possibilitou uma série de discussões. Eu me lembro do momento como muito rico, de otimismo, e eu acho que foi um dos poucos momentos em que a Câmara centralizou esse debate, depois disso se perdeu um pouco. Havia vários grupos que se formavam em torno de vereadores e havia também bons assessores técnicos. [...] Nesse momento havia uma articulação entre os setores técnicos profissionais em função ainda do envolvimento com a emenda popular da reforma urbana do processo da Constituinte. Havia essa capilaridade e muitos dos debates sobre o programa de governo aconteciam lá no gabinete dos vereadores, envolvendo

²⁴ Entrevista concedida em 18 de março de 2005 por Antônio Cosme Damião, conhecido como Toninho da FAMOBH, liderança do movimento por moradia, militante do PC do B e assessor da Presidência da URBEL na época.

representantes de associações e sindicatos profissionais - como o Sindicato de Arquitetos de Minas Gerais (SINARQ), o Sindicato de Engenheiros de Minas Gerais (SEMGE), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Sociedade Mineira de Engenheiros (SME) etc. -, pessoas do meio acadêmico ou que trabalhavam na Prefeitura e tinham alguma militância, representantes do movimento popular, principalmente de entidades gerais como a Federação de Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH) e a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP). [...] Que todo mundo andava com a bíblia debaixo do braço, que era o modo petista de governar, isso não tem a menor dúvida: ele era uma referência importante... Tínhamos essa condicionante do ponto de vista de elaboração do programa de governo (informação verbal)²⁵.

O mandato de Patrus Ananias como Prefeito de Belo Horizonte faz parte da segunda geração de administrações públicas municipais de caráter democrático e popular instaladas após a ditadura militar, se considerarmos que a gestão anterior é a primeira marcada por um número significativo de governos locais com esse perfil²⁶. Apesar de ser eleito com o apoio de uma aliança política envolvendo vários partidos de esquerda, sendo Patrus Ananias do Partido dos Trabalhadores o programa de governo da sua gestão certamente recebe influência direta das reflexões realizadas no período sobre as recentes experiências de administrações públicas encabeçadas por membros de seu partido. Um número significativo dessas administrações teve início em 1989 num contexto bastante adverso, resultante da conjunção de fatores como a expectativa da sociedade em relação a resultados imediatos, a inexperiência administrativa dos quadros partidários, a pressão do poder político e econômico local em defesa de seus interesses, o corporativismo, os baixos salários e a precária qualificação do funcionalismo, o endividamento público e os problemas financeiros dos municípios (BITTAR, 1992, p. 16-17). As palavras do próprio Patrus Ananias, referindo-se à sua gestão como Prefeito, revelam um pouco da percepção dos conflitos que cercam a implementação dos programas de governo:

²⁵Entrevista concedida por Heloísa Soares de Moura Costa, arquiteta, professora do Instituto de Geociências da UFMG e minha orientadora, em 14 de abril de 2005, em Belo Horizonte. Com relação ao desfecho, é importante informar que a proposta de iniciativa da Prefeitura não chega a ser aprovada e que na Lei Orgânica, no capítulo que trata da política urbana, o movimento por reforma urbana consegue inserir suas propostas relativa ao plano diretor.

²⁶ Para se ter uma idéia da magnitude do peso dessas administrações no cenário político e institucional do país, somando-se apenas a população das cidades governadas pelo PT na gestão de 1989 a 1992 chega-se a de cerca de 15 milhões de habitantes (BITTAR, 1992, p. 9), ou seja, aproximadamente 10% da população brasileira na época).

Assinale-se de início, sem medo de enfrentar os problemas, que é grande a distância entre o que se quer fazer e o que se pode fazer. Há sempre uma distância entre a palavra, o verbo, que expressa desejos, sentimentos, compromissos, e os limites impostos pela realidade (SOUZA, 1992, p. 48).

Entretanto, mesmo considerando o enfrentamento dessa realidade, a vivência política e administrativa já permite que se identifique, ao final do período de gestão municipal de 1989 a 1992, os traços centrais do modo petista de governar, que são: a participação popular como forma de permitir o controle do Estado pela sociedade e de contribuir para a mudança na correlação de forças entre classes dominantes e populares; a inversão de prioridades de governo, que significa assumir a dívida social e garantir o direcionamento dos principais investimentos públicos para as áreas carentes; a desprivatização do Estado, que se materializa, por exemplo, no combate à corrupção e à prática clientelista; a efetivação de uma política de alianças que garanta sustentabilidade política para a realização dos programas de governo; por último, a politização do conflito com o capital privado. O modo petista de governar, assim caracterizado, pretende se constituir em alternativa ao discurso e à prática da privatização e do Estado mínimo do projeto neoliberal, sem se restringir, contudo, ao discurso estatizante vinculado ao socialismo (BITTAR, 1992, p. 22).

Realmente, o programa de governo da Frente BH Popular espelha bastante a cartilha petista, o que na prática significa um efetivo redirecionamento no modo de governar adotado até então na capital mineira. O próprio fato de se tratar de um governo de aliança já demonstra a identificação com um dos principais traços do “modo petista de governar”. Além disso, a identificação pode ser percebida também pelos quatro eixos básicos em torno dos quais é estruturado o programa: o primeiro, eixo político, trata da cidadania e da democracia; o segundo, eixo social, trata do direito à cidade e da justiça social; o terceiro, eixo econômico, trata da geração e distribuição de renda; o quarto, eixo administrativo, trata da descentralização, transparência, modernização e participação na gestão administrativa. Os

grupos temáticos responsáveis pela construção das propostas setoriais incluídas no programa de governo devem, portanto, desenvolver seu trabalho tendo como referência esses eixos. A elaboração do programa de governo, em si, representa um eixo importante de mobilização no âmbito da campanha:

[...] foi um momento interessante... Eu me lembro inclusive a época em que foi lançada a idéia da discussão de programa, foi feito um grande encontro no Minascentro, um grande plenário com os atores sociais da cidade, e, lá, como tática inclusive para fazer a disputa em BH, a proposta era a montagem de um programa de governo que espelhasse o desejo e o espírito com que as candidaturas do nosso campo se colocavam nesse processo, tanto de vereadores quanto a de prefeito. [...] Depois dividiu-se em várias comissões temáticas e, durante os meses que antecederam a campanha, foram discutindo, foram definindo alguns eixos mais orientadores e chegamos, inclusive, a um ato político de aprovação, de apresentação do programa da frente democrático-popular em BH (informação verbal)²⁷.

Entretanto, a realidade institucional é determinante na hora de implantar um programa de governo e pode implicar no redirecionamento dos rumos de sua execução. Sendo assim, na administração de Patrus Ananias a distribuição dos cargos entre os partidos da Frente BH Popular implica em ajustes, ainda que pouco significativos, no âmbito das políticas setoriais, em relação ao previsto no programa, em função do grupo partidário que comanda cada uma delas. As diferenças de visão entre os partidos, nem sempre muito claras durante a campanha, aparecem posteriormente no espaço institucional.

No caso da URBEL, o Partido PC do B assume a coordenação da política habitacional durante a administração de Patrus Ananias, embora a equipe do órgão responsável seja integrada também por técnicos ligados ao PT. Essa equipe multipartidária é quase totalmente constituída de militantes dos movimentos sociais, a começar pela Presidente da URBEL, uma reconhecida liderança do movimento popular que na época, inclusive, é dirigente da

²⁷ Entrevista concedida por Antônio Cosme Damiano.

FAMOBH²⁸. Entretanto, ainda que a origem comum implique em convergências importantes, várias negociações são necessárias ao longo do governo a respeito de diversos aspectos da política habitacional. Os trechos de entrevistas apresentados a seguir esclarecem um pouco a origem das diferenças e a diversidade de contribuições em questão:

Apesar de serem companheiros das mesmas lutas, acho que a visão que havia dentro do PC do B sobre como tratar as questões urbanas e mesmo as questões institucionais era diferente da do PT, ainda que não fossem opostas. A visão mais ortodoxa do PC do B secundarizava as questões ligadas ao urbano, à reprodução social, frente à questão trabalhista e econômica *stritu sensu*. A idéia de mudar pelo cotidiano, pela habitação, pelo transporte, pelos meios de consumo etc., que é a prática de alguns movimentos populares, floresce mais no PT. É uma questão do que é prioritário para cada partido (informação verbal)²⁹.

O PC do B tinha uma grande presença no movimento por moradia, tanto no movimento de favelas como no movimento dos sem casa. A maior contribuição do PC do B na área da habitação foi, então, garantir a aliança do governo da Frente BH Popular com o movimento por moradia, e isso foi determinante para definir Dalva como presidente da URBEL, órgão responsável pela política habitacional na administração. Por outro lado, o PT tinha pouca inserção no movimento popular, mas ao longo de sua trajetória, tinha incorporado muita gente da área técnica. A maior contribuição técnica, então, foi do PT, que tinha os quadros mais preparados, com experiência teórica e administrativa, e tinha mais acúmulo no campo de formulação de políticas. No campo do comportamento o PC do B tinha uma tradição mais centralizadora e o PT tinha uma postura mais aberta, propunha fóruns mais amplos de participação. O PC do B defendia o investimento na formação e na organização popular, mas a prática era um pouco diferente. Na verdade, o PC do B priorizava o movimento operário sindical e considerava o movimento popular como reserva estratégica do proletariado, uma peça auxiliar (informação verbal)³⁰.

No meu ponto de vista o PT [...] tinha experiência de governo, tinha acúmulo de fazer políticas como essa. Já tinha passado Erundina, a primeira gestão lá do Celso Daniel e outras experiências mais... O PT tinha acúmulo de formular política pública pra área urbana. [...], um conjunto de intelectuais pensando sobre essa questão. [...] O PC do B não, ele tinha era participação no movimento, uma concepção de ter que dar casa para todo mundo... (informação verbal)³¹.

A estrutura administrativa da Prefeitura sofre poucas alterações na administração Patrus Ananias. Em 1983 a URBEL, até então uma empresa voltada para a atividade de mineração no Município, sofre adequações administrativas para assumir como atribuição principal

²⁸ O nome da Presidente da URBEL no período é Dalva Stela Rodrigues de Medeiros, dirigente da Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte.

²⁹ Entrevista concedida por Heloísa Soares de Moura Costa.

³⁰ Entrevista concedida por Antônio Cosme Damião.

³¹ Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2005 pelo sociólogo Maurício Moreira, coordenador do OP pela URBEL na época.

implantar o PROFAVELA. Na gestão anterior à da Frente BH Popular a URBEL continua com essa configuração, sendo o único órgão da administração a se dedicar a ações na área da política habitacional. Na gestão da Frente BH Popular essa situação é mantida, até por falta de um estudo que possa subsidiar uma proposta de alteração dessa estrutura. O que acontece de imediato é uma ampliação do leque de ações até então implementadas pela URBEL, que se restringiam basicamente a intervenções em favelas, incluindo a execução de obras pontuais de urbanização e ações de regularização fundiária.

No primeiro ano dessa gestão a equipe da URBEL enfrenta dois grandes problemas que limitam ao extremo a atuação da empresa: a insignificante previsão de recursos orçamentários e a capacidade técnica e operacional muito reduzida, com número insuficiente de profissionais e equipamentos. Diante desse quadro, os esforços se concentram, num primeiro momento, no levantamento da realidade institucional e da demanda habitacional do Município, até como subsídio à elaboração de uma política habitacional para o Município que determina a atuação da Prefeitura na área habitacional ao longo dos próximos anos.

No primeiro trimestre da nova administração é realizado um levantamento de informações básicas referentes a assentamentos habitacionais existentes que constituiriam o universo de trabalho da URBEL, englobando favelas, conjuntos habitacionais implantados pela iniciativa do poder público e acampamentos dos sem casa. Dentre outras, são levantadas informações sobre a população, a situação de infra-estrutura, as entidades representativas dos moradores e a área dos terrenos ocupados pelos assentamentos. Segundo dados apresentados pela URBEL em documento interno datado de março de 1993, baseados nas informações do Censo 2001 e do levantamento efetuado, são identificadas na época 161 favelas no Município, com uma população de 347.160 pessoas, e 20 conjuntos habitacionais, com uma população de 68.397

pessoas, totalizando, portanto, 415.557 pessoas morando nesses assentamentos, ou 20,6% da população de Belo Horizonte. Há, também, cerca de 1000 famílias acampadas em barracas de lona preta, oriundas de ocupações organizadas do movimento dos sem casa ou de áreas de risco, nesse último caso removidas pela própria Prefeitura.

Em maio de 1993 a URBEL realiza o seminário “Habitação popular: construção coletiva da cidade”, reunindo conferencistas e debatedores de Belo Horizonte, Brasília³² e de cidades como Betim³³ e São Paulo³⁴, numa iniciativa de buscar subsídios para a atuação da nova administração em Belo Horizonte. Do evento participam representantes de diversos segmentos interessados no debate sobre a habitação tais como movimentos populares, entidades de profissionais liberais, entidades de ensino, Igreja Católica, setor empresarial etc. São debatidos temas como formas de gestão em programas habitacionais, qualidade da habitação e sistemas de gestão da política habitacional, com destaque para o Sistema Nacional de Habitação proposto em projeto de lei de iniciativa popular, encaminhado ao Congresso em 1991 com quase 1 milhão de assinaturas.

Em seguida, ainda em 1993, é deflagrado um processo de discussão sobre a criação de um sistema municipal de habitação. A discussão envolve a equipe da URBEL, consultores contratados e representantes do movimento por moradia, nesse caso tanto do movimento de favelas como do movimento dos sem casa. É importante destacar que o fato de o movimento ser o único segmento social a ser envolvido num primeiro momento nesse processo de

³² No caso o Deputado Federal Nilmário Miranda, na época coordenador do Fórum Nacional de Habitação.

³³ No caso o arquiteto José Abílio Belo, Diretor de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Betim no governo de Maria do Carmo Lara, Prefeita pelo Partido dos Trabalhadores de 1993 a 1996.

³⁴ No caso, técnicos envolvidos com o governo de Luisa Erundina, Prefeita de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores de 1989 a 1992: Ermínia Maricato, ex Secretária Municipal de Habitação de São Paulo; Nabil Bonduki, ex Superintendente de Habitação da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo; João Marcos Lopes, coordenador da USINA, entidade que atuou como agente de assessoria técnica em empreendimentos autogestionários financiados pela Prefeitura de São Paulo.

formulação sinaliza, claramente, uma opção da equipe de governo que está na URBEL no sentido de considerá-lo como o principal parceiro político.

Conforme relatado anteriormente, os movimentos populares ligados à questão da moradia que atuam em Belo Horizonte podem ser divididos em duas categorias que, embora tenham trajetórias diferentes, mantêm semelhanças e convergências no que diz respeito a suas bases e propostas: o movimento de favelas, surgido anteriormente ao período da ditadura militar, e o movimento dos sem casa, surgido na década de 80. O movimento de favelas, constituído por associações de moradores desses assentamentos, vinha de uma trajetória de lutas no campo institucional cujo ápice foi a aprovação da lei do PROFAVELA³⁵, em 1983. Na época da eleição da Frente BH Popular o movimento de favelas passa por um processo de desmobilização - provocado, em grande parte, pela incorporação de suas principais lideranças aos quadros da administração municipal – e tem como sua reivindicação mais importante junto ao poder público a agilização da implementação do PROFAVELA. O movimento dos sem casa, por sua vez, vive um momento de grande mobilização e de relativa autonomia em relação ao poder público, centrando sua ação na organização de ocupações de terras vazias como forma de forçar a interlocução com a administração municipal, que demonstrou uma postura extremamente refratária na gestão anterior. A maioria das lideranças de ambos os movimentos se envolvem na campanha da Frente BH Popular e deposita muitas expectativas na nova administração.

A participação do movimento por moradia nesse momento se dá principalmente através de três instâncias: o Fórum de Entidades Gerais, que reúne representantes das entidades de caráter municipal ou estadual que aglutinam entidades do movimento de favelas e dos sem

³⁵ Lei nº 3532, de 06 de janeiro de 1983, que autoriza o Executivo Municipal a criar o PROFAVELA.

casa; o Fórum de Vilas e Favelas que reúne as associações de moradores de favelas; o Fórum dos Sem Casa, que reúne os núcleos do movimento dos sem casa. Sobre isso, relata uma publicação da URBEL:

[...] foram criados logo no início da gestão fóruns informais que reuniam lideranças do movimento de favelas e dos sem casa. Foram os primeiros interlocutores, discutindo as grandes decisões ao longo do processo de construção do sistema e da política habitacional (URBEL, 1996, p.14).

A construção da proposta de um sistema municipal de habitação é apoiada por uma organização não governamental paulista dedicada ao assessoramento técnico ao movimento por moradia, a USINA³⁶, que posteriormente teria papel importante também no processo de formulação da própria política municipal de habitação. Assim como a USINA outras organizações - entre empresas, instituições públicas e organizações não governamentais -, que haviam participado de ações e projetos em outras administrações de caráter democrático e popular, destacadamente em municípios paulistas³⁷, também apóiam a experiência de Belo Horizonte no campo da política habitacional na gestão Patrus Ananias.

Essas organizações prestadoras de serviços de consultoria têm um papel fundamental na promoção do intercâmbio de experiências entre as administrações com esse perfil. Geralmente constituídas por técnicos comprometidos com as idéias contidas nos programas de governo, e,

³⁶ A referência completa da entidade é: USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado, organização não governamental sediada na cidade de São Paulo, que apóia a URBEL na formulação do sistema e da política municipal de habitação, do programa de produção habitacional em autogestão e das diretrizes para a política de concessão de financiamentos e subsídios do Fundo Municipal de Habitação Popular, tendo participado anteriormente como assessoria técnica em projetos de mutirões autogestionários, em administrações petistas na cidade de São Paulo e em Diadema.

³⁷ Pode-se citar, como exemplo, além da USINA: o Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (USINA), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), órgão da administração indireta do governo do Estado de São Paulo, que apóia a URBEL na formulação do programa de intervenção em áreas de risco e que havia realizado trabalhos similares em administrações petistas em Santo André e Santos, entre outros municípios; a Diagonal Consultores Associados Ltda, empresa privada de consultoria sediada em Recife que, em parceria com a ONG italiana Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (AVSI), apóia a URBEL em processo de planejamento gerencial e na formulação de programa de intervenção estrutural em favelas, tendo anteriormente realizado trabalhos similares em Santo André, na gestão Celso Daniel.

em alguns casos, tendo inclusive contribuído para sua elaboração como militantes, essas organizações são fundamentais no final da década de 80 e início da década de 90 como apoio às equipes internas das administrações no processo de formulação de novos modelos de políticas e instrumentos – programas, processos e mecanismos de gestão, planos, propostas de legislação etc - que incorporam as propostas defendidas pelos movimentos sociais e partidos à frente dos governos locais de orientação progressista. O acúmulo adquirido através do trabalho junto a uma Prefeitura subsidia as experiências de outras administrações e assim por diante, contribuindo desta maneira para a consolidação de uma forma de governar característica em cada campo da política pública.

Retomando o relato sobre a questão do sistema municipal de habitação, é importante registrar que o início da discussão gira, na verdade, em torno do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), que existe desde 1955³⁸ e havia recebido nova regulamentação em pela Lei nº 6.326/93. Entre seus dispositivos, essa lei estabelece que deve ser criado o Conselho Municipal de Habitação para exercer a curadoria do Fundo. E, nesse ponto, é interessante observar como o Fundo aqui é tratado como o elemento principal e o Conselho aparece em função dele: “[...] o Fundo acabava assumindo o papel do gestor do sistema, enquanto o Conselho parecia que era um anexo do Fundo.” (informação verbal)³⁹. Essa inversão, provavelmente, se deve à divulgação da experiência uruguaia, em que se destaca muito o Fundo Nacional de Vivendas que, pelo fato de concentrar todos os recursos destinados pelo governo central para habitação, é visto como um elemento essencial para viabilizar essa política pública naquele país. Talvez muito em função disso, também, o projeto de lei de iniciativa popular encaminhado ao Congresso em 1991, que, na verdade, cria o sistema Nacional de Habitação, é mais conhecido popularmente como a “Lei do Fundo Nacional”.

³⁸ O Fundo Municipal de Habitação Popular é criado pela Lei no 517/55.

³⁹ Entrevista concedida em 05 de julho de 2005 pelo arquiteto João Marcos, coordenador da USINA.

Esse tipo de abordagem é equivocada na medida em que desconhece que os fundos ligados a políticas públicas são, na verdade, contas bancárias, elementos passivos que só funcionam se vinculados a instâncias e agentes voltados para a gestão dessas políticas. Nesse aspecto, o trabalho da USINA é determinante no sentido de trazer como contribuição a visão sistêmica aplicada ao contexto da gestão de uma política pública, no caso a política habitacional em Belo Horizonte.

Partindo, então, do Fundo Municipal de Habitação Popular, recém regulamentado, e da URBEL, órgão responsável pela política habitacional no Município, é elaborada a proposta de um sistema agregando o Conselho Municipal de Habitação e os demais agentes que atuam na gestão da Política Municipal de Habitação. Segundo essa proposta, os agentes que compõem o sistema são os seguintes: o agente operador, que é a URBEL, responsável pela gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular bem como pela proposição e execução da Política Municipal de Habitação; o agente deliberativo e curador do Fundo Municipal de Habitação Popular, que é o Conselho Municipal de Habitação; os agentes complementares, que são órgãos e entidades do Poder Público municipal que mantêm interfaces com a URBEL na implantação da Política Municipal de Habitação; os agentes de execução, que são associações, cooperativas, sociedades, fundações ou quaisquer outras formas associativas privadas contratadas pela URBEL para prestar serviços necessários à implantação da Política Municipal de Habitação; os agentes de assessoria técnica, que são associações de profissionais contratadas para atuar junto aos agentes executores ou à URBEL (USINA, 1993).

Analisando os agentes definidos ficam claras algumas idéias que fundamentam sua proposição. A figura dos agentes complementares, por exemplo, destaca o papel dos parceiros

institucionais no âmbito da Prefeitura e demonstra a compreensão da importância de promover a articulação interinstitucional no processo de implantação de uma política setorial de habitação. Já no caso dos agentes executores, a explicitação da possibilidade de associações e cooperativas habitacionais assumirem esse papel, com o apoio dos agentes de assessoria técnica, representa, sem dúvida, uma proposta que visa a consolidação da alternativa autogestionária na execução das ações da Política Municipal de Habitação. Chama a atenção, também, o fato de os agentes de assessoria técnica se restringirem a organizações sem fins lucrativos, refletindo radicalmente a preocupação em afastar a lógica de mercado e preservar a lógica social nos processos de execução das ações da Política Municipal de Habitação.

A idéia é formatada como um projeto de lei criando o Sistema Municipal de Habitação e definindo os elementos e agentes que o compõem, suas competências e atribuições e como se dá a relação entre eles. O projeto de lei define, também, objetivos e diretrizes para o funcionamento do Sistema, que acabam por ser incorporados, de maneira geral, no conteúdo da Política Municipal de Habitação, aprovada mais tarde pelo Conselho Municipal de Habitação. Além disso, está prevista, além da política habitacional, a elaboração, por parte da URBEL, de planos operativos, planos de captação e aplicação de recursos e programas, a serem submetidos à apreciação e aprovação do Conselho.

O projeto de lei, fruto de um processo participativo muito rico, que envolve não só o movimento por moradia mas também outros segmentos sociais, é, então, encaminhado à Secretaria Municipal de Governo para depois ser enviado à Câmara Municipal. Infelizmente, o Sistema Municipal de Habitação não chega a ser formalizado, pois o projeto de lei original é profundamente alterado pela Secretaria Municipal de Governo e a lei que finalmente é

aprovada em janeiro de 1994 tem um conteúdo muito diferente da proposta da URBEL. Entre os aspectos que são alterados está a composição do Conselho, que na primeira proposta apresenta representação majoritária dos segmentos sociais e na versão aprovada a maioria dos membros é do poder público. Esse episódio revela as grandes diferenças de visão política abrigadas sob a Frente BH Popular e representa na época uma grande surpresa para os que acompanham o processo de discussão pela Prefeitura: “[...] consideramos a Câmara, sindicatos, CREA, IAB, universidades, movimentos, repartições do movimento... [...] A última coisa que achamos que seria problemática era o próprio governo. [...] Então, você toma um susto, porque, dentro de casa...” (informação verbal)⁴⁰.

Entretanto, ainda assim, com a criação do Conselho Municipal de Habitação está garantido o principal espaço de democratização no âmbito da política habitacional do Município e, certamente, o elemento que mais pode contribuir para sua estabilidade e continuidade ao longo dos anos e das mudanças políticas. Além disso, as leis, decretos e normativos internos que criam e regulamentam cada um dos elementos constituintes do sistema proposto contêm, ainda que num nível de articulação e aprofundamento menor que o desejado, dispositivos que, de alguma forma, definem a relação entre eles. Isso permite que, desde então, o conjunto desses elementos possa ser tratado na prática como um sistema, embora não seja formalmente constituído como tal.

Em seguida, a equipe da URBEL e seu principal parceiro, o movimento por moradia, desenvolve uma proposta da concepção geral da Política Municipal de Habitação. A proposta é inicialmente discutida no âmbito dos fóruns de interlocução com as entidades gerais do movimento, o movimento dos sem casa e o de favelas, instituídos pela URBEL, sendo

⁴⁰ Entrevista concedida por João Marcos.

posteriormente encaminhada ao Conselho Municipal de Habitação e aprovada por ele, através de sua Resolução nº II, de 1º de dezembro de 1994. O conteúdo dessa proposta será apresentado e analisado no tópico 3.3 deste capítulo, sendo que, segundo uma publicação da própria URBEL: “Todas as diretrizes que compõem esta política têm como pano de fundo a reforma urbana, que introduz os conceitos de moradia digna e direito à cidade” (URBEL, 1996, p. 8).

4.2 Configuração do Sistema Municipal de Habitação no Governo da Frente BH Popular

A primeira configuração do Sistema Municipal de Habitação (ver Figura 1) é constituída, como mencionado no item anterior, de três elementos: o Fundo Municipal de Habitação Popular, cujos recursos se destinam a financiar a implementação de programas, projetos e ações da Política Municipal de Habitação Popular para população de renda familiar mensal de até cinco salários mínimos; a URBEL, como órgão proponente e executor da Política Municipal de Habitação e gestor do Fundo Municipal de Habitação Popular; o Conselho Municipal de Habitação, como instância participativa de caráter deliberativo no que diz respeito a questões afetas à Política Municipal de Habitação e curador do Fundo Municipal de Habitação Popular.

A seguir é feita a descrição da configuração que finalmente assume o Sistema Municipal de Habitação na gestão da Frente BH Popular, abordando cada um dos seus elementos e a relação entre eles. Para melhor compreensão do funcionamento, o Quadro 1 apresentado a seguir mostra o que as leis que dão nova regulamentação ao Fundo e criam o Conselho estabelecem sobre o funcionamento do Sistema Municipal de Habitação.

4.2.1 Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)

Em 1961 é criada a Companhia Ferro de Belo Horizonte (FERROBEL)⁴¹, uma sociedade de economia mista cuja atribuição é exercer atividades de exploração, comercialização e industrialização de minérios no Município de Belo Horizonte. Com a criação do PROFAVELA em 1983 é preciso designar um órgão municipal que se responsabilize por sua implantação, que a princípio fica sendo a Secretaria Municipal de Ação Comunitária. Ainda em 1983, através de um decreto⁴², transforma-se a FERROBEL na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, a URBEL, que assume a partir de então a implantação do PROFAVELA, passando a ter como finalidade promover atividades de urbanização, assentamento, administração de imóveis e construção de habitação para população de baixa renda. Tudo indica que a alteração se dá pelo fato de, por ser uma sociedade de economia mista, a URBEL tornar mais ágil a administração do programa (COELHO, 2002).

Na gestão da Frente BH Popular a URBEL é confirmada como o órgão responsável pela política habitacional, atendendo à determinação da Lei Orgânica do Município, que estabelece que a política habitacional do Município será executada por órgão ou entidade específicos da administração pública que, além de outras atribuições, gerenciará o fundo de habitação popular (BELO HORIZONTE, 1990), bem como à recomendação do “Modo Petista de Governar”:

Para formular e implantar a política municipal de habitação é indispensável a existência de um órgão municipal específico com esta atribuição, dotado de condições de operação institucional (BITTAR, 1992, p. 46).

⁴¹ A criação se dá através da Lei Municipal nº 898, de 20 de outubro de 1961.

⁴² Decreto nº 4.520, de 08 de setembro de 1983.

A estrutura herdada é constituída por três diretorias: Diretoria de Planejamento, responsável por atividades relacionadas a planejamento e informação técnica, elaboração de projetos, topografia, regularização fundiária e acompanhamento social; Diretoria Operacional, responsável por execução de obras; Diretoria Administrativa Financeira, responsável pelas ações relativas a pessoal, questões administrativas e financeiras. A partir da formulação e início de implantação da Política Municipal de Habitação fica clara a necessidade de adequação dessa estrutura para que ela possa se ajustar melhor aos novos programas, que têm caráter mais matricial e estabelecem interfaces com todas as diretorias. Além disso, é criada a política de concessão de financiamentos e subsídios do Fundo Municipal de Habitação Popular e isso exige a criação de uma estrutura para a administração de créditos.

Em 1995 é contratada a Fundação João Pinheiro para estudar uma proposta de reestruturação nesse sentido, que, na verdade, é implantada somente na gestão seguinte. A nova estrutura não amplia o número de diretorias, até para não ser necessário aprovar uma lei municipal para viabilizar a reestruturação da empresa, mas redistribui as atribuições entre elas e cria três núcleos ligados à Presidência que exercem uma função matricial, ou seja: o Núcleo Jurídico, o Núcleo de Planejamento e o Núcleo de Empreendimentos, sendo que neste último ficam as coordenações dos programas da URBEL.

O número de funcionários também mostra-se insuficiente diante da grande ampliação da diversidade e do volume de ações, tanto que, para fazer face a todas as demandas, a URBEL, ao longo da gestão da Frente BH Popular, terceiriza a maioria dos serviços técnicos necessários ao início da implantação da nova Política Municipal de Habitação. Para resolver a questão chega a ser realizado concurso público para ampliação do quadro de funcionários mas, da mesma forma que a reestruturação administrativa, a chamada de novos funcionários

vai acontecer efetivamente apenas na gestão seguinte. Mesmo assim, com todas essas limitações, na gestão da Frente BH Popular observa-se um grande crescimento da capacidade operacional da URBEL e são lançadas as bases para a consolidação de sua reestruturação.

4.2.2 Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP)

O Fundo Municipal de Habitação Popular, criado pela Lei Municipal nº 517 em 29 de novembro de 1955, recebeu nova regulamentação através da aprovação da Lei Municipal nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993, que o colocou em sintonia com as propostas defendidas na época pelos movimentos sociais no que diz respeito à atuação do poder público local no campo da habitação. Quando, por exemplo, se define nessa lei quais ações ele financiará e que os recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular atenderão a população que tenha renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos (URBEL, 2.000), trata-se praticamente de uma antecipação do que seria estabelecido mais tarde como sendo a concepção geral da Política Municipal de Habitação.

Outro elemento importante que vai influenciar nos dispositivos da Política Municipal de Habitação é a definição, entre as receitas do Fundo Municipal de Habitação Popular, de recursos provenientes do recebimento de prestações e retornos oriundos das aplicações do Fundo Municipal de Habitação Popular em financiamentos de programas habitacionais (URBEL, 2000). Dessa forma, fica estabelecido que deverá haver algum nível de retorno do investimento público nos programas da Política Municipal de Habitação, o que posteriormente ocorrerá através da implantação de uma política de concessão de financiamentos e subsídios aprovada no Conselho Municipal de Habitação.

No que diz respeito à relação entre os elementos do Sistema Municipal de Habitação, a Lei Municipal nº 6.326/93 estabelece que o Fundo Municipal de Habitação Popular será gerido por órgão da administração pública municipal encarregado da formulação e execução da política habitacional do município (URBEL, 2000), que, no caso, é a URBEL. Quanto ao Conselho Municipal de Habitação essa mesma lei estabelece no seu Art. 5º que:

As políticas de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular serão formuladas em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação, a quem caberá, dentre outras atribuições definidas em Lei:

I – aprovar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular;

II – aprovar a liberação de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular

III – aprovar as normas e valores de remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular;

IV – fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular. (URBEL, 2000)

Ainda sobre a relação entre os elementos do Sistema Municipal de Habitação, o Decreto nº 7.613, de 19 de janeiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação da Lei Municipal nº 6.326/93, estabelece que a URBEL deve encaminhar ao Conselho Municipal de Habitação a proposta de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, para que seja apreciada e aprovada por esse colegiado (URBEL, 2000). Ou seja, segundo os dispositivos desses dois instrumentos citados, o Conselho Municipal de Habitação deve ser deliberativo no que diz respeito à aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular e funcionar como seu curador, significando que nenhum investimento pode ser feito sem sua aprovação, cabendo à URBEL apenas a proposição e a prestação de contas.

4.2.3 Conselho Municipal de Habitação (CMH)

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte já prevê, em seu Art. 20, que:

Funcionará junto a cada sistema administrativo uma instância, com atribuições de:

- I - participar da elaboração da política de ação do Poder Público para o setor;
- II - participar da elaboração de planos e programas para o setor e do levantamento de seus custos;
- III - analisar e manifestar-se sobre o plano diretor, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;
- IV - acompanhar e fiscalizar a execução de planos e programas setoriais;
- V - acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos destinados ao setor;
- VI - manifestar-se sobre proposta de alteração na legislação pertinente à atividade do setor (BELO HORIZONTE, 1990).

O Art. 23 da mesma lei complementa estabelecendo que as instâncias de que trata o Art. 20 atuarão de forma autônoma e independente do Poder Público e sua composição, organização e funcionamento serão definidos em estatutos próprios, aprovados pela Câmara (BELO HORIZONTE, 1990). A clareza do Art. 23 da Lei Orgânica quanto ao caráter autônomo e independente das instâncias participativas não se reflete nas atribuições previstas para essas instâncias em seu Art. 20, que não configuram o caráter deliberativo. Nesse sentido a Lei Municipal nº 6.326/93, que dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular, avança ao estabelecer, em primeiro lugar, que no caso da política habitacional essa instância prevista pela Lei Orgânica será o Conselho Municipal de Habitação e, em segundo lugar, que ele será deliberativo no que diz respeito à aplicação dos recursos do Fundo, conforme seu Art. 5º, transcrito anteriormente.

Uma diferença que merece ser destacada entre a proposta original da URBEL para a minuta de projeto de lei para instituição do Sistema Municipal de Habitação e a lei que cria o Conselho Municipal de Habitação diz respeito a sua composição. A primeira estabelece que oito dos onze membros, ou seja, mais de 70% do total de membros, sejam representantes da sociedade civil, dos quais seis, ou 75% dos membros da representação da sociedade civil, sejam do setor popular (USINA, 1993). Essa correlação não se mantém na proposta que finalmente é encaminhada à Câmara pela Prefeitura e aprovada, definida após a intervenção da Secretaria Municipal de Governo, onde a representação do Poder Público é paritária em

relação à da sociedade civil, embora a representação do setor popular tenha sido mantida como majoritária no âmbito da representação da sociedade civil. Em termos gerais, a proposta original da URBEL está mais sintonizada inclusive com a própria Lei Orgânica do Município, que estabelece como diretriz, conforme anteriormente citado, a autonomia e a independência das instâncias participativas em relação ao Poder Público. Esse fato mostra, de certa maneira, as diferenças de visão política existentes no âmbito da Frente BH Popular.

De acordo com a Lei Municipal nº 6.508/94, o Conselho Municipal de Habitação tem vinte membros e sua composição, apresentado em seu Art. 2º, é a seguinte:

Art. 2º - O Conselho Municipal de Habitação será constituído por 20 (vinte) membros titulares e igual número de suplentes, na seguinte forma:
I – 6 (seis) representantes de entidades populares, sendo:
a) 5 (cinco) de entidades gerais do Movimento Popular Por Moradia;
b) 1 (um) de Central Sindical ou de Sindicato de Trabalhadores;
II – 2 (dois) representantes de entidades vinculadas à produção de moradia, sendo:
a) 1 (um) de entidade empresarial;
b) 1 (um) de entidade de ensino superior;
III – 2 (dois) representantes do Poder Legislativo, indicados pela Câmara Municipal;
IV – 9 (nove) representantes do Poder Executivo, sendo:
a) o Diretor Presidente da URBEL;
b) o Secretário Municipal de Planejamento;
c) 7 (sete) indicados pelo Executivo.
V – 1 (um) membro escolhido pelo Executivo em listas tríplices apresentadas por entidades de profissionais liberais relacionadas com o setor (URBEL, 2000)).

Outro aspecto interessante se refere à presidência do Conselho, que a proposta original define que pode ser exercida por qualquer um de seus membros, eleito pela maioria dos conselheiros, e a Lei Municipal nº 6.508/94 define que é exercida pelo Diretor Presidente da URBEL. Também aqui se observa, portanto, um distanciamento da lei aprovada em relação às diretrizes da Lei Orgânica do Município.

A Lei Municipal nº 6.508/94 estabelece como principais competências do Conselho: aprovar a Política Municipal de Habitação, a Política de Captação e Aplicação de Recursos, os Planos

de Ação e Metas, os Planos de Captação e Aplicação de Recursos e a liberação de recursos; acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, podendo suspender desembolsos em caso de irregularidades; propor revisão de planos e programas; aprovar relatórios contábeis referentes à aplicação de recursos; aprovar critérios de credenciamento e remuneração de agentes de execução e de assessoria técnica (URBEL, 2000). Ou seja, por lei o Conselho tem caráter deliberativo sobre questões referentes à formulação e implantação da Política Municipal de Habitação e exerce a curadoria do Fundo Municipal de Habitação Popular. Na prática, a desenvoltura do conselho para exercer essas competências fica bastante comprometida pelo fato de ser presidido por membro do Executivo.

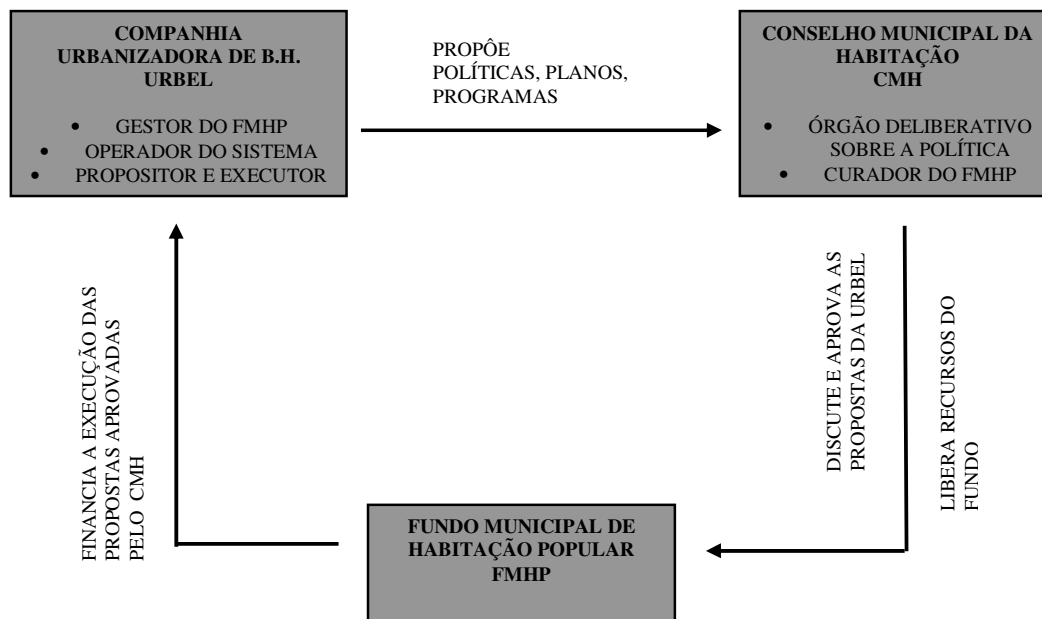
Quanto à URBEL a Lei Municipal nº 6.508/94 estabelece que a ela compete: elaborar e submeter ao Conselho Municipal de Habitação a Política Municipal de Habitação, a Política de Captação e Aplicação de Recursos, os Planos de Ação e Metas, os Planos de Captação e Aplicação de Recursos, relatórios mensais de atividades e financeiros bem como critérios de credenciamento e remuneração de agentes de execução e de assessoria técnica; gerir e realizar a movimentação financeira dos recursos destinados a habitação; submeter à aprovação do Conselho e implementar programas da Política Municipal de Habitação (URBEL, 2000).

Quadro 1 – Funcionamento do Sistema Municipal de Habitação			
Instrumento	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL	Conselho Municipal de Habitação - CMH	Fundo Municipal de Habitação Popular - FMHP
Lei Municipal nº 6.326/93	. O FMHP será gerido pelo órgão da administração pública municipal encarregado da formulação e execução da Política Municipal de Habitação.	. As políticas de aplicação de recursos do FMHP serão formuladas em conjunto com o CMH. . Cabe ao CMH: aprovar as diretrizes e normas para a gestão do FMHP; aprovar a liberação de recursos do FMHP; aprovar as normas e valores de remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação dos recursos do FMHP; fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do FMHP. . Os recursos financeiros do FMHP serão depositados em conta especial, em estabelecimento oficial de crédito, movimentados sob fiscalização do CMH.	. O FMHP dará suporte financeiro à Política Municipal de Habitação voltada para o atendimento da população de baixa renda
Lei Municipal nº 6.508/94	. A URBEL é a entidade da administração pública responsável pela Política Municipal de Habitação, em conformidade com o que dispõe o Art. 209 da Lei Orgânica do Município. . Cabe à URBEL: elaborar e submeter ao CMH a Política Municipal de Habitação e a Política de Captação e Aplicação de Recursos, os Planos de Ação e Metas e de Captação e Aplicação de Recursos, relatórios mensais de atividades e financeiros, critérios de credenciamento e remuneração de agentes de execução e de assessoria técnica; gerir e realizar a movimentação financeira dos recursos destinados a habitação; submeter à aprovação do Conselho e implementar programas da Política Municipal de Habitação.	. Cabe ao CMH: aprovar a Política Municipal de Habitação e a Política de Captação e Aplicação de Recursos, os Planos de Ação e Metas e de Captação e Aplicação de Recursos assim como a liberação de recursos; acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, podendo suspender desembolsos em caso de irregularidades; propor revisão de planos e programas; aprovar relatórios contábeis referentes à aplicação de recursos; aprovar critérios de credenciamento e remuneração de agentes de execução e de assessoria técnica.	

Fonte: URBEL, 2000.

FIGURA 1 – SISTEMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

1993 / 2000



4.3 Concepção Geral da Política Municipal de Habitação

Para a apresentação e a análise da Política Municipal de Habitação aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação será utilizada como referência a própria Resolução nº II, uma vez que seu texto pode ser considerado a materialização do resultado desse processo inicial de concepção. De forma a facilitar a compreensão do conteúdo da Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte elaborou-se o Quadro 2, que apresenta seu conteúdo de forma sintética. Um mérito da Política Municipal de Habitação, que pode ser constatado ao observarmos o Quadro 2, é o de definir com clareza de conceitos, diretrizes, critérios e principais linhas de atuação que se desdobram em programas onde, por sua vez, se

distribuem as ações. Essa iniciativa de formular uma política habitacional municipal estruturada de forma articulada, organizada e coerente, com caráter abrangente e instituída no âmbito de um sistema institucional de gestão bem definido talvez seja, se não a pioneira, com certeza uma das primeiras no Brasil naquele momento. O mais comum até então era a implementação de programas e ações pontuais, que não constituíam e não eram identificados como fazendo parte de uma política habitacional e eram, em geral, executados de forma desarticulada por instâncias e órgãos diversos.

O primeiro conceito importante apresentado na Política Municipal de Habitação é justamente o de habitação, entendida como a moradia inserida no contexto urbano, provida de infraestrutura básica, serviços urbanos e equipamentos comunitários básicos (URBEL, 1994). Nele o direito à moradia fica vinculado ao direito à cidade, com os benefícios que ela pode oferecer e as funções sociais que ela deve cumprir, estabelecendo uma clara vinculação da Política Municipal de Habitação com o ideário da reforma urbana.

Para introduzir a apresentação e a análise das diretrizes e ações previstas na Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte serão abordados aqui três documentos datados do início da década de 90, período imediatamente anterior ao da sua formulação, de forma a caracterizar o contexto das idéias que cercavam na época a questão das políticas locais de habitação. O primeiro desses documentos é a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, aprovada em 1990, que dedica um capítulo à política urbana e outro à habitação. O segundo é o caderno especial da Revista Teoria e Debate denominado "Modo Petista de Governar", publicado em 1992, que apresenta os resultados de uma série de debates sobre as experiências de municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores até aquele momento e pretende ser uma referência para elaboração de programas de governo naquele período. O programa de

governo da Frente BH Popular foi construído a partir de discussões de caráter setorial desenvolvidas por grupos que se debruçavam sobre temas específicos, dentre eles o Grupo de Política Urbana e Habitação, cuja proposta constitui o conteúdo do terceiro documento. No que diz respeito à questão urbana e habitacional os três documentos refletem propostas e idéias defendidas pelos movimentos sociais à época, em especial o movimento por reforma urbana e o movimento por moradia. Os Quadros 3 e 4 apresentam, respectivamente, as diretrizes e as ações previstas na Resolução no II do Conselho Municipal de Habitação lado a lado com as propostas de cada um dos documentos abordados anteriormente⁴³, agrupadas por assunto.

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte é elaborada a partir de uma grande mobilização, especialmente dos setores envolvidos no movimento de reforma urbana, que pode ser considerada uma continuidade do processo que se instala em função da elaboração da nova Constituição Federal, aprovada em 1988. Em seu capítulo dedicado à política urbana a Lei Orgânica, em consonância com o texto da Constituição Federal, estabelece como objetivos do poder público o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da função social da propriedade urbana, colocando a participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas como meio de assegurá-los. Além disso, lista alguns instrumentos de planejamento urbano e destaca dentre eles o plano diretor, para o qual estabelece diretrizes (BELO HORIZONTE, 1990).

O segundo documento, constituído pela parte do texto da publicação “Modo Petista de Governar” que trata da habitação, discorre sobre as causas do problema da moradia e o papel

⁴³ Para elaboração dos quadros respeitou-se o máximo possível a redação tal como apresentada nos textos, com alguns pequenos ajustes para uniformização dos tempos verbais, por exemplo. O enquadramento de cada proposta como diretriz ou ação se deu não necessariamente por estarem assim apresentadas nos textos mas, em alguns casos, por classificação efetuada por mim a partir de conceitos pré definidos do que deveria ser considerado um ou outro.

do Estado na política urbana e habitacional, para então apresentar as propostas de diretrizes e ações para políticas municipais de habitação propriamente ditas. Aborda, por exemplo, o processo através do qual o investimento público em urbanização e a legislação urbanística podem atuar como fatores de valorização da terra urbana e, conseqüentemente, promover, por um lado, a exclusão da população que não tem renda para dela se apropriar e, por outro, a geração da ilegalidade urbana, que se instala justamente nas áreas de maior vulnerabilidade ambiental e, por isso mesmo, de menor valor de mercado. O texto chama atenção para a existência do mercado informal, que atua na cidade ilegal e adota a mesma lógica do mercado imobiliário convencional, concluindo que todos esses são fatores que têm que ser considerados ao se formular uma política de intervenção do poder público na área urbana e habitacional (BITTAR, 1992).

O documento em questão identifica alguns limites que se colocam para a gestão pública municipal, tais como: a resistência da máquina pública a transformações, as dificuldades da relação entre o Executivo e o Legislativo e a falta de interesse da população em participar da discussão de temas mais gerais da cidade. Ao mesmo tempo, reforça a importância da atuação das prefeituras para a reversão da lógica de produção e consumo do espaço urbano. Nesse sentido, reflete que a questão não é tentar eliminar o mercado e sim agir considerando sua existência e nele interferindo. Para isso aponta alguns eixos importantes de atuação como: a criação de condições mais favoráveis para a ampliação da produção habitacional, através de mecanismos de barateamento da terra e da simplificação da normativa edilícia e urbanística; criação de mecanismos de transferência de renda do mercado imobiliário formal para o financiamento da política urbana e habitacional; por último, a intervenção direta e indireta na produção habitacional e na urbanização e regularização de assentamentos informais e degradados (BITTAR, 1992).

Quadro 2 - Política Municipal de Habitação segundo Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação

Conceito de habitação: entende-se como habitação a moradia inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica, serviços urbanos e equipamentos comunitários básicos.				
Diretrizes	Linhas de Atuação	Programas e Ações		População Beneficiária
<p>Diretrizes Gerais</p> <ul style="list-style-type: none"> . Promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade . Promover processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional . Utilizar processos tecnológicos que garantam maior Qualidade e menor custo da habitação . Priorizar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda . Assegurar a vinculação da política habitacional com a política urbana . Assegurar a vinculação da política habitacional com outras políticas setoriais 	<p>Linha de atuação em assentamentos existentes</p>	Programa de Intervenção Estrutural	Consiste na urbanização e regularização fundiária do assentamento assim como em melhorias habitacionais	<p>Serão priorizadas famílias que residem em vilas, favelas e conjuntos habitacionais de Belo Horizonte, especialmente aquelas que se encontram em situação de risco e de insalubridade</p>
		Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes	Intervenção Parcial consiste na urbanização do assentamento assim como em melhorias habitacionais	
			Intervenção Pontual consiste em promover a solução de problemas críticos e pontuais existentes nos assentamentos, através de pequenas obras ou serviços	
			Intervenção em Áreas Remanescentes consiste no planejamento e promoção do tratamento de áreas de risco das quais foram removidas famílias	
<p>Diretrizes Específicas pl Novos Assentamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> . Utilizar preferencialmente pequenas áreas inseridas na malha urbana já dotadas de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários . Não ultrapassar, preferencialmente, 300 unidades por conjunto habitacional . Utilizar, preferencialmente, áreas próximas à origem da demanda . Promover obrigatoriamente a 	<p>Linha de atuação referente a novos assentamentos</p>	Programa de Produção de Lotes Urbanizados	Consiste na aquisição lotes já urbanizados ou de gleba, nesse caso seguida de aprovação e implantação de parcelamento, em autogestão, gestão pública ou co-gestão	<p>Serão priorizadas famílias com renda mensal até cinco salários mínimos, efetivamente residentes no Município há mais de dois anos, organizadas em movimentos de moradia e que não tenham sido contempladas anteriormente em programa similar do Sistema Municipal de Habitação</p> <p>Poderão também ser atendidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - famílias removidas em função de situação de risco ou de implantação de obra pública; ou - famílias encaminhadas pelo órgão da PBH responsável por programas
		Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais	Subprograma Conjunto Habitacional	

<p>regularização fundiária</p> <p>. Acoplar a definição do parcelamento à definição da tipologia das unidades habitacionais</p>			<p>Subprograma Unidade Habitacional</p>	<p>Consiste na construção de unidades habitacionais em autogestão, gestão pública ou co-gestão em lotes urbanizados já adquiridos ou produzidos anteriormente</p>	<p>de reintegração social, em especial aqueles destinados ao atendimento da população de rua</p>
<p>Diretrizes Metodológicas</p> <p>. Atuar de forma integrada, nos níveis interinstitucional e interdisciplinar, com as áreas de atuação que apresentem interface com a questão habitacional</p> <p>. Promover e assegurar canais de participação da população organizada, tanto nas fases de concepção e de definição de prioridades da política, quanto na fase de implementação dos programas e elaboração e execução dos projetos</p> <p>Diretriz relativa à política de concessão de financiamento e subsídio</p> <p>. Criar linhas de financiamento para todos os programas da política municipal de habitação, regidas por critérios sociais, com do ocorrer subsídio no valor financiado ou no valor da prestação</p>	<p>Programa de apoio e assessoramento técnico</p>			<p>Consiste no apoio às iniciativas populares incluindo assessoramento técnico para execução de obras, regularização fundiária e acompanhamento pós ocupação, promovido diretamente pela URBEL ou por entidades de assessoria técnica credenciadas pela URBEL</p>	<p>Famílias envolvidas em iniciativas de autoempreendimento habitacional, individualmente ou em grupo, que se enquadrem nos critérios de população beneficiária de qualquer uma das linhas de atuação da Política Municipal de Habitação</p>

Fonte: URBEL, 1996.

Quadro 3 – Política Habitacional / Diretrizes			
Lei Orgânica do Município de B.H. (1990)	“Modo Petista de Governar” (1992)	Prog. de Governo da Frente BH Popular (1992)	Política Municipal de Habitação de B.H. (1994)
	. Promover o acesso à terra de forma a concretizar um dos pilares da reforma urbana: terra para quem nela mora/terra para quem não tem	. Promover uma política habitacional ousada e de grande impacto social	. Promover o acesso à terra e a moradia digna para os habitantes da cidade
. Promover a participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas	. Estimular o movimento popular priorizando o atendimento dos movimentos organizados . Garantir a participação do usuário em todas as etapas do desenvolvimento do empreendimento, de forma a romper com a distância entre o produto e o consumidor . Construir um modo de governar nascido de baixo para cima, que rejeite a concentração de poder nas mãos do Estado, o clientelismo, o paternalismo e o assistencialismo . Criar conselhos ou fóruns de habitação	. Garantir a autonomia dos movimentos de moradia e estimular sua organização e crescimento . Estabelecer canais institucionais de participação popular	. Promover processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional . Promover e assegurar canais de participação da população organizada, tanto nas fases de concepção e de definição de prioridades da política, quanto na fase de implementação dos programas e elaboração e execução dos projetos
	. Valorizar o projeto arquitetônico de forma a garantir a qualidade da obra	. Utilizar os conhecimentos acumulados na área de tecnologia tendo em vista a produção em escala e o barateamento e a agilidade de produção habitacional . Diversificar soluções arquitetônicas e urbanísticas de forma a otimizar o aproveitamento do solo em relação à infra-estrutura instalada, resguardadas a adequação social e a qualidade técnica . Promover a integração com entidades de pesquisa, de ensino e de assessoramento técnico . Incorporar procedimentos de controle da qualidade dos produtos e processos	. Utilizar processos tecnológicos que garantam maior qualidade e menor custo da habitação

Quadro 3 - Política Habitacional / Diretrizes (continuação)			
Lei Orgânica do Município de B.H. (1990)	“Modo Petista de Governar” (1992)	Prog. de Governo da Frente BH Popular (1992)	Política Municipal de Habitação de B.H. (1994)
. Incentivar, na implantação de conjunto habitacional, a integração de atividades econômicas que promovam a geração de emprego para a população residente		. Priorizar programas e projetos que integrem a produção habitacional e formas associadas de geração de renda e trabalho	. Priorizar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda
	. Articular a política habitacional com a política urbana e ambiental . Criar condições mais favoráveis para que o mercado imobiliário legal possa produzir espaço urbanizado e edificado na cidade mais barato, ampliando, assim, os setores que a ele possam ter acesso	. Vincular a política municipal de habitação à política urbana como um todo . Articular a política habitacional aos instrumentos de controle à retenção especulativa e de barateamento do preço da terra	. Assegurar a vinculação da política habitacional com a política urbana e com outras políticas setoriais . Atuar de forma integrada, nos níveis interinstitucional e interdisciplinar, com as áreas de atuação que apresentem interface com a questão habitacional
. A política habitacional deve visar à ampliação da oferta de moradia destinada prioritariamente à população de baixa renda, bem como à melhoria das condições habitacionais.	. Intervir direta ou indiretamente para viabilizar a produção habitacional, a recuperação urbanística e a regularização fundiária para os setores sociais que, em função da insuficiência de renda, estão excluídos do mercado formal	. Tratar com igual importância programas de construção de moradias assim como políticas relativas à terra urbana e de regularização e urbanização da cidade informal	. Implantar a política municipal de habitação através de duas linhas de atuação, sendo a primeira referente a assentamentos existentes e a segunda a novos assentamentos
. Tornar obrigatória a apresentação de relatório de impacto ambiental e econômico-social na implantação de conjuntos habitacionais com mais de trezentas unidades, assegurando a sua discussão em audiência pública	. Inserir os projetos novos em áreas já dotadas de infra-estrutura urbana	. Produzir pequenos conjuntos habitacionais inseridos na malha urbana	. Utilizar preferencialmente pequenas áreas inseridas na malha urbana já dotadas de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários . Não ultrapassar, preferencialmente, 300 unidades por conjunto habitacional . Utilizar, preferencialmente, áreas próximas à origem da demanda . Promover obrigatoriamente a regularização fundiária . Acoplar a definição do parcelamento à definição da tipologia das unidades habitacionais

Quadro 3 - Política Habitacional / Diretrizes (continuação)			
Lei Orgânica do Município de B.H. (1990)	“Modo Petista de Governar” (1992)	Prog. de Governo da Frente BH Popular (1992)	Política Municipal de Habitação de B.H. (1994)
. Incentivar cooperativas habitacionais	. Promover empreendimentos realizados pelos moradores organizados em associações ou cooperativas de forma a garantir menor custo, maior qualidade, e grande avanço no processo de participação popular	. Privilegiar os processos de produção direta de moradias pela população e de autogestão	. Deverá ser estimulada a autogestão no processo de produção dos programas habitacionais
	. A política municipal deve trabalhar na perspectiva do retorno dos financiamentos habitacionais que realizar, de forma a garantir atendimento aos setores de baixa renda . O financiamento não pode ser regido por critérios bancários, mas sociais		. Criar linhas de financiamento para todos os programas da política municipal de habitação, regidas por critérios sociais, podendo ocorrer subsídio no valor financiado ou no valor da prestação
		. Priorizar atendimento das demandas da população de áreas de risco, de acampamentos dos “sem casa” e de rua	. Priorizar famílias com renda mensal até cinco salários mínimos, efetivamente residentes no Município há mais de dois anos, organizadas em movimentos de moradia e que não tenham sido contempladas anteriormente em programa similar do Sistema Municipal de Habitação . Priorizar famílias que residem em vilas, favelas e conjuntos habitacionais de B.H., especialmente aquelas que se encontram em situação de risco e de insalubridade . Poderão também ser atendidas famílias removidas em função de implantação de obra pública; ou encaminhadas pelo órgão da PBH responsável por programas de reintegração social, em especial aqueles destinados ao atendimento da população de rua

Quadro 3 - Política Habitacional / Diretrizes (continuação)			
Lei Orgânica do Município de B.H. (1990)	“Modo Petista de Governar” (1992)	Prog. de Governo da Frente BH Popular (1992)	Política Municipal de Habitação de B.H. (1994)
. Estabelecer, em conjunto com os municípios da Região Metropolitana, de estratégia comum de atendimento de demanda regional, bem como na viabilização de formas consorciadas de investimento no setor.		. Buscar ação conjunta com o governo estadual e os municípios da região metropolitana visando integração de suas políticas habitacionais e cooperação mútua	.

Fontes: BELO HORIZONTE, 1990; BITTAR, 1992; GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992; URBEL, 1996.

Quadro 4 - Política Habitacional / Ações			
Lei Orgânica do Município de B.H. (1990)	“Modo Petista de Governar” (1992)	Prog. de Governo da Frente BH Popular (1992)	Política Municipal de Habitação de B.H. (1994)
. Definição das áreas de regularização e reurbanização e áreas destinadas a implantação de programas habitacionais	. Simplificação da normativa edilícia e urbanística que encarecem e dificultam a produção imobiliária . Agilização e desburocratização no processo de aprovação de construções e loteamentos . Criação de mecanismos de transferência de renda do mercado imobiliário legal para financiar a política habitacional e urbana . Criação de zonas de interesse social em áreas vazias com potencial de destinação para moradia popular	. Constituição de um banco de terras através de aplicação de instrumentos urbanísticos ou de doação de terrenos em função de processos de aprovação de parcelamento	
. Oferta de habitações e de lotes urbanizados, integrados à malha urbana existente	. Produção de unidades habitacionais . produção de lotes urbanizados e de assistência técnica ‘a autoconstrução	. Incremento da produção de UH e de lotes urbanizados através da iniciativa do poder público, de apoio técnico e financeiro às associações e cooperativas habitacionais e do incentivo à iniciativa privada . Implantação de programas de fornecimento de materiais de construção a preços subsidiados como apoio a iniciativas individuais ou coletivas de produção habitacional	. Aquisição de gleba, aprovação e implantação de parcelamento em autogestão, gestão pública ou co-gestão . Aquisição de lotes urbanizados em autogestão, gestão pública ou co-gestão . Construção de unidades habitacionais em lotes urbanizados em autogestão, gestão pública ou co-gestão
. Regularização fundiária e urbanização específica de favelas e loteamentos	. Urbanização e regularização de favelas	. Urbanização e regularização de favelas e loteamentos clandestinos	. Urbanização, regularização fundiária e melhorias habitacionais nos assentamentos . Solução de problemas críticos pontuais dos assentamentos, através de pequenas obras ou serviços
. Discriminação e manutenção de cadastro atualizado de habitações em áreas de risco, efetuando trabalho permanente de prevenção e realocação.		. Intervenção em áreas de risco com tratamento urbanístico e realocação da população quando necessário	. Intervenção em Áreas Remanescentes consiste no planejamento e promoção do tratamento de áreas de risco das quais foram removidas famílias

Quadro 4 - Política Habitacional / Ações (continuação)			
Lei Orgânica do Município de B.H. (1990)	“Modo Petista de Governar” (1992)	Prog. de Governo da Frente BH Popular (1992)	Política Municipal de Habitação de B.H. (1994)
. Assessoria à população em matéria de usucapião urbano		. Assistência jurídica à população no caso de conflitos pela posse da terra	. Apoio às iniciativas populares incluindo assessoramento técnico para execução de obras, regularização fundiária e acompanhamento pós ocupação
. Reassentamento da população desalojada em função de desapropriação de área habitacional decorrente de obra pública ou na desocupação de áreas de risco		. Implantação de albergues provisórios para a população de rua . Realocação da população de áreas de risco quando necessário	
. Implantação de programas para redução do custo de materiais de construção . Desenvolvimento de técnicas para barateamento final da construção		. Produção em escala industrial de componentes para habitação	

Fontes: BELO HORIZONTE, 1990; BITTAR, 1992; GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992; URBEL, 1996.

O terceiro documento, que contém o resultado do trabalho do Grupo de Política Urbana e Habitação do Programa de Governo da Frente BH Popular, consiste de uma proposta que apresenta Belo Horizonte no ano de 1992, quando foi elaborado o programa de governo, como uma cidade na qual o acesso à moradia digna vinha sendo impedido por práticas especulativas e segregacionistas, gerando a expulsão da população de baixa renda para municípios vizinhos e para assentamentos irregulares e degradados, tais como favelas e loteamentos clandestinos. Identifica-se como fatores agravantes da situação habitacional o desmantelamento do sistema financeiro da habitação e a postura da administração municipal da época, ao mesmo tempo elitista, no que diz respeito às prioridades de investimento, e omissa em relação à questão habitacional⁴⁴. A ausência de política habitacional em Belo Horizonte demonstra, segundo a proposta, compromisso da administração local com os processos de elitização da ocupação do território municipal, bem como contribui para a expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e para o agravamento da segregação sócio-espacial (GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992).

A proposta se inspira nas idéias do movimento por reforma urbana e afirma que a abordagem da questão urbana deve caminhar no sentido de construir a democracia na cidade e a cidade como local de democracia, vindo daí a constatação da necessidade do fortalecimento dos processos de tomadas de decisões, com ampla participação da população, e, por outro lado, da garantia de igualdade de acesso aos bens da cidade. Resgata conceitos como o de “estado de

⁴⁴ Segundo o documento que apresenta a proposta do Grupo de Política Urbana e Habitação do Programa de Governo da Frente BH Popular, a população favelada de Belo Horizonte corresponde então a 30% da população do Município e, citando uma projeção feita pelo PLAMBEL, o déficit habitacional da Região Metropolitana de Belo Horizonte chegaria em 1995 a 105 mil unidades habitacionais. Diante do quadro da situação habitacional o montante de recursos da Prefeitura destinados à habitação, que segundo o documento corresponde na época a 1,52% do orçamento municipal, foi considerado pouco significativo.

direito urbano”, numa referência à necessidade de combate às situações de ilegalidade e precariedade urbana, e o de “justiça urbana”, que se baseia na idéia da igualdade de direito de todos à cidade. Aborda-se também a idéia do direito à moradia como constituinte do direito à cidadania, já que representa uma condição individual necessária à vivência coletiva da cidadania plena, e questiona-se a dissociação entre os direitos constitucionais à educação, saúde, segurança e meio ambiente saudável, dentre outros, e o direito à habitação (GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992).

As diretrizes gerais de política urbana estabelecidas na proposta expressam essas idéias: combater a retenção especulativa da terra urbana e a apropriação particular do investimento público, utilizando para isso instrumentos urbanísticos como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, a contribuição de melhoria e o solo criado; assegurar condições de permanência das populações carentes nas áreas que vierem a ser equipadas; garantir a ampliação dos alcances sociais da legislação existente; implementar processo de planejamento integrado que promova a integração das ações setoriais; consolidar um sistema de gestão participativa incorporando a presença dos interesses empresariais, dos usuários, dos moradores, das entidades profissionais etc., através da criação de processo de discussão pública do orçamento e da constituição de conselhos setoriais, regionais e do orçamento; garantir infra-estrutura básica como patamar mínimo de vida na cidade; buscar minimizar os processos de elitização da ocupação do espaço municipal como um todo; estabelecer zoneamento vinculado à oferta de infra-estrutura (GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992).

De maneira geral observa-se, pela análise dos Quadros 3 e 4, grande similaridade entre as diretrizes e ações propostas nos documentos abordados e as inseridas na Política Municipal de Habitação. Na verdade, nenhuma diretriz ou ação da Política Municipal de Habitação deixa de ter referência em algum dos documentos anteriores, mostrando assim a sintonia da proposta aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação com as idéias em pauta na época de sua formulação.

Por outro lado, não existe na Política Municipal de Habitação nenhuma diretriz referindo-se à articulação com outros municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, preocupação muito pertinente, presente tanto na Lei Orgânica quanto no Programa de Governo. Segundo este último documento a queda do ritmo de crescimento populacional do município de Belo Horizonte vinha se dando desde a década de 80 em função da expulsão dos segmentos populacionais de menor renda para outras cidades da Região Metropolitana, inclusive por meio da remoção de favelas (GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992).

A influência do ideário do movimento por reforma urbana na concepção geral da Política Municipal de Habitação transparece explicitamente em algumas de suas diretrizes gerais, tais como: promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade, que significa, em última instância, o acesso à cidade, se considerada a amplitude do conceito de habitação adotado; promover processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional, que acolhe a idéia de democratização da gestão urbana defendida pelo movimento pela reforma urbana; assegurar a vinculação da política habitacional com a política urbana, expressando aqui o entendimento que o problema habitacional não pode ser tratado de forma isolada, uma vez que sua superação depende, entre outros fatores, de

mudanças na estrutura fundiária urbana e no modelo de produção e reprodução do espaço urbano (URBEL, 1994).

No que diz respeito às ações previstas no âmbito da Política Municipal de Habitação elas estão enquadradas, em sua maioria, em duas grandes linhas de atuação diretamente relacionadas com os dois principais tipos de problemas de moradia, ou seja: a linha de atuação voltada para intervenções em assentamentos habitacionais existentes, objetivando a melhoria das condições de moradia de famílias que apresentam necessidades habitacionais decorrentes da inadequação de domicílios, como por exemplo as que residem em favelas; outra linha de atuação voltada para a produção de novos assentamentos habitacionais, objetivando ampliar a oferta de moradia especialmente para a população de mais baixa renda, que constitui a maior parte do déficit habitacional.

Essa concepção mais abrangente de política habitacional, incorporando uma maior diversidade de atuação, vinha sendo construída desde a década de 80 e já havia surgido no âmbito do questionamento da atuação do BNH, cuja atuação foca-se unicamente na produção habitacional. A concepção mais abrangente resulta da compreensão de que a complexidade do problema habitacional implica na necessidade de intervir simultaneamente sobre todas as dimensões que o constituem:

Essa nova visão acrescenta outros elementos à discussão sobre o déficit, cuja definição muda, sendo influenciada, por um lado, pelas mudanças culturais, históricas e políticas, a partir de um redimensionamento das aspirações e necessidades da população e, por outro, pelas novas alternativas para as políticas de moradia desenvolvidas pelo poder público. Isso implica a necessidade de se tratar de forma diferenciada as carências habitacionais da população, deixando de lado a idéia de déficit como um conceito global⁴⁵ (SEDU, 2001, p. 27).

⁴⁵ Nesse sentido, a Fundação João Pinheiro (2002) desenvolveu um estudo que apresenta uma nova visão sobre o déficit habitacional, propondo o conceito de necessidades habitacionais, que inclui três dimensões distintas: déficit habitacional, que corresponde à necessidade de reposição total das unidades habitacionais devido a sua precariedade e ao atendimento à população não atendida nas condições dadas pelo mercado; inadequação

No que diz respeito à linha de atuação referente aos assentamentos existentes, acontece já no início da gestão da Frente BH Popular uma discussão sobre o universo de assentamentos a ser atendido. No conceito de assentamentos existentes podem ser enquadrados diversos tipos de assentamentos habitacionais urbanos que apresentam condições inadequadas de moradia, demandando ações de melhoria e recuperação arquitetônica e urbanística assim como de regularização fundiária, como por exemplo: os cortiços, as favelas e os loteamentos populares, citando os mais conhecidos, e, no caso de Belo Horizonte, conjuntos habitacionais implantados pelo poder público, irregulares e com urbanização incompleta, que, em alguns casos, encontram-se degradados a ponto de parecerem favelas.

Não há, no período de elaboração da Política Municipal de Habitação, informações precisas sobre a existência de cortiços na área central da cidade mas, certamente, não existe na cidade número significativo de assentamentos desse tipo a ponto de justificar a criação de um programa específico de intervenção. Os loteamentos populares, irregulares ou clandestinos⁴⁶, vinham sendo já atendidos há anos através de ações de regularização pela então Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, o que, no mínimo, dificultava transferir para a URBEL essa atribuição, tanto pela questão política interna da administração como pela precariedade operacional da URBEL. Na fala de Heloísa Costa, que coordenou um levantamento do universo de trabalho da URBEL logo no início da gestão da Frente BH Popular:

habitacional, que corresponde à necessidade de melhorias de unidades habitacionais ou de implantação ou melhorias da infra-estrutura e dos serviços urbanos e/ou de regularização jurídica ou urbanística; demanda demográfica, que corresponde à necessidade de incremento do estoque habitacional para atender o crescimento da população em determinado espaço de tempo.

⁴⁶ Segundo conceitos estabelecidos pela própria Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, os loteamentos são irregulares quando implantados em desconformidade a um projeto de parcelamento aprovado, ou clandestinos, quando não existe nem projeto aprovado.

⁴⁴ Entrevista concedida por Heloísa Soares de Moura Costa.

Quando fizemos aquele levantamento do universo de trabalho da URBEL não incorporamos nem loteamentos nem cortiços... Os loteamentos porque eles são processos de outra natureza [i.e. há a incorporação e a produção formal de lotes, ainda que não sejam legais e/ou regulares, há o fracionamento da terra em propriedades individuais] e já existia, bem ou mal, um processo institucional muito lento de regularização, talvez inoperante, na SMAU e então aquilo pertencia a outro universo institucional. Os cortiços talvez pudessem pertencer ao universo institucional da URBEL, mas não foram levantados imediatamente, talvez por se pensar que eles eram poucos em Belo Horizonte (informação verbal)⁴⁷.

Por sua vez, os conjuntos habitacionais produzidos pela Prefeitura ainda não fazem parte do universo de atendimento da URBEL na linha de intervenções de urbanização e regularização, uma vez que, historicamente, só se trabalhara até então com favelas. Entretanto, como se trata de uma demanda real e as lideranças do movimento por moradia que atuam nesses assentamentos cobram melhorias, a URBEL acaba por incorporá-la a seu universo de trabalho. Essa incorporação não é feita sem questionamentos, principalmente por parte do quadro de funcionários da URBEL, como aparece nesse outro trecho da entrevista com Heloísa Costa:

Eu acho que desde os primeiros dias já existia a idéia de ampliar o universo de áreas de intervenção, porque, de fato, ele mudou. Primeiro, foram incorporadas as áreas faveladas que não estavam contempladas na lei como SE 4 (Setor Especial 4). Depois, em outras já contempladas [na lei] houve uma expansão de perímetro. Isso era tranquilo. Agora, a idéia de incorporar o conjunto habitacional no universo de intervenção da política, que foi uma idéia importante e que correspondia a uma realidade urbanística completamente diferente, foi uma das coisas mais difíceis nessa adaptação das duas culturas. Porque, apesar das condições precárias, urbanisticamente ele [o conjunto habitacional] é um produto de uma intervenção programada, completamente diferente de uma favela [...] quer dizer, a problemática é de outra natureza da que você encontra nas favelas. Além disso, é um empreendimento público e, supostamente, os conjuntos eram uma solução e não um problema... A minha sensação é que a cultura já instalada na casa considerava incorporar os conjuntos uma coisa meio indesejável. De certa forma, todos concordavam que a situação nos conjuntos era crítica, mas as pessoas ali eram parte do poder público municipal e essa é uma intervenção que se quer esconder, da qual você tem vergonha [i.e., a existência de conjuntos habitacionais favelizados fruto da iniciativa do executivo municipal em anos anteriores] e, de repente, coloca-se uma demanda enorme por parte dos conjuntos, com outra sistemática. [...] Havia também a seguinte subdiscussão: já que íamos incorporar os conjuntos, seriam só os conjuntos municipais, fruto da ação do poder público municipal, ou todos...? (informação verbal)⁴⁸

⁴⁸ Entrevista concedida por Heloísa Soares de Moura Costa.

Portanto, num primeiro momento, os assentamentos a que se refere essa linha de atuação são as favelas e os conjuntos habitacionais implementados pelo poder público que se encontram em situação de degradação ambiental ou de irregularidade, embora potencialmente também estejam incorporados nesse conceito qualquer outro tipo de assentamento que nele se enquadre. Atuar nesse universo dos conjuntos é, sem dúvida, um desafio, tanto do ponto de vista técnico e operacional quanto político, considerando o caráter populista das administrações responsáveis por sua implantação e pela definição das famílias a eles destinadas. Especialmente no que diz respeito à regularização a situação institucional é precária em termos de instrumentos legais para atuar nos conjuntos, pois o PROFAVELA pode ser aplicado apenas aos Setores Especiais 4, que incluem apenas as favelas.

A Linha de Atuação em Assentamentos Existentes, como é denominada na Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação, prevê dois programas, sendo o primeiro deles o Programa de Intervenção Estrutural, que consiste na urbanização e regularização total de um determinado assentamento de forma a torná-lo adequado à moradia e integrado à cidade do ponto de vista físico, legal e social. Segundo documento da URBEL (1994), o programa de intervenção estrutural promove transformações profundas num determinado núcleo habitacional, consistindo em: implantação de todos os itens básicos da infra-estrutura urbana, execução de intervenções de consolidação geotécnica, realização de melhorias habitacionais, além da regularização fundiária até o nível da titulação (URBEL, 1994). O segundo programa, cujo nome praticamente já apresenta o conceito que o define, é o Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes. Entende-se por intervenção parcial tudo o que é feito no Programa de Intervenção Estrutural com exceção da regularização fundiária. Já por intervenção pontual entende-se a solução de problemas críticos pontuais existentes nos núcleos, através de pequenas obras e serviços tais como o tratamento de ravinas,

pavimentação de becos, complementação de rede de esgoto e intervenções de pequeno porte visando à consolidação geotécnica (URBEL, 1994). Ou seja, representa o reconhecimento da necessidade da intervenção de caráter emergencial em vista das condições precárias encontradas nos assentamentos, inclusive, potencialmente, no que diz respeito a situações de risco. Finalmente, por intervenção em áreas remanescentes entende-se o planejamento e a execução de tratamento de áreas de risco inadequadas à ocupação, das quais tenham sido removidos os antigos moradores, dando-lhes outra destinação que assegure sua recuperação ambiental e impeça nova ocupação habitacional (URBEL, 1994).

É importante resgatar alguns aspectos da prática de intervenções públicas em favelas em Belo Horizonte de forma a localizar melhor a origem dessa configuração dos programas e ações da Linha de Atuação referente a Assentamentos Existentes. Em primeiro lugar, há um histórico de intervenções desarticuladas e pontuais em favelas promovidas pelas gestões municipais anteriores, pois até então não faz parte da prática da Prefeitura promover o planejamento integrado das intervenções considerando globalmente o assentamento. Por essas razões, existe a preocupação em mudar essa cultura, irresponsável do ponto de vista do investimento público e ineficaz em relação à melhoria das condições de moradia dos assentamentos. A mudança, segundo publicação da URBEL, representa “um salto de qualidade em relação ao que sempre foi feito em outras administrações: intervenções isoladas, desarticuladas e pontuais, sem serem precedidas de um planejamento global, mas antes definidas por critérios clientelistas” (URBEL, 1996, p. 9). Em segundo lugar, existe a referência positiva de um trabalho anterior realizado no Município pela Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social - SETAS que, no final da década de 70 e início da década de 80, cria, no âmbito do

PRODECOM, uma metodologia de intervenção em favelas que incorpora a elaboração de um plano urbanístico e a execução de ações físicas e sociais integradas⁴⁹.

A experiência do PRODECOM certamente tem influência, por exemplo, na ênfase que é dada pela Política Municipal de Habitação à necessidade de planejamento das ações. Essa preocupação aparece numa diretriz, por exemplo, que estabelece que as intervenções pontual, parcial e em áreas remanescentes devem significar etapas da intervenção estrutural, sendo que seus respectivos projetos devem, preferencialmente, ser precedidos de um plano urbanístico global para a área. (URBEL, 1994). Ou seja, nenhuma intervenção deve ser executada sem estar vinculada ao planejamento global do assentamento, de forma a racionalizar e otimizar o investimento público assim como a ampliar a efetividade das ações no sentido da melhoria das condições de moradia.

Percebe-se também a intenção de estabelecer uma graduação em termos de níveis de intervenção, indo desde uma intervenção mais profunda até uma pontual. Isso se dá certamente pela compreensão da inviabilidade de atuar em todos os assentamentos ao mesmo tempo através do Programa de Intervenção Estrutural, que promove a transformação mais profunda mas, por isso mesmo, demanda maior volume de recursos e depende de financiamento externo para se viabilizar. Essa estratégia se referencia, também, na experiência de intervenção em favelas da primeira gestão petista de Santo André, em São Paulo, onde haviam trabalhado técnicos que participam da gestão da Frente BH Popular. Em Santo André não só adotou-se o planejamento e a execução de ações integradas como também

⁴⁹ Ver Carvalho (1997).

se trabalhou com níveis diferenciados de intervenção, uns mais estruturais e outros de caráter mais emergencial, tal como proposto para Belo Horizonte⁵⁰:

[...] tem um ponto fundamental nessa história que foi a Prefeitura de Santo André [...] porque foi o primeiro lugar que eu vi no Brasil, além daquelas tentativas iniciais de B.H. na década de 80, onde se tentou formular primeiro um planejamento global da intervenção no universo de favelas e, depois, onde se distinguiu tipos de intervenção e se chegou a formular determinados conceitos, embora fossem conceitos muito vagos, muito genéricos na época, sobre o que era uma intervenção estruturadora, ou reestruturadora, que era um vocábulo que estava em andamento aí pelo mundo mas que não se tinha definido ainda completamente o que vinha a ser [...]. Todos que participaram da experiência de Santo André, tiveram uma oportunidade de colocar em prática as suas formulações e testá-las nas intervenções [...] Enfim, [...] foi um laboratório importantíssimo [...] Então eu acho que as formulações em Santo André frutificaram e amadureceram em B.H.. [...] os momentos anteriores em Santo André foram os momentos das experiências piloto. Todas elas foram práticas muito restritas, muitas vezes resumidas a uma única favela, num contexto onde não havia os ingredientes necessários para que essa coisa se transformasse em uma intervenção em escala, principalmente recursos [...] Então eu acho que foi um ciclo que aconteceu de maneiras diferentes em todo o Brasil [...]. Eu acho que a política se concretizou melhor em B.H., a meu ver... (informação verbal)⁵¹.

[...] éramos poucas pessoas que havíamos acumulado algumas experiências na construção dessa metodologia de urbanização de favelas pelo país afora... Então, na verdade, juntamos um pouco da metodologia usada pela equipe que trabalhou no Projeto Ilha de Santana, na Prefeitura de Olinda, entre 1987 a 1989, a primeira experiência importante no sentido de metodologia participativa. [...] Depois disso, essa equipe foi contratada pra trabalhar na Prefeitura de Santo André, e participamos todos de um processo de construção metodológica lá também. Isso eu acho que foi o grande caldo pra montagem da metodologia de intervenção lá em Belo Horizonte, acho que essas duas experiências foram absolutamente referenciais. A experiência que tinha havido em Ilha de Santana, de um planejamento de execução acompanhado semanalmente pelos representantes da comunidade, e um planejamento da política mais geral, que foi a experiência em Santo André... B.H. talvez tenha sido um pouco dessa mescla (informação verbal)⁵².

⁵⁰ Em Santo André são estabelecidos cinco tipos básicos de intervenção em função tanto da diversidade de situações encontradas nos assentamentos como de uma estratégia operacional para ampliar o atendimento: Tipo A, ou urbanização integral, realizada a partir de um plano de intervenção integrada; Tipo B, ou urbanização gradual, com implantação parcial do plano; Tipo C, ou intervenção pontual, com execução de um conjunto de ações objetivando resolver problemas críticos de assentamentos não consolidáveis; Tipo D, ou intervenção específica, com execução de pelo menos uma ação em assentamentos que, pelos critérios de priorização, não se enquadraram em nenhuma das intervenções anteriores; Tipo E, ou intervenções em áreas de apoio destinadas ao reassentamento de famílias removidas em função das intervenções anteriores. As intervenções Tipo A e E eram coordenadas pelo Programa de Urbanização e as intervenções Tipo B, C e D eram coordenadas pelo Programa Pré-Urb.

⁵¹ Entrevista concedida em 05/07/2005 pela arquiteta Lúcia Cavendish, responsável pela coordenação técnica dos trabalhos de consultoria prestados na época à URBEL no que se refere a intervenção em favelas. Na gestão anterior a mesma equipe de consultores apoiou a Prefeitura de Santo André/S.P. em trabalhos semelhantes.

⁵² Entrevista concedida em 24 de abril de 2005 pela advogada Evangelina de Almeida Pinho, integrante da equipe contratada pela URBEL para realizar trabalhos de consultoria no que se refere a intervenção em favelas. Também integrou a mesma equipe num trabalho semelhante em Santo André/S.P..

No que diz respeito à regularização fundiária dos assentamentos existentes a Política Municipal de Habitação define alguns conceitos e estabelece algumas diretrizes relativas à regularização do domínio dos imóveis, das quais a mais importante é a que estabelece que, no caso das áreas particulares, o Município deve prestar assessoramento técnico-jurídico aos ocupantes no requerimento do usucapião especial ou na negociação com proprietários para compra da gleba de interesse para assentamento (URBEL, 1994).

O Usucapião Especial de Imóvel Urbano havia sido criado pela Constituição Federal de 1988 e nunca antes fora utilizado nos processos de regularização fundiária promovidos pela URBEL. Isso se devia, provavelmente, não só à complexidade operacional de sua aplicação mas, também, à existência de uma certa resistência em relação ao conceito que fundamenta o instrumento. A diretriz de se priorizar a utilização dessa modalidade do instrumento usucapião nos processos de regularização fundiária em áreas particulares sempre que possível, reconhecendo o direito à propriedade por parte do ocupante em detrimento da aplicação de outras alternativas de instrumentos como a desapropriação, por exemplo, que onera o poder público ao garantir a indenização do proprietário, significa um grande avanço.

A outra linha de atuação, referente a novos assentamentos, prevê dois programas: o primeiro, Programa de Produção de Lotes Urbanizados, para englobar os empreendimentos que envolvem apenas a aquisição ou produção de lotes urbanizados, seja para ocupação residencial unifamiliar ou multifamiliar, em sistema de condomínio; o segundo, Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais, para englobar empreendimentos que envolvem a construção de unidades habitacionais. Tanto um quanto o outro pressupõem o atendimento a demandas coletivas, constituídas por grupos de famílias, embora seja admitida tanto a

ocupação residencial unifamiliar em lotes individuais quanto a ocupação residencial multifamiliar, horizontal ou vertical, em sistema de condomínio (URBEL, 1994).

O Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais prevê dois subprogramas, cada um envolvendo tipos diferentes de empreendimentos: o Subprograma Conjunto Habitacional, quando o processo de produção inclui desde a aquisição da gleba até a construção das unidades habitacionais; o Subprograma Unidade Habitacional, quando o empreendimento constitui-se apenas da construção de unidades habitacionais em lotes urbanizados já existentes, adquiridos ou produzidos anteriormente por iniciativa particular ou mesmo através de programa governamental, inclusive da própria Política Municipal de Habitação (URBEL, 1994).

A malha de programas e subprogramas estabelecida em função das etapas do processo de produção habitacional, aliada às opções de formas de gestão, permite inúmeros arranjos que cobrem praticamente todo o leque de possibilidades de tipos de empreendimentos no âmbito dessa linha de atuação. Isso proporciona uma flexibilidade de atendimento desejável, se considerarmos a imensa diversidade do leque de situações e demandas existentes.

A prática excludente adotada por gestões municipais anteriores, caracterizada pela produção de grandes loteamentos e conjuntos habitacionais populares irregulares, localizados em áreas não urbanizadas da periferia do Município, dotados de infra-estrutura incompleta e sem acesso a serviços e equipamentos, causa impactos de alta magnitude e deixa marcas profundas

na cidade. Alguns dos assentamentos produzidos nessa linha encontram-se na época em condições tão degradantes quanto as encontradas nas favelas da cidade⁵³.

Como uma tentativa de romper com essa prática a Política Municipal de Habitação propõe as seguintes diretrizes para os programas da Linha de Atuação referente a Novos Assentamentos: utilizar preferencialmente pequenas áreas inseridas na malha urbana – vazios urbanos -, já dotadas de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários”; não ultrapassar, preferencialmente, o número de 300 unidades por novo assentamento produzido; utilizar, preferencialmente, áreas próximas à origem das famílias beneficiárias, de forma a minimizar os custos sociais da mudança de endereço; garantir que o novo assentamento produzido seja implantado em conformidade com a legislação urbanística vigente e aprovado junto à Prefeitura; por último, acoplar a definição do parcelamento se à definição da tipologia da unidade habitacional (URBEL, 1994). Pode-se dizer, também, que a diretriz de ocupar os vazios urbanos resgata a idéia do movimento pela reforma urbana no sentido da apropriação da infra-estrutura urbana instalada e subutilizada, em contraposição às práticas especulativas e segregacionistas.

Quanto às formas de gestão para o processo de produção habitacional são apresentadas três possibilidades: gestão pública, que consiste na forma de gestão onde o poder público gerencia todo o processo de produção habitacional, repassando aos beneficiários o produto final, seja o lote urbanizado ou a unidade habitacional; a autogestão, que consiste na forma de gestão onde uma entidade do movimento popular organizado gerencia todo o processo de produção habitacional, sendo repassados aos beneficiários os recursos financeiros necessários para o

⁵³ Podemos citar como exemplo os assentamentos delimitados hoje como ZEIS 3 na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município de Belo Horizonte, dentre eles o Conjunto Taquaril, o Conjunto Jardim Felicidade e o Conjunto Providência, todos implantados por iniciativa do poder público.

empreendimento; a co-gestão, que consiste na forma de gestão onde há uma divisão das atribuições de gerenciamento do processo de produção habitacional entre o poder público e o movimento popular organizado, sendo repassados aos beneficiários os insumos necessários, como o material de construção (URBEL, 1994).

É curioso observar um aspecto que a Política Municipal de Habitação apresenta quando trata das formas de gestão. Primeiro é que ficam definidas formas diferenciadas de gestão apenas para os programas e ações da Linha de Atuação referente a Novos Assentamentos, restringindo, assim, as intervenções da Linha de Atuação referente a Assentamentos Existentes, como por exemplo a urbanização e a regularização de favelas, à forma mais convencional de gestão, ou seja, à gestão pública. Isso talvez se deva à avaliação negativa de uma experiência realizada anteriormente, na década de 80, pela Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social (SETAS), que envolvia a realização de obras de urbanização em favelas utilizando uma forma alternativa de gestão, onde recursos financeiros para compra de material eram repassados por convênios às lideranças das associações de moradores e a assessoria técnica era prestada pela equipe da Secretaria. Segundo depoimentos de técnicos que dela participaram, a equipe da SETAS enfrentou problemas relativos à aplicação dos recursos por parte das associações, gerando descrédito em relação à prática da autogestão de empreendimentos públicos envolvendo entidades do movimento de favelas:

A Secretaria fazia convênio com as associações, tinha um responsável técnico pela obra [...] e a gestão dos recursos era da associação... [...] Os técnicos eram do Estado. Então, é um sistema que eu continuo chamando de gestão mista. Aí, na minha opinião, começa um processo de deteriorização do processo. [...] Bom, quando o engenheiro tinha pulso firme, ele controlava aquilo e, aí, tudo bem. Se o engenheiro não tinha... [...] A assessoria técnica era direta, num sistema de co-gestão, vamos dizer assim, o engenheiro não se sentia na obrigação [...], não tinha muitos recursos materiais, era difícil trabalhar, não era um negócio muito fácil... Mas eu não desabono, não faço pré-julgamento, porque era um negócio difícil, [...] era direto com a associação, ela comprava material, então, aí, o PRODECOM (Programa de Desenvolvimento de Comunidades) ficou numa situação difícil... Tanto que os técnicos perceberam que a coisa não tinha controle... [...] E, então,

... você tem uma passagem muito complicada [...], teve uma transição de governo [...]. Aí começou o processo de desintegração, e, provavelmente, muita gente teve que criticar o PRODECOM por falta de controle, e eu acredito que até houve razão pra criticar mesmo. E, fora isso, [...] já tínhamos identificado o vício do movimento popular. As lideranças começaram a ter poder, quer dizer, já no governo civil, aí você pega os poderes que tinha [...] o pessoal ligado à UTP (União dos Trabalhadores da Periferia)... (informação verbal)⁵⁴.

Na verdade, o que se observa no caso relatado é um problema de gestão por parte do poder público, que a princípio deve fiscalizar rigorosamente qualquer processo de aplicação de recursos públicos. Infelizmente, o descrédito recaiu sobre as entidades do movimento de favelas e sobre o sistema autogestionário, dificultando, assim, o surgimento de novas experiências nesse sentido.

Por último, é importante destacar que a Política Municipal de Habitação explicita a forma de gestão que se quer priorizar quando estabelece como diretriz que deverá ser estimulada a autogestão no processo de produção dos programas habitacionais (URBEL, 1996). Sem dúvida, essa priorização reflete toda a trajetória de luta do movimento nacional de moradia desde o início da década de 80, no sentido da defesa da adoção do modelo autogestionário no âmbito da política pública de moradia.

Somente um programa é proposto fora das duas linhas de atuação, o Programa de Apoio e Assessoramento Técnico, até porque ele poder atender tanto demandas referentes a assentamentos existentes quanto a novos assentamentos. Sua inclusão na grade de programas revela a intenção não só de fortalecer como de incentivar a autonomia do movimento popular, já que consiste no apoio às iniciativas populares para execução de obras, regularização fundiária e acompanhamento pós ocupação (URBEL, 1994). De maneira geral, pode-se dizer que as administrações de caráter progressista como a da Frente BH Popular contribuem para a

⁵⁴ Entrevista concedida em 03 de julho de 2005 pelo engenheiro Carlos Medeiros, que trabalhou como técnico na experiência do PRODECOM relatada. Ligado ao PT e Diretor de Operações da URBEL na época. Atualmente é Secretário municipal de Habitação.

institucionalização de uma prática, muito comum ao longo dos anos 80, de assessoramento técnico a movimentos populares prestado por militantes de esquerda em caráter voluntário. Através de empresas, entidades de ensino e pesquisa e, principalmente, de organizações não governamentais sem fins lucrativos, esses profissionais passam a ser contratados pelas Prefeituras ou diretamente pelas entidades do movimento popular financiadas pelo poder público. Além do papel técnico, essas organizações exercem também, em certa medida, o papel de mediadoras da relação entre população e Estado.

Fica vaga nessa formulação inicial da Política Municipal de Habitação a definição de ações relacionadas a reassentamentos. Embora haja referências à possibilidade de atendimento de famílias moradoras de rua assim como de famílias removidas por situação de risco ou para implantação de obra pública, no caso, através do reassentamento dessas famílias, não são estabelecidos critérios e diretrizes para essas ações. Também não fica proposto nesse momento um programa mais abrangente de intervenção em áreas de risco, embora esteja clara a preocupação com esse problema pela priorização de atendimento de famílias moradoras de áreas de risco e pela proposição de uma intervenção de tratamento em áreas de risco remanescentes de remoção. Talvez essa indefinição se deva ao desconhecimento que ainda havia em relação a essas demandas, que mais tarde se delineiam de forma mais clara e mostram-se bastante significativas.

Analisando o Quadro 4, observa-se a ausência de ações previstas na formulação inicial da Política Municipal de Habitação relacionadas ao desenvolvimento ou mesmo à produção de componentes e materiais de construção que favoreçam a redução do custo da produção habitacional. Essa ausência se dá, inclusive, apesar das recomendações da Lei Orgânica e do Programa de Governo nesse sentido.

Ainda analisando o Quadro 4, chama atenção, inclusive pela ênfase que é dada à questão nos três documentos abordados e por existir uma diretriz nesse sentido na própria Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação, a não definição de ações no âmbito da Política Municipal de Habitação com o objetivo de articulá-la à política urbana, como por exemplo: a utilização de instrumentos urbanísticos no combate à especulação imobiliária, visando o barateamento dos imóveis residenciais no mercado; a criação de mecanismos de transferência de renda do mercado imobiliário para o financiamento da política habitacional; a criação de zonas de especial interesse social para delimitar áreas vazias destinadas à moradia popular, uma vez que já existia o Setor Especial 4 para as favelas; por último, o estímulo à produção habitacional pelo setor privado através da simplificação da legislação urbanística e dos procedimentos de licenciamento de empreendimentos.

Quanto aos critérios de atendimento pode-se dizer que estão muito bem definidos na Política Municipal de Habitação, propondo a priorização de: famílias com renda familiar mensal de até cinco salários mínimos, o mesmo limite de renda estabelecido por lei para investimento de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, como forma de atingir a faixa não atendida pelo mercado imobiliário convencional e pelas alternativas do Sistema Financeiro da Habitação; famílias que constituem demandas coletivas organizadas, como forma de estimular o fortalecimento da organização popular, em especial do movimento por moradia em suas diversas modalidades; famílias efetivamente morando no Município há mais de dois anos, por um lado visando resguardar a Política Municipal de Habitação do atendimento da demanda externa ao Município mas também se contrapor ao discurso da administração anterior no sentido de que investimento público em habitação estimula a imigração; famílias que não tenham sido contempladas anteriormente em programa similar do Sistema Municipal de

Habitação, para evitar o duplo atendimento; famílias em situação de insalubridade ou moradoras de áreas de risco, expressando, assim, a grande preocupação que há por parte da equipe de governo com o enfrentamento desse grave problema do Município. Além disso, admite-se a possibilidade de atendimento de famílias a serem reassentadas em função de obras públicas ou encaminhadas pelo órgão da Prefeitura responsável por programas de reintegração social, em especial aqueles destinados ao atendimento da população de rua (URBEL, 1994).

Além do que fazer, definido através da grade de programas articulada com as linhas de atuação previstas, e a quem atender, definido através dos critérios acima descritos, a Política Municipal de Habitação estabelece com clareza como fazer, quando indica as diretrizes metodológicas. As duas diretrizes metodológicas retratam bem o contexto da época, assim como os conceitos que fundamentam toda essa proposição. A primeira delas, que diz respeito à atuação integrada, reflete, por um lado, a abrangência do conceito de habitação adotado, cuja aplicação na prática implica em grande número de interfaces e articulações institucionais, e, por outro, a grande mudança de paradigma em curso, que atinge todas as áreas do conhecimento, e que contrapõe a integração à compartimentação do saber e do fazer. A segunda, que trata da promoção da participação popular em todo o processo de formulação e implementação da Política Municipal de Habitação, retrata a ênfase que vem sendo dada pelos movimentos sociais, em especial pelo movimento de reforma urbana, à gestão participativa local como elemento transformador da dinâmica e da lógica do crescimento urbano.

São estabelecidas, nesse primeiro momento, orientações gerais para o desenvolvimento de uma política de concessão de financiamentos e de subsídios, ficando seu detalhamento para ser aprovado posteriormente pelo Conselho Municipal de Habitação. Fica definido que deverão ser criadas linhas de financiamento regidas por critérios sociais, com concessão de

subsídios, para os programas a serem implementados com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular.

Essas definições estão em consonância com o conteúdo do projeto de lei de iniciativa popular encaminhado ao Congresso pelo movimento nacional de moradia, que propõe a criação do sistema nacional de habitação calcado numa política de subsídios, de forma a viabilizar o acesso ao financiamento habitacional por parte das faixas de menor renda. Por meio da contribuição da USINA, organização não governamental paulista que assessora a URBEL nesse momento inicial de formulação do Sistema e da Política Municipal de Habitação, as primeiras diretrizes da política de concessão de financiamentos e de subsídios em Belo Horizonte recebem, também, a influência dos debates que vêm sendo travados entre o movimento por moradia e o poder público em São Paulo.

Nas discussões sobre o financiamento habitacional na gestão da Prefeita Luiza Erundina, na cidade de São Paulo, o movimento por moradia defende que as famílias paguem somente o valor do custo de produção, sem incluir juros ou correção monetária. A ausência dos juros se justifica pela idéia de que o financiamento habitacional voltado para a população de baixa renda deve se reger por uma lógica de inclusão social. Essa proposta, provavelmente, é fundada na crítica à lógica financeira que prevalece no âmbito das linhas de financiamento operadas através do Banco Nacional da Habitação e, posteriormente, pela Caixa Econômica Federal. A ausência de correção monetária se baseia numa lógica de responsabilização do Estado pelas conseqüências da gestão da política econômica. Pela proposta do movimento por moradia, a depreciação do valor principal do financiamento corresponde, portanto, ao subsídio:

Então, custou quinze mil, divide-se por quinze anos e é mil reais que vai se pagar por ano, cento e poucos reais por mês e pronto, acabou. Quanto vai estar valendo esses cento e poucos reais por mês daqui a quinze anos? Tem a depreciação do dinheiro, é claro, tem a corrosão da moeda, é claro, tem inflação, essa coisa toda, mas esse que é o subsídio [...], um subsídio que a própria condição do país acaba gerando [...]. Cabe ao Estado tomar o prejuízo que ele mesmo está gerando em termos de organização da economia do país. Então, assim, politicamente, era fácil de dialogar. [...] Outra questão que a gente colocava como diretriz: que a moradia é um bem público, portanto deve ser entendida como uma questão social e não como uma questão financeira. Por isso, então, não era um sistema financeiro de habitação, mas sim, um sistema municipal que organizava a produção da moradia (informação verbal)⁵⁵.

Quando termina o governo da Luiza Erundina essa discussão sobre financiamento habitacional continua acontecendo entre o movimento por moradia, os agentes de assessoria técnica e o governo do Estado de São Paulo, através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), que também mantém um programa de mutirões autogestionários. A CDHU, não concordando com a idéia de eliminar juros e correção monetária, faz outra proposta que, de certa forma, contempla em parte as demandas do movimento: estabelecem que o subsídio terá como referência a renda da família e não o valor do produto a ser financiado. Ou seja, o valor do subsídio é fixado em função da renda familiar, variando de família a família e, ao longo do prazo de financiamento, variando também de acordo com as oscilações da vida econômica da família. Essa é uma diretriz incorporada pela política de concessão de financiamento e subsídios em Belo Horizonte: promover o subsídio à família (informação verbal)⁵⁶..

Outra idéia trazida pela USINA, inspirada em sua vivência como assessoria técnica ao movimento por moradia, e incorporada a essa política como uma diretriz é a de considerar não a renda familiar, como proposto pela CDHU, por exemplo, mas a renda per capita da família, por se tratar de um critério mais justo do ponto de vista social:

⁵⁵ Entrevista concedida por João Marcos Lopes.

⁵⁶ Entrevista concedida por João Marcos Lopes.

[...] o fato de estar em BH atuando [...] ao lado do poder público e, ao mesmo tempo em S.P., atuando junto com os mutirantes⁵⁷, com a ponta, no âmbito de quem sofre, entre aspas, as políticas habitacionais, eu acho que isso foi uma experiência muito legal [...]. Quando você ouve o cara falando como é que é a dinâmica interna dentro da família, o que está colocado, a complexidade com que ele lida com a sua economia doméstica [...] Então, eu acho que essa discussão da história da renda familiar eu tributo ao povo lá [...] Eles ficavam questionando conosco essa coisa de renda familiar: “A D^a Maria Chiquinha vive lá com o marido dela: eles são sozinhos e têm cinco salários mínimos. Agora, eu com dez pessoas na família - com agregados, filhos, essa coisa toda - também tenho cinco salários mínimos. Olha quanta boca eu tenho que encher...”. Então, eu acho que isso ajudou muito na hora de entender o que é uma linha de financiamento nessa dinâmica mais doméstica, mais cotidiana (informação verbal)⁵⁸.

Baseada nessas duas diretrizes principais a política de concessão de financiamentos e subsídios é desenvolvida e aprovada em 1996 através da Resolução n^o III do Conselho Municipal de Habitação. No que diz respeito ao subsídio fica estabelecido que “as prestações mensais serão objeto de subsídio, aplicado à família, intransferível e revisto periodicamente” (URBEL, 1996) e o valor das prestações deverá ser calculado em função da renda per capita, não poderá exceder a 30% da renda familiar, incorporará uma taxa de juros variando de 3% a 6% e será reajustado pelo índice de reajuste salarial. O prazo de financiamento estabelecido é de no máximo dezoito anos e as famílias só começarão a pagar após no mínimo trinta dias depois da assinatura do contrato de financiamento. Em caso de desemprego do titular do financiamento fica prevista a possibilidade de suspensão temporária do pagamento, como forma de adequar o financiamento à dinâmica econômica da família⁵⁹.

De maneira geral, na prática a estrutura gerencial e operacional da URBEL não chega a refletir exatamente essa malha de programas, subprogramas e ações mas, sem dúvida, se referencia nela desde o início e a lógica de sua formulação sempre prevalece na implantação da Política Municipal de Habitação. Da mesma forma, ainda que alguns aspectos não estejam

⁵⁷ A USINA atuava como assessoria técnica a entidades do movimento por moradia em empreendimentos habitacionais implantados em sistema autogestionário.

⁵⁴ Entrevista concedida por João Marcos Lopes.

⁵⁵ Segundo informação fornecida pela URBEL, o subsídio médio praticado a partir da aplicação dessas normas tem sido de 65%.

muito claros na formulação inicial da Política Municipal de Habitação, o conjunto de diretrizes e ações apresentado cobre potencialmente desde então, por sua consistência, todas as nuances de atuação desejáveis.

4.4 Financiamento da Política Municipal de Habitação

A idéia da participação do Município no financiamento da política habitacional local está em pauta no Brasil do início da década de 90, como um dos principais rebatimentos da agenda proposta pelo processo de municipalização pós Constituição Federal de 1988. Como mostra o Quadro 5, ela está presente em documentos que espelham o conjunto das idéias defendidas por setores progressistas, no caso a Lei Orgânica de Belo Horizonte, a publicação do Partido dos Trabalhadores “O modo petista de governar” e o programa de governo da Frente BH Popular. Belo Horizonte é um exemplo dessa nova postura assumida pelas administrações municipais, como pode ser observado pela Tabela 1, pela elevação do patamar de investimentos na política habitacional ocorrido a partir de 1993.

Quadro 5– Recursos Municipais para a Política Habitacional		
Lei Orgânica do Município de B.H. (1991)	“Modo Petista de Governar” (1992)	Prog. de Governo da Frente BH Popular (1992)
. Destinação ao fundo de habitação popular recursos necessários à implantação da política habitacional, através da lei orçamentária anual.	. Alocação de recursos municipais para o setor de habitação popular, independentemente da luta para obtenção de recursos federais.	. Implementação do Fundo Municipal de Habitação Popular com significativas dotações orçamentárias municipais e recursos captadas através da Caixa Econômica Federal. . Garantia de recursos para implantação da política municipal de habitação.

Fontes: BELO HORIZONTE, 1990; BITTAR, 1992; GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992.

A Tabela 1 mostra a progressão do valor dos recursos gastos pela URBEL com custeio e investimentos no período que vai de 1992, último ano da gestão anterior, até 1996, último ano

da gestão da Frente BH Popular. O primeiro aspecto que chama a atenção ao se observar a tabela mencionada é que o valor de recursos gastos em 1996 é mais do que cinco vezes maior que o gasto em 1992, constatação que demonstra com clareza a diferença de postura entre os dois governos no que se refere à política habitacional, já pontuada anteriormente. Constata-se também, pela progressão dos valores de 1993 a 1996, que o total de gastos anuais cresceu mais de oito vezes ao longo desse período, o que revela o grande incremento da capacidade operacional da URBEL. Essa constatação é reforçada quando se observa que o principal responsável pelo aumento dos gastos anuais é o investimento, que, no mesmo período, multiplicou-se por mais de treze enquanto o valor do custeio é apenas triplicado.

Exercício	Custeio	Investimento	Total
1992	1.633.974	1.928.564	3.972.539
1993	1.822.363	1.169.088	2.581.451
1994	3.437.212	3.695.876	7.133.088
1995	6.260.392	10.194.974	16.455.367
1996	5.500.000	15.500.000	21.000.000

Fonte: URBEL, 1996.

Obs: Os valores relativos ao ano de 1996 referem-se a uma previsão de gasto feita pela URBEL em maio desse ano, quando o documento consultado foi elaborado.

Por outro lado, a contribuição de recursos externos para a implantação da Política Municipal de Habitação durante a gestão da Frente BH Popular é muito pouco significativa. Além dos recursos investidos no Programa Alvorada pela AVSI⁶⁰, oriundos do governo italiano, a Prefeitura consegue em 1996 um financiamento no valor de pouco mais de 6 milhões de reais⁶¹ do FGTS através do Programa Pró Moradia, do governo federal, e quase 500 mil reais⁶² a fundo perdido do orçamento do governo estadual, como contrapartida no processo de

⁶⁰ Os recursos do governo italiano investidos pela Associação de Voluntários para o Serviço Internacional – AVSI no Programa Alvorada destinam-se ao financiamento da urbanização e regularização das favelas Ventosa, Senhor dos Passos e Apolônia.

⁶¹ Esses recursos, que estão em valor da época, destinam-se ao financiamento da construção dos Conjuntos Lagoa, Urucuia, Zilah Spósito e Araribá, este último localizado na favela Pedreira Prado Lopes, e à urbanização do Taquaril e da Vila Senhor dos Passos.

⁶² Apresentados em valor da época, esses recursos destinam-se ao financiamento da construção do Conjunto Lagoa.

assentamento de famílias de outros municípios acampadas em Belo Horizonte⁶³. Na verdade, para se ter uma idéia da dimensão da contribuição dos governos federal e estadual para o financiamento da Política Municipal de Habitação, no período de 1993 a 2002 o montante de recursos captados junto a essas esferas do poder público representam, respectivamente, 6,6% e 1,2% dos investimentos em habitação no Município.

Durante a gestão municipal de 1993 a 1996 ainda não se implanta a política de concessão de financiamento e subsídio do Fundo Municipal de Habitação Popular, como informado anteriormente. Sendo assim, a URBEL não pode contar com os recursos oriundos das prestações pagas pelas famílias beneficiadas. O principal empecilho é a exigência, por lei federal⁶⁴, de autorização legislativa para a alienação dos imóveis públicos municipais em favor das famílias, o que só acontece em 2004.

Os dados apresentados ilustram, no caso de Belo Horizonte, dois aspectos que caracterizaram a década de 90 no Brasil. De um lado, temos o aspecto referente à omissão do governo federal em relação ao investimento em uma política habitacional de interesse social e, nesse sentido, o percentual que representa a contribuição dos recursos oriundos das esferas federal e estadual no financiamento de ações nessa área demonstra de forma contundente a condição de isolamento vivenciada pelo Município, ao menos até 2002, no processo de enfrentamento dos problemas locais de moradia. De outro lado, temos o aspecto referente ao engajamento das administrações municipais na implantação de ações da política habitacional financiadas com recursos próprios, justamente em função do vácuo deixado principalmente pela esfera federal, sendo que, em Belo Horizonte, o governo da Frente BH Popular marca uma mudança de rumo

⁶³ A ação de reassentamento de famílias de outros municípios, oriundas de ocupação organizada em logradouro de Belo Horizonte, acontece no início do governo, antes de ser aprovado no Conselho Municipal de Habitação, através da Resolução nº II, o critério de priorizar o atendimento das famílias “efetivamente residentes no Município há mais de dois anos”.

⁶⁴ A lei a que se refere o texto é a de nº 8666/93.

nesse sentido, pelo fato de ter investido um volume de recursos significativamente maior que o investido pelas administrações municipais anteriores.

Vale ressaltar duas características presentes ao longo do período estudado no âmbito deste trabalho, que é o de 1993 a 1996, no que diz respeito ao tema abordado neste tópico. A primeira delas diz respeito à destinação sistemática de recursos municipais, assegurando a continuidade das ações implementadas tanto na linha de assentamentos existentes quanto na de novos assentamentos. A outra característica se refere à democratização dos processos de decisão sobre a aplicação dos recursos municipais, principalmente através da criação do Orçamento Participativo e de sua variante voltada para o atendimento do movimento dos sem casa, o Orçamento Participativo da Habitação. Em ambos os casos, essas características contribuem positivamente para o processo de consolidação das práticas e modelos propostos pela política habitacional em Belo Horizonte.

4.5 Instâncias e Processos Participativos

Uma das principais diretrizes da Política Municipal de Habitação refere-se à participação e estabelece que devem ser promovidos processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional (URBEL, 1994). Pode-se dizer que essa foi uma diretriz efetivamente implementada, se a referência for a diversidade e a quantidade de instâncias e processos participativos incorporados à gestão da política habitacional em Belo Horizonte na administração da Frente BH Popular.

No início do governo da Frente BH Popular é clara a postura da equipe da URBEL no sentido de privilegiar o movimento popular como seu principal parceiro no processo de discussão do

Sistema e da Política Municipal de Habitação: as lideranças do movimento deixam de representar a clientela para ocupar o lugar de parceiros. De imediato, são criados fóruns informais, não deliberativos, que reúnem sistematicamente representantes das entidades gerais do movimento⁶⁵, de lideranças de favelas e conjuntos e de coordenadores de núcleos dos sem casa⁶⁶ para discutir, como principais interlocutores da equipe da URBEL, as principais questões surgidas no processo de formulação e implantação do Sistema e da Política Municipal de Habitação. Essa opção revela coerência com as diretrizes do programa de governo no sentido da democratização da gestão municipal e do combate à prática clientelista e, também, uma preocupação em construir a sustentabilidade política da nova administração:

[...] ganhando a eleição [...] começou um processo intenso de discussão de políticas, de programas e modelos de gestão... Nesse momento a capacidade de envolvimento popular foi muito maior, porque, aí, o movimento, mesmo aquele de oposição, que não fez campanha pra gente, na hora que viu que nós tínhamos ganhado, que foi chamado pra discutir o modelo de gestão, [...] foi pra lá e contribuiu intensamente com isso. Então aí melhorou muito a participação. Eu acho que essa foi uma das principais virtudes do governo Patrus, da nossa primeira gestão. Foi um momento em que nós precisávamos montar mesmo, unir as grandes diretrizes da política urbana, das grandes metas de governo, [...] enfim, foi um momento muito rico, de muita participação, de uma intensa participação dos movimentos nessa fase... Foi um negócio muito gratificante. [...] E aí começa a se discutir um monte de coisas [...], a elaboração do chamado sistema municipal de habitação, a organização e a proposição de instrumentos [...] enfim, foi todo um processo de construção que se pautou e se criou pela participação popular. Num momento se instala a diretoria e um mês e pouco depois foram instalados três grandes fóruns de participação popular: o fórum de entidades gerais dos movimentos, o fórum do movimento dos sem casa e o fórum de vilas e favelas. Eram três grandes fóruns que, no primeiro momento da construção das diretrizes da política municipal de habitação [...], se reuniam quase que quinzenalmente etc. E tinha reunião na base social do movimento, tinha o primeiro orçamento participativo e vai por aí afora... [...] esses fóruns na verdade tinham três grandes objetivos: um era informar e formar o movimento social, dar um leque de informações, técnicas inclusive; o outro era ouvir as demandas mais comuns desse movimento; o terceiro objetivo era construir a base de sustentação política pro governo democrático popular. Então, assim, se estabelecia uma relação de transparência, de respeito, com esse movimento (informação verbal)⁶⁷.

⁶⁵ Principais entidades que compõem esse fórum: Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH); União dos Trabalhadores da Periferia (UTP); Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte (AMABEL); Federação das Associações de Vilas, Favelas e Conjuntos (FAVIFACO); Centro de Apoio aos Sem Casa (CASA).

⁶⁶ Em alguns casos os núcleos do movimento dos sem casa são constituídos de famílias que residem em favelas e que pagam aluguel ou moravam “de favor”. Nesses casos, normalmente a mesma pessoa exerce o papel de liderança da favela e de coordenador do núcleo.

⁶⁷ Entrevista concedida em por Antônio Cosme Damião.

[...] teve uma mudança muito grande na relação institucional, na relação do governo com o movimento popular. É visível que antes do governo do Patrus o atendimento à demandas que chegavam aqui na URBEL era muito personalizado, ou em cima de liderança de vilas e favelas ou em cima de vereadores... Então eu acho que o governo Patrus trouxe uma sistemática muito positiva de despersonalizar prioridades. Assim, encaminhar a discussão com o movimento popular do ponto de vista coletivo, discutir discussões e propostas coletivamente, isso foi um avanço muito grande, isso foi visível. Aqui na URBEL tinha uma presença freqüente de lideranças no corredor, de vereadores no corredor atrás de documentos e ofícios que mandavam pedindo as coisas... e as demandas eram atendidas dessa maneira, quer dizer, não tinha uma política, uma diretriz de atendimento anteriormente... Na minha visão, isso foi uma mudança muito visível (informação verbal)⁶⁸.

Eu sempre achei que o Fórum é um espaço fundamental, importante demais, pra você discutir essa visão mais conjunta da cidade e, assim, você fortalece as lideranças, você unifica uma visão, você pega modelos... [...] de tipos de trabalho que estão sendo desenvolvidos em outros lugares e que está dando certo, você socializa... Então, o Fórum tem essa característica de agregar e de fortalecer as lideranças. [...] Eu acho que o fórum é o espaço mais importante que a gente tem de construção de política, principalmente para vilas e favelas aqui em BH (informação verbal)⁶⁹.

A instância maior desse sistema participativo, o Conselho Municipal de Habitação (CMH), passa a funcionar a partir de 1994⁷⁰. Segundo a percepção de alguns entrevistados, da qual compartilho, a atuação do Conselho é pautada, de um lado, por um processo muito rico e intenso de discussão das diretrizes e dos instrumentos da Política Municipal de Habitação e, de outro, pela fragilidade no exercício de seu papel de curador do Fundo Municipal de Habitação Popular:

[...] a participação do movimento no primeiro conselho, foi uma participação muito linda no aspecto de que era tudo muito novo e com muita receptividade... então realmente havia uma participação efetiva, as pessoas falavam e o que elas falavam era levado a sério pela administração (informação verbal)⁷¹.

⁶⁸ Entrevista concedida em 16 de junho de 2005 pela arquiteta Cristina Magalhães, funcionária da URBEL e, à época, assessora da Presidência da empresa e, posteriormente, coordenadora do Programa Alvorada.

⁶⁹ Entrevista concedida por Edinéia de Souza.

⁷⁰ Segundo informação fornecida por Cláudia Bastos, atual responsável pela secretaria executiva do Conselho Municipal de Habitação, o primeiro mandato do Conselho Municipal de Habitação é de meados de 1994 a meados de 1996 e tem como membros da sociedade civil representantes das seguintes entidades, entre titulares e suplentes: FAVIFACO, com dois representantes; UTP, com um representante; Federação Mineira de Mulheres, com dois representantes; CASA, com dois representantes; FAMOBH, com um representante; Central Geral dos Trabalhadores (CGT), com um representante; Central Única dos trabalhadores (CUT), com um representante; Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com dois representantes; Sindicato dos Sociólogos de Minas Gerais, com um representante; Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), com um representante; Associação Comercial de Minas (ACM), com um representante.

⁷¹ Entrevista concedida por Antônia de Pádua.

[...] nesse período do Patrus começou a funcionar o Fundo e o Conselho como instância decisória, se reunindo mensalmente, com várias discussões passando por lá [...] Então, com o funcionamento do Conselho você vai notando que ele na verdade não atua muito como um fórum de gestão: não gere o Fundo totalmente, não tem informação nem conhecimento pra gerir o Fundo, que é uma coisa que está previsto lá na lei. [...] e aí tem uma questão política: se você não institui os conselhos enquanto instância principal pra tomar certas decisões, elas vão ser tomadas em outro lugar, porque decisões estão sempre sendo tomadas... [...] o ideal seria o Conselho cada vez mais assumir os papéis definidos na política habitacional pra ele, assumir cada vez mais a capacidade de decisão, de acompanhamento, de chancela dos gastos do Município na área habitacional, se capacitando, se estruturando... Esse papel não foi reforçado [...] Tentou-se fazer uma secretaria executiva pro Conselho mas ficou tudo na intenção... Eu acho que, na verdade, o sistema não foi reforçado (informação verbal)⁷².

O funcionamento do Conselho também, no primeiro momento, foi muito interessante, até porque não tinha dinheiro no Fundo, [...] e aí foi discutir as linhas mestras dos programas, as diretrizes da política... então, eu acho que no primeiro momento ele foi muito rico nesse sentido. Agora, o Conselho nunca conseguiu ter uma secretaria executiva, uma estrutura própria pra exercer o seu papel fiscalizador e controlador do Fundo. Nem no governo Patrus, porque [...] então o governo estava voltado mais pra essa construção dos programas políticos, e posteriormente por falta de interesse mesmo... Faltou capacidade pro movimento cobrar isso. Então eu acho que o funcionamento do Conselho, se pautou mais nas demandas mais imediatas da política municipal do que nas estratégias de longo prazo, o que o fragilizou [...] em vez de acumular pra ser um Conselho mais forte, mais combativo, mais decisivo, ao longo dos mandatos acontece exatamente o contrário... (informação verbal)⁷³.

[...] as reuniões com o conselho eram freqüentes, quer dizer, pelo menos tinha uma rotina... A periodicidade dela era mensal, e ela sempre acontecia, porque eu acho que no governo Patrus foi um governo de muita construção de política e de projeto, então tinha uma demanda muito grande pra essas discussões, tinha muitas discussões pra serem feitas, muito assunto... [...] isso tudo era pautado pra discutir no conselho... [...]. E tinha interesse também do governo que isso acontecesse... (informação verbal)⁷⁴

Até o final de 1996 o Conselho chega a aprovar nove resoluções, apresentadas sinteticamente no Quadro 6. A análise do conteúdo das resoluções auxilia na reconstituição da trajetória do Conselho nesse período e revela que, de maneira geral, com exceção da Resolução nº II que trata de um tema geral que é a Política Municipal de Habitação, as discussões são predominantemente voltadas para as ações referentes à linha de produção de novas moradias.

⁷² Entrevista concedida por Maurício Moreira.

⁷⁰ Entrevista concedida por Antônio Cosme Damiano.

⁷¹ Entrevista concedida por Cristina Magalhães.

Além disso, uma outra discussão que seguramente acontece dentro da mesma linha, embora não gere uma resolução, é sobre o Orçamento Participativo da Habitação, processo semelhante ao Orçamento Participativo voltado especificamente ao atendimento do movimento dos sem casa e que será detalhado no próximo capítulo deste trabalho. O Conselho discute a proposta de sua criação, em 1995, e, posteriormente, a cada processo anual de discussão pública, define que benefícios serão distribuídos e quais os critérios para sua distribuição.

Outro indício no sentido da não priorização de matérias relativas à linha de assentamentos existentes é o fato de o Programa Estrutural em Áreas de Risco, formatado ainda em 1994, não ser aprovado pelo Conselho. Da mesma forma, não são objeto de resolução do Conselho a metodologia de elaboração dos planos globais e da implantação da intervenção estrutural.

Quadro 6 – Resoluções do Conselho Municipal de Habitação – 1993 a 1996		
Nº da Resolução	Conteúdo	Data
I	Aprova o Regimento Interno do Conselho.	1994
II	Aprova a Política Municipal de Habitação.	Dezembro de 1994
III	Estabelece normas para o financiamento e concessão de subsídios aos beneficiários dos programas habitacionais desenvolvidos com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências.	Fevereiro de 1996
IV	Aprova os procedimentos para a operacionalização do processo de produção de moradias através do Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais e Lotes Urbanizados por Autogestão, no âmbito da Política Municipal de Habitação, conforme artigo 12 da Resolução II do CMH e define as normas para o seu desenvolvimento.	Agosto de 1996
V	Aprova os procedimentos para a operacionalização do processo de produção de moradias por co-gestão, no âmbito da Política Municipal de Habitação, conforme artigo 12 da Resolução II do CMH e define as normas para o seu desenvolvimento.	Agosto de 1996
VI	Aprova os procedimentos para a operacionalização do processo de produção de moradias através da gestão pública, no âmbito da Política Municipal de Habitação, conforme artigo 12 da Resolução II do CMH e define as normas para o seu desenvolvimento.	Agosto de 1996
VII	Aprova Planilha de Composição de Custos, para padronização da metodologia de apuração dos custos dos empreendimentos a serem financiados com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular pela URBEL.	Agosto de 1996
VIII	Estabelece normas para o enquadramento dos projetos habitacionais concluídos ou em desenvolvimento pela URBEL com recursos do Fundo	Agosto de 1996

	Municipal de Habitação Popular nas condições de financiamento estabelecidas pela Resolução III de 8 de Fevereiro de 1996 e dá outras providências.	
IX	Estabelece normas excepcionais para o financiamento e concessão de subsídios aos beneficiários do Programa Habitacional Autoconstrutor, desenvolvido com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências.	Agosto de 1996

Fonte: URBEL (1994, 1996)

Essa característica do funcionamento do Conselho nessa época pode significar que as lideranças das associações de moradores de favelas concentram sua participação nas instâncias regionais – fóruns do OP e as COMFORÇA, por exemplo - que discutem e fiscalizam a aplicação dos recursos municipais destinados às intervenções nesses assentamentos. No entanto, isso pode também ser considerado um indicativo de que o espaço do CMH é melhor apropriado pelo movimento dos sem casa, em função de um nível maior de organização que caracteriza essa modalidade do movimento por moradia. Essa última é a versão apresentada por uma importante liderança de favelas:

Um outro espaço importante, é o Conselho Municipal de Habitação, é um espaço que tem um caráter deliberativo, mas infelizmente, também num determinado período, por causa dessa organização mais efetiva, mais participativa dos grupos de sem casa, ele pautou sua discussão durante muito tempo só pra questão da nova construção. Então a gente ficou sem discutir políticas para vilas e favelas num período muito grande, que foi um prejuízo, apesar da gente manter aí o OP. Eu acho que, por exemplo, o recurso do OP deveria passar [...] por definição do Conselho de Habitação também, com essa característica de estar se priorizando obras em favelas, para você dar um tom mais global, mais de unificação, ou você discutir prioridade de fato... [...] Então o Conselho também é um espaço muito importante, ele é deliberativo, tem um papel de deliberar em cima dessa prioridade... (informação verbal)⁷⁵.

A rigor, no período abordado o Conselho não chega a exercer plenamente o papel de curador do Fundo Municipal de Habitação Popular a ele atribuído por lei. Na verdade, as despesas com a implementação da Política Municipal de Habitação são efetuadas por meio da autorização direta da Presidência do Conselho, por disposição legal um cargo exercido pela

⁷⁵ Entrevista concedida por Edinéia de Souza.

mesma pessoa que ocupa a Presidência da URBEL, dispensando a aprovação prévia pelo plenário. Esse procedimento, legítimo do ponto de vista legal, imputa a agilidade necessária à execução das ações. Entretanto, consolidar a atuação do Conselho no papel de curador do fundo teria sido fundamental para, ao mesmo tempo, reforçar seu caráter deliberativo e resguardar a transparência na gestão da Política Municipal de Habitação. Por outro lado, dois fatos amenizam esse questionamento: em primeiro lugar, a quase totalidade das despesas de investimento se referem a recursos cuja aplicação já vem para o Fundo definida em processos públicos de discussão, como o Fórum dos Sem Casa, o Orçamento Participativo e o Orçamento Participativo da Habitação, que serão descritos adiante; em segundo lugar, há, por parte da URBEL, a prática de promover a prestação geral de contas ao Conselho das despesas efetuadas.

No decorrer do segundo mandato do Conselho, iniciado em meados de 1996, já há uma reflexão no âmbito do movimento por moradia e de alguns dos partidos que compõem a Frente BH Popular, especialmente PT e PC do B, no sentido da necessidade de se garantir maior autonomia para essa instância e de ampliar o debate sobre a questão habitacional. As reflexões apontam para a criação de mais um elemento para integrar a composição do Sistema Municipal de Habitação, ou seja, uma conferência⁷⁶ que reúna a base dos segmentos representados no Conselho, promova a discussão da política habitacional de forma mais ampla e eleja os conselheiros do próximo mandato. Essa proposta, dentre outras relacionadas, por exemplo, à estruturação de uma secretaria executiva e ao fortalecimento da representação da sociedade civil no Conselho, figura num documento do Núcleo de Moradia Popular do PT.

⁷⁶ A realização de conferências para discussão de políticas setoriais urbanas e sociais torna-se uma prática usual nas administrações progressistas, como forma de ampliar a participação de segmentos sociais interessados ou envolvidos. A 1ª Conferência Municipal de Habitação realiza-se na gestão administrativa municipal seguinte, em 1998.

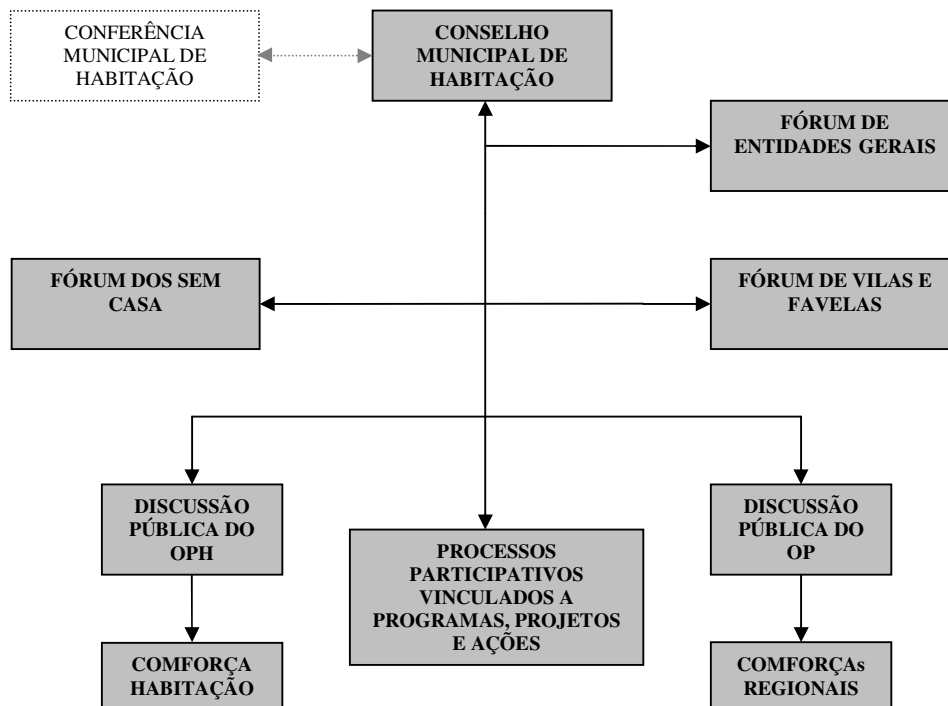
A implantação da Política Municipal de Habitação está, em grande parte, vinculada aos processos de discussão pública do orçamento municipal: no caso das intervenções em assentamentos existentes, o Orçamento Participativo (OP), processo coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e operacionalizado regionalmente pelas Administrações Regionais; no caso da produção de novos assentamentos, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), coordenado e operacionalizado diretamente pela URBEL. Tais processos estavam articulados à atuação do Conselho na medida em que cabe a esta instância definir os programas através dos quais os recursos discutidos seriam aplicados. Em se tratando do OPH a vinculação era maior por caber ao Conselho estabelecer que benefícios, e sob que forma de gestão, serão financiados com os recursos destinados ao atendimento do movimento dos sem casa. Tanto num processo quanto no outro cria-se as Comissões de Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), sendo que no caso do OPH é uma comissão única e no do OP são nove, uma para cada região da cidade. A atuação das COMFORÇA pode ser considerada complementar à do Conselho no que diz respeito à fiscalização da aplicação de recursos, ainda que seja voltada exclusivamente para o acompanhamento da execução do OP e do OPH. A descrição e análise desses processos serão feitas em tópicos do próximo capítulo deste trabalho.

Além dos mecanismos de participação já descritos, é importante registrar que há, também, a implementação de processos participativos vinculados aos diversos programas, projetos e ações da Política Municipal de Habitação, conforme representado de forma esquemática na Figura 7. Tais processos constituem-se de procedimentos implementados cotidianamente, por meio do trabalho de equipes técnicas da URBEL ou de serviços contratados, e que visam estimular e promover a participação direta das famílias beneficiárias através de atividades incorporadas à sua metodologia, tais como a criação de grupos de referência e a realização de

assembléias, reuniões, plantões de atendimento, pesquisas, cursos de capacitação, seminários, oficinas etc..

Um relatório gerencial da URBEL, datado de maio de 1996, faz um balanço das realizações relativas a esse tipo de processo ao longo daquela gestão, apresentando informações como: 33 grupos de referência constituídos e funcionando; 1.580 reuniões e 201 assembléias realizadas com moradores de favelas e conjuntos; 50 reuniões com coordenadores de núcleos do movimento dos sem casa. Pelos números, sem entrar no mérito da qualidade e da eficácia desses processos enquanto promotores da participação efetiva das famílias, constata-se a intensidade do trabalho realizado.

FIGURA 2 – INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO



Esse conjunto de instrumentos de democratização da gestão da Política Municipal de Habitação, constituído de conselho, fóruns, mecanismos de discussão pública do orçamento, comissões e processos participativos vinculados aos programas não chega a constituir um sistema, conforme sugere a Figura 02. Na verdade, a relação entre esses elementos acaba acontecendo na prática, de alguma forma, mas sem clareza de critérios e atribuições. Essa situação, observada com muita perspicácia por uma liderança entrevistada, gera algumas distorções, como a que é destacada em relação à ausência relativa de determinados temas na pauta do Conselho Municipal de Habitação, ou dificuldades de perceber a distinção de papéis, como no caso dos Grupos de Referência e das COMFORÇA Regionais:

Os espaços da COMFORÇA deveriam ser agregados às definições do Conselho, tinha que ter um canal de comunicação mais efetivo do Fórum de Favelas, do Conselho de Habitação e da COMFORÇA. Eu acho que tinha que ter, essa comunicação devia funcionar melhor, e não ficar solto do jeito que fica, pra você valorizar, inclusive, esses espaços públicos que a gente conseguiu construir aí. E pra que você amplie a discussão... (informação verbal)⁷⁷

Os Grupos de Referência, em certa parte, eles ocupam o papel que a COMFORÇA deveria fazer. Por que toda vez que a Prefeitura vai fazer uma obra em determinado lugar, é montado um Grupo de Referência, pra fiscalizar, ver o acompanhamento... Isso não é o papel da COMFORÇA?⁷⁸

Referindo-se ao período que começa com a gestão da Frente BH Popular, Navarro (2003) identifica como contribuições do sistema deliberativo da política habitacional de Belo Horizonte ao processo democratizador:

[...] a) ampliação e relativa consolidação de espaços de democracia direta e semidireta na deliberação da Política Habitacional; b) institucionalização da convivência – permeada dinamicamente pelo conflito, negociação, decisão da maioria ou consenso - de tais espaços institucionais inovadores com instituições tradicionais de poder governamental (executivo e legislativo municipal) e, como decorrência, a materialização de melhores condições para um maior controle social das ações estatais; c) consolidação de um sistema deliberativo descentralizado e participativo, uma questão fundamental para o enfrentamento dos atores sóciopolíticos elitistas e autoritários; d) disseminação de uma cultura efetivamente democrática de governo local e sua consolidação (ainda que inicial), propiciando

⁷⁷ Entrevista concedida por Edinéia de Souza.

⁷⁸ Entrevista concedida por Edinéia de Souza.

maiores e melhores chances em seu embate com os procedimentos e valores próprios da “velha” cultura autoritária e elitista (NAVARRO, 2003, p. 250).

Ainda segundo Navarro (2003), apesar das contribuições mencionadas, existem evidências da permanência de comportamentos típicos da velha cultura política de gestão urbana no Brasil na condução do processo deliberativo relativo à política habitacional em Belo Horizonte. Entretanto, os exemplos citados por ele nesse sentido se referem a gestões municipais que se seguiram à da Frente BH Popular, ou seja, vão além do período aqui analisado.

De maneira geral, conclui-se que o período estudado caracteriza-se por uma grande mobilização social em torno da participação na formulação da Política Municipal de Habitação, com destaque para o engajamento dos segmentos do movimento popular envolvidos com a questão:

Então eu vejo que aquele momento foi a fundação de tudo que hoje tem, e foi uma fundação bem feita, com muita participação, muita parceria. Eu acho que as pessoas que estavam naquele momento, algumas pessoas ouviam muito e levavam muito a sério o que a gente estava desejando fazer. Então eu acho que o governo do Patrus foi um exemplo, e até hoje as pessoas falam na cidade daqueles quatro anos que mudaram a história. Pra nós, do movimento por moradia, mudou a história, e por isso que a gente tem gás para continuar lutando contra as dificuldades (informação verbal)⁷⁹.

Para isso contribui, certamente, o grande número de instâncias e processos participativos instalados por iniciativa da URBEL, em sintonia com a diretriz do programa de governo no sentido da democratização da gestão pública. Entretanto, o aprofundamento do nível do controle público sobre a gestão da política habitacional fica prejudicado, por um lado em função da dependência dos representantes da população em relação à informação e à estrutura fornecidas pela URBEL em apoio ao exercício da participação, por outro lado pelo despreparo do movimento popular, principal interlocutor da URBEL, para exercer esse controle. Este

⁷⁹ Entrevista concedida por Antônia de Pádua.

parece ter sido o caso, por exemplo, do Conselho Municipal de Habitação, que, apesar de cumprir extensa pauta de discussões, não exerce efetivamente seu papel de curador do Fundo Municipal de Habitação Popular. O que fica, no entanto, é a inscrição da intensa interlocução entre poder público e movimento popular no dia a dia dessa construção inicial da Política Municipal de Habitação.

4.6 A Política Municipal de Habitação e a Legislação

Em termos de legislação urbanística a gestão da Frente BH Popular é marcada pelo processo de discussão e aprovação do Plano Diretor e da nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte⁸⁰, na seqüência do processo de elaboração e aprovação da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal. No conteúdo da lei que institui o Plano Diretor predomina fortemente a influência das propostas do movimento por reforma urbana e, nesse sentido, dá ênfase à definição da função social da propriedade e contempla destacadamente a questão habitacional, incluindo-a desde seus objetivos: “o acesso à moradia, mediante a oferta disciplinada de solo urbano. As diretrizes estabelecidas por esta lei para a política habitacional, de maneira geral, e para favelas, especificamente, estão em sintonia com o proposto pela Política Municipal de Habitação”, que, por sua vez, também se inspira no ideário da reforma urbana.

Como diretriz para o zoneamento da cidade, o Plano Diretor estabelece que deve-se identificar áreas nas quais, por razões sociais, haja interesse público em ordenar a ocupação - por meio de urbanização e regularização fundiária - ou em implantar programas habitacionais de interesse social, para as quais devem ser estabelecidos critérios especiais para o

⁸⁰ A lei que institui o Plano Diretor e a nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo são, respectivamente, a Lei nº 7165 e a Lei nº 7166, ambas aprovadas em 27 de agosto de 1996.

parcelamento, a ocupação e o uso do solo (BELO HORIZONTE, 1996). Essa diretriz resulta na criação das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), que o Artigo 12 da Lei nº 7166/96, que institui normas de parcelamento, ocupação e uso do solo no município de Belo Horizonte, divide em três categorias:

- I - ZEIS-1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e a sua integração à malha urbana;
- II - ZEIS-2, regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social;
- III - ZEIS-3, regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social (BELO HORIZONTE, 1996).

A ZEIS-1 destina-se a delimitar favelas e, na verdade, vem substituir o antigo Setor Especial 4 (SE 4), inserido no zoneamento municipal pela Lei nº 3532/83, que autoriza a criação do PROFAVELA. Sua regulamentação deve se dar por lei específica, viabilizando, desta forma, a necessária revisão dos parâmetros, critérios e procedimentos estabelecidos através da criação e regulamentação do PROFAVELA, respectivamente em 1983 e 1984. As inovações maiores são a criação da ZEIS-2 e da ZEIS-3. No caso da ZEIS-2 a expectativa é de que sua utilização em grande escala contribua para a ampliação da oferta de moradias para a população de mais baixa renda, tanto pela formação de uma reserva significativa de áreas com essa finalidade como, também, pelo estabelecimento de normas e parâmetros urbanísticos específicos, visando baratear a produção habitacional destinada a este segmento. Já a ZEIS-3 tornava viável, finalmente, a regularização urbanística dos conjuntos habitacionais irregulares que, até então, não podem ser delimitados como SE 4. Curiosamente, não é criada uma ZEIS destinada à delimitação de loteamentos clandestinos, que representam uma das principais alternativas utilizadas pela população de baixa renda para resolver seu problema de moradia e cuja regularização urbanística depende, ainda, da criação de instrumento que a viabilize.

Alguns outros instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor favorecem, direta ou indiretamente, a Política Municipal de Habitação. Entre eles está, por exemplo, a Transferência do Direito de Construir (TDC). O Plano Diretor prevê que os imóveis “destinados a implantação de programa habitacional de interesse social” podem originar a transferência do direito de construir. Objetivamente, isso significa a possibilidade de facilitar o processo de regularização fundiária de uma área particular ocupada por uma favela, por exemplo, através da doação do imóvel ao Município em troca da transferência do direito de construir. Outro instrumento que pode ser usado no sentido de viabilizar a implantação de ações da Política Municipal de Habitação é a Operação Urbana pois, segundo o Plano Diretor, a aplicação desse instrumento poderá envolver a implantação de programas habitacionais de interesse social. Um instrumento criado pelo Plano Diretor cuja aplicação está diretamente relacionada à política habitacional é o Convênio Urbanístico de Interesse Social, que viabiliza acordos de cooperação firmado entre o Município e a iniciativa privada para execução de programas habitacionais de interesse social, onde o proprietário da gleba situada em áreas destinadas a implantação de programas habitacionais pode autorizar o Município a realizar, dentro de determinado prazo, obras de implantação do empreendimento e receber, em troca, parte dos lotes ou unidades habitacionais produzidos (BELO HORIZONTE, 1996). Trata-se de um instrumento criado com a intenção de estimular a participação da iniciativa privada na ampliação da oferta de moradia para a população de baixa renda.

Sob a denominação de “mecanismos de intervenção urbana” o Plano Diretor prevê, em seu Artigo 74, a utilização de instrumento criado pela Constituição Federal, estabelecendo que:

[...] O Município deve exigir, nos termos fixados em lei específica, que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicar os mecanismos previstos no art. 182, § 4º, da Constituição Federal, respeitados os termos da lei federal que regulamente esse dispositivo e lhe dê eficácia. [...] O Imposto Predial e Territorial

Urbano - IPTU - Progressivo somente poderá ser aplicado nas áreas definidas em conformidade com o art. 55, em terrenos que tenham mais de 5.000 m² (cinco mil metros quadrados), salvo se a lei federal citada no caput fixar outro limite (BELO HORIZONTE, 1996).

Inserida no contexto de uma política fundiária mais ampla, a aplicação desse instrumento pode contribuir para viabilizar, a longo prazo, a ampliação da oferta de moradia através do combate à prática especulativa, que implica no encarecimento do imóvel urbano e, conseqüentemente, da produção habitacional, dificultando o acesso aos lotes urbanizados e às unidades habitacionais através do mercado convencional. Também pode representar a possibilidade de geração de insumos para a Política Municipal de Habitação a partir da aquisição de terrenos por meio da desapropriação com títulos da dívida pública, última etapa da aplicação do instrumento conforme previsto na Constituição Federal. Entretanto, os critérios estabelecidos no Plano Diretor para sua aplicação tornam restritas as possibilidades de utilização do instrumento.

Decorridos mais de cinco anos de sua criação pela Constituição Federal de 1988, o Usucapião Especial de Imóvel Urbano não chega a ser utilizado nos processos de regularização fundiária implementados pela Prefeitura até o início da administração da Frente BH Popular. A partir de então passa a ser priorizado como instrumento de regularização de áreas particulares ocupadas por favelas, chegando a ser firmado um convênio da URBEL com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMINAS), através de seu Serviço de Assistência Judiciária, principalmente com o objetivo de viabilizar o ajuizamento de ações de usucapião. Até o final da gestão são ajuizadas 1.447 ações de usucapião, um bom desempenho considerando a complexidade da operacionalização desse tipo de serviço.

Pelo fato de as leis que instituem o Plano Diretor e as novas normas de parcelamento, ocupação e uso do solo do Município serem aprovadas somente no final da gestão, a Política

Municipal de Habitação não se beneficia, durante o período abordado por este estudo, das inovações criadas no âmbito desses instrumentos. Isso, certamente, significa o adiamento de ações importantes, como a revisão do PROFAVELA, por exemplo, que só se viabilizam na gestão municipal seguinte.

5 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR

Este capítulo, como adianta seu título, pretende apresentar um panorama do momento inicial de implantação da Política Municipal da Habitação, contextualizado no governo da Frente BH Popular. Esse período, conforme mencionado antes, representa um momento extremamente rico tanto no sentido da formulação de políticas, planos, programas e projetos quanto de sua implantação, processos que acontecem de forma intensa, simultânea e vinculada. Considerando que a gestão da Frente BH Popular representa um marco na trajetória da administração pública municipal em Belo Horizonte, pode-se dizer que esse momento é também de transição entre formas distintas de governar, em que velhas práticas convivem com a construção de novas propostas. Para apresentar esse processo no âmbito da política habitacional o relato e a análise das ações implementadas está estruturado em dois tópicos principais, correspondentes às duas linhas de atuação previstas, ou seja, a de intervenções em assentamentos existentes e a de produção de moradias.

5.1 Linha de Atuação Referente a Assentamentos Existentes

A Política Municipal de Habitação prevê dois níveis de intervenção na linha de atuação referente a assentamentos existentes, sendo um mais profundo e estrutural, representado pelo Programa de Intervenção Estrutural, e outro de caráter mais pontual e emergencial, representado pelo Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes. Há uma diretriz no sentido de que as ações inseridas neste último programa (ou nível de intervenção) sejam tratadas como etapas do primeiro e se realizem de acordo com um planejamento global e integrado, envolvendo ao longo de todo o processo de intervenção a

participação das famílias beneficiárias (URBEL, 1996). Esse arranjo reflete uma estratégia que objetiva, por um lado, tornar mais eficaz a intervenção pública no sentido da melhoria efetiva das condições de moradia e, por outro, atender problemas críticos existentes nos assentamentos, num contexto de extrema limitação de recursos financeiros. Pode-se dizer, olhando o longo e tortuoso caminho que vem sendo percorrido por esse eixo da Política Municipal de Habitação até o momento, que se trata de uma estratégia acertada, cada vez mais consolidada. Estarei aqui abordando os primeiros passos desse caminho, com certeza os mais determinantes de toda essa trajetória.

O Programa de Intervenção Estrutural é efetivamente criado e batizado com esse nome e tem sua formatação desenvolvida a partir do conceito colocado na Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação, ou seja:

O Programa de Intervenção Estrutural promove transformações profundas num determinado núcleo habitacional, consistindo na implantação de sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação (URBEL, 1996).

O outro nível de intervenção não se materializa exatamente através de um programa denominado Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes, conforme o previsto na mesma Resolução, mas, naquele momento, através de duas vertentes de atuação que se enquadram no conceito de intervenções de caráter mais pontual ou emergencial: em primeiro lugar, a execução de obras pontuais de urbanização financiadas com recursos conquistados pelas lideranças do movimento de favelas no Orçamento Participativo, criado em 1994 como um processo de discussão pública da aplicação de parte dos recursos municipais destinados a investimentos, nos moldes do “modo petista de

governar”; em segundo lugar, a criação e implantação do Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR).

Em junho de 1996 é realizada em Istambul, na Turquia, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), que tem como temas a "adequada habitação para todos" e o "desenvolvimento de assentamentos humanos em um mundo em urbanização" (URBEL, 1996). O governo brasileiro, através da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento, escolhe dezoito experiências e as envia com seu aval à organização do evento para participar da seleção das 100 melhores práticas do mundo vinculadas ao objeto do evento, entre eles o PEAR e o Programa de Intervenção Estrutural⁸¹.

Uma dimensão dessa linha de atuação que merece ser comentada de forma destacada é a regularização fundiária. Desde a criação e regulamentação do PROFAVELA, em 1984, sua implantação se pauta pela execução de ações de regularização desarticuladas do processo de urbanização⁸² dos assentamentos, implicando na aprovação formal de parcelamentos tal como produzidos pela ocupação espontânea. Esse procedimento é aplicado em larga escala, chegando-se a 4.877 lotes titulados em áreas municipais até 1992⁸³, e resulta na consolidação de inúmeras situações urbanísticas inadequadas, principalmente do ponto de vista da acessibilidade e da salubridade. Diante desse quadro e por força das diretrizes da Política Municipal de Habitação aprovada pelo Conselho em 1994, o processo de regularização

⁸¹ Localmente, o mérito deste último programa é também reconhecido através do "Prêmio de Gentileza Urbana" do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, conquistado após o término da gestão da Frente BH Popular.

⁸² Urbanização aqui está no sentido de dotar determinado assentamento de condições adequadas de, no mínimo, acessibilidade, salubridade e segurança através da execução de intervenções tais como: implantação de sistemas adequados de vias, saneamento, fornecimento de energia elétrica e iluminação pública; implantação ou tratamento adequado de espaços públicos como, por exemplo, praças e largos, inclusive com instalação de mobiliário urbano; obras de contenção que se façam necessárias à estabilização do solo.

⁸³ Apesar de ter sido autorizada sua criação por lei já em 1983, a regulamentação do PROFAVELA e a delimitação dos assentamentos como SE 4 só se dá em 1984, quando, então, tem início sua operacionalização efetiva e em 1996 são efetuadas as primeiras titulações.

fundiária passa a integrar o conjunto de ações desenvolvidas no âmbito da Intervenção Estrutural.

Na prática, esse redirecionamento representa a suspensão dos processos de regularização fundiária tal com realizados até então e, conseqüentemente, tem como repercussão a queda brusca no ritmo de titulação. Ao longo da administração da Frente BH Popular são efetivadas apenas 555 titulações em áreas municipais, constituídas por casos de resolução de pendências de antigos processos e da regularização de partes de assentamentos cujo nível de urbanização é avaliado pela equipe técnica como adequado e suficiente no mínimo do ponto de vista da acessibilidade, salubridade e segurança. No que diz respeito às áreas de propriedade particular é inaugurada uma prática também recomendada pela Política Municipal de Habitação: a aplicação do Usucapião Especial de Imóvel Urbano, instrumento criado pela Constituição de 1988 e nunca utilizado anteriormente em processos de regularização fundiária implementados pela Prefeitura, sendo que ao final da gestão estão ajuizadas 1.447 ações (URBEL, 1996).

Segundo documento elaborado pela URBEL para subsidiar os trabalhos do 4º Seminário de Governo, realizado em maio de 1996, são 115 os assentamentos com algum tipo de intervenção de urbanização ou regularização fundiária durante o governo da Frente BH Popular, representando 63,69% do universo total de favelas e conjuntos habitacionais existentes. Neste tópico será descrita, a seguir, a trajetória de implantação dos principais programas e ações - o Programa de Intervenção Estrutural, as intervenções em favelas aprovadas no Orçamento Participativo e o Programa Estrutural em Áreas de Risco - que representam o início da consolidação da linha de atuação referente a assentamentos existentes da Política Municipal de Habitação.

5.1.1 Programa Estrutural em Áreas de Risco

O governo da Frente BH Popular começa num janeiro chuvoso e, pela inexperiência da equipe da nova administração e, também, por não haver na Prefeitura uma estrutura adequada para enfrentar o problema de atendimento emergencial à população moradora de áreas de risco, o saldo do período são centenas de famílias desabrigadas.

[...] no início do governo nós tiramos 500 famílias, em torno disso, quando Patrus assumiu o governo, num período chuvoso pesado e sem o procedimento pré-determinado. As pessoas agiram por impulso e acabaram removendo mais famílias do que deviam e, como não tinha nenhum método [...], essas áreas praticamente terminaram reocupadas (informação verbal)⁸⁴.

Parte dessas famílias retorna à moradia de origem ou aloja-se em casas de parentes e amigos e as restantes são abrigadas inicialmente em escolas e depois remanejadas para o abrigo Pompéia – alojamento desativado cedido pela Construtora Andrade Gutierrez, localizado na região Leste, adaptado pela Prefeitura para funcionar como abrigo equipado com alojamentos individuais para 109 famílias - e dois acampamentos. Essa solução é encontrada pela equipe da Prefeitura diante da determinação do Prefeito no sentido de não utilizar os abrigos disponíveis na época, na verdade galpões onde as famílias permanecem em condições muito promíscuas, sem o mínimo de privacidade.

Na verdade, a primeira chuva do governo Patrus estremeceu todo mundo. Nós tínhamos definido, claro, entre os 16 pontos do programa de governo, que para galpão nós não levaríamos os desabrigados de jeito nenhum. Existiam dois galpões que o Ferrara utilizava pra reassentamento provisório, naquela condição de colocar os desabrigados em escola, da escola para os galpões, e lá era uma promiscuidade... A gente visitava aqueles galpões e ficava assim... Tinha um no Mariano de Abreu e outro no Jatobá: era horrível... Nós fizemos vistoria lá inclusive antes do Patrus ganhar a eleição e no programa de governo teve um ponto lá que era criar um programa de área de risco, não sabíamos como não, mas estava escrito lá [...]:

⁸⁴ Entrevista concedida em 09 de junho 2005 pelo engenheiro Claudius Vinicius, integrante da equipe do PEAR na gestão da Frente BH Popular e, posteriormente, seu coordenador. Atual presidente da URBEL.

elaborar uma proposta para programa de área de risco. E aí, nós, até fui eu mesmo, inventei a tais barracas... (informação verbal)⁸⁵.

Os acampamentos são instalados em duas áreas: uma na Região Nordeste, de propriedade municipal, onde é instalado o Acampamento Nova Floresta com 21 famílias alojadas em barracas de lona do Exército; outra, também na Região Nordeste, cedida pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, onde é instalado o Acampamento CBTU, com 113 famílias alojadas em barracas de lona preta. Quatro meses após a instalação do Acampamento CBTU a área é requisitada por essa companhia, sendo necessário remanejar as famílias para outro acampamento instalado às pressas em área de propriedade da Companhia dos Distritos Industriais – CDI, na Região do Barreiro, que recebe o nome de Acampamento Jatobá IV. No novo acampamento as famílias são alojadas em barracas do Exército, o que significa uma melhoria em relação às condições originais. Mesmo assim, a precariedade da vida em acampamento faz com que, no processo de mudança, várias famílias vão morar em casas de parentes, reduzindo para 74 o número de barracas (URBEL, 1996).

A preocupação com as áreas de risco já existe desde a campanha, em especial com relação à Vila São José, Lixão e Taquaril, três assentamentos que sempre são apontados como exemplo de situação crítica, e aparece com destaque nas propostas do programa de governo. Entretanto, com certeza o problema dos desabrigados das chuvas daquele verão contribui para colocar efetivamente a questão das áreas de risco como prioridade na agenda do governo da Frente BH Popular.

A partir da definição de que essa questão seria prioridade de governo, começa em julho de 1993 uma iniciativa pioneira na história da cidade que consiste no levantamento da situação das áreas de risco em Belo Horizonte, com a coordenação da URBEL e o envolvimento de

⁸⁵ Entrevista concedida por Carlos Medeiros.

outros órgãos da Prefeitura. O trabalho inclui levantamento de dados disponíveis obtidos internamente à Prefeitura e junto ao Corpo de Bombeiros – dados sobre ocorrências e sobre as áreas a serem avaliadas, tais como cartas planialtimétricas, fotografias aéreas, cartas geológicas, relatórios da URBEL sobre vistorias e atendimentos realizados anteriormente - assim como vistorias de campo e laudos técnicos, realizados por equipes de geólogos e engenheiros (URBEL, 1995).

Esse trabalho inicial consiste na delimitação das áreas de risco⁸⁶, na identificação e classificação das situações de risco nelas incidentes e no dimensionamento do número de famílias atingidas. A grande maioria das favelas do Município ocupa áreas problemáticas, sendo as situações mais comuns a ocupação em encostas com declividade acentuada, gerando risco de escorregamento, ou em baixadas inundáveis, gerando risco de inundação e solapamento. Em todos os casos, “A ação antrópica tem papel fundamental no processo de desequilíbrio do meio físico” aliada ao “tipo de terreno (solo/rocha) e às feições morfológicas dominantes que favorecem o surgimento de áreas de risco” (URBEL, 1995, p. 11). A classificação das situações de risco é feita em função do nível de incidência, a partir de critérios de hierarquização que consideram o tipo, o local e o estágio evolutivo do processo destrutivo predominante⁸⁷.

⁸⁶ Segundo informação da geóloga Cláudia Sanctis, fornecida em entrevista concedida em 23 de junho de 2005, é elaborada anteriormente, no início de 1993, a carta de geotécnica do Município para subsidiar os estudos para o Plano Diretor. Esse trabalho é realizado pelo Instituto de Geociências da UFMG e inclui a elaboração de um mapa de predisposição ao risco.

⁸⁷ Nível IV (correlato ao risco iminente): Nestas áreas o processo destrutivo encontra-se em adiantado estágio evolutivo, considerando-se evidências e indícios claros de seu avançado desenvolvimento, com a possibilidade de destruição imediata de moradias, não sendo necessária a observação do registro das chuvas elevadas em termos de duração ou intensidade; Nível III (correlato ao alto risco): Nesta situação observa-se que o processo destrutivo está instalado, constatando-se indícios de seu desenvolvimento e a possibilidade de destruição de moradias em curto espaço de tempo. É possível o acompanhamento evolutivo do processo destrutivo na área, podendo ocorrer evolução (na situação de instabilidade) rápida com uma chuva mais intensa e/ou de longa duração; Nível II (correlato ao médio risco): São áreas onde os processos destrutivos encontram condições potenciais de desenvolvimento, constatando-se condicionantes físicas predispostas ao risco e/ou indícios iniciais do desenvolvimento do processo; Nível I (correlato ao baixo risco): São locais onde a observação de campo não detectou indícios de instabilização aparentes, sendo consideradas áreas estáveis no momento da análise (URBEL, 1995, p. 7).

Em 1993 são avaliadas 124 áreas ao todo e o resultado do trabalho aponta 75.868 famílias em situação de risco, das quais 1.264 sob risco iminente e outras 7.647 sob alto risco concentradas em 45 favelas. Esse levantamento é revisado em 1995, resultando na identificação de 5.428 famílias vivendo em situação de risco iminente e outras 9.430 em situação de alto risco, o que significa 14.856 famílias, ou aproximadamente 15% da população moradora de favelas, em grave situação de risco (URBEL, 1995). A ampliação do número de famílias identificadas entre os dois levantamentos se dá principalmente, por um lado, pela incorporação de dados sobre o Taquaril, que na época do primeiro levantamento não é incluído por ser objeto de um estudo mais aprofundado para subsidiar um plano urbanístico, e, por outro lado, em decorrência do aperfeiçoamento da metodologia de avaliação e do amadurecimento técnico da equipe da URBEL após quase dois anos de experiência no enfrentamento da questão do risco.

O Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo S/A (IPT), que já vem fazendo trabalhos nessa área junto a outras prefeituras do país, como Santos, por exemplo, é contratado no final do ano de 1993 com o objetivo de assessorar a equipe da URBEL na consolidação do diagnóstico da situação das áreas de risco da cidade, baseado no levantamento realizado, assim como na formulação de uma política de enfrentamento desse problema. O primeiro produto desse trabalho é a elaboração de um plano de atendimento a emergências em encostas, implantado em caráter preliminar naquele mesmo ano ao longo do período chuvoso que vai do final do ano de 1993 ao início de 1994 através de “ações integradas de remoção, abrigo, concepção e execução de obras emergenciais, acompanhamento de parâmetros pluviométricos, vistorias e ações informativas e de capacitação de lideranças” (IPT, 1993, p. 14). O resultado imediato é muito positivo, como pode-se constatar pelo depoimento abaixo:

Daí, o governo, sensatamente, percebeu que precisava de um método pra lidar com esse problema, não podia ficar ao sabor da temporada de chuva. Então foi desenvolvido um método, um programa. No primeiro ano que o programa trabalha ele faz 60 remoções, que passa a ser a média anual do programa: 60, 50 remoções, em torno disso. Então o próprio método, a própria existência do método já faz com que a Prefeitura trate a questão de forma mais tranqüila, mais serena, sem causar pânico... Porque as reações do primeiro ano de governo foram totalmente motivadas pelo pânico [...] eu acho que o grande ganho para o governo, para o movimento, foi a existência de um método de tratamento da questão. E isso orienta a ação, é super importante. [...] quando a Prefeitura contratou a consultoria pra desenvolver o programa, só existia no Brasil uma localidade que possuía uma experiência próxima, que era em Santos, que tinha um programa de área de risco em morros, pois eles tinham um problema sério com isso. De certa forma, veio de lá uma concepção de intervenção, mas foi sendo moldado aqui a partir do que o diagnóstico tinha apontando pra nós. Nossa escala era muito maior que a de Santos. Algumas respostas que eram dadas lá não podiam ser dadas aqui. Enquanto eles trabalhavam com mais comodidade com remoção e reassentamento, nós trabalhávamos o mínimo possível de reassentamento. Nós tínhamos 15 mil famílias em áreas de risco, então tínhamos que trabalhar com remoção mas não podíamos fazer isso de uma vez só. Então a gente trabalhava com a concepção de que em alguns casos as famílias iam ser removidas e em outros iam permanecer e nós iríamos tentar contornar a situação dentro da própria área. O programa era uma coisa muito nova, [...] e eu percebi que o próprio movimento (popular) solicitava uma solução, alguma coisa para se trabalhar, alguma ferramenta (informação verbal)⁸⁸.

No desenvolvimento do processo de construção de uma política específica para orientar o enfrentamento do problema do risco em Belo Horizonte é elaborado, com o apoio da consultoria do IPT, o Programa Estrutural em Áreas de Risco⁸⁹, cujo nome já sinaliza uma abordagem mais profunda da questão para além da atuação de caráter emergencial. O programa propõe-se a atuar em níveis diferenciados, envolvendo ações de curto, médio e longo prazo, e tem como principais eixos: o Plano de Atendimento Emergencial (PAE), o Plano de Mobilização Social e o Plano de Obras.

O PAE, como o nome sugere, prevê ações de caráter emergencial tais como acompanhamento do índice pluviométrico, atendimento a solicitações da população, vistorias técnicas, execução de obras emergenciais, remoção e abrigo temporário de famílias assim como

⁸⁸ Entrevista concedida por Caludius Vinícius.

⁸⁹ É importante registrar também o apoio prestado a esse trabalho pelo geólogo Edésio Teixeira de Carvalho, ex professor do Instituto de Geociências da UFMG.

acompanhamento de seu retorno ou reassentamento, quando for o caso. A vigência do PAE dura todo o período chuvoso, que se estende de outubro a março, e seus objetivos são “diminuir a probabilidade de ocorrência de mortes nas áreas de risco e propiciar um socorro mais efetivo às vítimas de acidentes naturais” (URBEL, 1995, p. 169), de forma a melhorar as condições de convivência da população dessas áreas com o risco. A operacionalização do PAE envolve o trabalho articulado de diversos grupos constituídos por representantes de órgãos públicos municipais e estaduais e se desenvolve em três níveis diferenciados de prontidão: o Estado de Observação, implantado durante toda a vigência do PAE; o Estado de Atenção, decretado quando a precipitação pluviométrica atinge um valor acumulado de 50 mm de chuvas em três dias consecutivos; o Estado de Alerta, decretado quando os indícios de instabilidade indicam o perigo de destruição de moradias. Os quadros 7 e 8, apresentados a seguir, mostram respectivamente as ações que são desenvolvidas em cada estado de prontidão e as atribuições que cabem a cada grupo.

Quadro 7 – Estados de Prontidão e Ações do PAE	
Estados	Ações
Observação	<ul style="list-style-type: none"> . acompanhamento diário dos índices pluviométricos e previsão meteorológica . avaliação da precipitação acumulada . realização de vistorias de campo rotineiras para monitoramento e mapeamento das áreas de risco . contato permanente com a população . desenvolvimento de projetos e a execução de obras emergenciais
Atenção	<ul style="list-style-type: none"> . vistorias de campo em áreas de risco iminente para monitoramento e avaliação da evolução da situação
Alerta	<ul style="list-style-type: none"> . remoção preventiva de famílias que se encontram em situações críticas que representem risco de vida . abrigo das famílias removidas até seu retorno em segurança ou encaminhamento para reassentamento

Fonte: URBEL, 1995.

Quadro 8 – Atribuições dos Grupos de Trabalho		
Grupos	Composição	Ações
Executivo (coordenado pela URBEL)	Gabinete do Prefeito / Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social-SMDS, de Abastecimento-SMAB, de Meio Ambiente-SMMA, de Educação-SMED, de Planejamento-SMPL e de Governo-SMGO / Superintendências de	<ul style="list-style-type: none"> . coordenar o Programa Estrutural de Áreas de Risco . articular os diversos órgãos envolvidos . determinar a execução de ações pelos demais grupos

	Desenvolvimento da Capital-SUDECAP e de Limpeza Urbana-SLU / Comissão Municipal de Defesa Civil-COMDEC	
Plantão (coordenado pela COMDEC)	SUDECAP / URBEL	<ul style="list-style-type: none"> . manter plantão diário . receber solicitações da população . realizar vistorias de campo . notificar e remover famílias em risco
Remoções (coordenado pela SMGO)	COMDEC / Administrações Regionais-AR da SMGO / URBEL / SUDECAP / Corpo de Bombeiros	<ul style="list-style-type: none"> . realizar remoção de famílias para abrigos . acionar o Grupo de Intervenções para recuperação dos danos
Abrigo (coordenado pela SMDS)	COMDEC / URBEL / SMSA / Secretaria Municipal de Cultura-SMC	<ul style="list-style-type: none"> . receber temporariamente as famílias encaminhadas pelo Grupo de Remoções . desenvolver o acompanhamento social das famílias abrigadas . gerenciar os abrigos da Prefeitura
Mobilização Social (coordenado pela URBEL)	AR / Corpo de Bombeiros / SMMA / SLU	<ul style="list-style-type: none"> . acompanhar vistorias juntamente com o Grupo de Engenheiros e Geólogos . acompanhar a remoção e o retorno das famílias . promover ações educativas, de mobilização e de participação popular visando informar, sensibilizar e conscientizar a população moradora de áreas de risco e a população em geral sobre a questão do risco . implantar os Núcleos de Defesa Civil-NUDEC nas áreas de risco . viabilizar a produção de material educativo e informativo sobre as áreas de risco e o PEAR
Engenheiros e Geólogos (coordenado pela URBEL)	Equipe de engenheiros e geólogos da URBEL	<ul style="list-style-type: none"> . avaliar e atualizar o quadro da situação de risco no Município através de vistorias . realizar vistorias de rotina, de monitoramento e emergenciais durante o período chuvoso . indicar obras paliativas e emergenciais visando a diminuição das situações de risco e o retorno das famílias desabrigadas . acompanhar diariamente os índices pluviométricos do Município e da previsão meteorológica . apoiar o Grupo de Mobilização Social
Intervenções (coordenado pela URBEL)	SUDECAP / SLU	<ul style="list-style-type: none"> . executar obras emergenciais indicadas pelo Grupo de Engenheiros e Geólogos

Fonte: URBEL, 1995.

O PAE sempre é a parte do Programa Estrutural em Áreas de Risco com maior visibilidade, não somente pela cobertura que a imprensa normalmente dá a essa questão no período chuvoso mas principalmente pela grande articulação institucional que sua operacionalização demanda, como fica claro ao se observar o Quadro 8. Pode-se dizer que durante o governo da Frente BH Popular, o PAE é o programa que mais contribuiu para o atendimento da diretriz metodológica da Política Municipal de Habitação no sentido de atuar de forma integrada, nos

níveis interinstitucional e interdisciplinar, com as áreas de atuação que apresentem interface com a questão habitacional (URBEL, 1996). Certamente favorece essa disponibilidade dos órgãos para a ação integrada o fato de o Gabinete do Prefeito estar representado na composição do Grupo Executivo, que efetivamente funciona conforme a proposta formulada.

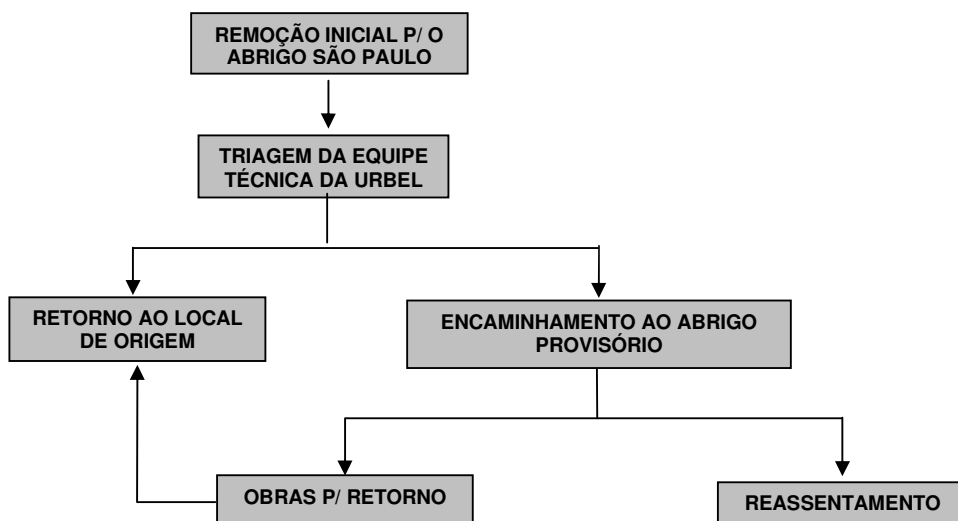
Entre os avanços introduzidos pelo PAE está a construção de dois abrigos da Prefeitura: o Abrigo Pompéia, com capacidade para 100 famílias, e o Abrigo Granja de Freitas, com capacidade para 144 famílias. Além de representarem uma ampliação significativa da capacidade de alojamento instalada, já que anteriormente a única alternativa vinha sendo o Abrigo São Paulo, da Sociedade São Vicente de Paula, os novos equipamentos oferecem condições mais dignas pois contam com instalações individuais por família e com guarda móveis, o que contribui para amenizar o trauma causado pela remoção, ainda que temporária. Deixava a desejar o fato de os dois abrigos se localizarem na Região Leste, implicando, para a maioria das famílias, no deslocamento de uma região para outra da cidade e conseqüentemente no agravamento dos transtornos decorrentes da remoção. Outro fator que representa um agravante da situação é a longa permanência nos abrigos no caso das famílias que, em função da avaliação técnica do Grupo de Engenheiros e Geólogos, estão impedidas de retornar para sua moradia de origem e ficam aguardando reassentamento. Isso resulta não só em maior gasto da Prefeitura com manutenção dos alojamentos e acompanhamento social como também dificulta a retomada do ritmo normal de vida das famílias, que de alguma forma são mantidas sob certa tutela da administração pública.

Pelo alto custo social e financeiro que representam, uma das diretrizes mais observadas no âmbito do PEAR é a de evitar ao máximo as remoções definitivas, indicada somente em último caso a partir de avaliação criteriosa. O fluxo do atendimento emergencial, portanto, é

cercado de cuidados, como apresentado de maneira geral na Figura 3 e no texto reproduzido a seguir:

Se os indícios de instabilidade indicarem o perigo de destruição de moradias, decreta-se o Estado de Alerta. Nesse estado, é feita a remoção preventiva, para abrigos temporários, dos moradores que se encontram em risco de vida. [...] Após as chuvas, as equipes da URBEL fazem novas vistorias nos locais onde ocorreram remoções. O retorno dos moradores só é autorizado se forem constatadas condições mínimas de segurança. Se para possibilitar o retorno for necessária a implantação de obras emergenciais, a URBEL executa, em conjunto com os próprios moradores, obras de recuperação total ou parcial de moradias ou obras emergenciais de proteção. Se não for possível garantir as condições mínimas de segurança, os moradores não são autorizados a retornar para suas antigas casas, sendo encaminhados para o programa de produção de moradias da URBEL (URBEL, 1996, p. 170).

FIGURA 3 – FLUXO OPERACIONAL DE REMOÇÕES/REASENTAMENTOS



O balanço das ações realizadas através do PAE durante o governo da Frente BH Popular é significativo, principalmente se for considerado que se tratava do início do processo de implantação do programa. Ao todo, são executadas 265 obras emergenciais em 67 favelas, incluindo: “[...] recuperação parcial ou total de moradias, drenagem de águas pluviais, restauração de ligações domiciliares de esgoto, contenção de pequenos taludes, recuperação de acessos, proteção de margens de córregos e limpeza de córregos e de galerias de águas

pluviais” (URBEL, 1996, p. 170). O número total de famílias oriundas de áreas de risco alojadas em abrigos e acampamentos de 1993 a 1996 é de 268, sendo que, dessas, 81 retornam à moradia de origem e as demais são reassentadas em quatro conjuntos habitacionais construídos pela Prefeitura: o Conjunto Esperança, cuja construção é finalizada ainda na gestão da Frente BH Popular, e os Conjuntos Milionários, Ipiranga e Goiânia, que se encontram em construção ao fim da mesma gestão (URBEL, 1996).

O Plano de Mobilização Social representa um eixo fundamental para o enfrentamento do problema do risco e tem como objetivo principal divulgar informações sobre o PEAR, conscientizar, mobilizar e estimular a organização da população moradora de áreas de risco de forma a garantir sua adesão e participação nas ações do programa. As atividades realizadas incluem reuniões e ações educativas promovidas pelas equipes da URBEL envolvendo as famílias moradoras de áreas de risco, ocasião em que são divulgadas as ações implementadas pela Prefeitura através do PEAR assim como são abordadas as principais causas do risco, as formas de reconhecimento das situações de risco e as ações preventivas mais adequadas. É parte importante do trabalho o incentivo à formação de Núcleos de Defesa Civil por assentamento, mecanismos que ajudam a ampliar a abrangência da ação do Programa Estrutural em Áreas de Risco e facilitam a interlocução entre moradores e Prefeitura. São constituídos por moradores treinados pela Prefeitura e pelo Corpo de Bombeiros para atuarem como agentes de defesa civil. Como instrumentos de informação e divulgação são produzidos cartilhas e um jornal mural, distribuído nos pontos de referência dos assentamentos e seu entorno. Por último, integra também o Plano de Defesa Civil o apoio e incentivo ao trabalho de mutirão como forma de agilizar a execução das obras emergenciais (URBEL, 1996).

O Plano de Obras tem como objetivo a eliminação de situações de risco nas favelas através da execução de obras estruturantes, concebidas de acordo com o contexto específico de cada assentamento. São priorizadas 36 favelas com 88 setores que apresentavam situações críticas de risco para serem incluídas no Plano, sendo utilizados para isso critérios que consideram a relação entre o custo e o benefício de cada intervenção. É também estabelecida uma ordem de prioridade entre as 36 favelas, de modo a adequar o Plano à disponibilidade de recursos municipais ou captados externamente (URBEL, 1996).

Finalmente, o Programa Estrutural em Áreas de Risco considera também a alternativa de remoção total de um assentamento no caso de favelas cujo problema de risco inviabilize completamente a ocupação residencial. Durante a gestão da Frente BH Popular a única experiência nesse sentido é a remoção da Vila dos Milagres, que faz parte do Aglomerado Morro das Pedras, na Região Oeste, e se desenvolve sobre um terreno que serviu como um depósito de lixo até a década de 70, utilizado sem observar nenhum critério técnico de tratamento e compactação. A utilização inadequada e posterior ocupação resulta numa favela que apresenta risco não só de escorregamento mas também de ocorrências de incêndio, em função do gás produzido pela decomposição do resíduo sólido ali depositado, além das condições de extrema insalubridade.

Diante desse quadro, a equipe técnica recomenda a remoção total e o governo decide priorizar o empreendimento e investir recursos municipais para financiar de imediato a operação de remoção, reassentamento e tratamento da área remanescente. A área desocupada é destinada à implantação de um parque incrustado no Aglomerado Morro das Pedras, opção acertada uma vez que essa é a proposta das comunidades do entorno pelo fato de a região ser carente de grandes equipamentos públicos de lazer. O Parque do Lixão, como passa a ser chamado,

recebe uma infra-estrutura que incluía, além das instalações tradicionais, todo um sistema de drenagem do gás e do chorume produzidos pelo lixo depositado além de contenções adequadas para a estabilização da massa de resíduos sólidos e equipamentos leves para eliminar o perigo de escorregamento. Ou seja, destinação e concepção adequadas. O projeto é elaborado mas a obra é implantada parcialmente por falta de recursos para finalizá-la, embora esteja garantida a execução da infra-estrutura básica.

A questão do reassentamento de famílias removidas de áreas de risco mostra ser um dos grandes desafios do Programa Estrutural em Áreas de Risco. Em primeiro lugar, a fragilidade social que caracteriza o público atendido pelo programa – evidenciada, até mesmo, pelo simples fato de a família morar numa área de risco, pois isso não acontece por opção mas sim pela impossibilidade de melhor alternativa – representa, por si só, um grande dificultador do processo de remoção e reassentamento, já que trata-se geralmente de grupos de famílias que apresentam alto índice de incidência de problemas como, por exemplo: alcoolismo, uso de drogas e violência doméstica; grande dificuldade de inserção no mercado de trabalho; envolvimento com processos de marginalidade. Em segundo lugar, a alternativa de produzir conjuntos habitacionais para reassentamento implica em prazos longos de permanência nos abrigos por parte das famílias, o que agrava ainda mais a condição de fragilidade já existente. Em terceiro lugar, trata-se de uma ação operacionalmente complexa e onerosa para a administração pública. Sendo assim, esse aspecto já é objeto de reflexão ao final do governo da Frente BH Popular no sentido de buscar outras alternativas mais adequadas.

Outra reflexão que se coloca ao longo da formulação e da implantação inicial do PEAR diz respeito à constatação de que, para aumentar a eficácia do enfrentamento do problema das áreas de risco, há necessidade de se implantar um serviço de manutenção permanente e ágil da

infra-estrutura instalada nas favelas da cidade. A execução de obras emergenciais atende a demandas muito pontuais e localizadas, focadas nos elementos responsáveis diretamente pela situação de risco, enquanto que uma ação preventiva abrangente pode ser mais eficaz para interromper a evolução de processos destrutivos no seu início. Outra constatação que já existia era de que parte da demanda de manutenção se deve ao uso inadequado dos equipamentos por parte dos moradores, como por exemplo o entupimento de redes de drenagem de águas pluviais e de esgotamento sanitário em função de materiais sintéticos lançados em bocas de lobo e vasos sanitários. Portanto, para evitar situações como esta torna-se conveniente aliar à manutenção uma ação educativa. Há algumas tentativas de formulação de propostas no sentido de criar um serviço de manutenção - que, conceitualmente, se enquadra, assim como o Programa Estrutural em Áreas de Risco, no que se denomina de “Intervenções Pontuais” na Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação – mas nenhuma delas chega a ser implementada durante a gestão da Frente BH Popular.

Fica claro também nesse estágio inicial de implantação do Programa Estrutural em Áreas de Risco que o investimento na mobilização e no apoio à organização da população alvo é essencial para ampliar a abrangência de atendimento e a eficácia do programa, especialmente no que diz respeito à criação de Núcleos de Defesa Civil. O Plano de Mobilização Social não se destaca muito nesse primeiro momento até mesmo em função da ênfase dada ao aspecto técnico, principalmente através do investimento no conhecimento da realidade das áreas de risco e na formulação de critérios e procedimentos para o programa, que sem dúvida se faz necessário. Entretanto, em função disso acontece inclusive um certo descolamento do Programa Estrutural em Áreas de Risco em relação às lideranças de favelas, que não se apropriam de imediato da nova proposta tanto quanto o desejável. Entretanto, recebem muito

bem a criação do programa, até mesmo por representar uma resposta a uma antiga reivindicação do movimento:

[...] o programa foi muito bem aceito pelas lideranças. Eles foram muito generosos e jogaram todo o apoio para o programa. [...] O movimento social, hoje principalmente, e desde o primeiro momento, se mostrou um aliado do programa... Não existia antes um governo que quisesse tocar nesse tema, ou discutir as áreas de risco [...] e nós sistematizamos uma ação para essas áreas. [...] Nos fóruns ele (o PEAR) foi apresentado de uma forma geral discutido, ainda que às vezes por partes e umas questões mais práticas... Claro que na elaboração do modelo o movimento participou pouco, [...] ele acabou saindo com um componente técnico pesado devido à própria falta de discussão do tema no meio do movimento e dos técnicos também, porque pouca gente discutia isso. [...] Tanto que ele custou a ser apresentado no próprio Conselho... Mas ele foi aos poucos sendo colocado para o movimento popular [...] e o movimento influencia na medida em que ele apresenta demandas outras que o programa não consegue atender. Na verdade, todos esses avanços que o programa vem tendo desde sua criação inicial até hoje foram provocados por demanda apresentados pelo movimento... (informação verbal)⁹⁰

Antes dessa administração a situação era calamitosa, porque não existia um plano. Começava a chover, caía casa, morria gente... [...] Eu sei que era uma loucura total, era barro puro, as famílias [...] tinham que ser removidas, ficavam na rua, na casa de parentes, não tinha um atendimento. Eu acho que na época o único lugar que recebia famílias, quando a gente conseguia mandar, era o abrigo São Paulo. Esse atendimento [...] foi construído na administração do Patrus, se humanizou. [...] Aí a gente construiu essa política de atendimento do risco, me lembro do primeiro fórum de vilas e favelas, que foi em 93 também. Essas coisas todas foram discutidas no primeiro ano da administração do Patrus, nós temos a matéria que saiu no jornal... [...] Aí, o primeiro local que foi montado foi um abrigo. [...] Tinha o quarto individual mas o banheiro era tudo coletivo, tudo construído de taboa, mas já era um local de referência pra você procurar abrigo e socorro, porque antes não tinha. A URBEL que foi criada na administração ainda antes do Ferrara pra atender vilas e favelas, não tinha resposta pra atender, não tinha nada. Quando começava o período de chuva... (até hoje eu sou apavorada, eu odeio chuva, morro de medo, tenho pavor). [...] E com essa política, com essa discussão, e com a participação das comunidades de favelas... [...] Aí, nesse primeiro ano de governo, é importante colocar a mudança radical do atendimento da URBEL. [...] A URBEL passou a fazer o papel mesmo de atender as áreas mais carentes da cidade, as vilas, as favelas (informação verbal)⁹¹.

Juntamente com outras poucas experiências da época, dentre as quais se destaca a do Município de Santos, no Estado de São Paulo, o Programa Estrutural em Áreas de Risco representa uma inovação no modo de enfrentar a questão do risco no âmbito da política habitacional no Brasil. Isso se dá particularmente em função da estratégia de atacar de forma articulada as diversas dimensões do problema através de seus planos de ação, reunindo

⁹⁰ Entrevista concedida por Claudius Vinicius.

⁹¹ Entrevista concedida por Edinéia de Souza.

intervenções emergenciais e estruturais de diferentes naturezas, implementadas em parceria com a população moradora das áreas de risco por equipes interdisciplinares e interinstitucionais.

5.1.2 O Orçamento Participativo e as Intervenções em Favelas

O Orçamento Participativo em Belo Horizonte⁹² é implantado em 1993, ou seja, primeiro ano de governo de Patrus Ananias. É uma prática que já vinha sendo implantada em governos progressistas, em sua maioria liderados por petistas⁹³. Em sintonia com o “modo petista de governar”, o programa de governo da Frente BH Popular explicita a proposta de consolidar um sistema de gestão participativa através da criação de processo de discussão pública do orçamento e da constituição de conselhos setoriais, regionais e do orçamento (GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992). Nas palavras do próprio Patrus Ananias:

Em 1993, quando estávamos à frente da administração da Frente BH Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, que tinha como um de seus propósitos básicos o envolvimento dos cidadãos belorizontinos no processo de gestão da cidade, implantamos o Orçamento Participativo. Baseamo-nos em experiências que já vinham sendo implantadas em outras administrações do campo democrático-popular, na região do Vale do Aço, em Porto Alegre e outras cidades brasileiras (ANANIAS, 2005, p. 40).

Esse contexto local, com a presença de organizações populares, a existência de movimentos reivindicatórios e de um governo democrático e popular liderado pelo Partido dos Trabalhadores, foi propício para implantar um processo de discussão das prioridades municipais para inversão dos recursos por meio do Orçamento Participativo (ANANIAS, 2005, p. 41).

⁹² Ver: Faria (1996); Somarriba (2000); Azevedo; Mares Guia (2001); Azevedo (2003); Avritzer (2000); Gomes (2003); Fernandes; Azevedo (2005).

⁹³ Segundo a pesquisa “Experiências do Orçamento Participativo no Brasil”, realizada em 2002 pelo Fórum Nacional de Participação Popular, verifica-se que dos 103 projetos pesquisados 52 são em municípios governados pelo PT, mostrando o envolvimento do partido com essa prática (ANANIAS, 2005, p. 44-45).

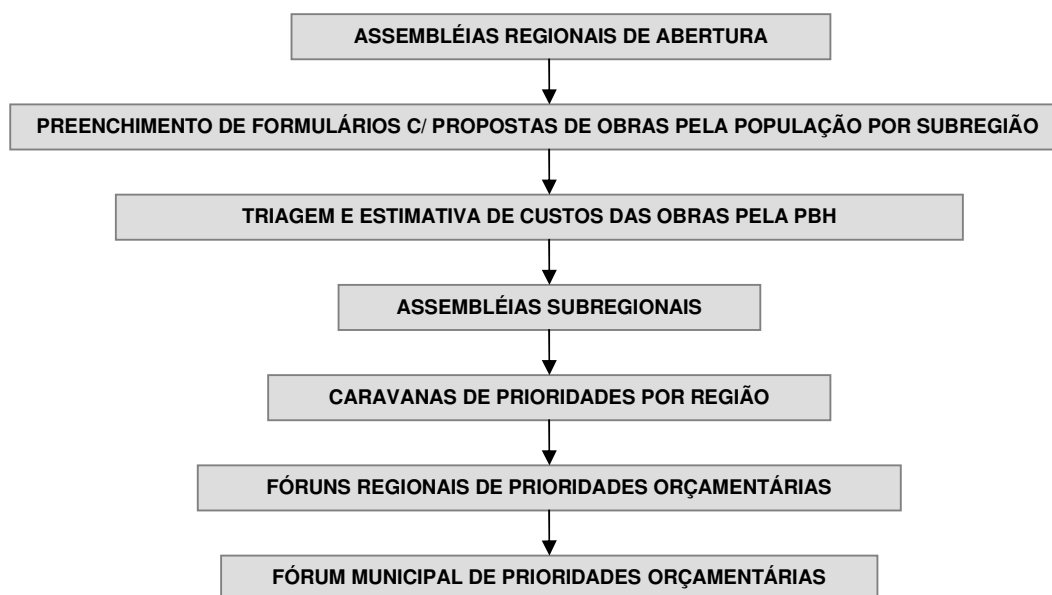
Segundo Costa (2003), a década de 90 é cenário de práticas que constituem uma tentativa de síntese de duas heranças: o chamado planejamento compreensivo, cuja maior expressão foi o processo de elaboração de planos de desenvolvimento local integrado durante o governo militar, e formas “participativas” de planejamento, introduzidas na agenda da gestão urbana a partir dos movimentos populares, que vêm promovendo o debate público de suas demandas desde o final da década de 70. De acordo com a autora, os processos de orçamento participativo se inserem como uma das práticas que incorporam elementos oriundos dessas duas heranças, envolvendo atores sociais nos processos decisórios implementados em diversas cidades brasileiras (COSTA, 2003).

O processo de discussão pública do Orçamento Participativo em Belo Horizonte durante o governo da Frente BH Popular, conforme apresentado na Figura 4, é estruturado em rodadas de assembléias realizadas no âmbito da região. A primeira tem caráter regional e nela se faz o balanço do que se aprovou e executou até o momento, apresenta-se os critérios e procedimentos a serem adotados no processo e o montante de recursos disponibilizados, distribuídos entre as regiões proporcionalmente à população de cada uma. Em seguida, a população preenche formulários com propostas de obras por subregiões, constituídas por conjuntos de até 9 bairros. As propostas são triadas e seu custo é estimado pelos órgãos executores das obras: a URBEL, quando se trata de obras em favelas, e a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). A segunda rodada de assembléias se dá por subregião, tendo como objetivo aprovar uma chapa de obras e eleger os delegados para o fórum regional de prioridades. O número de delegados é proporcional ao número de participantes das assembléias, o que resulta em grande investimento na mobilização da população por parte dos grupos interessados em obras específicas, sendo comum a utilização

de ônibus fretados para o transporte dos participantes, eventualmente, inclusive, financiados por vereadores.

São realizadas, então, após a segunda rodada de assembléias, caravanas com os delegados eleitos para conhecer no local as obras propostas, de forma a subsidiá-los na decisão final. Acontece na seqüência o fórum regional de prioridades orçamentárias, em que os delegados aprovam uma chapa de obras da região e elegem os representantes da região que compõem a Comissão de Fiscalização Orçamentária, ou COMFORÇA, que acompanha a execução das definições do Orçamento Participativo daquele ano. Finalmente, o processo é fechado com a realização do Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, onde se apresenta o conjunto final das obras aprovadas e os membros eleitos das COMFORÇA regionais.

**FIGURA 4 - PROCESSO DE DISCUSSÃO PÚBLICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
NA GESTÃO DA FRENTE BH POPULAR**



A implementação do Orçamento Participativo atende diretamente uma das diretrizes centrais do "modo petista de governar", ou seja, a inversão de prioridades de governo, que implica em

direcionar os principais investimentos públicos para as áreas carentes, e o combate à corrupção e à prática clientelista (BITTAR, 1992). Efetivamente, o atendimento das demandas da população de favelas de Belo Horizonte é favorecido pelo Orçamento Participativo. A grande participação de lideranças e moradores desses assentamentos nas plenárias de discussão pública resulta, ao longo da gestão da Frente BH Popular, na destinação sistemática de parcela significativa dos recursos anuais colocados em discussão, ou seja, 28,27% em média, para intervenções em favelas, onde se localizavam 26,39% em média do número de empreendimentos aprovados a cada ano, como pode-se extrair da Tabela 2. A maneira como o ex Prefeito Patrus vê o Orçamento Participativo revela que a diretriz relativa à inversão de prioridades inspira fortemente a decisão de implantar essa prática em Belo Horizonte:

O Orçamento Participativo se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Com sua implantação, as obras faraônicas, inacabadas, obras para atender a interesses partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas obras que melhor atendem aos interesses da coletividade (ANANIAS, 2005, p. 34).

Em uma sociedade injusta como a que vivemos, com um acúmulo de dívida social muito grande, o Orçamento Participativo é uma força renovadora, pois incentiva e provoca o encontro dos cidadãos, potencializando a utilização dos limitados recursos públicos. Estabelece prioridades de uma forma mais democrática, obriga o poder público a ser um interlocutor com os interessados, com os mais carentes, que vivem nas favelas, nos conjuntos, nos bairros de periferia, que quase nunca têm sua voz ouvida (ANANIAS, 2005, p. 36).

Por parte das lideranças de favelas esse processo de ampliação dos investimentos é imediatamente percebida:

[...] a escola do Taquaril mesmo, a gente só conseguiu construir ela um ano depois, no início da administração da Frente, um ano depois que Patrus assumiu, ele deu a ordem para se construir a escola, [...] Então, em 93 a nossa escola já estava construída e a gente entrou no OP pra garantir a ampliação dela, porque não dava conta de atender a quantidade de meninos... Aí nós já começamos a trabalhar no OP. [...] Então a gente foi no orçamento e já entramos com as ruas Ercílio e Ramiro Siqueira, que são a alça de circulação do ônibus no bairro, era também a alça que ia circular ambulância, o carro de polícia, o ônibus, o gás [...] Aí a gente tinha toda a esperança jogada nessa administração nova. De fato, a gente tem ela como marco histórico no Taquaril, pois foi de lá pra cá que a gente conseguiu organizar o sistema viário lá, [...] a ampliação da escola, bem no centro do bairro que é o nosso maior orgulho, diga-se aqui de passagem, sem nenhuma pichação, e o centro de saúde

também. [...] no modelo implantado pelo Patrus, na época do Orçamento, quando a gente começou a discutir, era você juntar o bairro todo, unificar em torno de uma obra ali que beneficiasse a todos, tanto [...] que a gente começou a construir [...] a inclusão do conjunto Taquaril a partir da malha viária, da construção de escola, do centro de saúde, mesmo sem plano diretor o pessoal já tinha uma noção do que era prioritário (informação verbal)⁹⁴.

OP	Recursos Aprovados			Empreendimentos Aprovados		
	Total (R\$)	Favelas (R\$)	Favelas (%)	Total (nº)	Favelas (nº)	Favelas (%)
94	15.360.390	5.149.126	33,52	171	52	30,40
95	18.185.909	5.520.636	30,35	166	49	29,51
96	27.165.470	6.624.831	24,38	90	24	16,66
97	26.948.339	6.686.719	24,81	100	29	29,00

Fonte: Jacinto; Moreira, 2001.

Obs. 1: Valores aprovados à época. Não incorpora valores aditivos e outros complementares.

Obs. 2: Não incorpora valores aprovados no OPH - Orçamento Participativo da Habitação.

Obs. 3: A discussão pública do OP 97 deu-se em 1996, ainda na gestão da frente BH Popular, razão pela qual seus resultados foram incluídos.

O conjunto de obras aprovadas acaba significando para a administração pública municipal uma alteração na demanda tradicional de prestação de serviços: quantitativa, porque é ampliada, e qualitativa, porque se trata de um novo tipo de solicitação, definida a partir da conjugação da manifestação bruta da necessidade da população por meios de consumo coletivo, da disputa política, da avaliação técnica e da disponibilidade orçamentária do Município. Isso gera a necessidade de ajustes gerenciais e operacionais por parte da Prefeitura:

Com o OP as obras foram pulverizadas por toda a cidade, exigindo uma adequação da máquina pública municipal à nova realidade. O corpo técnico da URBEL e da SUDECAP, principais executores das obras, aprimorou-se, capacitando-se para atender à nova realidade e viabilizar a operacionalização dos empreendimentos (VALADARES, 2005, p. 27).

No caso da URBEL esse é um dos fatores que resulta na adoção de diversas medidas no sentido da ampliação de sua capacidade operacional e técnica. Entre outras, podemos citar como exemplo a contratação de serviços técnicos, planejamento de uma reestruturação administrativa interna e realização de concurso público para profissionais de várias formações

⁹⁴ Entrevista concedida por Edinéia de Souza.

e especialidades. Tal processo se dá em meio a dificuldades, tais como: a insuficiência da estrutura existente para atender um número de intervenções bem maior do que vinha sendo realizado pela empresa anteriormente; a aprovação de grande número de obras pontuais; as dificuldades dos quadros técnicos para incorporar práticas participativas; as falhas nas estimativas de custo das obras, implicando na necessidade de complementação de recursos; a baixa qualidade de projetos executivos; a insuficiência do prazo de um ano para a realização dos empreendimentos; a dificuldade de compatibilizar as obras do OP com as intervenções das concessionárias de serviços; a morosidade dos processos de licitação e contratação de projetos e obras; as dificuldades financeiras circunstanciais da Prefeitura; existência de poucos estudos urbanísticos; a inexistência de ações de manutenção nas obras públicas e de controle urbano em vilas e favelas (JACINTO; MOREIRA, 2001).

A aprovação de grande volume de obras de pequeno porte denuncia, por um lado, que o critério político pesa nas definições, uma vez que quanto maior a pulverização dos recursos maior o raio de atendimento e maior a satisfação das lideranças regionais, mas, por outro lado, mostra também que havia uma demanda reprimida por obras de manutenção. Ações de manutenção são executadas rotineiramente mas, ao que parece, de forma insuficiente, o que resulta na canalização de solicitações nesse sentido para o Orçamento Participativo. O caso das favelas é especialmente grave, pois o serviço de manutenção existente na administração pública municipal efetivamente não abrange essa parte da cidade. Além disso, as obras pontuais aprovadas no Orçamento Participativo para favelas atendem apenas paliativamente problemas críticos relativos a acessibilidade, salubridade e segurança, sem que as intervenções estejam inseridas num planejamento global que lhes dê sustentabilidade. Por último, como mencionado anteriormente, o impacto de um grande número de pequenas obras é absorvido com dificuldade pela estrutura da administração pública municipal.

De maneira geral, consolida-ser, aos poucos, principalmente no âmbito da Prefeitura, a idéia de que as obras do Orçamento Participativo devem ser de maior porte e de caráter mais estruturante, definidas a partir de critérios tecnicamente consistentes e o máximo possível calcados no planejamento global da cidade:

[...] o Orçamento Participativo tem uma relação estreita, orgânica, com o processo de planejamento.

Em primeiro lugar, porque o Orçamento Participativo trabalha com o orçamento [...]: existe um valor previamente acordado, distribuído espacialmente [...] Trabalhar com a idéia de escassez, com a idéia de prioridades – tal é o exercício fundamental que a população e os quadros técnicos da Prefeitura têm de fazer ao discutir o pacote de obras de cada regional.

Em segundo lugar, porque a discussão das obras tem uma exigência fundamental, que é a exigência de projetos. [...] O Orçamento Participativo acabou gerando, com isto, uma cultura de projetos executivos, mesmo para pequenas obras, o que melhorou muito a qualidade das obras e das intervenções na periferia [...].

[...] O Orçamento Participativo não é um oba-oba, em que se aceita qualquer tipo de coisa e qualquer tipo de obra: existem inúmeras restrições às obras, ao tipo de obras, etc. [...] Não se aceita a ampliação de escolas que não estejam definidas nas prioridades da Secretaria de Educação. [...] O mesmo procedimento vale para os equipamentos da Saúde [...].

[...] Numa primeira fase, que foi até 95, as obras do Orçamento Participativo ficavam um pouco a esmo, acabavam não tendo muita consistência, eram intervenções pontuais demais, fazendo com que a Prefeitura ficasse como que enxugando gelo. O que ficou claro é que, para vilas e favelas receberem obras do Participativo, seria necessário que a primeira “obra” fosse a construção, a elaboração, de um plano diretor de vilas e favelas [...].

Finalmente, um outro aspecto fundamental também é que o Orçamento Participativo [...] levou o Município a criar o Plano Diretor de Drenagem [...].

Então, nós podemos dizer que o Orçamento Participativo pressupõe o planejamento e, ao mesmo tempo, induz ao planejamento, numa construção virtuosa (LEMOS, 2005, p. 21-24).

O grande volume de obras em andamento dificultava a operacionalização dos empreendimentos. Decidiu-se então pela limitação de obras por regional a partir de 1996. Cada regional aprovava em média 14 empreendimentos (VALADARES, 2005, p. 28).

A partir do momento em que começaram a surgir demandas por empreendimentos de alto custo, dificultando sua aprovação nas assembléias regionais, criou-se a possibilidade da execução parcelada. O projeto global era aprovado e a cada OP um trecho de obra poderia ser executado, de acordo com a capacidade orçamentária (VALADARES, 2005, p. 29).

Gradualmente, são introduzidos procedimentos e critérios no sentido de evitar a pulverização de recursos e obras e garantir maior consistência ao processo de definição das intervenções, tais como a limitação do número de obras por região, a execução de obras estruturantes em

etapas, a exigência de vinculação da obra a um planejamento mais global, ainda que setorial. Mesmo durante o governo de Patrus Ananias, que corresponde à fase inicial da implantação do Orçamento Participativo, o efeito dessas medidas já se faz sentir, como pode ser observado pela diminuição do número de obras aprovadas por ano mostrada na Tabela 2.

No que diz respeito às favelas, desde os primeiros anos de discussão pública do Orçamento Participativo a equipe técnica da URBEL sente a necessidade de embasar as definições sobre obras em planos e estudos, justamente por se tratar de espaços urbanos que apresentam uma realidade complexa onde o planejamento se faz ainda mais necessário que no restante da cidade. Já em 1994 é contratada pela URBEL a elaboração de planos urbanísticos para 9 assentamentos com obras pontuais aprovadas no OP, entre eles o Taquaril, considerado na época uma das áreas de risco de maior gravidade da cidade. O depoimento de uma técnica que integra a coordenação da equipe contratada mostra com clareza como a demanda pela elaboração dos planos surge a partir da implantação do OP:

Então essa questão do plano foi pra mim uma idéia genial de BH, essa coisa de articular o OP a um instrumento de planejamento, com a participação da comunidade... Quando a comunidade adquire uma outra consciência em relação a seus problemas [...] ela passa a ter uma consciência estruturada da sua problemática, através do plano, e, com isso, ela tem a possibilidade de crescimento em termos de participação muito mais avançada do que eu vejo, por exemplo, nos OP até mais cantados de verso em prosa como o de Porto Alegre. [...] isso foi antes do Alvorada (Programa Alvorada), eu me lembro bem como foi a demanda, [...] Você foi a porta voz que chegou e falou: “Olha, a gente está com o OP funcionando há um ano [...] e estamos vendo que as intervenções são pulverizadas, não refletem as necessidades reais dos assentamentos, as necessidades do conjunto da população”. [...] As intervenções não conseguiam fechar uma soma, digamos assim, era como se fossem operações, como se você salpicasse intervenções e elas não conduzissem para uma determinada situação no futuro, que é justamente a função do plano, é definir uma situação futura, que você pode progressivamente ir caminhando em direção a ela. E foi muito interessante, porque pareceu na época que essa constatação da necessidade de associar um instrumento de planejamento (Plano Global) a um instrumento participativo (Orçamento Participativo) tinham chegado a ela todos os segmentos que estavam envolvidos, principalmente a URBEL [...] e as secretarias de um modo geral. O que eu não me lembro é se a comunidade tinha noção disso. [...] Isso foi exatamente em 1994, foi início de 1994 ... [...] Estava claro lá pras pessoas de BH que era necessário ter um plano. E pra nós a questão era: que plano era esse? Como era a estrutura dele, como ele ia servir... [...] Então a equipe foi montada com técnicos da Prefeitura de BH, da URBEL, da AVSI e de uma empresa de

consultoria. E a principal tarefa dessa equipe interdisciplinar foi justamente dar essa forma: quais eram as etapas, quais seriam os produtos... [...] os objetivos tinham sido traçados a partir de problemas que tinham sido vivenciados nesse primeiro ano de OP sem um planejamento das áreas (informação verbal)⁹⁵.

Num primeiro momento, há resistências por parte de alguns dos operadores do OP em relação à proposta da equipe da URBEL, especialmente no que diz respeito aos administradores regionais. Predomina, na verdade, uma postura pragmática focada na visibilidade imediata dos resultados do processo, até como forma de legitimá-lo, que vê os planos como desvios do caminho em linha reta que ia das plenárias de discussão pública à execução da obra. Os primeiros planos são elaborados, portanto, sob muita pressão:

Bom, dos diversos agentes que estiveram envolvidos nesse processo, cada um teve um papel diferente, cada um exerceu um tipo de pressão diferente. As administrações regionais concordaram com a elaboração do plano mas, para eles, era fundamental que esses planos estivessem prontos para quando se reabrisse a discussão do OP 95, que ia acontecer em 1994. Isso fez com que nós tivéssemos que estabelecer um prazo meio suicida de três meses para realizar esses planos. [...] Era um prazo muito curto pra você trabalhar com a comunidade a fase de diagnóstico, depois a fase de proposta, chegar a um consenso sobre o encaminhamento, os desdobramentos das intervenções nos anos consecutivos ao plano... [...] E também porque algumas áreas eram realmente complexas, e demandavam alguns estudos técnicos de alternativas [...] o prazo de três meses foi uma contingência: ou se fazia os planos pra eles já estarem prontos pra serem utilizados no processo de OP 95 ou não teria muito sentido fazer os planos. O que eu me recordo é que algumas áreas realmente a gente conseguiu fazer dentro desse prazo e que outras ficaram pendentes [...] Mas, enfim, com todas as dificuldades, todas as pressões, conseguiu-se fazer os planos no ano de 1994 (informação verbal)⁹⁶.

O efeito dos planos já se faz sentir na discussão pública do OP 95, realizado em 1994, não somente no sentido de uma melhor incorporação do uso desses instrumentos por parte dos administradores regionais, que têm seu trabalho de condução do processo participativo facilitado por ele, como também por parte das lideranças:

E o que eu me lembro de mais significativo da época, é que as comunidades que entraram no OP com o plano começaram a entender qual era a função do plano a partir [...] do próprio

⁹⁵ Entrevista concedida em 05 de julho de 2005 por Lúcia Cavendish, arquiteta pernambucana que integra a coordenação da equipe contratada para a elaboração dos planos.

⁹⁶ Entrevista concedida por Lúcia Cavendish.

processo participativo, [...], era uma demanda técnico-comunitária, ela tinha [...] passado por uma perspectiva de entendimento geral da problemática do assentamento [...] e por um consenso entre as diversas tendências internas dentro do assentamento, principalmente no que diz respeito às prioridades. Então saímos de uma demanda formulada de uma maneira arbitrária para uma demanda técnico-comunitária... [...] uma demanda que tinha um [...] patamar superior em termos de formulação, tanto do entendimento interno de cada núcleo, como da formulação de como se consegue romper com esse ciclo de precariedade, de risco, insalubridade, do conjunto de riscos que estava em cada assentamento. [...] a gente teve notícia que comunidades que não tinham sido beneficiadas com o plano em 1994 [...] foram para o OP 96 pra pedir verba pra realização dos planos globais (informação verbal)⁹⁷.

[...] quando você adota o plano global, passa a ter uma vinculação das intervenções do OP à política de habitação. Eu acho que é nesse momento que tem essa transição... Quer dizer, você não deixava de estar atendendo a demanda concreta de melhoria urbana mas atendia de outra maneira [...], tentando implementar uma política estruturada, incorporando mais a política habitacional nesse contexto... Aí você traz a questão do planejamento, que era uma diretriz da política habitacional. [...] Do ponto de vista das favelas, quando você vai fazer uma intervenção, a primeira coisa é ter uma compreensão da realidade urbana dessas vilas, integrada do ponto de vista desses aspectos todos: ambiental, jurídico etc. Então, com o plano global, você está efetivando isso, você está partindo de uma visão urbanística mais integrada, de uma proposta mais consistente, parando de tentar aplicar os recursos pontualmente. Isso que está preconizado na política habitacional passa realmente a tornar-se relevante para a proposta de intervenção nesses locais... Na hora que você coloca o plano global como o protagonista desse processo, eu acho que você está aplicando uma política de uma maneira mais consistente. É interessante: o atendimento de uma demanda reprimida por urbanização dessas áreas precárias desembocando depois numa tentativa de planejar, de ordenar essas intervenções (informação verbal)⁹⁸.

Além disso, foi elaborado o plano diretor, que deu uma visão pra gente do que era o Taquaril. Essa questão do plano diretor é um processo de aprendizado, de formação mesmo, o fato de ter participado de algumas reuniões pra discutir o primeiro plano diretor - porque o primeiro não era tão participativo assim, era mais fechado, muito técnico, mas a gente pôde participar de algumas discussões - você tem uma visão do bairro: foi aí que a gente começou a desenvolver visão de preservação das áreas verdes, de conhecimento de área de risco, que tinha muito... [...] Então, a gente começou a desenvolver essa consciência da necessidade de se preservar, de se cuidar, de não deixar ocupar área de preservação, área de risco (informação verbal)⁹⁹.

Paralelamente, através de uma experiência piloto envolvendo três assentamentos no âmbito do Programa Alvorada, é construída a metodologia da Intervenção Estrutural, que propõe como primeiro passo elaborar de forma integrada e participativa um plano específico para definir e hierarquizar as ações a serem implementadas em cada favela. Ou seja, por caminhos distintos, mas convergentes, a idéia de introduzir de forma definitiva o planejamento como base da intervenção em favelas se consolida progressivamente.

⁹⁷ Entrevista concedida por Lúcia Cavendish.

⁹⁸ Entrevista concedida por Maurício Moreira.

⁹⁹ Entrevista concedida por Edinéia de Souza.

Um episódio envolvendo uma liderança da Pedreira Prado Lopes, uma das mais antigas e densas favelas do Município, acaba por contribuir para essa consolidação. A Pedreira Prado Lopes se localiza ao lado da Vila Senhor dos Passos, uma das três favelas que participam da experiência desenvolvida através do Programa Alvorada. Por essa razão, os trabalhos desenvolvidos no programa são acompanhados de perto por essa liderança, conhecida como Seu Liberalino, que se apropria da idéia de planejar de forma global as intervenções e, revelando uma postura avançada em relação a muitos de seus companheiros do movimento de favelas, defende na discussão pública do OP 97, que acontece em 1996, a aprovação de recursos para a elaboração de um plano para a Pedreira Prado Lopes nos moldes do que está sendo construído para a Vila Senhor dos Passos. Sua iniciativa obtém sucesso e o plano de intervenção da Pedreira Prado Lopes é o primeiro a ter recursos aprovados para sua elaboração no OP¹⁰⁰. Na verdade, Seu Liberalino atua como precursor de um procedimento que será adotado no processo do Orçamento Participativo apenas no início da gestão seguinte: a exigência de um plano para acessar recursos para obras em favelas.

Outra idéia que se consolida ao longo do governo da Frente BH Popular é a da necessidade de introduzir o serviço de manutenção de obras públicas nas favelas, a partir de uma convergência de propostas surgidas simultaneamente a partir das experiências iniciais de implantação do Orçamento Participativo e do Programa Estrutural em Áreas de Risco, conforme relatado anteriormente. A implantação desse serviço, entretanto, dá-se somente na gestão seguinte sob a coordenação da própria URBEL.

De maneira geral, o início da implementação do OP no governo Patrus é determinante para a definição das principais características que prevalecem até o momento em seu formato, entre elas a ênfase no planejamento como subsídio das decisões tomadas através do processo de discussão pública. Nesse sentido, a metodologia adotada no âmbito do OP para efetuar o

¹⁰⁰ Essas informações foram fornecidas em entrevista concedida em 16/06/2005 por Cristina Magalhães, coordenadora do Programa Alvorada durante a gestão da Frente BH Popular.

atendimento das demandas das favelas constitui o melhor exemplo. Por fim, é inequívoca a contribuição dessa prática para, em primeiro lugar, assegurar a execução da diretriz de governo referente à inversão de prioridades e, em segundo lugar, para a sustentabilidade da política de intervenção em favelas implementada na gestão da Frente BH Popular, por representar a garantia de destinação sistemática de recursos municipais para a execução das ações de urbanização e regularização desses assentamentos.

5.1.3 Programa de Intervenção Estrutural

Segundo a Política Municipal de Habitação:

O programa de intervenção estrutural promove transformações profundas num determinado núcleo habitacional, consistindo na implantação do sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação (URBEL, 1994).

Ou seja, o objetivo da intervenção estrutural é promover, de forma integrada e participativa, a urbanização e a regularização total do assentamento, contrapondo-se, portanto, a um histórico de intervenções pontuais e desarticuladas. Considerando a complexa realidade física e urbanística das favelas em Belo Horizonte, implantar a intervenção estrutural completa num assentamento implica num gasto alto, correspondendo, em valores de hoje, a aproximadamente R\$15.650,00 (quinze mil, seiscentos e cinquenta reais)¹⁰¹ em média por domicílio. Aplicando esse valor aos 121.679 domicílios existentes atualmente em favelas e conjuntos habitacionais irregulares e degradados da cidade¹⁰², chega-se à constatação de que seriam necessários quase 2 bilhões de reais para urbanizar e regularizar completamente todos

¹⁰¹ Esse valor foi fornecido pela arquiteta Maria Cristina Magalhães, atual Diretora de Planejamento da URBEL, e corresponde a uma média dos valores corrigidos das estimativas de custo de intervenção estrutural elaboradas para todos os assentamentos que já foram objeto de plano global até o momento. Os valores variam de acordo com o grau de complexidade da intervenção, principalmente em função do número de reassentamentos necessários.

¹⁰² Informação fornecida por Maria Cristina Magalhães.

os assentamentos desse universo. Esse dado nos leva a concluir que seria praticamente impossível uma Prefeitura como a de Belo Horizonte¹⁰³ implantar com recursos orçamentários próprios a intervenção estrutural completa em todos os assentamentos favelados de forma continuada e simultânea.

Essa realidade institucional, aliada às contingências que cercam o início da execução do OP na cidade, levam à construção de dois tipos de estratégia para viabilizar a implantação da intervenção estrutural nos assentamentos favelados em Belo Horizonte: a captação de recursos externos para viabilizar uma implantação continuada ou a implantação progressiva, viabilizada por etapas através de recursos conquistados anualmente, através do OP:

E a grande questão pra mim, de BH, é que lá se conseguiu fazer uma intervenção estrutural [...] e aí tínhamos duas estratégias pra ela: a estratégia da intervenção progressiva, via OP, via plano global, e a estratégia da intervenção continuada [...], que é implantada sem interrupção. O que muda é a estratégia, a intervenção é a mesma, só que numa eu vou fazer tudo num prazo de dois anos, com perspectiva de começo, meio e fim, porque eu já tenho recurso assegurado, e noutra eu ainda vou tentar assegurar o recurso [...] a intervenção se dá ao longo do tempo, mas em cima de uma direção que já tinha sido dada pelo plano... Nisso foi muito importante esse instrumento do plano global (informação verbal)¹⁰⁴.

Quando se introduz o plano – chamado à época de plano global por compreender o assentamento como um todo –, de forma a dar maior consistência e eficácia às obras aprovadas no OP, está se implementando, na verdade, a intervenção estrutural em seu formato progressivo. Como mostra a Figura 4, o Plano Global corresponde à primeira etapa da intervenção estrutural:

¹⁰³ Segundo informação obtida junto à Prefeitura, o valor total dos recursos orçamentários municipais de 2005 destinados a investimento é de R\$860.094.670,00 (oitocentos e sessenta milhões, noventa e quatro mil e seiscentos e setenta reais).

¹⁰⁴ Entrevista concedida por Lúcia Cavendish.

FIGURA 5 – INTERVENÇÃO ESTRUTURAL



Os primeiros Planos Globais elaborados em atendimento à demanda do OP são estruturados segundo um roteiro desenvolvido pela equipe contratada:

[...] o plano é como se fosse um roteiro de cinema. Sem um roteiro você não faz o filme mas se você der um mesmo roteiro pra três diretores diferentes, eles farão três filmes diferentes, mas todos terão a mesma estrutura. Então o plano é um instrumental, uma ferramenta fundamental para o processo de planejamento em larga escala, e ao longo do tempo, numa cidade igual a BH, Recife, Salvador, São Paulo, onde o universo de favelas hoje em dia cresce numa velocidade maior que o resto da cidade... [...] O que a gente vê no Brasil, de modo geral, é que se a gente é pobre em política, a gente é mais pobre ainda na definição dos instrumentos das políticas. E eu penso que BH deu um passo muito importante quando não só definiu a política mas também definiu muito bem os instrumentos. [...] E para quem participou do design desse instrumento, dessa ferramenta, [...] a experiência foi muito importante, não só para o Município, para a comunidades, mas também para os técnicos que participaram: os técnicos da URBEL e da consultoria, [...] uma coisa que é importante, considerando um instrumento de planejamento, é estabelecer uma agenda, que foi o que se inaugurou com o plano global... o que estava definido [...] foi colocado como ações que seriam desenvolvidas a cada ano... então você tinha uma agenda para 3 ou 4 anos consecutivos de ações estruturadoras, não mais de ações soltas, desconexas, sem sentido... eram ações que conduziam a um determinado fim, que era o fim pré-estabelecido no plano. Então eu penso, do que eu tenho visto aqui no Brasil, que essa foi uma das melhores performances de associar políticas e instrumentos de políticas. [...] O plano global, naquele momento inicial da sua gestação, digamos assim, da sua primeira formulação, tinha objetivos claramente definidos, esboçou uma metodologia, um alcance da forma de atuação. [...] E o segundo ganho [...] é esse instrumento ter sido associado formalmente à política habitacional. Foi colocado no plano diretor, como responsabilidade da URBEL, e foi colocado, também, [...] dentro da própria constituição do OP (informação verbal)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Entrevista concedida por Lúcia Cavendish.

Aos poucos, ao longo das outras experiências que se seguem, O roteiro de elaboração do plano vai sendo aperfeiçoado até chegar a uma estrutura padrão¹⁰⁶, apresentada sinteticamente no Quadro 9 a seguir.

Quadro 9 – Estrutura do Plano global					
	Levantamento	Diagnósticos Temáticos e Setoriais	Diagnóstico Integrado	Concepção da Intervenção	Custo / Hierarquização
Urbanístico Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> . Atualização da cartografia . Tipologia e padrão das edificações . Morfologia do sítio . Acessibilidade . Saneamento . Geologia e geotecnia . Meio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> . Grau de consolidação habitacional . Grau de Consolidação do sistema viário . Grau de Insalubridade hídrica . Grau de consolidação geológico-geotécnica . Zonas potenciais para reassentamento . Diagnóstico ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> . Estratégias de recuperação urbanístico-ambiental <ul style="list-style-type: none"> ➤ Áreas consolidadas ➤ Áreas consolidáveis ➤ Áreas não consolidáveis ➤ Estimativa de relocações . Estratégias de regularização fundiária 	<ul style="list-style-type: none"> . Estudos integrados de viabilidade urbanística (cenários) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Concepções urbanísticas ➤ Macro decisões ➤ Soluções urbanísticas ➤ Avaliações custo/benefício ➤ Escolha de cenário . Proposta de intervenção integrada <ul style="list-style-type: none"> ➤ Plano urbanístico ➤ Plano de saneamento ➤ Plano de consolidação geológico-geotécnica ➤ Propostas de desenv. sócio-econômico-comunitário ➤ Plano de regularização fundiária 	<ul style="list-style-type: none"> . Estimativa de custo . Hierarquização de obras e ações . Sequência lógica das intervenções . Ações sociais de apoio às ações e obras
Jurídico Legal	<ul style="list-style-type: none"> . Pesquisa fundiária . Legislações Incidentes . Áreas non aedificandi . Situações de ocupação 	<ul style="list-style-type: none"> . Diagnóstico jurídico . Indicativos da situação fundiária . Elementos limitadores e potencializadores . Pareceres 	<ul style="list-style-type: none"> . Estratégias para desenvolvimento sócio-econômico-organizativo 		
Sócio Econômico Organizativo	<ul style="list-style-type: none"> . Atualização do dado populacional . Pesquisa amostral . Pesquisa qualitativa 	<ul style="list-style-type: none"> . Caracterização sócio-econômica . Nível de mobilidade para mudança e resistência . Nível de organização e representatividade . Nível de clandestinidade . Reivindicação 			
Participação Comunitária / Capacitação do GR – Grupo de Referência					

Fonte: material utilizado pela URBEL em exposição sobre o Plano Global, 2005.

¹⁰⁶ Ver OSTOS (2004).

A oportunidade de desenvolver e implantar a intervenção estrutural de forma continuada se dá a partir de uma experiência piloto no âmbito do Programa Alvorada. Esse programa tem recursos assegurados para a urbanização e regularização total de um grupo de assentamentos e é fruto de um convênio de cooperação financeira entre os governos brasileiro e italiano, representado pela Associação de Voluntários para o Trabalho Internacional (AVSI)¹⁰⁷. O grupo de assentamentos definido para compor essa experiência apresenta características diferenciadas, representativas do universo de favelas existentes na cidade. Após um processo inicial de planejamento opta-se por diminuir o número de assentamentos para três, em função da disponibilidade de recursos: Senhor dos Passos, na Região Noroeste, Ventosa, na Região Oeste, e Apolônia, na Região de Venda Nova. Os recursos do Programa Alvorada estão dimensionados para financiar não só a execução das ações como o desenvolvimento da metodologia e do planejamento da intervenção estrutural nos assentamentos atendidos (URBEL, 1995).

É montada, através do convênio com a AVSI, uma estrutura para desenvolver as ações do programa, envolvendo um escritório fisicamente separado da URBEL e uma equipe constituída em sua maioria por consultores¹⁰⁸ e técnicos contratados, embora incluindo, também, alguns profissionais do quadro da instituição. A proposta é construir um modelo metodológico e, aos poucos, ao longo de sua implantação, promover sua apropriação pela equipe da URBEL através do envolvimento gradativo do corpo de funcionários no processo.

¹⁰⁷ O Programa Alvorada – Ações Integradas para Melhoria da Qualidade de Vida da População de Baixa Renda, faz parte de um acordo bilateral entre Brasil e Itália firmado através do Ministério das Relações Exteriores e consolidado em convênio de cooperação técnico – financeira em fevereiro de 1994. Participam do convênio a Associação de Voluntários para o Serviço Internacional – AVSI, representando o Ministério das Relações Exteriores da Itália, o governo do Estado de Minas Gerais, as Prefeituras de Belo Horizonte, Contagem, Santa Luzia, Jacuí e Gouveia, a Sociedade Mineira de Cultura e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. A URBEL é o órgão público gerenciador do Programa Alvorada em Belo Horizonte, sendo que os recursos são provenientes do orçamento municipal e do governo italiano.

¹⁰⁸ A equipe a que se refere o texto é a da Diagonal Consultores Associados Ltda, empresa de consultoria que, entre outros trabalhos, havia assessorado o governo petista de Celso Daniel em Santo André, cidade do ABC paulista, no desenvolvimento da metodologia de um tipo de intervenção conceitualmente semelhante à do Programa de Intervenção Estrutural.

Toda essa estratégia tem como pressuposto uma idéia que permeia de maneira geral os primeiros governos locais de caráter progressista após o período da ditadura militar, ou seja, a de que a missão de implantar uma nova maneira de governar, radicalmente oposta à lógica de atuação do poder público até então, encontraria resistências da máquina administrativa, principalmente por parte dos funcionários de carreira que, a princípio, teriam incorporado de forma quase irreversível a antiga cultura. Por um lado, essa idéia é procedente e em parte se baseia em experiências administrativas recentes. No caso do Programa Alvorada tal procedimento se justifica na medida em que o objetivo é desenvolver, num projeto piloto, uma nova maneira de intervir em favelas, quebrando uma cultura instalada de execução de intervenções pontuais e desarticuladas, que não promovem uma transformação estrutural do espaço construído do assentamento:

[...] a equipe da URBEL, principalmente a equipe de arquitetos, era uma equipe que não tinha prática de projeto, e era no projeto justamente [...] que a gente ia exercitar a Intervenção Estrutural [...] então, foi se buscar no mercado de trabalho de B.H.. Para isso foi feito um processo de seleção rigoroso: arquitetos jovens, que fossem capazes de, primeiro passar a raciocinar dentro da especialidade da favela, e, depois, que tivessem realmente a capacidade de designer [...], de desenho arquitetônico, de desenho urbanístico. Foi por isso que não foi possível incorporar todas as pessoas da instituição [...] O que era importante era que a instituição da URBEL entendesse qual era a concepção do Programa Alvorada, não era necessário que ela desenhasse o Programa Alvorada... [...] A outra coisa que a gente observou também é que dentro equipe da URBEL tinha as pessoas de carreira, de dentro da instituição, que estavam muito vinculadas à intervenção dentro dos princípios da tipicidade, e que reagiam brutalmente a fazer uma intervenção diferenciada. Então era mais do que um obstáculo, era quase que colocar uma barreira para você dar um salto na cara da intervenção, no resultado, no produto final dessa intervenção. [...] Aí a estratégia que foi utilizada foi exatamente essa, de pegar dentro da instituição as pessoas que tinham capacidade de se renovar e contratar uma equipe de profissionais da cidade que fossem capazes de embarcar na renovação. [...] No meu ver isso não foi um problema, pelo contrário, isso foi a solução. [...] evidentemente que essa solução não agradou a um conjunto de pessoas, mas é impossível você ir para frente querendo consenso de todas as partes, em um determinado momento você tem que saber o que você vai preservar e como é que você vai romper para poder evoluir. E foi isso que foi feito, não considero que tenha sido uma prática equivocada (informação verbal)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Entrevista concedida por Lúcia Cavendish.

Por outro lado, com esse procedimento corre-se o risco de gerar uma desarticulação da equipe de trabalho do programa em relação ao corpo de funcionários públicos, acirrando uma possível resistência e dificultando a assimilação de novos modelos de gestão. A essas dificuldades podem se somar as diferenças de visão e de acúmulo existentes no interior da própria equipe de governo, principalmente em função da amplitude das alianças políticas firmadas.

O Programa Alvorada, e, conseqüentemente, o Programa de Intervenção Estrutural, enfrenta todo esse conjunto de obstáculos. O isolamento da equipe do programa se mantém ao longo de todo o governo da Frente BH Popular, o que dificulta a assimilação integral da metodologia desenvolvida por parte da estrutura administrativa e da equipe de funcionários da URBEL. Isso só facilita a brusca interrupção do trabalho através do desmonte precoce da estrutura do programa que ocorre no início da gestão seguinte, fruto da absoluta falta de compreensão dos novos dirigentes sobre a importância da experiência em curso para a consolidação da Política Municipal de Habitação:

[...] o fato de ficar fora da URBEL eu acho que foi ruim, porque você perde o contato do dia a dia... A impressão que o pessoal tinha era que o Alvorada era uma outra empresa, porque não tinha uma relação cotidiana, não tinha uma simbiose, e o fato de ter uma equipe toda externa foi ruim na relação com os funcionários... acho, inclusive, que isso prejudicou o repasse do projeto aqui dentro: nós perdemos muita informação do projeto depois que o programa fechou... aprendemos e apanhamos muito com o Alvorada... (informação verbal)¹¹⁰.

O Programa Alvorada não chega a concluir a intervenção estrutural em nenhum dos assentamentos por ele atendidos, não só pelo episódio narrado anteriormente mas também, principalmente, pelo fato de os custos reais de implantação terem superado o custo inicialmente estimado, o que torna-se justificável considerando que se trata de uma

¹¹⁰ Entrevista concedida por Cristina Magalhães.

experiência piloto. Quando os trabalhos do programa são encerrados a intervenção se encontra em estágios diferentes em cada uma das favelas atendidas.

Nos assentamentos Ventosa e Vila Apolônia a intervenção para nos estágios iniciais. Na Ventosa é concluída a etapa de planejamento e, com os recursos do Programa Alvorada, é executada a obra de urbanização da principal via de acesso do assentamento. A continuidade do processo acontece com recursos conquistados pela comunidade no OP, ao longo dos anos. Na Vila Apolônia, no âmbito do Programa Alvorada, não se chega a concluir nem mesmo a etapa de planejamento, complementada posteriormente com recursos municipais. Quanto à implantação das intervenções previstas, da mesma forma que na Ventosa, tem se viabilizado na Vila Apolônia progressivamente, através de recursos conquistados no OP¹¹¹.

Na Vila Senhor dos Passos é onde os trabalhos mais avançam, chegando até à implantação total das obras, tanto de urbanização como de reassentamento, e à titulação de moradores, em um dos setores do assentamento. Ainda assim, é necessário complementar os recursos do programa Alvorada com um financiamento tomado pelo Município através do Programa Pró Moradia, do governo federal¹¹². A implantação da intervenção completa nessa área representa, de fato, o grande mérito do programa, principalmente por duas razões. A primeira, já mencionada anteriormente, por ter possibilitado a oportunidade da equipe e da comunidade vivenciarem esse processo, que resulta não só no amadurecimento técnico da proposta como na quebra de preconceitos através da prática. A segunda, pelo fato de a área ter se tornado uma espécie de “vitrine” para a cidade, mostrando que é viável transformar uma favela num lugar adequado à moradia por meio desse tipo de intervenção:

¹¹¹ Informações fornecidas em entrevista concedida por Cristina Magalhães.

¹¹² A Vila Senhor dos Passos continua em intervenção, atualmente com recursos do Programa Habitar Brasil BID, do governo federal, e de contrapartida do Município.

[...] as pessoas podiam se reportar à Senhor dos Passos para ver como seria uma intervenção estrutural, como seria mudar dentro da favela alguns problemas que até então pareciam insolúveis, como era a questão da circulação, a insalubridade das áreas, de parcelas muito pequenas, essa coisa toda. Então o Programa Alvorada foi um laboratório importantíssimo, por essa razão, de, num tempo curto, ter a oportunidade de viver todas as fases de um processo desde a elaboração do projeto, a sua negociação, até a implantação, com a participação da comunidade, e de criar um fato concreto, ou seja: você não tem mais somente a formulação teórica, verbal, do que é uma intervenção estrutural, você passava a ter um referencial concreto, um referencial construído da intervenção estrutural (informação urbanística) ¹¹³.

Felizmente, por uma série de fatores, o conceito geral e boa parte da metodologia desenvolvidos através do Programa Alvorada acabam sendo resgatados e legitimados nas administrações seguintes e hoje se encontram completamente incorporados como elementos da política pública de intervenção em favelas em Belo Horizonte¹¹⁴. Um dos fatores responsáveis pela consolidação do modelo é, certamente, a oportunidade que o Programa Alvorada propicia de vivenciá-lo em todas as suas etapas, o que faz com que as resistências existentes sejam quebradas com a prática.

O objetivo principal do Programa de Intervenção Estrutural, tal como desenvolvido no Programa Alvorada, é:

[...] a promoção da melhoria das condições de vida das populações de vilas e favelas de Belo Horizonte e o desenvolvimento comunitário, mediante uma intervenção de caráter estrutural e integrada, baseada em três linhas de ação:

- recuperação urbanístico-ambiental: infra-estrutura, serviços urbanos, parcelamento do solo e integração com o entorno e a cidade;
- regularização fundiária: legalização dos terrenos e transferência da propriedade da terra para seus moradores;
- inserção sócio-econômica: desenvolvimento sócio-organizativo e participativo e programas de geração de emprego e renda (URBEL, 1996, p. 152).

¹¹³ Entrevista concedida por Lúcia Cavendish.

¹¹⁴ Um bom exemplo dessa incorporação é o fato de ter se tornado obrigatória a elaboração do plano global para que um assentamento possa conquistar recursos para obras de urbanização no Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Vale também registrar que, provavelmente, pela grande semelhança conceitual e metodológica observada, esse tipo de intervenção inspirou o modelo de intervenção proposto pelo programa do governo federal Habitar Brasil BID para assentamentos “subnormais”, como são denominados lá o que na Política Municipal de Habitação se denomina assentamentos “existentes”.

A concepção desse tipo de intervenção parte de alguns pressupostos. O primeiro deles é que a favela não é um fenômeno transitório mas sim um elemento da estrutura fixa das cidades, sendo que Belo Horizonte é um exemplo que confirma essa afirmação, pois no seu caso as favelas surgem junto com a cidade. Outro pressuposto é que, apesar dos padrões de habitabilidade existentes nas favelas serem muito precários, esses assentamentos apresentam grande potencial de transformação no sentido de se tornarem um lugar adequado para ser habitado, podendo ser considerados como um estoque habitacional a ser qualificado com custos sociais e financeiros relativamente baixos, principalmente se comparados aos custos da produção de novas moradias, o que constitui ponto importante na defesa da introdução desse tipo de intervenção no âmbito de uma política pública municipal de habitação uma vez que torna mais viável a solução do problema de moradia de quase um quarto da população, no caso de Belo Horizonte. Por último, para a elevação dos padrões urbanos encontrados nas favelas são necessárias intervenções estruturadoras que revertam as condições de insalubridade, dificuldade de acessibilidade física, insegurança em relação a situações de risco geológico-geotécnico, desconforto, opressão urbana assim como precariedade de acesso a serviços urbanos e equipamentos de lazer, e isso implica, necessariamente, em reassentamento de famílias em função da necessidade de remanejar, relocar ou mesmo remover parte das unidades habitacionais (URBEL, 1996).

Esse último pressuposto representa a quebra de uma prática, existente desde o início da história da intervenção do poder público em favelas na cidade de Belo Horizonte, no sentido de promover ações de melhoria urbanística sem interferir na configuração físico-espacial existente, o que significa, em última instância, não atingir um padrão adequado de condições de moradia de forma global em todo o assentamento. Se no sistema de espaços públicos, constituído pelos logradouros, essa prática se expressa principalmente na resistência ao

alargamento das vias, no sistema de espaços privados, constituído pelo interior das quadras, é pela resistência em alterar a divisão dos lotes através de seu desmembramento ou remembramento, de forma a tornar o parcelamento mais homogêneo. A recomendação do Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA, que, na sua concepção, visa a regularização e a urbanização das favelas e “deverá observar, tanto quanto possível, as características da ocupação espontânea.” (BELO HORIZONTE, 1985: p. 65), é entendida até então literalmente e gera uma postura muito rígida de consolidação da realidade urbanística encontrada, principalmente no sentido da não remoção de unidades habitacionais, como ilustram os textos reproduzidos a seguir:

Ao longo dos primeiros anos de sua aplicação (do PROFAVELA) prevalece uma interpretação especialmente rígida em relação à orientação de preservar a tipicidade, o que resultou na aprovação de parcelamentos que correspondiam praticamente ao levantamento da realidade existente, tanto na conformação do sistema viário como na situação interna das quadras. A intenção inicial da lei era a de reconhecimento e legitimação daquele tipo específico de ocupação do espaço urbano mas o que aconteceu em alguns casos foi a cristalização, através dos parcelamentos aprovados, de algumas situações desfavoráveis do ponto de vista da qualidade de moradia, tais como quadras com uma densidade muito alta ou então de parcelamento extremamente heterogêneo, a ponto de colocar lado a lado um lote de sete metros quadrados e outros cinquenta vezes maior (BEDÊ; PINHO, 1995, p. 247).

[...] a gente teve a oportunidade de observar nessa área (Vila Tiradentes) o discurso da época anterior que era o do PROFAVELA, [...] da década de 80, cuja palavra chave era a questão da tipicidade, era respeitar a tipicidade da favela. [...] Na década de 80 aconteceram as primeiras intervenções que foram feitas no Brasil em que se partia para a consolidação da favela. E a tipicidade era justamente [...] uma forma de você colocar sobre um discurso organizado uma intervenção que era [...] de consolidação do existente, só que muitas vezes não deveria ser consolidado porque os padrões era muito ruins. E Tiradentes era como se fosse um laboratório sobre o que não fazer [...]. E o que foi que a gente encontrou em Tiradentes? [...] se a gente pensar no sistema de espaços públicos, a gente tinha um percentual muito pequeno vias veiculares, ou seja, a permeabilidade do núcleo em relação a circulação [...] no caso do Corpo de Bombeiros, de ambulância, era muito restrito. A coleta do lixo também estava essencialmente prejudicada por esse pequeno percentual de vias veiculares. E [...] na circulação de pedestres, a gente tinha vias formais que davam acesso a uma grande quantidade de lotes, com extensão às vezes superior a 150 metros, com 60 cm de largura, que é menos do que a lei estabelece para um corredor interno de uma moradia [...]. Então era uma coisa inadmissível... no sistema de espaços privados, as quadras que tinham sido consolidadas [...] com áreas interiores que eram inteiramente inacessíveis [...] você tinha que passar por dentro do espaço de lotes [...]. Sem considerar também que a área das parcelas eram ínfimas, tinha lotes com 10 m², 12m², 20m², 25m² voltados para vias cuja largura é de 60 cm, ou seja, as condições de iluminação, de aeração, que são as coisas vitais, básicas de qualquer proposta arquitetônica, estavam inteiramente esquecidas.... E a favela tinha sido consolidada e regularizada. [...] Então isso foi uma forma concreta da gente

verificar o que tinha sido produzido com o discurso da tipicidade e poder, não refazer uma crítica ao que tinha sido feito, mas, ver como é que daqui se podia evoluir (informação verbal)¹¹⁵.

Essa prática é compactuada entre população moradora e órgãos governamentais, o que torna ainda mais difícil romper com a cultura gerada. A experiência piloto implantada através do Programa Alvorada, mais ainda que o processo do OP, representa uma contribuição significativa para o rompimento dos antigos padrões, uma vez que viabiliza a implantação continuada de um processo completo de intervenção estrutural do planejamento à execução, em pelo menos um assentamento:

[...] esse modo de projetar, vamos dizer assim, era novo pra todo mundo ali na URBEL... [...] as pessoas tinham muito medo de abrir uma rua mais larga, isso era um pânico: “Nossa, vai ter que remover gente, meu Deus do Céu”... Aí a URBEL contou com uma consultoria, que eu acho que foi interessante, que trouxe uma visão de fora pra quebrar um pouco essa rigidez que a gente tinha no projetual. Da mesma forma que tinha essa rigidez pra projeto, eu acho que a população também tinha. A população estava muito acostumada com uma intervenção que era pobre, entre aspas, em intervenções: bastava colocar água e esgoto que o pessoal achava que resolvia. [...] Eu acho que o que os técnicos passaram pra população o medo, a preocupação... No início do Alvorada, na etapa 1 [...], tinha que remover 10 ou 15 famílias, se não me engano, e aquilo foi um “auê” dentro da cidade... Eu me lembro de audiência na Câmara Municipal, de imprensa... [...] Hoje você falar em remover 10 famílias não é nada... [...] Então eu acho que essa construção [...] que começou com o Alvorada foi importante tanto internamente como para a população também. Eu acho que a população também aprendeu muito com isso e percebeu que urbanizar a favela não é só colocar água e esgoto... Acho que essa experiência do Alvorada valeu por isso, como piloto eu acho que ela valeu (informação verbal)¹¹⁶.

[...] tivemos que vencer uma série de resistências, porque, passar o discurso da tipicidade para um discurso de reestruturação não é tão simples assim, principalmente no que tange à necessidade de substituir determinados tecidos da favela, o que leva a aceitar a questão da remoção, que era uma coisa que em BH não era muito bem visto, e o discurso da tipicidade justamente também passava por cima dessa questão [...] tudo é muito tranquilo dentro da tipicidade, não tem que remover nada, e no discurso da reestruturação você tinha que promover remoções pra [...] tirar esses tecidos isolados da favela [...], a parte interna desses bolsões, remoções por questão de risco. Isso foi o principal embate, tanto [...] da AVSI quanto dentro da própria Prefeitura, dos técnicos que tinham formulado, participado de uma política numa época anterior... [...]. Foi muito interessante esse processo de BH. [...] as áreas que estavam sendo reestruturadas através do OP, que era o mecanismo mais importante que a Prefeitura tinha para captação de recursos, esse impacto era menor porque as intervenções era graduais. Dentro do Programa Alvorada, com as intervenções continuadas, [...] as intervenções eram para serem feitas num período de 2 ou 3 anos no máximo... [...] foi realmente um laboratório pra se definir, se dar

¹¹⁵ Trecho de entrevista concedida por Lúcia Cavendish referindo-se à Vila Tiradentes, favela já regularizada na década de 80 que é objeto de elaboração de plano global.

¹¹⁶ Entrevista concedida por Cristina Magalhães.

um desenho do que seria essa tipologia de intervenção, tanto sob o aspecto urbanístico, como no aspecto social e jurídico, mas, também da participação, da negociação da sociedade. A comunidade de B.H. não tinha vivência dessa questão da urbanização ser um ganho mas, também, se verificar algumas perdas, que era justamente das pessoas que tinham que ser removidas e reassentadas em outro ponto, dentro da própria comunidade (informação verbal)¹¹⁷.

Uma grande diretriz geral da intervenção estrutural é garantir a simultaneidade, a articulação e a integração das três linhas de ação: a recuperação urbanístico-ambiental, a regularização fundiária e o desenvolvimento sócio-econômico-organizativo (URBEL, 1996). Essa diretriz vem se contrapor à prática que prevalece até então na implantação do PROFAVELA pela URBEL, que é a da desvinculação dos processos de regularização fundiária em relação aos processos de urbanização, como pontuado a seguir:

Dentro da lógica expressa no PROFAVELA a urbanização deveria vir aliada ao processo de legalização [...] Entretanto, o que se observa no primeiro momento de sua aplicação é a desvinculação sistemática de um processo em relação a outro [...] A não consolidação do sistema viário através da urbanização pode propiciar alterações indesejáveis tais como estreitamento ou mesmo fechamento de vias, até mesmo porque os moradores passam a investir mais em melhorias e ampliações de suas casa depois da titulação e, com isso, costumam avançar sobre um alinhamento não muito bem delimitado (BEDÊ; PINHO, 1995, p. 245).

As intervenções em favelas aqui na URBEL, quer dizer, desde que a URBEL começou em 86, ela estava baseada, agindo muito em cima da lei do PROFAVELA. Então, ela tinha uma ação muito mais vinculada à questão da titulação - eu não chamo nem de regularização, porque, na verdade, era mais um processo de titulação de famílias [...] o procedimento era de levantar a situação existente, aplicar a legislação do ponto de vista das áreas edificantes e não edificantes e titular as famílias... Quer dizer, não tinha um critério, não tinha uma preocupação com a qualidade do espaço, da moradia, com a organização do assentamento... Isso era um problema. Outra questão era que, com o objetivo de titular mesmo, de ampliar a intervenção pública só com a titulação, a priorização se deu praticamente só sobre áreas municipais. A entrada do governo do Patrus veio com uma discussão de muito mais conteúdo, de você trabalhar com a favela do ponto de vista de recuperar os assentamentos globalmente, de você incluir a regularização fundiária junto com a regularização urbanística. Aí, a questão da titulação e da regularização jurídica está atrelada a um processo de urbanização. Acho que isso foi uma mudança fundamental do ponto de vista de melhoria da qualidade das intervenções (informação verbal)¹¹⁸.

A situação mais comum é a titulação de lotes em terreno de propriedade da Prefeitura sem a realização de nenhuma obra de urbanização do sistema viário, ou seja, sem delimitar

¹¹⁷ Entrevista concedida por Lúcia Cavendish.

¹¹⁸ Entrevista concedida por Cristina Magalhães.

fisicamente o alinhamento dos lotes de forma a impedir a alteração da realidade em relação ao parcelamento aprovado. Com o tempo os moradores modificam o traçado interno das quadras e do sistema viário, dificultando extremamente o processo de urbanização no futuro e gerando a demanda de revisão do trabalho de regularização efetuado anteriormente. Considerando que até 1992 4.877 lotes são regularizados dentro dessa lógica conclui-se que a dimensão do problema é realmente significativa (BEDÊ; PINHO, 1995).

As demais diretrizes da intervenção estrutural têm caráter setorial e podem ser divididas em urbanísticas, sociais, de regularização fundiária e de reassentamento.

No que diz respeito às diretrizes urbanísticas as principais são: realizar a reestruturação urbanística dos assentamentos objetivando a consolidação em padrões tecnicamente aceitáveis; possibilitar, com as proposições de ocupação do solo, o acesso direto dos moradores a todas as unidades habitacionais e a implantação das redes de infra-estrutura nas vias de circulação de veículos e de pedestres, além de oferecer às unidades condições mínimas de segurança, privacidade, aeração, insolação e iluminação; hierarquizar, ampliar e qualificar a rede viária dos assentamentos (URBEL, 1996).

As principais diretrizes sociais são: garantir a comunicação e informação interna e externa à favela, a participação da comunidade em todas as etapas do projeto, a integração e articulação institucional entre órgãos públicos envolvidos na implementação das intervenções e o cumprimento das demais diretrizes gerais e setoriais; desenvolver um processo permanente de educação popular vinculado às questões urbanísticas, ambientais e de regularização fundiária, de forma a preparar a comunidade para o uso adequado de serviços e equipamentos implantados (URBEL, 1996).

Quanto à regularização fundiária as principais diretrizes são: privilegiar a função social da terra, priorizando o direito à moradia do ocupante, o que na prática resulta em titular o inquilino, por exemplo; promover o reparcelamento do espaço interno das quadras de forma a reduzir as disparidades; estabelecer normas de uso e ocupação do solo que orientem os moradores na utilização do espaço conquistado (URBEL, 1996).

Em relação ao reassentamento de famílias as principais diretrizes são: em primeiro lugar, evitar ao máximo as remoções; adequar as propostas de reassentamento à realidade de cada assentamento; tomar como referência a moradia de origem para definir o padrão da unidade de reassentamento; resolver a demolição de edificações de uso não residencial através de indenização e não de reassentamento; nos casos de imóveis cedidos ou alugados garantir o reassentamento da família ocupante e a indenização do “dono” da edificação; garantir ao morador a reconstrução ou a indenização de cômodos nos casos de demolição de parte da edificação (URBEL, 1996).

Uma diferença importante que existe entre o processo progressivo de implantação da intervenção estrutural, como no caso do Programa Alvorada, e o processo continuado, como no caso das intervenções implantadas com os recursos do OP, diz respeito à etapa de planejamento da intervenção. Em primeiro lugar, num processo de intervenção estrutural progressivo o plano global pode ser elaborado sobre uma base de dados mais frágil, pois a proposta de intervenção nesse momento se dá no nível de diretrizes gerais e os projetos executivos só serão elaborados quando houver disponibilidade de recursos. Já no processo de intervenção estrutural continuado os levantamentos são realizados num nível de maior precisão, pelo fato de haver a perspectiva de elaboração imediata dos projetos executivos. Em

segundo lugar, no processo continuado a etapa do plano que corresponde à concepção geral da intervenção, à hierarquização das ações e à estimativa de custo são mais simplificadas, pois tais itens serão desenvolvidos detalhadamente no âmbito dos projetos executivos, a serem elaborados na sequência¹¹⁹.

Um eixo importante da metodologia da intervenção estrutural diz respeito à participação das famílias moradoras. Nesse sentido, a experiência implementada através do Programa Alvorada é, também, o principal laboratório de construção metodológica:

A forma de participação proposta pelo Programa Alvorada procura descolar-se de um nível passivo, onde a população apenas referenda ou não propostas de caráter técnico-operativo, concebidas em instâncias superiores de decisão, rumando para a efetiva contribuição da comunidade na tomada de decisões técnicas e políticas. [...] A participação ampliada que se busca significa que a comunidade passa a ter a possibilidade de interferir nas diretrizes de concepção e implantação do programa no local. Mais que cliente do programa, a população se constitui em parceira da intervenção, assumindo-a como co-autora, investindo nela com vistas à melhoria que se processa em primeiro lugar a nível coletivo (JACINTO; LIBÂNIO, 1995, p. 298).

As principais etapas do trabalho relacionadas à participação comunitária ficam assim estabelecidas: preparação para a entrada do programa na vila, envolvendo mapeamento de lideranças e realização de reuniões informativas; processo de ação pedagógica, que visa principalmente a preparação das famílias para a participação nas discussões e decisões relativas à intervenção; constituição e acompanhamento do grupo de referência, constituído por representantes da associação de moradores, grupos comunitários formais e grupos organizados; articulação institucional, visando integrar as diversas ações desenvolvidas por outros órgãos na área, envolvendo, inclusive, instituições públicas e privadas para trabalhos nas áreas de educação, saúde, cultura, limpeza urbana, emprego e renda etc. (JACINTO; LIBÂNIO, 1995). No que se refere à articulação institucional, a experiência do Programa Alvorada é considerada uma referência desse tipo de ação:

¹¹⁹ Uma terceira situação, que tem se tornado cada vez mais freqüente, é a utilização do plano global como instrumento de captação de recursos externos para a implantação da intervenção completa no assentamento como um todo ou em parte dele. Nesse caso o plano é elaborado normalmente, de acordo com seu formato padrão, pois ainda não há garantia de recursos.

Penso que essa experiência foi o embrião para a chamada “intersetorialidade” das políticas públicas em Belo Horizonte, expressa anos mais tarde na reforma administrativa e, no caso das políticas sociais, no desenho e argumentação do programa BH Cidadania. No caso das políticas urbanas, penso que a contribuição ocorreu na medida em que a prática (não somente no discurso e na teoria), ou seja, a articulação de órgãos responsáveis pela limpeza urbana, saúde, educação, direitos da cidadania etc., saiu do âmbito do discurso, da teoria pra ser experimentada, ser exercida de fato. Acho também que esse exercício contribuiu para a integração interna das equipes (física/ambiental, jurídica e social), já que as áreas de pensamento e de formação sempre foram muito estanques (informação verbal)¹²⁰.

Os grupos de referência cumprem um papel relevante nesse processo, na medida em que acompanham todas as ações durante a intervenção e permanecem como interlocutores após sua finalização. Esses grupos têm como principais atribuições: acompanhar a elaboração e a execução do plano global, em todas as suas etapas; acompanhar a aplicação dos recursos; atuar como intermediador da relação entre comunidade e poder público (JACINTO; LIBÂNIO, 1995). O depoimento transcrito abaixo relata sobre a experiência do grupo de referência da Vila Senhor dos Passos, onde o trabalho do Programa Alvorada mais avançou:

Considerando [...] o caso da Vila Senhor dos Passos, o grupo de referência dessa vila desempenhou um papel que foi de representante dos interesses da comunidade, ou seja, um elo entre a vila e os técnicos. Exerceram papel de fiscalização (no planejamento e na execução das propostas que deliberaram) e, na maioria das dificuldades, se comportaram como parceiros: penso que se sentiram cidadãos (informação verbal)¹²¹.

Os impactos desse tipo de intervenção são extremamente positivos. Antes de mais nada, é preciso ter claro que a intervenção estrutural beneficia não só os moradores do assentamento onde é implantada mas a cidade como um todo, uma vez que se trata de uma ação de recuperação de uma área urbana ambientalmente degradada. As intervenções físicas promovem a eliminação dos fatores de degradação do meio, resultando numa situação favorável ao desenvolvimento da vida coletiva e familiar. A regularização fundiária representa maior segurança para o morador e, além disso, contribui para a sustentabilidade

¹²⁰ Entrevista concedida em 15 de fevereiro de 2005 pela assistente social Claudinéia Jacinto, última coordenadora do Programa Alvorada.

¹²¹ Entrevista concedida por Claudinéia Jacinto.

dos padrões conquistados pelo fato de definir com clareza os espaços públicos e os privados, através da aprovação do parcelamento. As ações no campo organizativo estimulam o sentimento de pertencimento e de coletividade, contribuindo também, assim, para a preservação das melhorias e fortalecendo as relações sociais. De uma maneira geral, a intervenção promove a alteração do patamar de necessidades e do padrão de comportamento urbano dos moradores, propiciando em parte a recuperação do sentimento de cidadania em função da conquista de condições dignas de moradia (URBEL, 1996).

Finalmente, pode-se considerar que a implantação integral da intervenção estrutural resulta na eliminação efetiva da condição de inadequação de moradia num determinado assentamento, atendendo plenamente as necessidades habitacionais dos moradores (URBEL, 1996).

Um desafio que se coloca já no início de implantação desse tipo de intervenção, ainda na administração da Frente BH Popular, é o da gestão do processo de implantação, especialmente no período após a elaboração do plano. Esse aspecto torna-se mais preocupante ainda quando se trata da implantação progressiva, realizada em etapas, dependendo da disponibilidade de recursos. Nesse caso, a presença da equipe da URBEL fica vinculada especificamente ao acompanhamento da obra aprovada no OP, resultando na descontinuidade do assessoramento técnico e da atuação dos grupos de referência. Essa dinâmica contribui para a fragilização desses grupos, que, potencialmente, poderiam vir a ser a base de todo o processo de gestão, como em Recife são as Comissões de Urbanização e Legalização das ZEIS. Essa avaliação fica reforçada no depoimento transcrito abaixo:

Bom, para o desenvolvimento da minha pesquisa de mestrado, entrevistei moradores da Vila Senhor dos Passos e técnicos envolvidos, bem como consultei documentos etc.. Percebi que a gestão da intervenção estrutural pós plano, em geral, foi complicada. Um importante indício disso é o próprio fato de quase dez anos depois, a despeito das dificuldades financeiras, que sabemos são grandes, não foi possível concluir nem 50% das propostas do Plano Global. Segundo os entrevistados, e eu

concordo, houve problemas no gerenciamento técnico-administrativo e falta de investimento político¹²².

Avaliando o desenvolvimento da intervenção estrutural durante o período aqui estudado, conclui-se que esse início de implantação é fundamental para a consolidação desse modelo. O primeiro grande mérito é a definição de estratégias que viabilizam, a partir da elaboração de um plano, a implantação da intervenção qualquer que seja o processo de financiamento, dando flexibilidade à ação do poder público e da comunidade na captação dos recursos necessários. Outro passo importante é a superação da postura de “respeito à tipicidade”, que na prática equivale à consolidação de um padrão inadequado de condições de moradia. Isso possibilita a elevação definitiva do patamar cultural e técnico de exigência em relação ao nível adequado de urbanização. Por último, uma contribuição de extrema relevância é a construção metodológica que cunha três principais aspectos: o investimento no planejamento das ações, a abordagem integrada ao longo de todo o processo de intervenção e a participação efetiva da comunidade, alçada à condição de parceira do poder público nas etapas de captação de recursos, planejamento e execução.

5.2 Linha de Atuação Referente a Produção de Novas Moradias

No início do governo da Frente BH Popular a administração municipal enfrenta situações críticas na área da habitação, resultado não só dos problemas sociais acumulados ao longo de quase cem anos, frutos de um processo de crescimento urbano excludente da cidade de Belo Horizonte, como também da atuação inadequada que as gestões municipais anteriores vêm tendo no enfrentamento da questão habitacional. Uma dessas situações se refere a centenas de famílias do movimento dos sem casa instaladas em acampamentos de barracas de lona preta, resultado do despejo de diversas ocupações organizadas realizadas nos anos anteriores.

¹²² Entrevista concedida por Claudinéia Jacinto.

Alguns desses acampamentos localizam-se nos próprios terrenos já negociados e conquistados onde se implantaria no futuro o assentamento, outros localizam-se em terrenos cedidos provisoriamente, à espera da solução definitiva. Outra grave situação é constituída por cerca de quinhentas famílias desabrigadas em função das chuvas do início do ano de 1993, removidas apressadamente numa ação emergencial da nova administração que, apesar de sensibilizada com o problema, não conta com estrutura e procedimentos adequados para enfrentá-lo, uma vez que não há tradição de um trabalho sistemático no âmbito da Prefeitura no sentido de lidar de forma mais conseqüente com a questão das áreas de risco, pois até então a ação da Prefeitura se restringe à atuação convencional de defesa civil¹²³. Essas famílias são abrigadas de diversas maneiras, inclusive em casas de parentes e amigos, gerando para a nova administração um duplo desafio: administrar as condições precárias de abrigos improvisados e desenvolver uma solução definitiva de reassentamento para as famílias que não podem retornar à moradia de origem.

No que diz respeito à produção de novas moradias, o atendimento a esse tipo de demanda emergencial absorve muito da capacidade operacional da URBEL na gestão da Frente BH Popular, mas, por outro lado, ações e programas de caráter estruturante são formulados paralelamente e têm iniciada sua implantação. Pode-se dizer que a atuação da URBEL nessa linha de produção de novas moradias dá-se através de dois grandes eixos durante o período em estudo: o primeiro constituído pelo atendimento às demandas do movimento dos sem casa e o segundo constituído pelo atendimento às demandas de reassentamento. Para atender o movimento dos sem casa as principais ações são: intervenções voltadas para o assentamento das famílias acampadas, incluindo a urbanização de loteamentos e a construção de conjuntos

¹²³ O tipo de atuação a que se refere o texto envolve ações apenas de caráter emergencial, tais como: remoções provisórias, distribuição de cestas básicas e cobertores etc.. Trata-se de uma intervenção que acontece em atendimento a vítimas e não inclui ações preventivas.

habitacionais em gestão pública e gerando, inclusive, a criação de um programa de produção habitacional em sistema de co-gestão, o Programa de Apoio ao Autoconstrutor; a criação e implementação do Programa de Produção de Moradias em Autogestão, em sintonia com as propostas do movimento nacional de moradia; a criação de uma modalidade específica de discussão pública do orçamento voltada para o atendimento exclusivo do movimento dos sem casa, o Orçamento Participativo da Habitação - OPH. No caso dos reassentamentos as principais demandas originam-se de remoções de famílias em função de situações de risco, encaminhadas pelo Programa Estrutural em Áreas de Risco, ou para implantação de obras públicas. Nesse último eixo o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrencia da Execução de Obras Públicas (PROAS), criado em 1995, destaca-se como o principal instrumento da atuação da URBEL, utilizado no primeiro momento de sua implantação para agilizar as remoções necessárias para execução de obras aprovadas no OP.

De maneira geral, no período abordado por este estudo, é importante destacar que a definição dos terrenos destinados aos empreendimentos habitacionais produzidos pela URBEL - tanto para atendimento ao movimento dos sem casa como para atendimento das demandas de reassentamento - se dá de forma coerente com as diretrizes da Política Municipal de Habitação no sentido de serem “utilizadas preferencialmente pequenas áreas inseridas na malha urbana – vazios urbanos -, já dotadas de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários” e áreas cujo “porte não ultrapasse 300 unidades” (URBEL, 1996). A Tabela 3, que apresenta um panorama da produção habitacional no governo da Frente BH Popular, ilustra bem essa afirmação no que diz respeito ao tamanho dos conjuntos. Existem poucas exceções, que correspondem justamente a conjuntos implantados em terrenos que são de propriedade do Município desde gestões anteriores, como o Zilah Spósito, ou de propriedade do Estado, como o Ribeiro de Abreu e o Mariquinhas, ou, ainda, adquiridos pelo Município

através de processos coordenados por outros órgãos da Prefeitura, como por exemplo o Granja de Freitas e o Esperança.

Tabela 3 – Produção de Novas Moradias - 1993 a 1996					
Conjunto Habitacional	Origem da Demanda	Nº de Unidades	Forma de Gestão	Tipologia	Estágio no final de 1996
Havaí	Fórum dos Sem Casa/OPH	36	Autogestão	Sobrado geminado	Projeto concluído
Deuslene/Visc. do Rio Branco	Fórum dos Sem Casa/OPH	50	Autogestão	Sobrado geminado	Projeto concluído
Vila Régia	Fórum dos Sem Casa/OPH	80	Autogestão	Sobrado geminado	Projeto concluído
Dom Silvério	Fórum dos Sem Casa/OPH	71	Autogestão	Sobrado geminado	Projeto concluído
Urucuia/Residencial ASCA	OP/F. dos Sem Casa/OPH	202	Autogestão	Sobrado geminado	Projeto concluído
Fênix/Vista Alegre	OPH	67	Gestão Pública	Sobrado geminado	Projeto concluído
Vitória/Milionários II	OPH	48	Gestão Pública	Sobrado geminado	Projeto em andamento
Serrano	OPH	192	-	-	Terreno adquirido
Tirol	OPH	280	-	-	Terreno adquirido
Lagoa	OPH/Famílias acampadas	376	Gestão Pública	Sobrado geminado	Obra em andamento
Granjas de Freitas I (1)*	OPH/Famílias acampadas	85	-	-	Terreno adquirido
Zilah Spósito I (1)*	OPH/Famílias acampadas	100	Gestão Pública	Sobrado geminado	Projeto em andamento
			Gestão Pública	Urbanização	
Zilah Spósito II (1)*	Famílias de áreas de risco ou removidas por obra pública	112	Co-Gestão	Residências unifamiliares	Obra concluída
			Gestão Pública	Urbanização	
Serra Verde/União	Famílias acampadas	65	Gestão Pública	Sobrado geminado	Terreno adquirido
Diamante I (1)*	Famílias acampadas	77	Gestão Pública	Sobrado geminado	Terreno adquirido
Confisco	Famílias acampadas	30	Co-Gestão	Sobrado geminado	Obra concluída
			Gestão Pública	Urbanização	
Mariquinhas	Famílias acampadas	345	Co-Gestão	Sobrado geminado	Obra concluída
			Gestão Pública	Urbanização	
Floramar	Famílias acampadas	102	Co-Gestão	Sobrado geminado	Obra concluída
		235 (3)*	Gestão Pública	Urbanização	
Novo Aarão Reis	Famílias acampadas	300	Gestão Pública	Urbanização	Obra concluída

Esperança	Famílias acampadas e de áreas de risco	438	Gestão Pública	Sobrado geminado	Obra concluída
			Gestão Pública	Urbanização	
Milionários/ Araguaia	Famílias de áreas de risco	35	Gestão Pública	Sobrado geminado	Obra concluída
Goiânia	Famílias de áreas de risco	42	Gestão Pública	Sobrado geminado	Obra concluída
Ipiranga	Famílias de áreas de risco	34	Gestão Pública	Sobrado geminado	Obra concluída
Araribá (2)*	Famílias de áreas de risco	40	Gestão Pública	Prédios	Obra em andamento
Sr. dos Passos (2)*	Famílias removidas por obra pública	18	Gestão Pública	Prédios	Obra em andamento
Vila Santo Antônio	Famílias moradoras	30	Co-Gestão	Melhorias habitacionais	Obra concluída
Vila Aeroporto	Famílias moradoras	152	Co-Gestão	Melhorias habitacionais	Obra concluída
Vila Santa Rosa	Famílias moradoras	319	Co-Gestão	Melhorias habitacionais	Obra concluída
Total		3.859			

Fonte: URBEL, 2000; SMHAB, 2003.

(1)* Esses empreendimentos foram implantados como etapas de conjuntos maiores.

(2)* Esses empreendimentos se localizam em favelas.

(3)* Para o cálculo do total de atendimentos subtraiu-se 102 unidades deste número, de forma a evitar dupla contagem.

Outro aspecto que chama a atenção é a predominância da tipologia multifamiliar horizontal, apresentada pelos sobrados geminados. Ela representa, na verdade, uma transição entre as edificações unifamiliares construídas em lotes individuais, encontradas em conjuntos mais antigos de iniciativa de administrações municipais anteriores – por exemplo Mariquinhas, Novo Aarão Reis e Zilah Spósito -, e as tipologias multifamiliares verticais, adotadas a partir de então nos novos projetos de produção habitacional a serem implantados no processo de execução da Política Municipal de Habitação – por exemplo nos Conjuntos Tirol, Granja de Freitas e Serrano, cujos terrenos aparecem na Tabela 3 como já adquiridos. Essa tendência à verticalização acontece em função da necessidade de baratear o custo da produção habitacional por família, de forma a possibilitar a otimização dos recursos públicos investidos nos empreendimentos e, com isso, a ampliação do atendimento das famílias de baixa renda sem casa ou removidas. Entretanto, essa transição não se dá sem a resistências por parte do movimento dos sem casa:

[...] a partir do momento que o caixa da Prefeitura começou a não dar conta das propostas aprovadas, basicamente se amarrou o processo da produção habitacional a prédios, ao adensamento vertical, que inibe muito a participação popular. É muito difícil você conseguir pessoas que possam estar trabalhando, como era feito na autoconstrução lá no lotes (Programa de Apoio ao Autoconstrutor no Mariquinhas e no Floramar), pois tudo era feito em qualquer horário, fazia um mutirão da família no fim de semana pra poder construir, juntava os amigos, fazia o churrasco, tomava cerveja e o processo andava sob a supervisão de técnicos da URBEL, que estavam presentes lá inclusive nos fins de semana. Agora, na construção de prédios isso fica complicado, precisa de mão de obra especializada, o trabalho é mais perigoso, não pode ser feito de qualquer maneira, então limitou um pouco a participação da população. Eu ainda acho que, apesar de termos aprovado na política (Política Municipal de Habitação) os lotes urbanizados, estas coisas a gente nunca fez aqui... [...] tudo vai muito mais pra concepção do adensamento vertical [...] no intuito de atender um número maior de famílias. Mas aí também eu tenho uma crítica, porque eu acho que não adianta ter um número maior de famílias, colocando em cheque a qualidade, não a qualidade da construção, porque os apartamentos do OPH são muito bons e bem feitos, mas sim a qualidade do espaço (informação verbal)¹²⁴.

Segundo documento elaborado pela URBEL para subsidiar o 4º Seminário de Governo, realizado em maio de 1996, durante a gestão da Frente BH Popular são contempladas por alguma ação da linha de atuação referente a novos assentamentos 5.307 famílias. Neste tópico será apresentada, a seguir, a trajetória da implantação dos programas e ações que representam o início da consolidação dessa linha de atuação da Política Municipal de Habitação.

5.2.1 Reassentamentos

No início do governo da Frente BH Popular existe um acampamento de barracas de lona preta e barracões de madeirite numa área municipal localizada no Bairro Jaqueline, na Região Norte, formado por 112 famílias desabrigadas por despejo ou situação de risco, que para lá haviam sido remanejadas em 1992 pela Prefeitura. Essa área é adquirida pela Prefeitura para reassentamento de aproximadamente 60 famílias removidas em função da implantação da Av.

¹²⁴ Entrevista concedida em 23 de junho de 2005 por Ênio Nonato, militante do PC do B, liderança do movimento dos sem casa e membro do Conselho de Administração da URBEL na época. Atualmente é membro do Conselho Nacional das Cidades.

Vilarinho, para as quais a administração municipal anterior havia construído casas em lotes de 160,00 m². Para reassentar as famílias do acampamento, numa de suas primeiras ações, a nova administração municipal elabora o projeto para a urbanização do loteamento e a construção das unidades habitacionais, dando início à obra já em abril de 1993. Para execução das fundações e da alvenaria das casas – na verdade embriões com possibilidade de expansão futura - a URBEL promove um mutirão com as famílias, orientado por sua equipe técnica, sendo que as outras etapas da construção são executadas por empreiteiros. Em dezembro de 1993 praticamente todas as famílias já estão morando em suas novas moradias. Essa é, portanto, a primeira experiência de reassentamento realizada pelo governo da Frente BH Popular (URBEL, 2000).

Como já foi mencionado, as chuvas do início de 1993 resultam em grande número de desabrigados. Para atender essa demanda de reassentamento é rapidamente desapropriado, por decisão de governo, um grande terreno no Barreiro e, de imediato, são licitados os projetos para a construção de um conjunto. Entretanto, como há uma avaliação de que o Lixão - favela construída sobre um antigo lixão da cidade, integrante do Aglomerado Morro das Pedras - é a área de risco de maior gravidade da cidade, Patrus Ananias decide, então, promover a remoção total das famílias que lá residem para esse conjunto, posteriormente denominado Conjunto Esperança:

[...] a idéia do Patrus sempre foi o Lixão... Ele nos perguntou: “quais são as áreas de risco de maior gravidade?” Já tínhamos apontado que eram três as piores áreas de risco: Taquaril, Vila São José e o Lixão. E, [...], não sei se você se lembra, dissemos que a de risco mais iminente era o Lixão. Daí ele falou: ‘então nós vamos fazer o Lixão’... assim surgiu a idéia de transferir as famílias do Lixão pro Conjunto Esperança. E então eu fui [...] tentar construir com o pessoal das barracas alguma outra possibilidade, senão virava uma explosão aquilo lá. Tivemos que recuar... e pra recuar não foi fácil não, foi difícil... (informação verbal)¹²⁵.

¹²⁵ Entrevista concedida por Carlos Medeiros.

Esse episódio provoca imenso desgaste junto às famílias acampadas, até mesmo porque havia sido apresentado a elas o projeto do conjunto na Região do Barreiro, e atrasa em aproximadamente seis meses o reassentamento. A solução definitiva é dada com a desapropriação de três áreas para substituir a do Conjunto Esperança, sendo duas na própria Região do Barreiro e outra na Região Nordeste. Nessas áreas são construídos três pequenos conjuntos de sobrados geminados – Conjuntos Ipiranga, Milionários e Goiânia -, totalizando 111 unidades habitacionais, para onde as famílias acampadas se mudaram em meados de 1996 (SMHAB, 2003).

O terreno onde são reassentadas em final de 1995 as 364 famílias removidas do Lixão consiste numa área fisicamente confinada, cujo acesso se dá por uma rua estreita de uma favela regularizada, a Vila Cemig. O Conjunto Esperança é construído com 438 unidades, sendo destinado a atender também famílias desabrigadas oriundas de outras áreas de risco. Sendo assim, a concepção do empreendimento contraria ao mesmo tempo três diretrizes da Política Municipal de Habitação: utilizar preferencialmente pequenas áreas inseridas na malha urbana – vazios urbanos - já dotadas de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários; não ultrapassar 300 unidades nos assentamentos habitacionais produzidos; utilizar, preferencialmente, áreas próximas à origem da demanda (URBEL, 1996)

Apesar disso o empreendimento segue em frente, calcado numa firme decisão política baseada na idéia de que morar num conjunto habitacional bem construído e urbanizado, seja onde for, sempre é melhor do que permanecer numa área de risco, por mais bem localizada que seja. E esse é o caso da Vila dos Milagres, outro nome da favela do Lixão, que é cercada por um bairro urbanizado de uma das regiões mais centrais da cidade, com ótima acessibilidade, bom atendimento de serviço de transporte coletivo e oferta de oportunidades de trabalho. Sendo

assim, em que pese a legitimidade da intenção que inspira a decisão e a qualidade do projeto e da obra do empreendimento, o Conjunto Esperança representa um equívoco do ponto de vista urbanístico e social. Não que seja desnecessária a remoção efetuada mas sim pela alternativa utilizada para o reassentamento, como mais tarde fica claro diante da enorme dificuldade de adaptação das famílias ao novo local de moradia¹²⁶, que se transforma num dos assentamentos habitacionais mais violentos da cidade¹²⁷.

Além destes empreendimentos há mais dois pequenos conjuntos destinados ao reassentamento de famílias, ambos construídos em favelas: um na favela Senhor dos Passos, para alojar famílias removidas em função da implantação da Intervenção Estrutural no assentamento, no âmbito do Programa Alvorada; outro, na favela Pedreira Prado Lopes, para alojar famílias removidas de área de risco, com recursos conquistados no OP 94. Os dois são os únicos conjuntos para reassentamento onde se adota prédios de apartamentos, até mesmo pela exigüidade do espaço a eles destinados, localizados em favelas muito adensadas. O conjunto construído na Pedreira Prado Lopes, depois batizado de Araribá, tem uma particularidade que é o fato de ser construído sobre a laje de um antigo reservatório de água desativado, sob o qual residiam, em “cômodos” escavados na terra, a maioria das famílias nele reassentadas (SMHAB, 2003).

A construção de conjuntos habitacionais totalmente destinados a atender as demandas de reassentamento, como nos casos aqui descritos, mostra-se, na minha avaliação, uma

¹²⁶ Por uma fatalidade, uma das famílias reassentadas no Conjunto Esperança protagonizou um episódio trágico em janeiro de 2003, quando Belo Horizonte registrou altos índices pluviométricos e o PEAR se encontrava praticamente desativado em função da implantação de uma reforma administrativa da PBH. A família citada não quis permanecer no Conjunto Esperança e vendeu clandestinamente a unidade habitacional que havia recebido, voltando a morar no Aglomerado Morro das Pedras numa moradia em área de risco iminente, que desmoronou em função de um escorregamento de terra resultando na morte de todos os filhos do casal que estavam em casa no momento do acidente.

¹²⁷ Ver Santos (1999), que faz uma análise sobre o Conjunto Esperança no período pós ocupação.

alternativa inadequada, que resulta em custos sociais e financeiros muito altos. Em primeiro lugar, com exceção dos dois implantados em favelas, os conjuntos recebem famílias de diversas regiões da cidade. A remoção por si só já representa um grande transtorno para a família mas pode tornar-se mais traumática ainda quando implica no rompimento total com o local de origem e todas as relações e estratégias de sobrevivência a ele vinculadas. No caso de grandes conjuntos, como o Conjunto Esperança, por exemplo, o impacto sobre a vida dos reassentados se soma ao impacto sobre a região ou o bairro que os recebe, uma vez que se amplia de repente a demanda por serviços públicos pela chegada de novos moradores que constituem uma população extremamente carente.

Em segundo lugar, o fato de as famílias permanecerem em abrigos ou acampamentos durante o prazo gasto na produção dos conjuntos é outro aspecto negativo que se pode identificar no tipo de alternativa adotado. Esse período obrigatório de abrigo sob a tutela do poder público adia e provavelmente torna mais difícil ainda o retorno dos beneficiários ao ritmo normal de vida, implicando em gastos financeiros e esforços operacionais significativos para o governo municipal e, em parte dos casos, cristalizando vínculos de dependência das famílias em relação aos serviços assistenciais prestados pela Prefeitura, que mantém uma equipe fixa de profissionais da área social. Alguns dos serviços de apoio prestados às famílias abrigadas são, por exemplo: creche; brinquedoteca; oficinas profissionalizantes; articulação das famílias com os serviços públicos de saúde e educação, neste último caso envolvendo, inclusive, fornecimento de vales transporte para deslocamento de alunos matriculados em unidades distantes do local do abrigo; distribuição eventual de cestas básicas, cobertores e roupas, inclusive por parte de instituições privadas que se sensibilizam com as famílias abrigadas. Uma pequena parte das famílias chega a resistir em sair do abrigo para a moradia definitiva, não só pelos serviços acima descritos mas, principalmente, por receio de assumir gastos como

os relativos a tarifas de fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água, por exemplo, que no período de abrigo são assumidos pela Prefeitura.

Em terceiro lugar, a concentração de famílias de diversos locais de origem, de baixíssimo nível social, econômico e cultural e sem vivência de residir em condomínios - ainda que o condomínio seja constituído por edificações de tipologia multifamiliar horizontal, como no caso dos sobrados geminados – pode resultar numa convivência conflituosa, dificuldade de gestão dos condomínios, descaracterização das edificações e degradação dos espaços coletivos. No caso dos prédios da favela Senhor dos Passos¹²⁸ a adaptação dos moradores é melhor, até por serem originários do próprio assentamento e pelo trabalho social realizado através da Intervenção Estrutural implementada no núcleo. Entretanto, nos outros conjuntos esses problemas realmente são observados após sua ocupação pelas famílias, como pude constatar em vistorias realizadas.

À medida que se inicia o processo de execução das obras aprovadas nas discussões públicas do OP, o governo da Frente BH popular se depara com uma demanda cada vez mais emergencial: a necessidade de demolição de moradias situadas em favelas para implantação de obras viárias ou de saneamento, que representa a maioria dos casos. É preciso, portanto, criar uma outra alternativa além da construção de conjuntos habitacionais destinados a reassentamento, que, de maneira geral, é uma solução muito morosa, pois inclui ações que vão desde a aquisição de terreno, geralmente via desapropriação, até a implantação das obras de urbanização e edificação, passando pela elaboração e aprovação de projetos e todos os procedimentos licitatórios inerentes. A indenização através da desapropriação convencional não resolve o problema dos moradores, uma vez que se trata de posseiros e não de

¹²⁸ Ver Jacinto (2004), que analisa a implantação da intervenção estrutural na Vila Senhor dos Passos.

proprietários. Mesmo assim, ainda que seja possível indenizar as famílias por suas casas, em geral o valor das benfeitorias não viabiliza a aquisição de outra moradia em condições dignas, como assegura a Política Municipal de Habitação.

É criada, então, uma alternativa para o caso de famílias que ocupam áreas públicas municipais, a que se chama de reassentamento monitorado e que consiste, em última instância, em indenizar em dinheiro, num valor definido sob critérios sociais, as famílias removidas de áreas públicas municipais pela posse das edificações residenciais em que moram, desde que atendidos os critérios da Política Municipal de Habitação. Segundo esse novo procedimento, se o valor da benfeitoria de origem é muito baixo a Prefeitura pode complementar a indenização a ser paga até um valor estabelecido como referência, definido em função do custo médio de produção de uma unidade habitacional popular básica. Nos casos em que a benfeitoria de origem valha mais do que o valor de referência a indenização a ser paga equivale ao valor avaliado. O imóvel de destino, adquirido com os recursos da indenização, tem que ser aprovado pela URBEL, que para isso analisa o imóvel sob critérios que se referem a aspectos como segurança, acessibilidade, salubridade, conforto e regularidade. No caso dos imóveis de destino adquiridos por preço igual ou menor ao valor de referência, a operação de aquisição e mudança da família para a nova moradia é acompanhada pela URBEL, vindo daí o nome de reassentamento monitorado. A proposta da Prefeitura é que essa seja uma alternativa complementar à opção da produção de moradias para reassentamento, de forma a atender no máximo 30% da demanda de reassentamento de cada obra.

Os primeiros reassentamentos monitorados são operacionalizados sem nenhum tipo de instrumento formal que os respalde. Como forma de tornar menos vulnerável essa prática, do

ponto de vista administrativo e jurídico, é publicado um decreto municipal criando formalmente o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Execução de Obras Públicas – PROAS.

Durante o governo de Patrus Ananias são viabilizados 224 reassentamentos através do PROAS, o que realmente contribui para a agilização da execução do OP (URBEL, 2005). A avaliação da aplicação desse instrumento ao final do governo é positiva, tanto que, pela agilidade que imprime ao processo, termina com o tempo por se tornar a alternativa preferida dos órgãos mais diretamente envolvidos com a operacionalização do OP, principalmente a SUDECAP e as Administrações Regionais. Também por parte das famílias reassentadas a satisfação é grande, como aferido em pesquisa realizada pela administração no final da gestão. O impacto positivo do reassentamento sobre a qualidade de vida dos beneficiários é significativa, eventualmente resultando até em melhor estruturação da vida familiar, segundo depoimentos.

Por outro lado, um efeito perverso da aplicação do instrumento na época é o reassentamento de 70% das famílias atendidas em outros municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, uma vez que o custo de referência do PROAS é baixo para viabilizar a aquisição de imóveis que atendam os critérios da URBEL em Belo Horizonte. Ou seja, na maioria dos casos atendidos, a aplicação de um instrumento criado no âmbito da Política Municipal de Habitação está, na verdade, contrariando diretrizes dessa mesma política, indicando claramente que se faz necessário revisar os procedimentos e critérios do PROAS.

Outro impacto negativo decorrente da aplicação do instrumento é contribuir para inflacionar os preços de imóveis populares, estimulando os proprietários a adotar como patamar mínimo

o valor de referência do PROAS. Isso acontece pela ação de uma rede de corretores que a URBEL envolve na busca dos imóveis, de forma a agilizar a operacionalização do programa. Como não é exigida a situação de regularidade urbanística dos imóveis de destino, tal processo se dá, portanto, no âmbito do mercado imobiliário informal, que ao reagir desta forma demonstra um dinamismo similar ao do mercado convencional¹²⁹.

Pelo relatado ao longo deste tópico, as operações de reassentamento, em suas diversas modalidades, adquirem um peso significativo entre as ações de governo realizadas durante o governo da frente BH Popular na área da habitação. Representam respostas ágeis e criativas da administração municipal a um volume significativo de demandas emergenciais, através de soluções que, de maneira geral, observam as diretrizes gerais do programa de governo e da Política Municipal de Habitação. Entretanto, na minha avaliação, faltam definições gerais que dêem maior unidade ao tratamento dos diversos casos, sem deixar de considerar o contexto específico de cada situação. Uma dessas questões se refere ao imóvel de origem: ele deve ou não constituir-se numa referência para determinar as características do imóvel de destino? Caso seja, que outros aspectos, além dos abordados nos critérios estabelecidos pela Política Municipal de Habitação, devem ser observados: o valor, o tamanho, a tipologia da edificação? Outra questão importante: como devem ser tratados os casos em que se utiliza a própria residência, ou espaços agregados a ela, para o exercício de atividades econômicas importantes para a renda familiar? E nos casos de locação, cessão ou coabitação: como proceder? Por último: a família deve pagar pelo imóvel de destino, ainda que o pagamento seja apenas pela diferença de valor entre este e a moradia de origem? Enfim, são questões que devem ser tratadas por uma política específica voltada para esse tipo de ação, que contenha a definição

¹²⁹ As informações sobre o PROAS não encontradas nos documentos pesquisados foram fornecidas pela socióloga Ana Flávia Machado, que atuou como uma das coordenadoras do PROAS na época.

clara de diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos a serem adotados em cada alternativa de solução a ser utilizada ou para cada modalidade de demanda a ser atendida.

5.2.2 Atendimento às Famílias Acampadas

No início dos anos 90 as ocupações organizadas de terrenos urbanos vazios vêm sendo, há pelo menos uma década, uma das principais táticas utilizadas pelo movimento dos sem casa em Belo Horizonte. Até seu assentamento definitivo, que depende de complexas negociações entre movimento e poder público, as famílias geralmente permanecem durante longos períodos acampadas em barracas de lona preta, em condições muito precárias e desumanas de desconforto térmico, insalubridade e promiscuidade. Quando a Frente BH Popular assume o governo municipal existem quase 900 famílias do movimento dos sem casa acampadas¹³⁰, sendo que, durante a campanha eleitoral, o candidato Patrus Ananias, sensibilizado pela precariedade em que vivem essas famílias, assume o compromisso político de promover seu assentamento definitivo em condições dignas de moradia: “No Mariquinhas, o Patrus chegou e disse: ‘não vai ter acampado nenhum mais aqui no meu governo’” (informação verbal)¹³¹.

Como mostra a Tabela 4, no início do governo da Frente BH Popular já existem alguns grandes acampamentos e ao longo da administração surgem outros, a maioria de menor porte. Com a perspectiva de novos espaços de interlocução com o poder público municipal, o movimento dos sem casa é, aos poucos, redirecionando parcialmente seus esforços para o investimento na parceria política com a administração pública, o que é reforçado também pelo fato de algumas das principais lideranças desse movimento estarem ocupando cargos de

¹³⁰ Além dessas, há também 112 famílias oriundas de áreas de risco acampadas em área municipal localizada no bairro Jaqueline, para lá remanejadas no final da gestão anterior, conforme o relatado no tópico que tratou de reassentamentos.

¹³¹ Entrevista concedida por Carlos Medeiros.

confiança na Prefeitura. De alguma forma, esse contexto resulta na diminuição gradativa da ocupação de terras, que, embora não seja mais a alternativa principal de luta desse movimento, nunca chega a ser totalmente abandonada por alguns de seus setores.

Tabela 4 – Atendimento das Famílias Acampadas do Movimento dos Sem Casa				
Origem	Nº Original de Famílias	Acampamento	Nº Final de Famílias	Destino
Ocupação realizada em setembro de 1990 na Igreja São José, localizada na Região Centro Sul.	635	Floramar , em terreno público municipal no Bairro Floramar, na Região Norte	235	Conjunto Cosme e Damião, implantado no mesmo local do acampamento
		Cachoeira , terreno público estadual no Bairro Ribeiro de Abreu, na Região Norte	300	Conjunto Novo Aarão Reis, implantado no mesmo local do acampamento
		Mariquinhas , em terreno público estadual no Bairro Etelvina Carneiro, na Região Norte	345	Conjunto Mariquinhas, implantado no mesmo local do acampamento
Ocupação realizada na Praça Afonso Arinos e, posteriormente, na frente da COHAB, em 1994, originada de movimento envolvendo 1.300 famílias de B.H. e Ribeirão das Neves.	108	Mariquinhas , no mesmo local anterior	39	Conjunto Lagoa, implantado em área pública municipal no Bairro Lagoa, na Região de Venda Nova
Ocupação às margens da Av. Sarandi no Bairro Santa Terezinha, em abril de 1994, na Região da Pampulha,	740	Zilah Spósito II , em terreno público municipal no Bairro Jaqueline, na Região Norte, com 147 famílias	93	Conjunto Zilah Spósito I, implantado no mesmo local do acampamento
		Pedreira II , em terreno público municipal no Bairro Mariano de Abreu, na Região Leste	65	Conjunto União, implantado em área pública municipal no Bairro Será Verde, na Região de Venda Nova
			22	Conjunto Lagoa
Ocupação de área verde do Conjunto Paulo VI, na Região Nordeste	100	Paulo VI , no mesmo local da ocupação	46	Conjunto Lagoa
Ocupação, em 1992, de área verde do Conjunto Confisco, na Região da Pampulha, divisa com Contagem	47	Confisco , no mesmo local da ocupação	30	Conjunto Lagoa
Ocupação de área verde de loteamento da Região do Barreiro, em março de 1996	379	Corumbiara , no mesmo local da ocupação	379	Vila Corumbiara, consolidada no mesmo local do acampamento
Total			1.539	

Fonte: URBEL (1994, 1996; 2000); SMHAB (2003)

Entre os primeiros acampamentos com os quais o governo da Frente BH Popular tem que lidar estão três que existem desde 1990 e são resultado de um longo processo de luta do movimento dos sem casa. Tudo começa com 635 famílias de diversos bairros da cidade, moradoras de aluguel, que em maio de 1989, com o apoio de entidades como a FAMOBH, a UMPE e a AMABEL¹³², promovem ocupações sucessivas em área da Vila São José e no prédio da Prefeitura, de onde são retiradas sem que fique acertado nenhum tipo de acordo em relação ao objetivo do movimento de conquistar moradias. Em setembro de 1990, sem resposta da Prefeitura para suas reivindicações, essas famílias criam a Cooperativa do Movimento Popular – COMOPOM¹³³ e promovem a ocupação da Igreja São José, que, pela localização central, propicia muita visibilidade ao movimento. A partir de um processo de negociação com o poder público as famílias são remanejadas nesse mesmo ano para três acampamentos, sendo dois em áreas públicas estaduais, desapropriadas especialmente para atendimento desta demanda, localizadas respectivamente nos Bairros Etelvina Carneiro e Ribeiro de Abreu, e um em área pública municipal, localizada no Bairro Floramar, todas na Região Norte de Belo Horizonte (URBEL, 1996).

O assentamento das famílias se dá nos próprios locais dos acampamentos. A Prefeitura executa obras de urbanização complementares nos loteamentos, cujas vias são apenas abertas ainda na gestão municipal anterior, e a construção de parte das unidades habitacionais acontece em sistema de co-gestão em dois deles, no Mariquinhas e no Floramar, através de um programa municipal criado muito em função desta demanda específica, o Programa de Apoio ao Autoconstrutor. Nos três conjuntos a tipologia prevista para as edificações é a

¹³² A referência com (FAMOBH), União dos Movimentos Populares Independentes (UMPE) e Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte (AMABEL).

¹³³ A COMOPOM é extinta em 1993, após uma trajetória de muitos conflitos entre as diretorias e os cooperados, mas chega a adquirir maquinário e fabricar 138 mil blocos para a construção das casas (URBEL, 1996).

residencial unifamiliar, implantadas em lotes individuais, desde então não mais utilizada no âmbito da Política Municipal de Habitação em função do alto custo de produção se comparada às tipologias multifamiliares.

O acampamento Mariquinhas abriga também outro grupo de famílias, oriundas de uma ocupação realizada em maio de 1994 por um movimento de Ribeirão das Neves, na Fazenda Mizonguê, na divisa desse Município com Belo Horizonte. Famílias de baixa renda sem casa – coabitantes, moradoras de aluguel ou de favor – que residem em Belo Horizonte nos arredores da ocupação acabam se incorporando ao movimento, que chega a ser constituído por 1.300 núcleos familiares. Com a desocupação da Fazenda Mizonguê, por força de decisão judicial, 108 famílias se dirigem para a Praça Afonso Arinos, em Belo Horizonte, lá permanecendo por um mês e meio, tentando negociar com a COHAB. Sem ter obtido sucesso na tentativa de negociação, e tendo conhecimento de uma ação de reintegração de posse da Prefeitura de Belo Horizonte contra elas, essas famílias se deslocam para a porta da COHAB, onde ficam acampadas até novembro de 1994. Quando, finalmente, acontece a negociação, as 39 famílias oriundas de Belo Horizonte que integram o movimento são encaminhadas para o acampamento Mariquinhas e, posteriormente, assentadas no Conjunto Lagoa (URBEL, 2000).

Há, desde 1992, um acampamento de 47 barracas no Conjunto Confisco, produzido pelo governo do Estado, cujo terreno se localiza parte em Belo Horizonte, na Região da Pampulha, e parte em Contagem. O movimento constitui-se de famílias moradoras dos bairros do entorno do conjunto habitacional e, a partir da notícia de que existem 84 casas desocupadas no Confisco, resolvem ocupá-las. A Polícia Militar retira as famílias e o grupo, ou o que resta dele, promove outra ocupação, agora de um terreno vazio no próprio conjunto, reservado para a Igreja. A princípio os ocupantes são hostilizados pelos próprios moradores do conjunto mas

a associação de moradores local¹³⁴ e o Padre Décio, da paróquia local, apóiam o movimento e isso contribui para que se dissolva a resistência da vizinhança (URBEL, 1994).

A partir de 1993 a URBEL passa a acompanhar o processo, por reivindicação das famílias, e acaba por assumir a urbanização e a construção das moradias em sistema de co-gestão, no mesmo local do acampamento, através do Programa de Apoio ao Autoconstrutor. A relação das famílias do Confisco com a URBEL é conflituosa, principalmente em função da morosidade na execução das ações, a ponto das famílias chegarem a ocupar o prédio da URBEL por duas vezes, em episódios amplamente cobertos pela imprensa. No final, a construção das unidades habitacionais para assentamento das famílias desse acampamento resulta, na avaliação da equipe da URBEL, na experiência mais exitosa implementada ao longo da curta vida do Programa de Apoio ao Autoconstrutor, como se verá adiante (URBEL, 1994).

Em abril de 1994 acontece uma grande ocupação na cidade envolvendo cerca de 740 famílias, na sua maioria moradoras de Belo Horizonte e de Contagem, além de outros municípios. São ocupados terrenos de propriedade pública municipal no Bairro Santa Terezinha, às margens da Av. Sarandi, na Região da Pampulha, onde as famílias instalam-se em barracas de lona preta (URBEL, 2000). Aparentemente, as lideranças do acampamento não são ligadas organicamente a nenhum grupo ou partido político, embora sejam apoiadas por militantes de uma organização de esquerda sediada na cidade do Rio de Janeiro¹³⁵, não vinculada a nenhum partido formal. Para realizar o acompanhamento social das famílias, a Prefeitura contrata uma equipe de oito profissionais que, além de monitorar o acampamento, articula o atendimento das famílias por programas sociais:

¹³⁴ A associação a que se refere o texto é a Associação Pró Melhoramento da Parte Alta do Confisco.

¹³⁵ As fontes consultadas não permitiram esclarecer mais sobre essa organização.

[...] O trabalho incluía o controle do acampamento e o apoio assistencial às famílias, porque elas passavam situações de grande dificuldade. Mas o trabalho mais forte, que era o centro da nossa atuação, a gente chamou de depuração do próprio acampamento, porque verificamos que a grande maioria das barracas instaladas não se configuravam como moradias, não estavam ali abrigando famílias. Então, começamos a fazer sindicâncias diárias, com uma turma de manhã e uma de tarde, identificando a legitimidade de cada domicílio daquele, de cada barraca. [...] Criamos campanhas, inclusive, pra retirada de barracas, de comum acordo com o movimento e com o respaldo das lideranças, com uma atuação até muito firme por parte da Regional [...]. Tinha momentos lá, por exemplo, em que num dia nós retiramos de 80 a 120 barracas em três ou quatro campanhas dessas. Então, de 740 barracas inicialmente, em maio, terminamos com 250 em dezembro [...] Tínhamos um posto avançado de apoio no Centro de Saúde, que tanto era usado pra esse apoio assistencial às famílias na área de saúde, alimentação, como também como um escritório nosso onde fazíamos reuniões. [...] conseguimos confirmar muitas irregularidades, como o caso de um rapaz lá que vendeu em torno de 30 a 40 espaços para colocação de barracas, trocando por bicicletas, televisores etc.. Através de uma sindicância identificamos que ele só chegava no acampamento pela manhã e foi num desses flagrantes que conseguimos dismantelar essa rede que ele tinha criado. A barraca central dessa pessoa foi a primeira que a gente retirou e fizemos isso até ostensivamente, como símbolo de uma atuação mais séria, pro movimento ver que aquilo era importante pra legitimidade da própria luta deles. Foi, então, um trabalho político e estratégico também, baseado em ações planejadas. [...] Fazíamos também as campanhas assistenciais, com cortes de cabelo dos meninos - tinha um surto de piolho - e aí começamos a trabalhar com as mães sobre noções de higiene pessoal, planejamento familiar e segurança alimentar, inclusive com recuperação de algumas crianças que estavam em um processo de desnutrição. Então, por tudo isso, conseguíamos obter por parte do movimento e das famílias uma relação de confiança muito consistente (informação verbal)¹³⁶.

Ao final do processo as famílias restantes são remanejadas para dois acampamentos montados em áreas públicas municipais: um, na Região Leste, que recebe as famílias oriundas de Contagem e outros municípios, mais tarde assentadas definitivamente em dois conjuntos construídos pela URBEL na Região de Venda Nova, o Conjunto União e o Conjunto Lagoa; outro, que recebe as famílias de Belo Horizonte, na Região Norte, localizado na mesma área onde a URBEL constrói as unidades habitacionais para o assentamento definitivo, ou seja, no Conjunto Zilah Spósito. Ao todo, o prazo decorrido desde a ocupação até o último assentamento é de mais de cinco anos (URBEL, 2000).

¹³⁶ Entrevista concedida em 30 de junho de 2005 por Aderbal de Freitas, geógrafo que integrou a equipe contratada pela PBH para acompanhar o acampamento Vilarinhos e atuou como coordenador do OPH na época.

Outra ocupação registrada durante o período estudado acontece em terreno público reservado como área verde do Conjunto Paulo VI, implantado pela Prefeitura. Nesse caso chega a acontecer a desocupação da área mas, talvez pela existência de laços de parentesco ou amizade com os ocupantes, os moradores do conjunto se solidarizam com as famílias acampadas e permitem que elas instalem suas barracas dentro dos lotes e utilizem os banheiros das moradias. Dessa forma garante-se a continuidade do movimento, cujo desfecho é o assentamento das famílias no Conjunto Lagoa.

Em março de 1996, último ano do governo da Frente BH Popular, realiza-se uma ocupação coordenada por lideranças de um movimento denominado Luta Popular por Moradia – LPM, apoiado pela Liga Operária Camponesa, que também acontece num terreno reservado como área verde de um loteamento, só que particular. O acampamento é batizado de Corumbiara, em homenagem a uma ocupação de mesmo nome ocorrida no ano anterior em Rondônia, onde o confronto com a Polícia local resulta na morte de uma criança. Os participantes são 379 famílias associadas de núcleos do movimento dos sem casa de Belo Horizonte que participam do OPH, inclusive, mas avaliam que os recursos municipais disponibilizados para atender o movimento por moradia não são suficientes para a resolução do problema habitacional da população de baixa renda na cidade¹³⁷. A ocupação se desenvolve de uma forma extremamente organizada, seguindo demarcação regular de lotes e incorporando estratégias de defesa incomuns no caso de ocupações urbanas, tais como cercamento da área, vigilância constante e revista de visitantes. A Prefeitura tenta negociar a desocupação da área evitando envolver a Polícia Militar, até por se temer um confronto mais grave em função da forte organização do movimento. A tentativa de desocupação não obtém sucesso e o assentamento

¹³⁷ Essas informações foram fornecidas por Eloísio Godinho, que participou da organização da ocupação na época como uma das lideranças e hoje é membro do Conselho Nacional das Cidades.

acaba por se consolidar naquele mesmo local, à revelia do poder público, com cada família assumindo a construção de sua própria casa¹³⁸.

Além das experiências descritas, acontecem ao logo do governo da Frente BH Popular outras tentativas de ocupação organizada, principalmente em áreas de propriedade municipal, mas são dissolvidas pela ação fiscal da Prefeitura. Geralmente essas ações são realizadas pelas administrações regionais em parceria com a URBEL e com o apoio da Polícia Militar, embora não se tenha registro de uso de violência.

De uma maneira geral, observando a Tabela 4 verifica-se que o número de famílias assentadas efetivamente é bem menor que o das famílias que participam das ocupações que geram os acampamentos. Isso reflete, em parte, o rigor com que a URBEL procede nesses casos, ou seja, além de permanecer durante anos em acampamentos precários à espera do atendimento, a família só é enquadrada em algum programa depois de passar pela sindicância social e pelo cadastro sócio-econômico, que averigua a real necessidade de moradia e o enquadramento nos critérios de priorização de atendimento da Política Municipal de Habitação, tais como: possuir renda familiar mensal de até cinco salários mínimos, participar dos movimentos de moradia, não ter sido contemplada anteriormente por programa similar do sistema Municipal de Habitação e residir efetivamente há mais de dois anos em Belo Horizonte.

Esse procedimento é necessário, evidentemente, para evitar práticas ilícitas mas, sobretudo, para desestimular as ocupações como tática de luta do movimento por moradia. Pelo contrário, a intenção é consolidar uma política habitacional formulada, planejada e executada em parceria com o movimento por moradia, não só por coerência política mas também por

¹³⁸ A área do assentamento foi, inclusive, delimitada como ZEIS na revisão da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo aprovada em 2000.

uma questão de governabilidade: considerando a exiguidade dos recursos municipais e a falta de perspectiva de apoio das outras esferas de governo, essa é a única alternativa que pode permitir enfrentar localmente o problema habitacional mantendo minimamente o controle político da situação, sem estar à mercê de demandas imprevisíveis, provocadas por ocupações organizadas, e muito maiores que a capacidade operacional e financeira da Prefeitura. Mesmo assim, as ações relatadas neste tópico mostram o grande investimento operacional e financeiro mobilizado para o atendimento a esse tipo de demanda no governo da Frente BH Popular.

5.2.3 Programa de Apoio ao Autoconstrutor

O Programa de Apoio ao Autoconstrutor é criado em 1994 com o objetivo principal de viabilizar o atendimento imediato de uma demanda específica: o assentamento de centenas de famílias acampadas em barracas de lona, oriundas de ocupações organizadas promovidas pelo movimento dos sem casa. Conceitualmente, o programa corresponde ao Subprograma Unidade Habitacional previsto pela Política Municipal de Habitação, que consiste na construção das unidades habitacionais em lotes já urbanizados (URBEL, 1996), conforme apresentado no Quadro 1. Como forma de gestão o Programa de Apoio ao Auto construtor adota o que está definido também na Política Municipal de Habitação como co-gestão, que consiste na forma de gestão onde há uma divisão de atribuições de gerenciamento do processo de produção do programa habitacional entre o poder público e o movimento popular organizado, sendo repassados aos beneficiários os insumos, ou seja, o material de construção (URBEL, 1996).

Na verdade, como o próprio nome do programa indica, tratava-se de promover o apoio técnico e financeiro do poder público a uma prática tradicional e predominante na sociedade

brasileira entre as famílias de baixa renda: a autoconstrução. Entre os objetivos específicos do programa estão: financiar total ou parcialmente o material necessário para construção, reforma ou ampliação de habitações populares; prestar serviço de assessoria técnica às famílias beneficiadas no projeto e na obra; promover o treinamento dos autoconstrutores, propiciando indiretamente sua capacitação para o mercado profissional; estimular a organização interna nos grupos de autoconstrutores, assim como sua articulação com as entidades gerais do movimento popular (URBEL, 1996).

Nesse programa, cada família fica responsável pela construção de sua própria casa, contando para isso com a mão de obra gratuita de seus próprios membros, parentes e amigos e, eventualmente, de profissionais contratados por elas. A assessoria técnica é prestada por funcionários e técnicos contratados diretamente pela URBEL e o material de construção é também adquirido pela empresa, por licitação, e repassado às famílias. Para o treinamento dos autoconstrutores a URBEL produz material constituído por cartilhas e vídeo (URBEL, 1996).

São dois os primeiros projetos implementados através do programa: o Projeto Acampados, destinado ao atendimento das famílias do movimento dos sem casa que residem nos acampamentos de barracas de lona na construção de suas moradias, e o Projeto Melhorias Habitacionais, destinado ao atendimento das famílias moradoras de favelas na reforma ou ampliação de suas moradias. A URBEL estrutura uma equipe para cada projeto, integrando nos dois casos profissionais da engenharia e da área social (URBEL, 1996).

No Projeto Acampados é estabelecido um limite de financiamento de material de US\$1.000,00 (mil dólares) por família, sendo que o material adquirido constitui-se desde itens básicos como areia, tijolo, cimento, telha, brita e caixas d'água até materiais de acabamento.

Para atendimento das famílias são acrescentados, aos critérios gerais da Política Municipal de Habitação, dois critérios específicos: residir nos núcleos em barracas de lona e estar cadastrada desde o início do movimento. As principais ações previstas ao longo do trabalho em cada acampamento são: entrevistas com lideranças e realização de reunião de partida, que reúnem as famílias beneficiárias e marcam o início dos trabalhos; realização de levantamentos físicos e das demandas programáticas das famílias; elaboração de diagnóstico sócio-organizativo e de anteprojeto; cadastramento sócio-econômico das famílias; apresentação e discussão do anteprojeto; desenvolvimento e aprovação do projeto; definição do material a ser financiado para cada família; treinamento dos autoconstrutores; entrega de materiais e assessoramento técnico por família; realização de reuniões de acompanhamento e avaliação; assinatura dos contratos de financiamento individuais (URBEL, 1996).

A Resolução nº IX do Conselho Municipal de Habitação, de agosto de 1996, estabelece regras especiais de financiamento para o Projeto Acampados. Segundo essa Resolução, é estabelecido um prazo máximo de sessenta meses para pagamento das prestações e o significativo subsídio de 58% do custo total do material utilizado por família, tornando simbólico o valor a ser pago.

São atendidas ao todo 477 famílias pelo Projeto Acampados nos acampamentos Mariquinhas, Floramar e Confisco, sendo que parte das famílias recebe todo o material básico para construção de um embrião e outra parte, que já tinha iniciado a construção, recebe material para acabamento. No Floramar e no Mariquinhas, onde são beneficiadas respectivamente 102 e 345 famílias, cada uma delas se responsabiliza pela construção da sua casa e o atendimento é individual. No Confisco, onde 30 famílias são beneficiadas, trabalha-se em regime de

mutirão em grupos de vizinhos envolvendo de seis a sete casas em cada um e agrupados por afinidade.

Este é o acampamento em que o trabalho é melhor avaliado pela equipe da URBEL, tanto em termos de qualidade das construções quanto do saldo organizativo resultante do processo. Isso se deve, por um lado, pelo fato de o número de unidades ser pequeno, favorecendo com isso a organização e facilitando a assessoria técnica, e, de outro, porque o empreendimento é apoiado por parceiros que agregam recursos financeiros, viabilizando, assim, a melhoria do atendimento. Entre os parceiros pode-se citar o Sistema Salesiano de Ensino e o Comitê Contra a Fome e a Miséria da Associação dos Funcionários do BANESPA (URBEL, 1996), que provavelmente tomam conhecimento da experiência a partir da divulgação que a imprensa dá ao episódio da ocupação da URBEL por parte das famílias do Confisco.

São atendidas pelo Projeto Melhorias Habitacionais 501 famílias moradoras de favelas - 319 da Santa Rosa, 152 da Aeroporto e 30 da Santo Antônio -, todas localizadas na Região da Pampulha pois o recurso é conquistado no processo de discussão pública do Orçamento Participativo nessa região. É estabelecido um limite de financiamento de material de US\$500,00 (quinhentos dólares) por família para reforma ou ampliação de moradias. As principais ações previstas ao longo do trabalho em cada assentamento são: reuniões com lideranças e equipe da administração regional para preparação do trabalho; realização de reunião de partida com a comunidade; realização de levantamentos físicos e das demandas programáticas das famílias; cadastramento sócio-econômico das famílias; definição do material a ser financiado para cada família; treinamento dos autoconstrutores; entrega de materiais e assessoramento técnico por família para execução das obras; realização de reuniões de acompanhamento e avaliação (URBEL, 1996).

A avaliação da equipe da URBEL sobre a experiência é de que o Programa de Apoio ao Autoconstrutor é de difícil operacionalização, como aparece na fala do Diretor de Operações da URBEL na época:

[...] então nós criamos o Programa de Apoio ao Autoconstrutor e eu diria que foi um programa incompleto, que nós começamos a fazer e não concluímos, porque verificamos a dificuldade operacional, de logística, de compra de material, e verificamos que não tínhamos mesmo capacidade operacional. Não quero dizer que não seja uma coisa viável, o nosso tamanho é que era pequeno: lá, no caso da URBEL, nós íamos ter que ficar somente por conta disso [...]. Agora, nós encaminhamos bem, nós contratamos o trabalho do Tarcísio Pinto, do IPT, que montou o material de treinamento, um trabalho muito consistente, porque nós apostávamos na assessoria técnica. Foi um programa que não se viabilizou em função de recursos e porque começou com uma escala muito grande. [...] eu acho que pra apoiar a autoconstrução o aparelho do Estado tem que investir em muito recurso humano, muita logística... (informação verbal)¹³⁹.

Diversos fatores contribuem conjuntamente para dificultar o processo. Em primeiro lugar, como na maioria dos casos cada família é responsável pela construção de sua própria casa, as obras são executadas em horários e ritmos diferentes, impedindo, assim, o acompanhamento sistemático do processo por parte dos técnicos da URBEL. Em segundo lugar, a demanda é quantitativamente muito audaciosa, considerando que, logo no início do programa, a URBEL se compromete a atender simultaneamente quase mil famílias distribuídas em sete assentamentos, entre acampamentos e favelas. Em terceiro lugar, a capacidade operacional do programa é bastante restrita, pois conta com uma estrutura muito pequena tanto no que diz respeito a recursos humanos quanto a equipamentos. Atender, com apoio individual, uma demanda de tal ordem de grandeza com uma equipe pequena – em alguns casos na proporção de um engenheiro para mais de cem famílias, por exemplo - realmente significa um grande desafio para um programa novo, ainda em estruturação (URBEL, 1996).

¹³⁹ Entrevista concedida por Carlos Medeiros.

Um aspecto que também contribui para comprometer os resultados do programa é a morosidade na aquisição de materiais de construção por parte da Prefeitura, principalmente em função dos procedimentos obrigatórios referentes às licitações, e a complexidade da operação de estocagem e entrega de materiais. A demora na entrega dos materiais tem também como consequência a desmobilização das famílias, resultando em casos de desistência e venda de lotes assim como no início de obra sem assessoramento técnico. O processo de autoconstrução é dificultado também, na maioria dos casos, pela capacitação insuficiente dos beneficiários para desenvolver as tarefas referentes à construção aliado à impossibilidade das famílias contratarem mão de obra, em função da precariedade de suas condições econômicas (URBEL, 1996).

Por parte das famílias beneficiárias uma crítica generalizada é, também, em relação à demora na entrega do material, que representa um grande dificultador do processo. As famílias consideram justo o pagamento do material mas criticam o fato de o financiamento não incluir o custo da mão de obra, pois na maioria dos casos isso dificulta o andamento das obras. De uma maneira geral o programa é muito bem avaliado pelos beneficiários, principalmente pela consciência da impossibilidade de construir suas casas sem o apoio técnico e financeiro que recebem. (URBEL, 1996). O depoimento de uma liderança que acompanha o processo na época demonstra essa aprovação por parte do movimento também:

Então foi empreendido um processo de autoconstrução. As pessoas já moravam no local, a maioria em barracas, e o governo (municipal) entrou com o depósito, os materiais básicos de construção (tijolo, cimento, areia, porta, janela e tal e coisa) e a população fez o processo de autoconstrução e, junto com isso, a administração do Patrus fez a infra-estrutura de todos os dois conjuntos (Mariquinhas e Floramar): foi um sucesso, foi uma coisa muito boa e gratificante (informação verbal)¹⁴⁰!

¹⁴⁰ Entrevista concedida por Ênio Nonato.

Em agosto de 1996 o Conselho Municipal de Habitação aprova, através da Resolução nº V, os procedimentos para a operacionalização e as normas para o desenvolvimento do processo de produção de moradias por co-gestão. Ficam estabelecidas como atribuições da URBEL no âmbito desse tipo de processo financiar material de construção e fornecer diretamente a assessoria técnica. Como atribuição dos beneficiários fica a mão de obra em sistema de mutirão, ou seja, pressupondo com isso o atendimento coletivo e não mais o individual, como é a tônica do Programa de Apoio ao Autoconstrutor. Reforçando o caráter coletivo do atendimento, a Resolução nº V define que o processo de produção de moradias por co-gestão destina-se à produção de conjuntos habitacionais e estabelece como pré-requisito para a participação a constituição de associação ou outras formas associativas para representar as famílias (URBEL, 1996). Se, por um lado, a Resolução representa um avanço ao regulamentar os processos de produção de moradia por co-gestão, por outro lado é questionável a restrição imposta ao atendimento individual, que poderia representar mais uma alternativa de atendimento da demanda habitacional. Os problemas enfrentados na operacionalização do atendimento individual por meio do Programa de Apoio ao Autoconstrutor poderiam ter sido, mais que simplesmente uma referência negativa, o ponto de partida para o aperfeiçoamento do processo.

5.2.4 Programa de Produção de Moradias em Autogestão

Inspirada na experiência uruguaia, desde o início da década de 80 a proposta de produção de moradias em autogestão e mutirão é defendida por setores dos movimentos ligados à luta pela moradia no Brasil, inclusive junto ao governo federal, através das Caravanas a Brasília. Trata-se de um processo em que um grupo de famílias associadas, representadas por entidade não

governamental sem fins lucrativos - tais como associações e cooperativas - assume a gestão de recursos públicos para a produção de suas moradias, utilizando a prática do mutirão em partes da obra com o intuito de estimular a organização comunitária e baratear o custo final da habitação. Sua implantação no país se dá, inicialmente, de forma pontual através de projetos isolados, frutos de negociações entre movimentos e governos, principalmente no Estado de São Paulo. Aos poucos, a idéia vai sendo incorporada a programas institucionais e ganhando espaço em políticas públicas voltadas para a habitação, como no caso dos programas da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDHU), da Superintendência de Habitação Popular no Município de São Paulo e, em Minas Gerais, da Prefeitura Municipal de Ipatinga, já no início da década de 90.

Por influência da mobilização nacional em torno da questão da moradia, a idéia é discutida em Belo Horizonte desde o final da década de 80 por um grupo de lideranças, técnicos e parlamentares, articulado principalmente pelo deputado federal Nilmário Miranda. Esse grupo chega a constituir o Fórum Estadual de Moradia, que participa ativamente na coleta de assinaturas para o projeto de iniciativa popular para criação do Fundo Nacional de Habitação:

[...] o Nilmário [Miranda] passa a resgatar as questões urbanas. Por outro lado, a Neuzinha [Santos] também, lá na Câmara, da mesma maneira. [...] a gente começou a discutir a questão da reforma urbana. E então, com a vitória da Erundina em São Paulo e com a vitória do Chico Ferramenta em Ipatinga, [...] o pessoal começou a evoluir na discussão política sabe? Isso era 90 (1990). E paralelamente teve essa questão das ocupações, essa coisa da ocupação da igreja São José. [...] Quem participava do grupo dessas discussões? Nilmário disponibilizou o escritório, tínhamos as reuniões regulares. Participava Antônia Puertas, eu, o Luiz Henrique, o Toninho da FAMOBH, o França, o Zé de Fátima... [...] O grupo foi crescendo. [...] Tinha o movimento ligado ao PC do B, quer dizer, era um movimento de massa, o Toninho era um dos poucos do PC do B que participava desse agrupamento, e não tinha um cerceamento partidário, era um grupo plural [...] Tínhamos reuniões, plenárias, pra repassar as informações do que estava rolando sobre o projeto de iniciativa popular e a concepção de auto-gestão (informação verbal)¹⁴¹.

Nós participamos da coleta de assinaturas pro Fundo Nacional de Moradia Popular [...]. A gente estava começando a entrar nesse circuito mais municipal, estadual e

¹⁴¹ Entrevista concedida por Carlos Medeiros.

nacional, e a gente tinha sempre a presença de Nilmário (Miranda) ali acompanhando todas as discussões. As conversas eram feitas [...] na Assembléia Legislativa ou então na Casa do Movimento Popular... [...] E nós, enquanto Minas Gerais, fomos o Estado a coletar o maior número de assinaturas, e foi muito interessante porque as igrejas naquele momento se empenharam de uma maneira muito comprometida.... (informação verbal)¹⁴².

Quando tem início a discussão da Política Municipal de Habitação, no começo do governo da Frente BH Popular, alguns técnicos à frente da URBEL defendem a inclusão desse tipo de processo como uma das alternativas de forma de gestão previstas, gerando mais tarde a criação do Programa de Produção de Moradias em Autogestão. O depoimento da técnica que coordena o início da implantação do programa em Belo Horizonte sintetiza o contexto de sua origem:

Como vejo que chegaram na autogestão? Havia uma vontade política de técnicos (Mônica Bedê, Carlos Medeiros e Cláudia Machado), lideranças da Igreja Católica que estavam se formando com a União de São Paulo e de Ipatinga, e que no Movimento de coleta para o Projeto de Lei de Iniciativa Popular criaram uma rede de relações. Começam a conhecer as experiências dos mutirões de São Paulo e Ipatinga, e as cooperativas Uruguaias. [...] Acho que Nilmário (Miranda) também exerceu influência sobre o movimento popular na escolha da autogestão, pois era o mandato dele trabalhando nas políticas urbanas. Influenciar significa estimular a troca de experiências autogestionárias. Enfim, começa a ter um namoro dos mineiros com a autogestão paulista e as cooperativas do Uruguai (informação verbal apud LOPES, 2004, p. 59)¹⁴³.

Para formatar o programa a URBEL contrata em 1994 a consultoria da USINA¹⁴⁴, organização não governamental que atua como assessoria técnica a movimentos em empreendimentos habitacionais executados em sistema de autogestão e mutirão, em São Paulo. Representa, portanto, uma contribuição importante, fundamentada na vivência e na análise crítica de processos já implementados:

¹⁴² Entrevista concedida por Antônia de Pádua.

¹⁴³ Trecho de entrevista concedida para a pesquisa “Procedimentos Inovadores de Gestão da Produção Habitacional para População de Baixa Renda”, financiada pela FINEP, e reproduzido em relatório da mesma pesquisa. A entrevista foi concedida em 28 de outubro de 2002 por Antônia Puertas, técnica que coordenou o Programa de Produção de Moradia em Autogestão da URBEL no início de sua implantação.

¹⁴⁴ A referência completa da entidade citada é: USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado.

Quando fui chamada para coordenar o programa já estava tudo concebido [...] quando cheguei na URBEL recebi um pacote da USINA, formatado. Tinham sistematizado as experiências e tinham participado aqui das discussões da implantação do Sistema Municipal de Habitação (informação verbal apud LOPES, 2004, p. 59)

A Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte define que a autogestão consiste na forma de gestão onde o movimento popular organizado gerencia todo o processo de produção do programa habitacional. São repassados aos beneficiários os recursos necessários à implantação do empreendimento e, como diretriz, estabelece que deve ser estimulada a autogestão no processo de produção dos programas habitacionais (URBEL, 1994). Entretanto, durante as discussões iniciais sobre o programa, que se dão internamente à Prefeitura, identifica-se uma resistência à idéia no âmbito do governo em geral, fundamentada numa preocupação de ordem técnica e administrativa: teme-se os resultados de um programa desse tipo, por um lado, pela possível perda da qualidade técnica do produto em função do mutirão e, por outro lado, pela suposta incapacidade do movimento em gerir os recursos públicos que são repassados às associações habitacionais:

Houve uma pressão externa para que o poder público criasse o programa. Tenho uma leitura de que não havia uma vontade política dentro da institucionalidade da Prefeitura de implantar o programa (informação verbal apud LOPES, 2004, p. 59)¹⁴⁵.

[...] nós estávamos chegando com essa nova opção de não ocupar terra, mas sim conquistar terra, e que a prefeitura repassasse o dinheiro pra construção dessas unidades, contratasse assessoria com acompanhamento, com tudo que o ser humano precisa ter na construção da sua casa própria. E aí tinha um gerenciamento desse dinheiro público e o governo ficou meio em dúvida se a gente ia usar bem esse dinheiro ou se ia roubar esse dinheiro, o que ia dar essa questão. Então se via que tinha uma questão de responsabilidade do governo de pensar no que ia dar. Assim, eles tinham medo de não nascer casa, de que o dinheiro sumisse... (informação verbal)¹⁴⁶.

A questão da diferença aí da gestão é muito por causa da questão ideológica, dessa mudança que podemos até dizer do paradigma da ocupação pra uma parceria com o poder público... Pra além disso, tem também o dado financeiro: assusta, pra um ordenador de despesa, passar recurso que não seja através de uma empresa, ou uma licitação, uma coisa assim [...] é muito complicado perceber que a sociedade civil organizada pode produzir. E produz bem, a gente já tem comprovação disso. Muito mais que a autogestão pra produção de moradia, a gente sonha na autogestão como

¹⁴⁵ Entrevista concedida por Antônia Puertas.

¹⁴⁶ Entrevista concedida por Antônia de Pádua.

um poder popular que transforme a consciência das pessoas pra que a gente possa fazer discussão de orçamento na construção e autogestão de creches, escolas, hospitais, a comunidade participando do processo da gestão, da administração, não necessariamente da obra, mas da administração, pra ficar uma coisa bem transparente nesse país e mudar de fato pra que não haja mais tantos escândalos financeiros aí... (informação verbal)¹⁴⁷.

Esse dilema da resistência por parte dos órgãos estatais aos processos de produção habitacional autogeridos é bastante conhecida pelo movimento por moradia no Brasil, que desde o início da década de 80 luta pela incorporação dessa prática a programas governamentais, como relatado no capítulo anterior. Entretanto, há também diferenças internas de postura entre os militantes do PT e do PC do B que compõem o quadro da URBEL. Nesse caso, a questão que se coloca é, de um lado, por uma preocupação pragmática e, por outro lado, de ordem política:

[...] começou a ficar mais clara essa bipartição de tendências entre o pragmatismo do PC do B [...] e do lado do PT a defesa de um processo de formação do movimento, formação de liderança, constituição de um movimento por moradia independentemente da ação do Estado. Então ficava mais clara essa postura mais estatista e estatizante do PC do B, propondo a ação direta do poder público na intervenção da produção habitacional. Eles defendiam o autoconstrutor [Programa de Apoio ao Autoconstrutor], que era o programa que financiava uma bolsa de materiais individual pra construção, essas políticas que, no final das contas, não implicam num processo organizativo. Do outro lado [do lado do PT] a intenção era de se promover uma ação direta, sim, mas do movimento em relação à produção habitacional, e a exigência pra que isso ocorresse era ter o processo organizativo azeitado, garantido, instituído (informação verbal)¹⁴⁸.

[...] um ou outro grupo tinha mais familiaridade em relação à autogestão. O pessoal do PC do B também topava a autogestão mas eles eram, digamos assim, nessa discussão política, por concepção o PC do B era crítico a esse processo autogestionário. Com argumentações concretas de que o movimento talvez não estivesse preparado pra essa autonomia toda, porque os recursos iam ser repassados de uma maneira mais morosa por ser de autogestão do que numa relação com a empreiteira, com contrato assinado através de uma licitação (informação verbal)¹⁴⁹.

Em que pesem as resistências e os questionamentos, o peso político conquistado nacionalmente pela proposta contribui para que a idéia de incorporar processos

¹⁴⁷ Entrevista concedida em 19 de julho de 2005 por Guilherme França, atual dirigente da União dos Movimentos por Moradia e seminarista à época.

¹⁴⁸ Entrevista concedida por João Marcos Lopes.

¹⁴⁹ Entrevista concedida por Aderbal de Freitas.

autogestionários de produção habitacional no âmbito da Política Municipal de Habitação permaneça e, em 1994, a equipe da URBEL inicia os encaminhamentos relativos à formulação e implementação do programa. Entretanto, há uma avaliação de que é necessário construir um ambiente mais propício e receptivo para que essa proposta seja melhor apropriada por parte de todos os agentes envolvidos: os diversos setores do movimento por moradia, órgãos do poder público municipal e as categorias profissionais a incorporadas no trabalho de assessoria técnica às associações habitacionais. A isso se chama “criação do cenário” para que os atores, ou agentes, nele possam atuar (URBEL, 1994):

Era justamente com a preocupação que você, particularmente, com quem eu conversava essa história, você tinha da constituição do cenário [...] propício à instituição do programa [...]. A gente tem que ter, de um lado, o poder público mobilizado com uma prática autogestionária de produção de moradia. A gente tem que ter grupos de assessoramento técnico mobilizados em torno da questão da produção do projeto e do acompanhamento de obra autogestionadas. E, por outro lado, o próprio movimento imbuído, articulado, enfim, convencido dessa possibilidade de produção de moradia por autogestão como um processo politicamente mais consistente do que aquele da mera reivindicação. Eu acho que essa preocupação de ter esses três agente minimamente ali presentes e articulados era imprescindível para o sucesso da história toda, então eu lembro que a idéia do seminário foi justamente para a gente iniciar a constituição desses cenários possíveis, desses contextos que seriam imprescindíveis para a coisa andar. Aí você, e outras pessoas tinham clareza das limitações do próprio poder público, porque vocês estavam lá dentro, e, ao mesmo tempo, também tinham clareza das limitações do próprio movimento, até um pouco por conta das suas lutas intestinas, das questões internas, particularmente das disputas entre PT e PC do B, e também das disputas entre o partido (PT) mais classicamente falando e o pessoal da igreja. E também clareza suficiente das limitações técnicas, da indisponibilidade de técnicos envolvidos ou pelo menos encantados, seduzidos pela perspectiva do trabalho com moradia popular. Então o seminário pretendia inaugurar, instituir pelo menos um panorama mínimo para que essas coisas pudessem estar acontecendo... (informação verbal)¹⁵⁰.

Nesse sentido, realiza-se, em setembro de 1994, o seminário “Assessoria a Movimentos Populares na Perspectiva da Autogestão: Experiências de Três Capitais”, cujo objetivo é divulgar experiências de processos autogestionários já realizadas em outras cidades do país, através do relato de representantes das próprias entidades de assessoria técnica e do movimento popular envolvidas. São convidadas três organizações não governamentais para

¹⁵⁰ Entrevista concedida por João Marcos Lopes.

expor suas experiências: CEARAH Periferia, de Fortaleza, com trabalhos de acompanhamento de mutirões habitacionais; ARRUAR, de Recife, com trabalhos de acompanhamento de processos de urbanização e regularização de ZEIS; USINA, com trabalhos de atuação como assessoria técnica em empreendimentos habitacionais em autogestão e mutirão¹⁵¹. As experiências são apresentadas por técnicos e representantes do movimento popular de cada cidade e discutidas por profissionais e lideranças de Belo Horizonte presentes no evento, que conta com ampla participação (URBEL, 1994). O seminário desperta polêmicas e interesses, demonstrando mais uma vez que a adesão à proposta não se daria de forma linear e tranquila, como talvez desejassem seus defensores.

Outro evento do processo de “criação do cenário” é um curso voltado para a capacitação de profissionais interessados em atuar no trabalho de assessoria técnica a entidades do movimento popular em processos autogestionários de produção habitacional. O “Curso de Capacitação – Assessoria Técnica a Movimentos Sociais por Moradia” é realizado por uma equipe constituída por técnicos da URBEL e das três organizações não governamentais que apresentam suas experiências no seminário promovido anteriormente, sendo que os participantes são aproximadamente 60 técnicos e estudantes das áreas de arquitetura, engenharia, direito, serviço social, sociologia, psicologia e áreas afins. Os temas abordados são: a formação de entidades de assessorias técnicas; o acompanhamento da constituição de entidades formais do movimento; elaboração de projetos de financiamento de programas de geração de renda e equipamentos comunitários, em complementação aos empreendimentos habitacionais; desenvolvimento de trabalhos técnicos nas áreas de arquitetura e urbanismo,

¹⁵¹ As referências completas das três entidades citadas são: Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia); Assessoria de Urbanização Popular (ARRUAR); Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (USINA).

engenharia, social e jurídica; gestão de programas habitacionais; avaliação pós uso e gestão do ambiente habitado (URBEL, 1994).

É importante observar que os dois eventos descritos são preparados e implementados na perspectiva de abordar processos autogestionários não só relativos a empreendimentos de produção habitacional como também de intervenção em assentamentos existentes. Embora a própria Política Municipal de Habitação considere a possibilidade da implantação de processos autogestionários em qualquer uma das linhas de atuação previstas, a alternativa de agregar essa forma de gestão aos empreendimentos implementados em favelas não chega a se viabilizar de fato¹⁵².

Em agosto de 1994 a URBEL, que negocia com a Secretaria Municipal de Planejamento a disponibilização de recursos para implementação de empreendimentos em autogestão, convoca um fórum do movimento dos sem casa para definir sobre a distribuição dos benefícios e, para tanto, abre-se um cadastramento de núcleos do movimento dos sem casa interessados. Na ocasião 57 núcleos comparecem, dos quais apenas 19 participam do Fórum dos Sem Casa, como é chamado, que decide distribuir igualmente os benefícios entre os núcleos presentes. Tendo como referência cálculos realizados pela URBEL, o resultado final do processo é a conquista de recursos para atender 21 famílias com lotes urbanizados¹⁵³ por parte de cada um dos 19 núcleos, totalizando 399 famílias beneficiárias.

O cuidadoso investimento realizado na preparação da implementação da proposta autogestionária em Belo Horizonte reflete um empenho muito mais institucional, mais

¹⁵² Para ser exata, há um projeto implantado na Vila Vista Alegre, na Região Oeste, que pode ser considerado um processo autogestionário. No caso, o convênio entre Prefeitura e associação de moradores local tem como objetivo operacionalizar a titulação dos moradores.

¹⁵³ Não se trata, aqui, de lotes individuais mas sim de lotes onde serão implantadas edificações multifamiliares, em sistema de condomínio. Neste caso específico são usados sobrados geminados nos empreendimentos.

precisamente por parte da equipe da URBEL, do que por iniciativa do movimento popular, ou de qualquer outro segmento social, pelo menos nesse momento inicial. Isso demonstra que ainda é frágil a vinculação do movimento por moradia local com a mobilização que o movimento nacional desenvolve em torno dessa proposta:

[...] uma coisa que ficava clara pra gente é que precisava ter o programa para que então se criasse a demanda, que era diferente da situação de São Paulo, onde tínhamos uma demanda anterior, aí ela acabou exigindo, estabelecendo a proposta de um programa. No caso de BH ficou claro que tinha que ser feito o inverso. [...] Em SP a gente tinha um movimento que tinha uma proposta e que acabou demandando o estabelecimento de um programa, [...] em BH [...] a gente criou um programa, e esse programa acabou gerando a prática, estabeleceu uma possibilidade na prática. [...] Eu acho que o programa autogestão ganha um outro caráter até por conta dessa origem em BH. Ele tem outro tipo de configuração, até mesmo porque lá não existia uma tradição, um movimento que demandava uma reivindicação... [...] no caso de BH foi uma experiência que se constituiu a partir de uma concepção integral de política habitacional. Eu não sei se isso é melhor, se é pior, o tempo vai dizer (informação verbal)¹⁵⁴.

A proposta do processo autogestionário é incorporada aos poucos pelo movimento popular local. No caso dos setores ligados à Igreja Católica e ao PT, contribui para isso a aproximação com o movimento nacional, especialmente com a União dos Movimentos por Moradia, que se consolida gradativamente, como mostram os depoimentos transcritos a seguir:

[...] veio um representante da Misereer da Alemanha aqui em BH [...] e indicou São Paulo, porque eles financiavam uma entidade em São Paulo que trabalhava com mutirão, e que era interessante o pessoal da ASCA conhecer. Aí a Antônia [...] entrou em contato com a União de Movimentos em São Paulo e foram lá fazer uma visita [...]. E depois o pessoal de São Paulo falou: “Olha, essa experiência que a gente trabalha é uma experiência que a gente trouxe de outro país, [...] e já tem uma experiência dessa lá em Minas Gerais, na cidade de Ipatinga”. Então, daí que surgiu o primeiro intercâmbio entre São Paulo, B.H. e Ipatinga, e começou os primórdios da União Nacional (informação verbal)¹⁵⁵.

[...] eu passei a coordenar o CASA, que é o Centro de Apoio ao Sem Casa, e recebi um convite pra estar ir a São Paulo. O pessoal da Alemanha, da Misereer indicou São Paulo pra gente conhecer a experiência de lá, porque a gente tinha falado dessa coisa da idéia de construir, de gerenciar o dinheiro. Ele falou: “isso aí tem nome, vamos lá em São Paulo pra vocês conhecerem o que está acontecendo lá” [...] já tínhamos conquistado o dinheiro pra comprar o terreno. Foi onde nós conhecemos o pessoal de São Paulo, visitamos os mutirões de São Paulo e aí, pronto: “é desse jeito que a gente vai querer”. Assim que nós conhecemos o pessoal de São Paulo, já

¹⁵⁴ Entrevista concedida por João Marcos Lopes.

¹⁵⁵ Entrevista concedida por Guilherme França.

trouxemos o contato de Ipatinga e fomos pra lá também com as famílias, conhecer os mutirões de Ipatinga. [...] Foi entre 94 e 95 que aconteceu... (informação verbal)¹⁵⁶.

Mas eu me lembro, de qualquer forma, que existia uma expectativa grande com relação a esse programa de autogestão. E a expectativa estava estabelecida justamente por conta de alguns vínculos que o pessoal de Minas tinha estabelecido com São Paulo, a velha relação café com leite, inclusive por parte do próprio movimento, a discussão do pessoal da igreja, [...] não é isso? O pessoal da União de Movimentos por Moradia, particularmente a União daqui de São Paulo [...]. E aí, na seqüência da discussão, eram visitas: o pessoal foi conhecer os mutirões de São Paulo, tinha a história da discussão do Fundo Nacional, e aí eu lembro que a experiência de Ipatinga foi importante nesse processo todo para abrir uma visão, possibilidade de atuação, de produção autogestionária de moradia também em BH... a figura do Saulo é uma figura importante, juntamente com a figura do Paulo Conforto, o Paulinho, que eram os grandes articuladores da política do café com leite, a gente brincava com eles... (informação verbal)¹⁵⁷.

O movimento dos sem casa, como se verá adiante, conquista terrenos para construção de moradias nos processos de discussão pública do Orçamento Participativo que acontecem nos anos de 1993 e 1994. Essas conquistas serão somadas às do Fórum dos Sem Casa e agregadas, mais tarde, às conquistas obtidas no OPH, criado em 1995. Já no primeiro ano de discussão pública do OPH, em 1995, os núcleos beneficiados com terrenos anteriormente conquistam recursos para a construção das unidades habitacionais correspondentes. A URBEL encaminha, então, a definição e a desapropriação dos terrenos e, dentre eles, quatro são destinados a empreendimentos por autogestão, por decisão da COMFORÇA Habitação e dos núcleos contemplados.

Além desses, mais um empreendimento em sistema de autogestão se viabiliza, por meio da captação de recursos junto ao governo federal através de financiamento do Programa Pró Moradia firmado em 1996. O terreno desse empreendimento é adquirido com recursos do Orçamento Participativo e atende núcleos ligados à União dos Movimentos por Moradia, que participa das Caravanas a Brasília promovidas pelo movimento dos sem casa, como relatado nos Capítulos 2 e 3. Numa dessas ocasiões, a entidade negocia diretamente com a CAIXA,

¹⁵⁶ Entrevista concedida por Antônia de Pádua.

¹⁵⁷ Entrevista concedida por João Marcos Lopes.

operadora do programa, os recursos necessários para a construção do Conjunto Urucuia e propõe que o empreendimento seja implantado em sistema de autogestão. A CAIXA a princípio oferece resistência em relação a esse pleito do movimento, pois até então nunca havia sido adotado esse sistema no âmbito do Programa Pró Moradia, mas, diante da insistência da União dos Movimentos por Moradia e do apoio da Prefeitura de Belo Horizonte à idéia, acaba cedendo. Esse projeto chega a ser selecionado em 2001 pela CAIXA entre as melhores práticas do Brasil.

Pelo fato de a etapa de planejamento dos empreendimentos ser executada em gestão pública - a elaboração dos projetos executivos é feita por meio de contratos licitados - a participação dos grupos de beneficiários não acontece no mesmo nível que num processo autogestionário mas, ainda assim, as famílias acompanham de perto, desde a escolha dos terrenos, os procedimentos relativos aos que seriam os quatro primeiros conjuntos habitacionais construídos em sistema de autogestão e mutirão. Desta forma, mesmo antes da obra ter início, as famílias se apropriam de sua conquista, materializada, naquele momento, no terreno adquirido:

[...] o primeiro terreno que a gente queria era lá do bairro mesmo [...] E eles fizeram um levantamento de preço e naquele terreno dava só metade das famílias, pelo preço [...]. E foi muito interessante que as famílias rapidamente mudaram de idéia [...] passamos as indicações de outros terrenos e foi liberado pra gente escolher entre 3 ou 4 terrenos [...] enfim, [...] lembro muito bem que eu e Vanilda fomos no terreno do Barreiro [...] e, chegando lá, falamos: “Ah, é esse terreno aqui mesmo”. Ele tava todo asfaltado, todo bonitão [...], mas um terreno lindo assim! [...] e nós começamos a vigiar: nós tínhamos uma sistemática de vigiar o terreno, das famílias irem lá fazer a vigia... [...] Aconteceram fatos como as pessoas chegarem no terreno, ajoelharem, chorarem naquela terra [...]. Aí começou uns piqueniques, umas orações, a irmã Rosana [...] pegava uma santinha e falava: “vamos enterrar essa santinha aqui perto dessa arvorezinha [...]”. As famílias pegavam as pedrinhas, lavavam e colocavam dentro do filtro, [...] pra dar sorte. Uma outra pegava um pouquinho da terra e colocava em um canto da casa. [...] E tinha o bar do seu Dimas, ele tinha um caderno lá, toda pessoa da Associação que ia visitar o terreno passava lá e escrevia o nome nesse caderno [...]. E foi criando essa relação com a vizinhança também (informação verbal)¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Entrevista concedida por Antônia de Pádua.

Esses primeiros empreendimentos por autogestão correspondem aos conjuntos Vila Régia, na Região do Barreiro, Deuslene, na Região de Venda Nova, Havaí, na Região Oeste, e Dom Silvério, na Região Nordeste. Todos esses conjuntos são de pequeno porte, com no máximo 80 unidades, o que favorece o bom desempenho do processo autogestionário:

[...] a história de BH, então, eu acho que já é um segundo passo. [...] por exemplo, essa história do pequeno grupo, da incrustação desses pequenos enclaves dentro da trama da cidade que já está infra-estruturado e tal... isso é um grande avanço em relação àquilo que a gente saiu fazendo atrapalhadamente em São Paulo: pegar aquelas brutas glebas de terra, ter que botar infra-estrutura, aqueles grupos enormes de gente, um monte de programas. A gente começou a sacar isso em São Paulo, que, com os grupos menores, a operação fica muito melhor dimensionada, [...] tem um número ótimo nessa história, não adianta [...] você não alcança todo mundo. Nós pretendemos o canteiro como um espaço pedagógico, o mutirão como um processo de informação pela autogestão, pela caracterização dessa autonomia na gestão da cidade [...] eu acho que o autogestão no caso de BH tem [...] elementos bastante distintos [...] a história do OPH, por exemplo, em BH, faz uma bruta diferença. Você tem um orçamento participativo [...] e separa um recurso pra habitação: isso dá um outro caráter para a conversa toda (informação verbal)¹⁵⁹.

Refletindo, por um lado, as compartimentações internas do movimento dos sem casa mas, por outro lado, talvez revelando também o zelo de suas lideranças e do governo em preservar o equilíbrio político necessário para garantir a unidade do movimento em torno da construção da nova política habitacional, a distribuição das famílias beneficiadas entre esses conjuntos, assim como sua localização, leva em conta, aparentemente, a distribuição igualitária dos empreendimentos entre as principais forças que atuam no âmbito desse movimento. Os Conjuntos Vila Régia e Havaí reúnem famílias de núcleos predominantemente mais próximos ao PT e à Igreja Católica, localizando-se, inclusive, em regiões da cidade onde há significativa atuação política dessas forças. Da mesma forma acontece com os Conjuntos Deuslene e Dom Silvério em relação ao PC do B. Apesar de não se referir ao objeto desta pesquisa, é interessante registrar que essa divisão interfere, mais tarde, na execução dos

¹⁵⁹ Entrevista concedida João Marcos Lopes.

empreendimentos, sendo possível identificar durante a etapa de obra dois estilos distintos de desenvolvimento do processo autogestionário que refletem a influência das diferentes posturas políticas.

Uma dessas diferenças, que aparece já no processo de planejamento das obras, diz respeito à utilização do mutirão, que faz parte do modelo defendido nacionalmente pelos setores do movimento próximos à Igreja Católica e ao PT. Esses setores vislumbram na prática do mutirão principalmente seu potencial fomentador da organização coletiva assim como uma forma de estimular o envolvimento e a participação do grupo de famílias no processo de gestão do empreendimento. Já as lideranças dos setores ligados ao PC do B questionam o uso intenso da prática do mutirão porque enxergam nela, por um lado, uma forma de exploração imposta injustamente ao trabalhador na conquista de sua moradia e, por outro, uma fonte de problemas operacionais que podem comprometer o andamento da obra. A fala de um militante do PC do B reproduzida a seguir aborda essa polêmica:

Eu não acredito que tenha havido uma [...] divisão partidária, nem por parte do PT [...] e nem do PC do B. Agora, do ponto de vista das militâncias dos dois partidos, havia uma diferença sobre a autogestão: [...] a militância do PT queria que a autogestão fosse toda feita através de mutirão e nós, que éramos militantes do PC do B, não concordamos muito com essa colocação. Não que sejamos contra o mutirão, o mutirão é fundamental mas ele não pode ser a única maneira de você gerir um empreendimento, pois as pessoas na maioria das vezes não têm condições de fazer por elas mesmas, é muito difícil você pegar as pessoas que vão ser beneficiadas e tirar de lá todos os profissionais que você precisa. Aí o pessoal fala: “mas vamos preparar estas pessoas”, mas a maioria dessas pessoas têm que trabalhar pra sobreviver e elas não podem se dedicar para o mutirão, como teoricamente a gente pode esperar. [...] Então a diferença era essa só: a gente achava que o mutirão é importante e tem que existir mas que não pode ser a única maneira de tratar a questão da gestão, então por isso que a gente brigou muito na época, pra que a autogestão não fosse amarrada por isso (informação verbal)¹⁶⁰.

Paralelamente à “criação do cenário” e dos encaminhamentos relativos à implantação dos primeiros empreendimentos em sistema de autogestão, desenvolve-se a formatação do

¹⁶⁰ Entrevista concedida por Ênio Nonato.

Programa de Produção de Moradia por Autogestão. A USINA, no trabalho de consultoria para apoiar a URBEL nessa tarefa, traz como contribuição a sua vivência como assessoria técnica e uma avaliação crítica dos programas através dos quais são financiados os empreendimentos autogestionários em que vem atuando, em São Paulo:

[...] eu acho que [...] a coisa central do programa era a rotina operacional. Porque fazer assim, quais são os objetivos, o que se pode fazer, o que não se pode fazer... [...] fomos discutir com os diversos setores da URBEL que estavam envolvidos na gestão desse programa [...] como seria a estruturação do programa. Obviamente, ficávamos tentando juntar tudo que tinha de bom no programa do FUNAPS Comunitário, lá da prefeitura de São Paulo, com tudo que tinha de bom no programa da CDHU, e tudo de bom que não tinha nesses dois programas... Então, ficamos tentando compor um programa que desse conta de ser tudo de bom. [...] Mas no nosso autogestão lá em BH, que eu me lembre, no processo todo de formulação, existia sempre uma questão muito difícil da gente resolver [...] havia setores completamente resistentes a esse tipo de gestão (informação verbal)¹⁶¹.

Dessa forma são desenvolvidas as normas gerais do programa, aprovadas pelo Conselho Municipal de Habitação em sua Resolução nº IV relativa ao Processo de Produção de Moradias Através do Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais e Lotes Urbanizados por Autogestão. A Resolução nº IV trata especificamente da autogestão aplicada aos processos de produção de moradia destinados a atender a população organizada em grupos, responsáveis pelo planejamento e execução dos projetos e obras necessárias à sua implantação, inclusive no que diz respeito à administração financeira do empreendimento (URBEL, 1996). As principais definições contidas nesta Resolução se referem à definição dos agentes que atuam nesses processos e suas atribuições.

O agente operador, que é a URBEL, tem como principais atribuições: cadastrar entidades de assessoria técnica, entidades representativas dos grupos associados e as famílias beneficiárias; estabelecer os procedimentos técnicos e administrativos para a operacionalização dos empreendimentos; conceder abertura de linha de crédito com os grupos associados; liberar os

¹⁶¹ Entrevista concedida por João Marcos Lopes.

recursos necessários à implementação dos empreendimentos e fiscalizar sua utilização. Cabe aos agentes executores, que são os grupos associados: habilitar-se, junto à URBEL; contratar, a seu critério, entidade de assessoria técnica cadastrada na URBEL; assinar instrumento de abertura de linha de crédito com a URBEL; executar todos os serviços necessários à implantação dos empreendimentos habitacionais; prestar contas à URBEL sobre a aplicação dos recursos repassados. Com relação aos agentes de assessoria técnica que, segundo a Resolução, são entidades não governamentais, suas principais atribuições são: habilitar-se junto à URBEL; prestar, por meio de contrato, os serviços de assessoria técnica junto ao grupos associados que sejam necessários à implantação dos empreendimentos habitacionais, assumindo a responsabilidade técnica. Por fim, os associados, que são as famílias beneficiárias, têm como atribuições: participar da constituição do grupo associado, submetendo-se ao processo de decisão estabelecido e às suas normas; participar do processo de produção do empreendimento; fornecer à URBEL as informações necessárias para o seu cadastramento (URBEL, 1996). As normas gerais do Programa de Produção de Morádias por Autogestão, portanto, correspondem ao conteúdo da Resolução nº IV e os procedimentos para sua operacionalização foram cuidadosamente desenvolvidas através de diversas instruções de serviço, alcançando um nível de detalhamento como em nenhum outro programa da Política Municipal de Habitação.

Como último passo para quebrar as resistências e viabilizar sua implementação, entretanto, é necessária ainda a elaboração de um parecer jurídico que respalde a assinatura dos primeiros quatro convênios para repasse de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular para associações habitacionais, embora tal procedimento não seja inédito, pelo contrário. Trata-se de convênios a serem firmados entre uma entidade governamental e outra não governamental sem fins lucrativos, onde ambas as partes entram com uma contrapartida – a Prefeitura com

recursos financeiros e a associação com a gestão do empreendimento e a mão de obra mutirante -, ou seja, como tantos outros já assinados. Além disso, no que diz respeito à especificidade do processo autogestionário, há já inúmeras experiências implementadas em outras cidades como São Paulo, por exemplo, cujos instrumentos podem servir de referência para a formatação dos convênios em Belo Horizonte¹⁶².

Finalmente, em dezembro de 1996, estão executados todos os procedimentos necessários à assinatura dos convênios: projetos elaborados e aprovados, minutas dos convênios prontas e respaldadas pelo setor jurídico da URBEL e pela Procuradoria Geral do Município, associações constituídas formalmente e cadastradas na URBEL. É o último mês da gestão da Frente BH Popular e está eleito como prefeito para a próxima gestão municipal o então vice-prefeito Célio de Castro, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). As lideranças do movimento dos sem casa, temendo que a mudança da gestão possa prejudicar a execução dos quatro empreendimentos por autogestão, pressionam a URBEL cobrando a assinatura dos convênios:

Até a gente assinar nossos primeiros convênios, que foram assinados no dia 24 de dezembro do último ano do Patrus na Prefeitura, nós tivemos que ocupar a Prefeitura no dia de Natal e ficamos até as 5 h da tarde esperando que os convênios fossem assinados. A nossa proposta era a gente passar o Natal ali, e o Ano Novo também... E aí, com a movimentação de algumas pessoas que ajudaram, os convênios saíram dali e voltaram assinados... E aí fizemos uma festa, soltamos foguete, comemos pão com salame e refrigerante pra comemorar aquele momento, pra dizer que foi um momento rico mas que não foi uma dádiva que nós conquistamos simplesmente porque nós queríamos, não, foi com muita luta, e foi quase fechando as portas do governo do Patrus que a gente conseguiu fechar os 4 convênios de autogestão (informação verbal)¹⁶³.

¹⁶² Há uma questão merecedora de maior estudo jurídico que, entretanto, não interfere na relação entre Prefeitura e associações habitacionais, não sendo motivo, portanto, para impedir a assinatura dos convênios. Diz respeito à prática de utilização de frentes de trabalho informal durante a semana em alguns empreendimentos, que resultam, eventualmente, em ações trabalhistas de autoria das próprias famílias contra as associações. Se, por um lado, as frentes são plenamente justificáveis em empreendimentos cujos beneficiários são famílias de baixa renda, que enfrentam dificuldades econômicas, por outro lado implicam numa situação de fragilidade jurídica para a associação.

¹⁶³ Entrevista concedida por Antônia de Pádua.

Pelo relato dos primórdios da criação do programa fica claro que, ao contrário do caso de São Paulo, por exemplo, em que a demanda partiu dos movimentos, em Belo Horizonte a proposta é colocada a princípio pela administração municipal, mais precisamente por iniciativa de um grupo de técnicos que estão na URBEL e que a defendem. Essas circunstâncias que cercam o início da formulação do programa determinam alguns aspectos que marcam o processo. Em primeiro lugar, permitem que sua formatação seja criteriosamente cuidada do ponto de vista técnico e operacional, resultando na produção de um conjunto complexo e muito bem articulado de normas, critérios e procedimentos que, certamente, no que diz respeito à qualidade e à consistência desse produto, significa um avanço em relação às outras experiências já em curso na época. Em segundo lugar, implicam na fragilização política da proposta internamente à Prefeitura, favorecendo o fortalecimento das resistências existentes ao programa e dificultando a efetivação dos procedimentos necessários à implantação de seus primeiros empreendimentos. Em terceiro lugar, levam a URBEL a assumir uma postura de provocadora do debate e da mobilização em torno do assunto, que se traduz na implementação de eventos cujo objetivo é divulgar a proposta e sensibilizar os agentes envolvidos, ou seja, os movimentos, a comunidade técnica e o próprio poder público.

Por último, é interessante observar que o caminho percorrido pelo setor do movimento que mais se apropria da proposta no período abordado por este estudo, ou seja, o setor ligado à Igreja Católica e ao PT, é paralelo a todo esse processo. Passa, na verdade, pela articulação política com o movimento de outras cidades onde a experiência já vem sendo implantada, como São Paulo e Ipatinga, confundindo-se com a trajetória que resulta na criação da União Nacional do Movimentos por Moradia. E é principalmente pela cobrança desse setor do movimento, que ao final da gestão da Frente BH Popular já se encontra totalmente seduzido

pela idéia do processo autogestionário, que a proposta ganhou viabilidade política e o programa tem sua implementação iniciada.

5.2.5 Orçamento Participativo da Habitação

A pressão social que gera a criação do Orçamento Participativo da Habitação, o OPH, é determinada por alguns fatores relevantes relacionados ao contexto da época, que merecem ser resgatados. Em primeiro lugar, há a questão da limitação de recursos. A omissão dos governos estadual, no caso específico de Minas Gerais, e federal no que diz respeito ao financiamento da habitação de interesse social resulta na canalização da demanda local sobre a administração municipal, restringindo praticamente as possibilidades de atendimento à capacidade orçamentária e financeira da Prefeitura. Além desse fator, o atendimento das demandas emergenciais representadas pelas famílias do movimento dos sem casa acampadas e pelas famílias removidas em função de situações de risco representa o comprometimento de volume significativo de recursos municipais, diminuindo, assim, o espaço de negociação da URBEL junto aos órgãos responsáveis pelo planejamento orçamentário e financeiro da Prefeitura. Por último, há efetivamente uma cobrança do movimento dos sem casa em relação à nova administração, originada, evidentemente, da expectativa política no sentido de construir uma interlocução e uma parceria concreta com o poder público municipal. Diante desse quadro, as lideranças desse segmento do movimento popular redirecionam seus esforços de mobilização para as plenárias do Orçamento Participativo - OP, cuja implantação tem início em 1993. O depoimento de uma das principais lideranças do movimento dos sem casa na época ilustra bem essa passagem:

E aí nós começamos esses grupos. A gente organizava [...] e semanalmente se reunia com essas famílias. Começamos a cadastrar famílias, a fazer um trabalho social com elas, muita oração, muita presença na comunidade, falava muito desse desejo da

cidadania, de entender que a gente teria que conquistar uma casa de uma maneira cidadã, a gente não ia pra debaixo da lona de jeito nenhum pra ter direito a essa terra. E em 93 o Patrus Ananias ganhou a eleição para prefeito, e foi muito interessante, porque começou o OP de obras e nós [...] fomos com umas 500 famílias [...]. E quando nós chegamos, todo mundo com o seu comprovante de endereço na mão e identidade, o coordenador da regional, que era o Zé de Fátima, quase morreu e falava: “não, vocês não entram aqui não, de jeito nenhum, porque aqui não é negócio de moradia não, aqui é negócio de OP de obras”. Nós falamos: “mas e aí, onde que nós vamos então?” [...] Enfim, entre brigas e não brigas nós ficamos por ali mesmo, e cadastramos as famílias ali naquela regional [...] dividimos os núcleos [...] nos subgrupos e todas as pessoas falavam a mesma língua, que queriam era terreno, terreno, terreno... E conquistamos 250 mil dólares, na época era falado em dólar ainda, pra comprar o nosso tão sonhado terreno. [...] Então conseguimos esse dinheiro pro terreno e aí tinha que ser aprovado na Câmara ainda... Era o primeiro OP de BH, aí [...] a gente também foi pra Câmara, no dia de ser aprovado na câmara nós fomos com as 500 famílias. E lá foi que o Amílcar Martins, eles fecharam as portas da Câmara e não queriam que a gente participasse, entrasse... [...] E ele saiu da mesa para saber que povão era aquele e veio falando: “vocês sabem com quem vocês estão falando? Eu não sou qualquer coisa, não”. E nós: “nós também não somos, não, somos pessoas que moram de aluguel e queremos participar”. Enfim, conquistamos o terreno e conquistamos o direito de participar também desse primeiro OP... (informação verbal)¹⁶⁴.

Essa mobilização resulta na conquista de recursos para atender 984 famílias com lotes urbanizados nos processos de discussão pública do OP 94 e do OP 95, que acontecem respectivamente em 1993 e 1994. Aqui é necessário esclarecer que as conquistas de lotes urbanizados através do OP e, mais tarde, do OPH sempre se referem não a lotes individuais, como pode parecer, mas sim a lotes destinados à implantação de edificações residenciais multifamiliares, horizontais ou verticais, em sistema de condomínio. As tipologias habitacionais, aliás, constituem-se numa das principais questões debatidas entre a equipe da URBEL e os representantes do movimento dos sem casa durante o governo da Frente BH Popular. A referência e o sonho das famílias do movimento é o lote individual com residência unifamiliar, não só por ser este o padrão cultural como também pelo fato de essa tipologia favorecer estratégias de geração de renda e facilitar o processo de autoconstrução da unidade habitacional. No entanto, os primeiros exercícios de cálculo realizados durante as discussões no Conselho Municipal de Habitação mostram aos representantes do movimento dos sem casa que adotar essa tipologia significa restringir muito o atendimento, já que o custo por família

¹⁶⁴ Entrevista concedida por Antônia de Pádua.

relativo ao lote urbanizado é inversamente proporcional ao nível de adensamento promovido pelo empreendimento. Nesse ponto, tanto o OP quanto o OPH têm um papel pedagógico importante no processo de convencimento do movimento dos sem casa em favor da tipologia residencial multifamiliar.

O atendimento de quase mil famílias com lotes urbanizados, resultado da participação do movimento dos sem casa no OP, constrange a equipe de governo e lideranças populares de outros setores do movimento. Isso se deve, primeiro, ao fato de os recursos destinados ao OP serem muito limitados para atender também às demandas do movimento dos sem casa e, segundo, também a um dilema de natureza política e ética relacionado à disputa por recursos públicos entre um bem cujo uso seria privatizado, no caso a habitação, e bens de consumo coletivo como obras viárias e de saneamento. O trecho transcrito a seguir expressa bem o impasse que se colocou:

O envolvimento do Movimento de Sem Casa no OPR¹⁶⁵ trouxe de imediato dois dilemas que exigiram uma resposta rápida do governo municipal [...] Primeiro, que os recursos destinados a cada Administração Regional não comportariam a significativa demanda dos sem casa. Diante da relativa organização destes, somado ao considerável apelo de mobilização que o `sonho da casa própria` produz e os critérios estabelecidos para a aprovação de empreendimentos no OPR, os recursos poderiam ficar concentrados na mão do Movimento, em detrimento de outras obras também prioritárias. Vale ressaltar que muitos dos empreendimentos aprovados no OPR são obras de infra-estrutura urbana, que mantêm relação direta com o combate ao déficit habitacional qualitativo, sendo a maioria delas relativas a urbanização de vilas-favelas e conjuntos habitacionais degradados. Um segundo dilema, diz respeito a um aspecto complicado bastante singular no contexto de políticas públicas: em uma arena de definição de prioridades orçamentárias visando atender ao maior número de pessoas de uma comunidade, como inserir na discussão um bem que se caracteriza por uma apropriação individual (RIBEIRO, 2001, p. 48 a 49).

Da parte do governo, além da pressão dos sem casa sobre o OP e do compromisso político com o movimento, outro fator pode ter contribuído para a iniciativa de criação do OPH: a

¹⁶⁵ A sigla OPR aqui significa Orçamento Participativo Regional, o mesmo processo denominado ao longo do texto como OP, significando Orçamento Participativo.

idéia de que a parceria efetiva com o movimento por moradia pudesse, de alguma forma, representar uma alternativa à prática das ocupações. Ainda assim, a proposta é polêmica no âmbito do governo:

[...] alguns setores no governo, do PT e dos partidos aliados, criticam o OPH, eu acho que de forma completamente injusta. [...] ele não foi criado pra [...] estar simplesmente se opondo a um tipo de ocupação desordenada [...]. Ele também não foi só um instrumento criado porque setores do movimento social organizado entraram no OP de obras... Eu acho que o OPH foi criado pra responder a um movimento social organizado que era importante pra cidade, e foi de uma coragem extraordinária ... (informação verbal)¹⁶⁶

É elaborada, então, conjuntamente pela URBEL e pela Secretaria Municipal de Planejamento, a proposta de destinação anual de parte dos recursos de investimento da Prefeitura, além do percentual destinado ao OP, para atendimento específico ao movimento dos sem casa, sendo que a aplicação desses recursos é definida em processo de discussão pública nos moldes do OP. Essa proposta é levada ao Conselho Municipal de Habitação, que a discute e aprova: está criado o OPH.

Seu formato é inspirado no do OP, a não ser pela especificidade da participação do Conselho Municipal de Habitação. Assim como vem sendo feito para o OP, o governo municipal define anualmente o montante de recursos a serem destinados ao OPH. A partir desse valor e tendo como subsídio as referências de custo apresentadas pela URBEL, o Conselho Municipal de Habitação define que benefícios seriam financiados – lotes urbanizados ou unidades habitacionais - e qual é a forma de gestão através da qual se dará a execução – autogestão ou gestão pública. Da mesma forma, o Conselho define também os critérios a serem adotados para a participação no processo de discussão, a eleição de delegados e a eleição dos membros da COMFORÇA Habitação.

¹⁶⁶ Entrevista concedida por Carlos Medeiros.

A seguir, realiza-se o cadastramento de novos núcleos e o recadastramento de núcleos antigos interessados em participar do processo, que, então, articulam as famílias associadas para comparecerem a reuniões preparatórias regionais que abrem o processo de discussão pública do OPH. Os núcleos do movimento dos sem casa mobilizam famílias no âmbito de uma determinada base territorial constituída por um ou mais bairros, uma região ou mesmo um assentamento favelado. Existe sempre a figura de um coordenador que representa o núcleo diante do poder público e das instâncias mais gerais do movimento popular e promove as atividades coletivas, dentre as quais havia pelo menos uma reunião mensal envolvendo todo o universo de associados.

No OPH 96 são realizadas duas rodadas de reuniões preparatórias regionais, sendo uma para informar as decisões do Conselho e outra para discutir a distribuição dos benefícios e eleger os delegados ao Fórum Municipal do Orçamento Participativo da Habitação. Os representantes das famílias associadas comparecem em massa às reuniões preparatórias regionais, como mostra a Tabela 5. Essa grande mobilização se justifica pelo fato de a participação constituir-se costumeiramente como um dos critérios utilizados para definir o número de benefícios de cada núcleo.

Tabela 5 – Participação de Núcleos e Famílias no OPH			
Ano do OPH	Nº de Núcleos Cadastrados	Nº de Famílias Associadas aos Núcleos	Nº de Participantes das Reuniões Preparatórias Regionais
OPH 96	147	28.951	12.600
OPH 97	127	26.503	5.800

Fonte: SMHAB, 2003.

Para facilitar a operacionalização do processo, no OPH 97 restringe-se a fase preparatória a apenas uma reunião regional e a eleição de delegados passa a ser responsabilidade de cada núcleo do movimento dos sem casa. Esse fato talvez tenha interferido na queda de

participação em relação ao OPH 96, que se observa na Tabela 5. Entretanto, há uma avaliação da URBEL no sentido de que as principais razões estão na morosidade da execução dos benefícios conquistados e na dificuldade de compreensão das famílias, naquele momento inicial, em relação ao processo (VALLE; CARDOSO, 1999).

O tamanho da delegação de cada núcleo é estabelecido em função do número de associados declarado no recadastramento, de acordo com uma tabela aprovada pelo Conselho. Sendo assim, a presença nas reuniões preparatórias regionais é registrada rigorosamente pela equipe da URBEL, não só para subsidiar a aplicação dos critérios de distribuição de benefícios como também como forma de checar a consistência das informações prestadas pelos coordenadores de núcleo no ato de cadastramento. No caso de haver uma desproporção muito grande entre o número declarado e o número de pessoas presentes nas reuniões é instalada uma sindicância para investigar a real situação do núcleo. Esse procedimento mostra-se muito eficaz e amplia a confiabilidade dos dados do cadastro da URBEL, referência importante para a distribuição de benefícios de tão alto valor como lotes e unidades habitacionais.

Os delegados eleitos participam dos fóruns regionais de prioridades orçamentárias, onde se dá a deliberação sobre a distribuição dos benefícios, a partir dos resultados das discussões realizadas nas reuniões preparatórias, e a eleição da COMFORÇA Habitação. Normalmente ficam definidos os critérios de distribuição no próprio Fórum Municipal do OPH mas sua aplicação se dá posteriormente, acompanhada por comissão tirada no Fórum Municipal do OPH e pela COMFORÇA.

O OPH promove um conjunto complexo de atividades participativas que se desenvolvem em torno da questão da provisão habitacional, constituído pelas reuniões mensais das famílias

associadas que acontecem de forma permanente e continuada nos núcleos, pelas reuniões regionais e o Fórum Municipal, que se realizam durante o processo de discussão pública, e pelas reuniões da COMFORÇA, ao longo de sua execução. Trata-se de um exercício que altera os patamares de cidadania da população envolvida, modifica sua relação com o poder público de maneira geral e interfere na configuração do cenário político constituído pelos agentes que dele participam:

Ao possibilitar a alocação e distribuição de recursos para a produção de moradia popular, ele (o OPH) reorienta as forças associativas dos movimentos sociais em suas mais variadas vertentes políticas e ideológicas, na medida em que cria a possibilidade real de ganho de unidades habitacionais para os núcleos dos sem casa devidamente cadastrados na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). As reuniões preparatórias em cada uma das nove regiões administrativas da cidade e o Fórum Municipal da Habitação caracterizam os momentos de discussão pública em que o problema habitacional na cidade e no país é debatido em sua dimensão estrutural, ao mesmo tempo em que se disponibilizam recursos para o atendimento de uma demanda historicamente reprimida na cidade (RIBEIRO, 2005, p. 139).

FIGURA 6 - PROCESSO DE DISCUSSÃO PÚBLICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA HABITAÇÃO NA GESTÃO DA FRENTE BH POPULAR



Na gestão da Frente BH Popular, a etapa de execução se inicia com a aplicação dos critérios de distribuição aprovados no Fórum Municipal, quando, então, ficam definidos o número e o tipo de benefícios por núcleo. Em seguida, a equipe da URBEL se dedica à identificação,

análise e definição dos terrenos a serem adquiridos para implantação dos empreendimentos. Quando, finalmente, se consuma a aquisição dos terrenos é feita a estimativa do número de unidades habitacionais por empreendimento assim como uma proposta sobre a forma de gestão a ser adotada em cada um. Isso é apresentado ao Conselho, que eventualmente faz alguns ajustes. Com essas definições é formulada, então, baseado nas conquistas do OPH, a proposta de distribuição dos benefícios conquistados por cada núcleo entre os empreendimentos, considerando sempre que possível a diretriz de assentar as famílias preferencialmente nas proximidades do local de moradia de origem.

Essa proposta é levada para apreciação da COMFORÇA Habitação, onde a discussão é permeada por acordos políticos entre as lideranças e consultas à base dos núcleos, gerando às vezes alguns ajustes na proposta da URBEL. Geralmente os ajustes realizados acontecem em função de insatisfações referentes à localização ou à forma de gestão dos empreendimentos. Nesses casos os coordenadores de núcleos promovem permutas entre si, migrando seus benefícios de um empreendimento para outro, até chegarem a um acordo que satisfaça as demandas das lideranças e suas bases.

O passo seguinte é a definição das famílias beneficiárias. Cabe aos núcleos indicar autonomamente as famílias, a partir de uma assembléia de associados, e encaminhá-las à URBEL através de seus coordenadores. Os critérios mais utilizados para priorizar as famílias são o tempo e a assiduidade de participação nas atividades do núcleo assim como o nível de necessidade da moradia. Entretanto, a confirmação das famílias como beneficiárias depende ainda da aprovação da URBEL, que promove o cadastramento sócio-econômico das famílias e avalia cada caso, sempre tendo como referência os critérios de atendimento da Política Municipal de Habitação – renda de até 5 salários mínimos, morar há pelo menos dois anos no

Município e não possuir imóvel residencial. A princípio, pode-se considerar acertado esse procedimento institucional, se o examinarmos à luz das diretrizes de participação popular e combate ao clientelismo do “modo petista de governar”, já que procura, por um lado, garantir a autonomia do movimento e, por outro, a transparência do processo através do atendimento rigoroso a critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Habitação. No entanto, Ribeiro (2005) questiona sua eficácia no cumprimento desses objetivos:

[...] a ampla autonomia e independência dos núcleos de sem casa no processo de indicação das famílias a serem beneficiadas estaria acionando práticas políticas predatórias que vêm comprometendo a efetividade democrática do modelo participativo proposto. Foi constatado que parcela significativa dos coordenadores de núcleos, revestidos do papel de lideranças políticas e detentores exclusivos do processo de indicação, estavam reproduzindo com muita destreza a cultura política tradicional, cujo projeto de exercício de poder as administrações democrático-populares pretendem justamente combater: o clientelismo político, o mandonismo e a política do favor. Nesse processo constatam-se as primeiras evidências de que os coordenadores não seriam tão-somente mediadores privilegiados, na intrincada rede social do Movimento dos Sem Casa entre as famílias e o espaço público de negociação gerado pelo OPH, mas também agentes políticos com interesses particularistas. Estes, reconhecendo as possibilidades do “cargo”, que lhes dão oportunidade de acesso, utilizaram-se de códigos de autoridade e poder, visando ampliar seu prestígio como liderança comunitária e/ou angariar benefícios pessoais (RIBEIRO, 2005, p. 142).

Certamente há indícios de práticas nesse sentido – cobrança de recursos financeiros ou favores pessoais e políticos em troca de indicações, favorecimento de parentes, omissão de informações sobre famílias que não atendem os critérios da Política Municipal de Habitação, dentre outras – por parte de alguns coordenadores de núcleos, identificados não só pela equipe da URBEL como também revelados pelas próprias lideranças do movimento dos sem casa através de denúncias feitas em reuniões da COMFORÇA Habitação. Entretanto, cabe aqui questionar: em que nível essa prática acontece? Sua abrangência chega a comprometer a legitimidade do processo como um todo? As evidências apresentadas no trabalho de Ribeiro (2005), na minha avaliação, não são suficientes para afirmar que se trata de uma prática generalizada. O depoimento do técnico que exerceu durante quase dez anos o papel de coordenador do OPH na URBEL, por exemplo, reforça a idéia de que tais procedimentos são

restritos a uma pequena minoria de lideranças, mostrando que o assunto merece ser melhor estudado:

[...] cada núcleo de sem casa tinha, de fato, a autonomia de indicar, escolher, eleger aquelas famílias que queria priorizar, que deveriam receber o benefício conquistado. Então você percebia núcleos que poderiam agir de maneira, digamos, inadequada, a partir de uma ação clientelista mesmo. Desde o início do OPH começamos a perceber que isso acontecia num percentual pequeno, que podíamos identificar através de denúncias, de informações e do nosso próprio trabalho de acompanhamento [...]. O que a vivência nos mostrou foi que, de fato, esses problemas não chegaram a comprometer o resultado do OPH: você tinha identificado num universo de 150 coordenadores de núcleos de sem casa espalhados pela cidade um percentual de 15% que apresentavam problemas. Percentual pequeno, que não pode ser considerado como comprometedor. E mesmo nesse universo, nessa minoria, quando esses problemas eram identificados a gente sempre tomava providências e atitudes que visavam o controle e, quando a situação era mais grave, até uma intervenção. [...] o que se percebe é que a possibilidade de acesso ao bem público, que nesse caso foi a habitação popular e a moradia, para as famílias organizadas no OPH, tem se dado num percentual muito maior de maneira legítima do que utilizado para exercício de clientelismo ou qualquer prática de má fé. Isso eu afirmo que vale como regra para todo o OPH podemos fazer um levantamento numérico pra poder confirmar isso: qualquer análise e conclusão que possa fugir disso, pela vivência nossa, ela teria que ser comprovada quantitativamente pra gente ter essa dimensão. Então, isso é um dado que tem até que ser levantado pra poder apurar melhor. [...] Um fato que ocorreu e que foi citado como uma das causas dessas distorções foi um procedimento metodológico utilizado pelo setor de cadastro, e que depois se mostrou inadequado: num empreendimento específico do OPH que estava em fase de projeto, em função do tamanho do conjunto, optou-se por utilizar a emissão de umas senhas, que foram distribuídas pros coordenadores em numero igual ao de benefícios que cada núcleo tinha, para que o coordenador, ao invés de trazer as atas com a indicação das famílias, entregasse as senhas para as famílias beneficiadas. Esse procedimento foi tomado à revelia da coordenação do programa e ocasionou um problema de operacionalização que realmente abriu possibilidade de distorções, de irregularidades. Mas mesmo nesse empreendimento – que, aliás, é um dos conjuntos mais bem sucedidos em termos sócio-comunitários, no que diz respeito à adequação das famílias à vida em condomínio - se você faz um levantamento hoje você percebe que o grande percentual das famílias que estão lá foram legitimamente beneficiadas (informação verbal)¹⁶⁷.

Outro aspecto importante que deve ser resgatado é que, independente de ser ou não restrita, quando detectada ela é duramente combatida através de ações definidas e implementadas em parcerias da PBH com o conjunto de coordenadores de núcleos e lideranças das entidades gerais do movimento por moradia. Ao longo da implementação do OPH várias medidas são implementadas nesse sentido:

¹⁶⁷ Entrevista concedida por Aderbal de Freitas.

Alguns exemplos a gente pode dar das medidas que eram tomadas. Isso era feito através de sindicância ou, muitas vezes, solicitando substituições de famílias indicadas, quando se encontrava irregularidades nas indicações. [...] Uma coisa que desde o primeiro OPH aconteceu foi a exigência das atas das assembleias que aprovam os nomes, assinadas por todos os participantes. Evidentemente só isso não evitava todos os problemas, mas era um mecanismo de controle. Nos casos de denúncia de destinação de benefícios para parentes - podem ser dois ou três nomes da mesma família ou mesmo nomes da família do próprio coordenador - geralmente chamamos o coordenador, vamos até o núcleo, e, na maioria das vezes, identificamos que o próprio núcleo tinha aprovado aqueles benefícios, na medida em que aquelas pessoas, mesmo que ligadas ao coordenador, eram participantes ativas do movimento. Eram indicações aprovadas em assembleia. [...] É lógico que nós precisávamos aperfeiçoar e procurar mecanismos que possam eliminar práticas inadequadas e incorretas. Mas nós tivemos exemplos de indicações de famílias que não atendiam critérios da política, por exemplo, o critério de morar em Belo Horizonte. Pois é, nesses casos solicitamos e a substituição foi feita através de uma outra assembleia. E isso tinha de ocorrer e se a gente percebesse alguma má vontade, alguma dificuldade do núcleo em fazer isso, nós mesmos processávamos uma nova reunião, pra fazer a escolha de um novo grupo de famílias. [...] Tem um caso que exemplifica isso que foi num determinado núcleo que indicou doze famílias que ele tinha direito e dez eram moradores de outro município, no caso específico de Ibirité. Essas famílias indicadas moravam num lado da rua que pertencia ao município de Ibirité e do outro lado da rua já era Belo Horizonte, então havia uma conurbação ali muito efetiva, que poderia gerar esse tipo de confusão, mas o próprio núcleo entendeu que essas famílias não poderiam ser indicadas e a gente não podia abrir mão desse critério. Foi feita então uma nova assembleia e todas essas dez famílias foram substituídas por outras [...] A gente identificou casos de famílias que tinham renda superior por meio de sindicância, e então solicitava ao núcleo a substituição (informação verbal)¹⁶⁸.

Por fim, cabe também destacar o empenho das lideranças do movimento em combater qualquer tipo de prática ilícita, até no sentido de preservar a legitimidade do próprio movimento:

[...] a postura das lideranças sempre foi de parceria, de apoio inclusive a ações que eram propostas pra controle quando essas atitudes e procedimentos eram identificados. A ponto de ter sido criado, no final de 2000, início de 2001, uma comissão de ética, que tinha a atribuição de acompanhar todas essas denúncias que eram apresentadas ou os fatos que a gente já tinha conhecimento. [...] Mas o que você percebia, pela discussão política que era travada, que a maioria dos coordenadores eram coordenadores sérios, preocupados de fato com o resultado correto e legítimo do processo, esses sempre prevaleciam sobre os outros. [...] o movimento sempre combateu de maneira veemente esse tipo de prática. Muitas vezes, mesmo esse combate não conseguiu evitar que algumas delas se consolidassem, porque às vezes fugia mesmo desse controle. [...] essa comissão funcionou de maneira muito efetiva, inclusive revertendo decisões de núcleos, a partir de denúncias [...] a gente recebeu denúncia até não era de um clientelismo mais tradicional [...] mas de utilização criminoso de extorsão das pessoas, solicitando que elas pagassem para que elas fossem indicadas. [...] fomos com essa comissão de ética, intervimos nesses núcleos, e num deles a pessoa inclusive assumiu publicamente o ato que ela tava cometendo e fez a devolução dos valores

¹⁶⁸ Entrevista concedida por Aderbal de Freitas.

para as pessoas em público. [...] Agora, nas ações mais do clientelismo mais tradicional, essa intervenção da comissão de ética aconteceu também, fazendo sindicâncias em alguns núcleos para identificar se de fato tava acontecendo isso... (informação verbal)¹⁶⁹.

A exigüidade dos recursos aliada ao fato de os critérios privilegiarem a pulverização dos benefícios como forma de contemplar politicamente o maior número possível de lideranças, como mostra ser a opção do movimento dos sem casa, resulta numa quantidade muito pequena de famílias beneficiadas por núcleo a cada ano. Uma consequência desse procedimento é que a composição do grupo de famílias por conjunto habitacional acaba ficando extremamente heterogênea. Em alguns casos um conjunto abriga pessoas oriundas de dezenas de núcleos de partes diferentes da cidade e vinculados a forças políticas diversas, implicando em maior dificuldade na construção do processo organizativo durante a obra e em prejuízo para o andamento do empreendimento, principalmente no caso de execução por autogestão:

[...] o OPH reconfigura uma diretriz básica [...] que é a implantação de conjuntos e a formação de associações com moradores de núcleos de sem casa de uma mesma origem comunitária, ou seja, próximos tanto fisicamente quanto do ponto de vista das relações, na medida em que pulveriza a distribuição das unidades habitacionais. Isso acontece para atender a “repartição” entre os núcleos e/ou movimentos e representaria um retrocesso da política habitacional sob dois pontos de vista. O primeiro [...] a constituição de uma associação cujos membros não tinham uma história anterior, somente para a execução da obra aprovada no OPH, destruiria as antigas redes de sociabilidade e de pertencimento. Por outro lado, importaria para parte dos futuros moradores deslocamentos grandes na cidade (LOPES, 2004, p.63).

Ao longo dos primeiros anos de realização da discussão pública do OPH o Conselho aprova a divisão dos recursos disponíveis entre a aquisição de lotes urbanizados e a construção de unidades habitacionais, conforme apresentado na Tabela 6, sendo que geralmente a conquista de unidades habitacionais é realizada por núcleos que já haviam conquistado lotes anteriormente. A decisão reflete, em primeiro lugar, as alternativas que a própria Política Municipal de Habitação coloca no âmbito da linha de atuação de produção de novas moradias,

¹⁶⁹ Entrevista concedida por Aderbal de Freitas.

representadas respectivamente pelo programa de produção de lotes urbanizados, que “consiste na compra de gleba e na urbanização da mesma, ou na aquisição de lotes já urbanizados”, e pelo programa de produção de conjuntos habitacionais através de seu subprograma unidade habitacional, que “consiste na construção de unidades habitacionais em lotes já urbanizados.” (URBEL, 1996). Em segundo lugar, reflete também uma estratégia de implantação gradual dos benefícios, mais ajustada à realidade financeira da Prefeitura: num primeiro momento, o núcleo conquista lotes urbanizados e, sendo assim, o compromisso da administração se restringe à aquisição do terreno, uma vez que geralmente se trata de áreas já parceladas e urbanizadas; num segundo momento, no OPH do ano seguinte, normalmente se aprova as unidades habitacionais a serem construídas nos lotes urbanizados conquistados anteriormente.

Tabela 6 – Conquistas do Movimento dos Sem Casa / 1993 a 1996			
Origem	Terrenos¹⁷⁰	Lotes Urbanizados	Unidades Habitacionais
OP 94 (discutido em 1993)	54	-	-
Fórum dos Sem Casa (discutido em 1994)	-	399	-
OP 95 (discutido em 1994)	-	585	-
OPH 96 (discutido em 1995)	-	700	708
OPH 97 (discutido em 1996)	-	1.004	533
Total	54	2.688	1.241

Fonte: SMHAB, 2003.

Os principais objetivos dessa estratégia estão relacionados à viabilização financeira e política do OPH. Como já mencionado, um deles é conciliar a execução dos benefícios conquistados no OPH com o ritmo possível de execução financeira da administração municipal. Outro objetivo é, ao definir parte dos benefícios como sendo lotes urbanizados, ampliar o número de famílias beneficiadas a cada ano, já que o custo médio de aquisição do terreno corresponde

¹⁷⁰ Segundo informação fornecida por Aderbal de Freitas, coordenador do OPH na época, a conquista relativa ao OP 94 constitui-se em recursos no valor de US\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil dólares) destinados a compra de terrenos, não incluindo sua urbanização. Parte desses recursos são incorporados à execução de outros benefícios conquistados pela mesma entidade mais tarde, no OPH. A Prefeitura cumpre o compromisso relativo ao restante do valor conquistado com a destinação a essa mesma entidade de um terreno público, localizado na Região de Venda Nova, onde será implementado parte de um conjunto habitacional com 54 unidades.

apenas a cerca de 30% do custo total de produção de uma unidade habitacional. Por último, é também um objetivo tentar viabilizar o lote urbanizado como contrapartida na captação de recursos externos para a construção das unidades habitacionais.

Na verdade, como a identificação, análise e desapropriação de áreas é um processo moroso, até pelos procedimentos obrigatórios por lei, não há praticamente quebra da continuidade na execução do empreendimento: quando os terrenos chegam a ser adquiridos já havia se dado, em grande parte dos casos, a conquista das unidades habitacionais e, a partir de então, elabora-se os projetos.

Pode-se observar pela Tabela 6 que essa prática resulta num saldo bem maior de lotes urbanizados em relação ao de unidades habitacionais, representando, na realidade, quase o dobro. Esse quadro revela, antes de mais nada, que na definição dos benefícios tem peso mais significativo o critério político, que privilegia o atendimento de maior número de famílias através da conquista do lote urbanizado. Entretanto, essa situação significa, de certa forma, um impasse, uma vez que, por um lado, praticamente inexistem as possibilidades de captação de recursos externos para a construção das unidades, por outro, o fato de os empreendimentos constituírem-se de edificações residenciais multifamiliares impede a resolução individual da moradia, implicando num processo de planejamento e execução mais complexos¹⁷¹.

Num primeiro momento, são financiados com os recursos municipais empreendimentos multifamiliares horizontais, utilizando sobrados geminados. Além de viabilizarem um adensamento quase equivalente ao proporcionado pelos prédios de três ou quatro pavimentos,

¹⁷¹ Tal impasse é solucionado em meados da gestão seguinte, quando no OPH 99 os recursos são totalmente destinados para a construção a unidades habitacionais de forma a amenizar o problema criado.

representam uma solução intermediária entre estes e as residências unifamiliares, tornando mais fácil a aceitação e a adaptação por parte das famílias beneficiadas. Posteriormente, ao final da gestão, é feita uma análise dos custos praticados e conclui-se pela adoção de tipologias verticalizadas para viabilizar financeiramente os empreendimentos, pois o atendimento às exigências da legislação urbanística municipal implicam num aproveitamento muito baixo do terreno com o uso da tipologia horizontal. Esse fato mostra a importância da existência de normas especiais para a produção habitacional de interesse social, cujo maior desafio é aliar a qualidade ao baixo custo.

Apesar da grande defasagem entre o número de benefícios e o de famílias envolvidas, como pode-se constatar comparando as Tabelas 5 e 6, um dos principais méritos do OPH é ter instituído a prática de destinação sistemática de recursos orçamentários para o atendimento do movimento dos sem casa, possibilitando, com isso, a continuidade necessária à consolidação desse modelo:

De antemão, registro o incontestável esforço político e institucional da Prefeitura de Belo Horizonte visando superar os limites operacionais e financeiros da municipalidade em seu processo autônomo de investimento em habitação popular, como também não deixo de destacar a sua flagrante incapacidade de atender minimamente a demanda existente (RIBEIRO, 2005, p. 134).

Acredito que esses novos arranjos possibilitam a institucionalização crescente da participação autônoma e generalizada na arena política. Mesmo diante de um sentimento generalizado de desconfiança em torno dos ganhos cívicos, portanto democráticos, do modelo participativo do OPH e do número limitado de moradias populares até então produzidas, não se pode questionar, inadvertidamente, o modelo participativo proposto, ainda mais no caso de uma política social marcada por um quadro federativo extremamente desfavorável em termos de financiamento dos gastos (RIBEIRO, 2005, p. 150).

O OPH é, desde o seu início, um importante espaço de experimentação técnica e política que vem contribuindo, ao longo de sua trajetória, para o amadurecimento tanto da administração pública quanto do movimento dos sem casa no trato dessa dimensão do problema da moradia. Em que pese a exigüidade do número de benefícios diante da ordem de grandeza do déficit

habitacional do Município, essa prática mostra que o modelo do OPH é possível de ser replicado em qualquer escala, em qualquer esfera do poder público, como forma de partilhar com os principais interessados, as próprias famílias sem casa, as definições relativas à distribuição dos recursos públicos destinados à habitação de interesse social¹⁷².

¹⁷² Ver: Santos (2004); Navarro; Godinho; Carvalho (2002); Navarro; Godinho (2005).

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos deste trabalho são o resgate e a análise da trajetória de concepção e implantação da Política Municipal de Habitação em Belo Horizonte ao longo da gestão da Frente BH Popular, abordando destacadamente os principais processos e idéias que contribuíram e influenciaram. Para isso percorreu-se o longo caminho da intervenção estatal no Brasil no campo da habitação de interesse social desde seus primórdios, no final do Século IX, até o início da década de 90 e, da mesma forma, analisou-se, destacando alguns aspectos mais diretamente relacionados à política habitacional, o contexto de idéias que caracterizaram o período imediatamente anterior ao da gestão municipal abordada, ou seja, a década de 80 e o início da década de 90. A construção da política habitacional na gestão da Frente BH Popular mereceu uma abordagem profunda e cuidadosa, apresentada no quarto e quinto capítulos.

A gestão da Frente BH Popular constitui um exemplo típico do processo de descentralização e municipalização da política habitacional no Brasil, ocorrida em função da omissão do governo federal, da iniciativa dos novos governos eleitos ou, ainda, da redefinição institucional promovida pela nova Constituição. Assim como acontece em vários outros municípios, a administração municipal em Belo Horizonte promove, a partir desse período, uma política habitacional com uma razoável diversidade e abrangência de ações que tem impacto efetivo sobre o quadro das necessidades habitacionais, financiadas em grande parte por recursos próprios. Esse rico e diversificado conjunto de experiências realizadas, permeado pela participação popular, certamente constitui uma importante referência para a construção de novos modelos e alternativas para a ação governamental na área da moradia.

De uma maneira geral, fazendo uma síntese das principais características que marcam a gestão da Frente BH Popular no que diz respeito à área habitacional, alguns aspectos se destacam: o caráter de transição; o enfrentamento de resistências e diferenças de visão internas à administração; a intensa interlocução com o movimento por moradia; o ajuste contínuo das práticas implementadas para adequação ao contexto de limitação de recursos municipais; o isolamento institucional e político no que se refere à relação com as outras esferas de governo; grande presença e contribuição de consultores externos; intensidade no processo de formulação da política habitacional e seus instrumentos.

Em termos de investimento de recursos municipais na política habitacional a gestão de Patrus Ananias representa um salto em relação à gestão municipal anterior. A destinação sistemática de recursos para a política habitacional local, assegurando a continuidade das ações implementadas tanto na linha de assentamentos existentes quanto na de novos assentamentos, constitui uma marca dessa administração e contribuiu de forma fundamental para a consolidação das ações propostas ao longo do processo de formulação inicial da Política Municipal de Habitação. Por outro lado, o montante de recursos captados junto às esferas federal e estadual do poder público é insignificante. Esse quadro reflete a condição de isolamento em que o governo municipal enfrentou, nesse período, os problemas locais de moradia.

A Política Municipal de Habitação é concebida num contexto muito marcado pela mobilização social e pelo debate público em torno das idéias e propostas defendidas pelo movimento de reforma urbana, que se desenvolvem, nacionalmente, a partir do processo constituinte e ao longo da campanha de coleta de assinaturas para o projeto de lei de iniciativa popular para criação do sistema nacional de habitação e, localmente, durante o processo de

elaboração da Lei Orgânica e do Plano Diretor do Município. Fruto desse ambiente, a Política Municipal de Habitação é concebida e inicialmente implementada na segunda geração de administrações municipais progressistas que se sucedem após a Constituição Federal de 1988 e sua concepção se referenciou, também, em que pese se tratar de um governo liderado por uma frente de partidos de esquerda, no “modo petista de governar”, referência importante dos militantes do Partido dos Trabalhadores envolvidos administração pública naquele período.

Efetivamente, a gestão de Patrus Ananias significa um redirecionamento do modo de governar adotado até então na capital mineira, constituindo um momento de transição entre velhas e novas culturas, entre práticas cristalizadas e propostas inovadoras, entre valores conservadores e progressistas. A convivência cotidiana de todos esses elementos dá-se em geral de forma negociada mas, eventualmente, pontuada por conflitos. Não se pode desprezar, também, as diferenças de visão trazidas para o espaço da administração municipal pelos militantes dos diversos partidos políticos que compunham a Frente BH Popular. Ainda que sutis, pelo fato de tratar-se de uma aliança delimitada apenas no âmbito da esquerda, elas existem e constituem fatores de interferência na construção das políticas públicas locais nesse período.

A equipe multipartidária que compõe o corpo principal de dirigentes e assessores da URBEL é quase totalmente constituída de militantes dos movimentos sociais, alguns oriundos de outras experiências de governos progressistas no decorrer da gestão municipal anterior. Essa configuração implica em convergências importantes e mais significativas que as divergências existentes, que são negociadas e ajustadas ao longo do governo em relação a diversos aspectos da política habitacional. Destaco aqui a importância de estar à frente da coordenação da URBEL nesse período uma liderança de consistente militância no movimento popular,

efetivamente comprometida com o objetivo de construir uma política habitacional de interesse social.

Essa conjuntura político-institucional interna da URBEL determina alguns aspectos relevantes da condução do processo. Um deles é o fato de o movimento por moradia ser o único segmento social a ser envolvido desde o primeiro momento no processo de formulação da política habitacional, sinalizando, claramente, uma opção no sentido de considerá-lo como o principal parceiro político. Outro aspecto a ser destacado é o da participação fundamental das instituições prestadoras de consultoria que apóiam a URBEL nessa construção. Essas instituições integram equipes identificadas com os objetivos do programa de governo da Frente BH Popular, portadoras de consistente bagagem técnica e com experiência de participação na formulação e implementação de políticas habitacionais locais em outras administrações de caráter democrático e popular, destacadamente em municípios paulistas. Sua contribuição é determinante não só para a concepção geral da política habitacional como para a formatação da maioria de seus programas e demais instrumentos. Essas equipes, através das instituições que as abrigam, constituem-se num dos principais agentes de intercâmbio entre as administrações progressistas e de consolidação de um “modo petista de governar” nesse período após a Constituição de 1988.

Como mencionado anteriormente, essa gestão municipal representa um momento extremamente rico tanto no sentido da formulação e implementação do sistema institucional de gestão e da política voltados para a habitação de interesse social, desdobrando-se em políticas específicas, planos, programas e projetos, processos que acontecem de forma intensa, simultânea e vinculada.

A Política Municipal de Habitação formulada nessa gestão representa uma valiosa herança para as administrações futuras, constituída, de um lado, por um conjunto claro e articulado de diretrizes e normas e, de outro, por uma malha de programas e subprogramas que, aliada às opções de formas de gestão, permite inúmeros arranjos que cobrem um extenso leque de possibilidades de tipos de empreendimentos e proporcionam uma flexibilidade de atendimento adequada à imensa diversidade de situações, demandas e alternativas possíveis. As diretrizes, normas e ações propostas guardam coerência entre si e com as matrizes que inspiraram toda essa construção. A concepção mais abrangente, incorporando uma maior diversidade de atuação, resulta da compreensão de que a complexidade do problema habitacional implica na necessidade de intervir simultaneamente sobre todas as dimensões que o constituem e está representada principalmente pelas duas linhas de atuação previstas. Essa iniciativa de formular uma política habitacional municipal estruturada de forma articulada, organizada e coerente, com caráter abrangente, instituída no âmbito de um sistema institucional de gestão definido, talvez seja, se não a pioneira, com certeza uma das primeiras no Brasil até aquele momento.

Na linha de atuação referente aos assentamentos existentes, no caso favelas e conjuntos habitacionais “favelizados”, percebe-se o estabelecimento de uma graduação de tipologias de intervenção que vai da intervenção estrutural até a de caráter pontual ou emergencial. O objetivo dessa estratégia é garantir, num contexto de extrema limitação de recursos, a possibilidade de investir numa transformação profunda por meio da intervenção estrutural, revertendo definitivamente os fatores de inadequação existentes nesses assentamentos através da sua urbanização e regularização completa, e, paralelamente, atender a problemas críticos que exigem resolução imediata, tais como situações de risco iminente e demandas de manutenção, por meio de intervenções pontuais ou emergenciais, no caso através do

Programa Estrutural em Áreas de Risco. Considerando seu objetivo, pode-se dizer que essa configuração institucional é acertada, resultando numa política consistente e bem estruturada, baseada efetivamente no planejamento, na atuação integrada e na participação da população beneficiária.

A consolidação da intervenção estrutural representa a mudança de uma prática existente, geradora de critérios e valores incorporados por comunidades e poder público. Nesse sentido, a oportunidade que o Programa Alvorada propicia de implantar a intervenção estrutural em todas as suas etapas numa experiência piloto é, certamente, determinante, possibilitando a quebra da resistência à superação de aspectos centrais da prática instalada, tais como a postura de “respeito à tipicidade” do espaço construído, a desarticulação entre as ações de urbanização e de regularização fundiária e a execução de ações pontuais sem o respaldo de um planejamento global e integrado, que implicam na consolidação de um padrão inadequado de condições de moradia e na aplicação irracional de recursos públicos. Outro efeito observado em decorrência da implantação da intervenção estrutural, não só através do Programa Alvorada mas também no âmbito do Orçamento Participativo, ou OP, é a elevação do patamar cultural e técnico de exigência em relação ao nível adequado de urbanização. Constitui ainda um desafio não superado a gestão da intervenção estrutural pós elaboração do plano integrado, não somente no que se refere à sua revisão como à sua implantação.

Considerado uma marca do “modo petista de governar”, a implantação do Orçamento Participativo contempla, efetivamente, no mínimo três de suas diretrizes centrais, ou seja, a democratização da gestão pública, o combate à corrupção e à prática clientelista e a inversão de prioridades de governo, que no caso de Belo Horizonte se traduz, por exemplo, na destinação em média de mais de 25% dos recursos orçamentários colocados anualmente em

discussão para investimentos em favelas. No que se refere à intervenção nesse tipo de assentamento, esse aporte sistemático de recursos se mostra fundamental como fator de consolidação e sustentabilidade da política habitacional, especialmente no que se refere à intervenção estrutural.

O cumprimento dos compromissos gerados pela implementação dessa prática significa um grande impacto para a estrutura operacional da Prefeitura, implicando em ajustes gerenciais e operacionais no âmbito dos órgãos mais diretamente envolvidos em sua execução, entre eles a URBEL. Um dos ajustes que se faz necessário e que tem um efeito transformador no âmbito da gestão pública, diz respeito à ampliação do investimento no planejamento das políticas setoriais envolvidas, de forma a subsidiar e agregar maior racionalidade ao processo de definição de obras. Tendo se apresentado inicialmente uma tendência à pulverização dos recursos em obras pontuais de pequeno porte, gradativamente essa lógica é revertida e se impõe a prática da elaboração de planos para subsidiar as decisões a respeito da aplicação de recursos destinados à favela. Ou seja, progressivamente, participação e planejamento se tornam práticas convergentes, e não conflitantes, no novo espaço criado pelo OP.

No que diz respeito especificamente à regularização fundiária, a queda no ritmo de titulação, ocorrida pela adoção da proposta de atuação integrada, é compensada pela qualidade e consistência agregada ao processo. Outro avanço importante da gestão da Frente BH Popular nesse campo é a extensão das ações de regularização fundiária às áreas particulares ocupadas por favelas, o que nunca havia sido feito antes. Isso se dá principalmente pela aplicação do usucapião, atendendo inclusive a uma diretriz da Lei Orgânica do Município no sentido de utilizar preferencialmente este instrumento sempre que possível.

Quanto à linha de atuação referente a novos assentamentos há, também, avanços significativos em relação à prática de gestões anteriores, caracterizada pela produção de grandes assentamentos implantados em desconformidade com a legislação urbanística, em áreas periféricas, dotados de infra-estrutura incompleta. Efetivamente, em cerca de 90% dos terrenos adquiridos ao longo da gestão da Frente BH Popular para essa finalidade são consideradas as diretrizes da Política Municipal de Habitação no sentido de utilizar, preferencialmente, pequenas áreas inseridas na malha urbana. Como decorrência dessa opção, de forma a alcançar maior adensamento e viabilizar a utilização de terrenos melhores e mais bem localizados, vem a necessidade de adotar tipologias residenciais multifamiliares – num primeiro momento horizontais e num segundo momento verticais -, prática que, novamente, representa a ruptura de diversos valores e preconceitos relacionados à escolha preferencial da residência unifamiliar implantada no lote individual. Por último, torna-se obrigatória a regularização dos empreendimentos, até por força também de uma diretriz da Política Municipal de Habitação, inaugurando procedimentos até então inexistentes na rotina de trabalho da URBEL.

Quando se analisa o conjunto de ações implementadas nessa linha, um aspecto que chama a atenção é o grande número de reassentamentos realizados, que representam mais de 25% das famílias atendidas com novos lotes e unidades habitacionais produzidos. Por um lado, nesse caso específico, as ações efetuadas podem ser vistas como uma resposta ágil da administração municipal a demandas emergenciais, num contexto em que ainda não estão estruturadas políticas e programas que pudessem constituir referências consistentes. Por outro lado, cabe levantar que, de maneira geral, não fica claro até que ponto os processos geradores de decisões referentes a reassentamentos são realmente cercados do rigor necessário. Trata-se de uma ação que deve ser adotada em casos extremos, em que a permanência da família no local

de origem fica de todo inviabilizada, uma vez que uma remoção significa desconsiderar o investimento pessoal já realizado na construção de uma moradia e implica em custos sociais, financeiros e operacionais altos.

A construção de conjuntos habitacionais totalmente destinados a atender as demandas de reassentamento mostra-se uma alternativa inadequada em alguns aspectos, como por exemplo: em geral, concentram famílias de diversas regiões da cidade, agravando o trauma que a remoção por si só já representa; o tempo de permanência em abrigos ou acampamentos torna-se longo, pois corresponde ao prazo gasto na produção dos conjuntos; a concentração de famílias de baixíssimo nível social, econômico e cultural e sem vivência de residir em condomínios dificulta a convivência coletiva, a gestão condominial e a manutenção do conjunto. No caso de grandes conjuntos o impacto sobre a vida dos reassentados se soma o impacto sobre a região ou o bairro que os recebe, especialmente no que diz respeito à ampliação da demanda por serviços públicos.

O PROAS representa uma alternativa criativa e sua aplicação apresenta aspectos muito positivos, entre eles a agilidade que imprime ao processo de reassentamento, o alto nível de satisfação das famílias reassentadas e a significativa melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, ao menos no que diz respeito às condições da habitação em si. Por outro lado, gera pelo menos dois efeitos preocupantes. Primeiro, o reassentamento de 70% das famílias atendidas em outros municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, o que significa que, embora na maioria dos casos a moradia de destino seja uma residência em melhor estado que a de origem, sua localização pode implicar numa situação de maior nível de exclusão em relação ao acesso a serviços públicos e a oportunidades de trabalho, por exemplo. Segundo, a inflação dos preços de imóveis populares no mercado imobiliário informal, que pode

significar o aumento das dificuldades de acesso a moradia por parte da população de baixa renda. Isso leva a concluir que a aplicação desse instrumento demanda um estudo aprofundado sobre seus impactos, que podem significar o não atendimento de fundamentos da própria Política Municipal de Habitação.

Permanecem sem respostas algumas questões relativas ao tratamento das diversas demandas de reassentamento, entre elas: a questão sobre se o imóvel de origem deve constituir-se ou não numa referência para determinar as características do imóvel de destino e, caso seja, que aspectos devem ser observados; a questão sobre como devem ser tratados os casos em que se utiliza o espaço da residência para o exercício de atividades econômicas assim como, da mesma forma, os casos de locação, cessão ou coabitação; a questão sobre o pagamento do imóvel de destino, ainda que seja apenas pela diferença de valor entre este e a moradia de origem. Enfim, talvez por seu peso ter sido subestimado quando da formulação inicial da política habitacional, a ação de reassentamento não chega a ser tratada, no período estudado, a partir de uma política específica, que definisse claramente diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos a serem adotados em cada alternativa de solução.

Outra demanda que compromete significativamente os investimentos da administração de Patrus Ananias na área da habitação é constituída pelos acampamentos do movimento dos sem casa, cujo atendimento corresponde a cerca de 42% das famílias contempladas com a produção de novos lotes e unidades habitacionais. A administração dispensa um tratamento respeitoso em relação aos movimentos de ocupação, inclusive no sentido de reconhecer sua legitimidade, especialmente no caso dos acampamentos constituídos durante a gestão anterior, quando praticamente inexistiu a interlocução entre governo e movimento popular. Entretanto, a opção preferencial do governo é o estabelecimento de parceria com os setores do

movimento que atuam no âmbito da Política Municipal de Habitação, e não fora dela. Considerando a limitação dos recursos municipais e o isolamento político da administração em relação às outras esferas de governo, essa é a única alternativa de preservar minimamente a governabilidade. Isso talvez justifique o rigor do governo na adoção de critérios e procedimentos para atendimento dessas famílias, visando, por um lado, restringir possíveis práticas ilícitas mas também, por outro lado, desestimular as ocupações. Mesmo assim, os dados mostram o grande investimento operacional e financeiro mobilizado para o atendimento a esse tipo de demanda no governo da Frente BH Popular.

O atendimento realizado a esse tipo de demanda oriunda de ocupações e remoções absorve muito da capacidade operacional da URBEL na gestão da Frente BH Popular. Por outro lado, ações e programas de caráter estruturante são formulados paralelamente e têm iniciada sua implantação.

A forma de gestão denominada co-gestão, prevista na Política Municipal de Habitação, experimentada no governo da Frente BH Popular através da criação e implementação do Programa de Apoio ao Autoconstrutor, tem a maior parte do seu atendimento voltado para as famílias acampadas do movimento dos sem casa, no caso, grupos ligados ao PC do B. Convergentemente, as lideranças sob influência do PC do B se identificam especialmente com essa forma de gestão, aparentemente por verem nela uma possibilidade de ampliação da abrangência do atendimento via Política Municipal de Habitação, através do apoio individual a grupos de famílias em processos de autoconstrução.

Essa alternativa é justamente a implementada nos conjuntos habitacionais onde são assentadas as famílias acampadas e pressupõe empreendimentos constituídos por lotes individuais. Desta

forma, a ampliação do número de famílias se dá porque o benefício pode se restringir ao financiamento de cesta de material e ao fornecimento de assessoramento técnico a cada família, que tem flexibilidade e autonomia para produzir a moradia por etapas, de acordo com sua conveniência. Entretanto, além de fatores que tornam difícil a operacionalização do programa nos moldes em que é implantado inicialmente, os empreendimentos de produção habitacional implementados pela URBEL passam a adotar tipologias multifamiliares como forma de otimizar os recursos, inviabilizando, portanto, a alternativa vislumbrada através do atendimento individual em massa. De uma maneira geral, apesar das críticas decorrentes das dificuldades para sua execução, o programa é muito bem avaliado pelos beneficiários, principalmente pela consciência da impossibilidade de conseguirem construir suas casas sem o apoio técnico e financeiro que recebem.

A prática do processo de produção autogestionário em Belo Horizonte, correspondente a outra forma de gestão prevista na Política Municipal de Habitação, se dá através do Programa de Produção de Moradias em Autogestão e é herdeira das propostas defendidas pelo movimento nacional de moradia e de experiências implementadas em São Paulo e Ipatinga. Ao contrário do caso de São Paulo, onde a demanda parte dos movimentos, em Belo Horizonte a proposta é colocada a princípio pela própria administração municipal, mais precisamente por iniciativa de um grupo de técnicos que estão na URBEL e que a defendem. Esse fato mostra que ainda é frágil a vinculação do movimento por moradia local com a mobilização que o movimento nacional desenvolve em torno dessa proposta.

Algumas das principais características do processo de implantação do Programa de Produção de Moradias em Autogestão são: uma proposta técnico-operacional criteriosamente desenvolvida, resultando num programa que incorporou diversos avanços em relação às

outras experiências já existentes; a fragilização política da proposta internamente à Prefeitura, favorecendo o fortalecimento das resistências existentes e dificultando os primeiros passos de sua implantação; a necessidade da URBEL promover um processo de mobilização e sensibilização em torno da proposta com o objetivo de divulgá-la e estimular sua apropriação pelo movimento por moradia.

As resistências à idéia da produção habitacional autogestionária no âmbito do governo em geral são fundamentadas numa preocupação em relação a seus resultados do ponto de vista técnico e administrativo. As lideranças apropriam-se da proposta gradativamente, entretanto, há diferenças de visão entre os setores do movimento por moradia, sendo que a principal delas diz respeito à utilização do mutirão. Essa prática é defendida sem reservas pelos setores do movimento próximos à Igreja Católica e ao PT, que vislumbram seu potencial organizativo, mas já entre os setores ligados ao PC do B questionava-se o uso intenso do mutirão, principalmente por considerá-lo um trabalho adicional que não deve ser imposto ao trabalhador na conquista de sua moradia. Nesse contexto, o processo inicial de implantação do programa é, provavelmente, o mais complexo e conflituoso enfrentado pela URBEL no âmbito da administração abordada por este estudo, priorizando a diretriz da Política Municipal de Habitação no sentido de que deve ser estimulada a autogestão na produção habitacional. Finalmente, no fechamento da gestão da Frente BH Popular é por meio da cobrança do movimento que a proposta ganha viabilidade política para que o programa tenha sua implementação iniciada na gestão seguinte.

Quanto ao Orçamento Participativo da Habitação, o OPH, um de seus principais méritos é ter instituído a prática de destinação sistemática de recursos orçamentários para o atendimento do movimento dos sem casa, possibilitando, com isso, a continuidade necessária à consolidação

desse modelo, replicável em qualquer esfera do poder público. Por outro lado, a limitação dos recursos disponibilizados, e dos benefícios viabilizados por ele, diante da ordem de grandeza do déficit habitacional do Município sempre representou o maior desafio do OPH.

Dois aspectos problemáticos da prática do OPH resultam do atendimento a critérios que visam à ampliação do atendimento, como forma de “driblar” politicamente a limitação dos recursos municipais disponibilizados. O primeiro, definido por deliberação do Conselho Municipal de Habitação, diz respeito à aplicação de parte dos recursos do OPH em lotes urbanizados, possibilitando, assim, o atendimento de maior número de famílias a cada ano. Esse procedimento resulta num impasse em função do saldo de lotes aprovados sem perspectiva de recursos para as unidades. O segundo, surgido da definição do Fórum Municipal de Habitação, refere-se à distribuição pulverizada dos benefícios, de forma a contemplar maior número de núcleos do movimento dos sem casa. Sua principal consequência é que a composição do grupo de famílias por conjunto habitacional acaba ficando extremamente heterogênea, já que para compô-lo reúne-se famílias beneficiadas de diversos núcleos, implicando em maior dificuldade na construção do processo organizativo e participativo ao longo do empreendimento e no período pós morar.

O fato de o processo de definição das famílias beneficiárias ser uma atribuição exclusiva dos núcleos do movimento dos sem casa significa, por um lado, garantir a autonomia da organização social mas, por outro, exige um controle contínuo tanto da Prefeitura quanto do conjunto de lideranças, especialmente através do trabalho de fiscalização da COMFORÇA Habitação. Desde o início da implantação do OPH, qualquer tipo de prática ilícita ou clientelista detectada é duramente combatida através de medidas definidas e implementadas em parceria entre URBEL e o conjunto de lideranças e coordenadores de núcleos, que

assumem essa postura até como forma de preservar a legitimidade do próprio movimento. Ao que tudo indica, a incidência de práticas ilícitas é muito restrita e certamente fica superada, em muito, quando se considera o espaço de exercício democrático transformador representado pelo complexo conjunto de atividades participativas que inclui as reuniões mensais das famílias associadas, as reuniões regionais, o Fórum Municipal e as reuniões da COMFORÇA. Da mesma forma, o OPH representa também um espaço importante de experimentação técnica, que contribui para o amadurecimento de alternativas voltadas para o atendimento do déficit habitacional.

Um dos poucos aspectos não desenvolvidos no âmbito da linha de atuação referente a novos assentamentos, pelo menos não de forma sistemática, é o acompanhamento dos conjuntos habitacionais produzidos após sua ocupação pelas famílias beneficiárias. Esse desafio permanece até hoje, representando uma lacuna metodológica no tratamento de questões como a gestão condominial, o controle da ocupação das unidades habitacionais, a inserção sócio-econômica das famílias em seu novo local de moradia, a manutenção física do conjunto habitacional, dentre outras.

As definições relativas à política de concessão de financiamentos e subsídios com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular estão em consonância com os debates que vinham sendo travados entre o movimento por moradia e o poder público em São Paulo, em particular, e em nível nacional, no bojo da discussão do sistema nacional de habitação. No entanto, apresenta avanços em termos de justiça social em relação a essa formulação nacional, principalmente quando propõe, primeiro, o subsídio à família e, segundo, a renda per capita familiar como referência para o estabelecimento do valor das prestações.

De maneira geral, conclui-se que o período estudado caracteriza-se por uma grande mobilização social em torno da participação na formulação da Política Municipal de Habitação, com destaque para o envolvimento dos segmentos do movimento popular envolvidos com a questão. Para isso contribui, certamente, o grande número de instâncias e processos participativos instalados por iniciativa da URBEL, em sintonia com a diretriz do programa de governo no sentido da democratização da gestão pública. Entretanto, esse conjunto de instrumentos de democratização da gestão da Política Municipal de Habitação - conselho, fóruns, mecanismos de discussão pública do orçamento, comissões e processos participativos vinculados aos programas - não chega a constituir um sistema. Na verdade, a relação entre esses elementos acaba acontecendo de alguma forma, na prática, mas sem o respaldo de critérios e atribuições claras, gerando, sobretudo, algumas situações de sobreposição de agendas e atribuições.

A atuação do Conselho é pautada, de um lado, por uma agenda intensa de discussões relativas à Política Municipal de Habitação e, de outro, pela fragilidade no exercício de seu papel de curador do Fundo Municipal de Habitação Popular. Observa-se, também, certa predominância na pauta de discussão dos temas voltados para a linha de produção de novas moradias em detrimento dos temas ligados à linha de intervenção em assentamentos existentes, ou seja, favelas e conjuntos “favelizados”. Isso, provavelmente, é um indicativo de que, em primeiro lugar, o espaço do Conselho é melhor apropriado pelo movimento dos sem casa e, em segundo lugar, que as lideranças do movimento de favelas concentram sua participação nas instâncias regionais que discutem e fiscalizam a aplicação dos recursos do OP.

O aprofundamento do nível do controle público sobre a gestão da política habitacional fica limitado, como acontece de forma geral no âmbito da administração municipal,

principalmente em função de dois fatores: dependência dos representantes da população em relação à informação e à estrutura fornecidas pela URBEL em apoio ao exercício da participação; despreparo do movimento popular, principal interlocutor da URBEL, para exercer esse controle. O que fica, no entanto, é a inscrição da intensa interlocução entre poder público e movimento popular no dia a dia dessa construção inicial da Política Municipal de Habitação.

A diretriz da Política Municipal de Habitação que se refere à sua articulação com a política urbana não teve desdobramentos efetivos no período estudado, tanto no que se refere a ações referenciadas numa política fundiária como a ações no âmbito do planejamento e da regulação urbana. Nesse sentido, não se identificam iniciativas como, por exemplo, a utilização de instrumentos urbanísticos no combate à especulação imobiliária, visando ao barateamento dos imóveis residenciais no mercado, tendo em vista o significativo estoque existente de imóveis vagos, e à criação de mecanismos de transferência de renda do mercado imobiliário para o financiamento da política habitacional. Para isso contribui, provavelmente, o fato de as leis que instituíram o Plano Diretor - fortemente influenciado pelas propostas inspiradas no ideário da reforma urbana, e, de maneira geral, incluindo em seu conteúdo diretrizes e instrumentos que favorecem o acesso à moradia - e as novas normas de parcelamento, ocupação e uso do solo do Município serem aprovadas somente no final da gestão, em 1996.

De maneira geral, na prática, a estrutura gerencial e operacional da URBEL não chega a refletir exatamente a malha de programas, subprogramas e ações propostas na Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação, que aprova a Política Municipal de Habitação, mas, sem dúvida, se referencia nela desde o início e a lógica de sua formulação prevalece. A estrutura da empresa em termos de recursos humanos e equipamentos, de início muito

limitada, na gestão da Frente BH Popular sofre um grande incremento que resulta na ampliação significativa de sua capacidade operacional, ainda que muito em função de serviços terceirizados. Entretanto, são lançadas as bases para a consolidação de uma reestruturação mais sólida, através de uma série de medidas como a proposta de reforma administrativa e a realização de um concurso.

Apesar de ser a primeira de uma série de administrações caracterizadas pelo caráter democrático e popular, de concentrar o esforço de formulação e implantação inicial de uma nova prática no âmbito da política habitacional e de lidar com um contexto de limitação de recursos, a gestão da Frente BH Popular apresenta um desempenho quantitativo surpreendente nessa área, como mostram alguns dados apresentados. Segundo documento elaborado pela URBEL para subsidiar o 4º Seminário de Governo, realizado em maio de 1996, durante essa gestão são contempladas por alguma ação da linha de atuação referente a novos assentamentos 5.307 famílias. O mesmo documento aponta que 115 assentamentos têm sofrido algum tipo de intervenção de urbanização ou regularização fundiária durante o governo da Frente BH Popular, representando 63,69% do universo total de favelas e conjuntos habitacionais existentes. O balanço das ações realizadas através do PAE durante o período também é significativo: são executadas 265 obras emergenciais em 67 favelas.

A formulação e implantação da Política Municipal de Habitação na gestão da Frente BH Popular fornece uma base muito rica e consistente como referência para as administrações seguintes, em que pese a necessidade de realizar periodicamente sua revisão para definir ajustes e complementações de natureza técnica, operacional e política pertinentes. Ao longo do estudo realizado é possível vislumbrar alguns desafios e lacunas de caráter geral que considera-se importante registrar.

Uma das principais lacunas observadas refere-se a um aspecto da gestão da política habitacional, ou seja, à demanda por articulação institucional em função do caráter integrado das ações implementadas. Identifica-se a ausência de mecanismos voltados à gestão matricial de programas e projetos, tais como fóruns interinstitucionais visando à articulação técnica e operacional, de forma a viabilizar mais efetivamente a atuação integrada. Da mesma forma, apesar de previsto na formulação inicial da política habitacional, não se implementa nesse período, de forma consistente, um serviço de assessoramento técnico à população inserido no âmbito da política habitacional, para atendimento a demandas coletivas ou individuais, vinculado ou não a outros programas. Esse tipo de serviço vem cada vez mais se afirmando como essencial para o atendimento de diversos tipos de demandas habitacionais, tais como nos processos de autoconstrução, na fiscalização em favelas, no acesso a financiamento habitacional para produção ou melhorias habitacionais, na execução de obras emergenciais em áreas de risco localizadas no interior de lotes, no planejamento de interiores para melhor aproveitamento do espaço interno de habitações populares, dentre outras.

Inicialmente, o objeto deste estudo seria a trajetória da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte concebida e implantada ao longo do período de 1993 a 2002, que compreende três das últimas administrações municipais. Entretanto, ao realizar o estudo da primeira delas, que constitui o governo da Frente BH Popular, percebo que a intensidade do processo que se desenvolve naquela gestão justifica focar o estudo no intervalo de 1993 a 1996. Isso leva a sugerir como tema para outros trabalhos o estudo da continuidade deste processo ao longo das administrações seguintes. Por outro lado, a construção da política habitacional na gestão da Frente BH Popular revela uma realidade a um só tempo complexa e instigante, permeada por convicções, paixões, contradições e conflitos, cujo estudo exigiu uma dedicação e um

aprofundamento vertical além do nível inicialmente previsto e permite vislumbrar ligações horizontais com contextos, experiências e passagens que guardam relação ou similaridade com elementos abordados e que também merecem ser aprofundadas em trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, P.. Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte? In: FERNANDES, R.; AZEVEDO, S. (Orgs). *Orçamento Participativo - Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

AVRITZER, L.. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto alegre*. Relatório final do projeto Civil Society and Governance. Belo Horizonte: Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

AZEVEDO, S.. *A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências*. Belo Horizonte: 1997. Mimeografado.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.. *Habitação e o poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V.. *O Orçamento Participativo como política pública: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte*. Cadernos CRH, n° 35. Salvador: 2001.

AZEVEDO, N.. *Orçamento Participativo de Belo Horizonte: elementos para uma leitura institucional*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

BALANCIN, E.. A terra na Bíblia: o direito de ser feliz. In: PALUMBO, A.; PEREIRA, M.; BALTRUSIS, N. (Org.). *Direito à Moradia – Uma contribuição para o debate*. São Paulo: Edições Paulinas, 1992.

BEDÊ, M.; PINHO, E.. PROFAVELA – uma experiência de legislação de área de interesse social. In: *Os desafios da cidade informal*. Belo Horizonte: Associazione Volontari per il Servizio Internazionale; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1995.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação Popular II - PROFAVELA*. Belo Horizonte: Barvalle Indústrias Gráficas Ltda, 1985.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1990.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.165/96, que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1996.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.166/96, que institui as normas de parcelamento, ocupação e uso do solo do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1996.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Habitação - SMHAB. *Síntese dos resultados da produção habitacional no âmbito da Política Municipal de Habitação*. Belo Horizonte, 2003.

BITTAR, J.. *O modo petista de governar*. Caderno Especial de Teoria e Debate. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1992.

BOLAFFI, G.. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: Maricato, E. (Ed.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.

BONDUKI, N.. *Habitação e autoconstrução - construindo territórios de utopia*. São Paulo: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, 1992.

BONDUKI, N.. À guisa de conclusão: das experiências concretas para a construção de um novo ideário em políticas urbanas. In: BONDUKI, N. (Org.). *Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Livros Studio Nobel Ltda, 1996.

BONDUKI, N.. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Editora Estação Liberdade Ltda, 1998.

BRASIL, F.. Espaços públicos, participação cidadã e renovação das políticas urbanas locais nos anos 90. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

CARDOSO, A.. *Reforma urbana e planos diretores: avaliação de uma experiência recente*. Cadernos IPPUR, Ano XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro: IPPUR, 1997.

CARVALHO, M.. Urbanização de favela e questão ambiental: estudo comparativo de intervenções urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima, em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

CENTRO DE TRABALHOS PARA O AMBIENTE HABITADO - USINA. *Sistema Municipal de Habitação*. Belo Horizonte, 1993.

CHALHOUB, S.. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

COELHO, H.. *Gestão urbana e política habitacional. Qualidade ou qualidade: a trajetória da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Projeto Acampados*. Belo Horizonte, 1994.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Programa de Apoio ao Autoconstrutor – diagnóstico social do acampamento Mariquinhas*. Belo Horizonte, 1994.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Programa de Apoio ao Autoconstrutor – diagnóstico social do acampamento Confisco*. Belo Horizonte, 1994.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Documento do seminário “Assessoria a movimentos populares na perspectiva da autogestão: experiências de três capitais”*. Belo Horizonte, 1994.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Projeto: assessorias técnicas a movimentos populares*. Belo Horizonte, 1994.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR. Plano de Atendimento Emergencial – PAE. Diagnóstico da situação de risco*. Belo Horizonte, 1995.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Urbanização de favelas e prevenção de áreas de risco em Belo Horizonte*. In: BONDUKI, N. (Org.). *Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Livros Studio Nobel Ltda, 1996.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Política Municipal de Habitação – Construção Coletiva da Cidade*. Belo Horizonte, 1996.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Habitação, resgate da cidadania - 1993 / 1996*. Belo Horizonte, 1996.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Programa de Apoio ao Autoconstrutor – Acampamento Floramar*. Belo Horizonte, 1996.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Programa de Apoio ao Autoconstrutor*. Belo Horizonte, 1996.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *4º Seminário de Governo – gestão 93/96*. Belo Horizonte, 1996.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Projeto de participação comunitária – Conjunto Milionários*. Belo Horizonte, 1996.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Legislação Básica*. Belo Horizonte, 2000.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Conjunto Habitacional Lagoa*. Belo Horizonte, 2000.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Conjunto Habitacional Zilah Spósito – Etapa IV*. Belo Horizonte, 2000.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. *Demonstrativo de atendimentos realizados pelo PROAS*. Belo Horizonte, 2005.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. Resoluções nº I a III do Conselho Municipal de Habitação. Belo Horizonte, 1994.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. Resoluções nº IV a IX do Conselho Municipal de Habitação. Belo Horizonte, 1996.

CONTI, A.. *As políticas habitacionais participativas – o debate atual*. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, vol. 8, nº 9. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2001.

COSTA, H.. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONT- MOR, R. (Org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1994.

COSTA, H.. *Reforma urbana e a busca da cidadania*. Indicador, nº 27. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1988.

COSTA, H.. 2003. Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. In: GONÇALVES, M.F.; BRANDÃO, C.A.; GALVÃO, A.C. (orgs.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões - o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

DULCI, O.. Partidos e eleições em Belo Horizonte. In: DULCI, O. (Org.). *Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 1992.

FARIA, C.. *Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FERNANDES, R.; AZEVEDO, S. (orgs). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Belo Horizonte: Editora Revan, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. *Déficit habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte, 2001.

GOMES, M.A.. *Transformações e avanços do Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. Pensar BH – Política Social, nº 5. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2003.

GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO. *Programa de Governo da Frente BH popular*. Belo Horizonte: Frente BH Popular, 1992.

HARVEY, D.. *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in Late capitalism*. Geografiska Annaler, 1989.

HOAISS, A.. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DE SÃO PAULO S/A - IPT. Relatório sobre trabalho de assessoria para desenvolvimento do plano de atendimento a emergências em encostas de Belo Horizonte. São Paulo, 1993.

JACINTO, C.; LIBÂNIO, C.. Participação comunitária em intervenções estruturais – a experiência do Programa Alvorada em Belo Horizonte. In: *Os desafios da cidade informal*. Belo Horizonte: Associação Voluntari per il Servizio Internazionale; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1995.

JACINTO, C.; MOREIRA, M.. *A experiência do Orçamento Participativo em vilas e favelas de Belo Horizonte*. Anuário estatístico de Belo Horizonte 2000. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2001.

JACINTO, C.. *Contribuições metodológicas para o tratamento sócio-espacial de favelas a partir do caso da Vila Senhor dos Passos em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociência, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

KOWARICK, L.. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEMOS, M.. O Orçamento Participativo de Belo Horizonte e o planejamento da cidade. In: FERNANDES, R.; AZEVEDO, S. (Orgs). *Orçamento Participativo - Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

LOPES, J. M.. *Procedimentos Inovadores de Gestão da Produção Habitacional para População de Baixa Renda*. Relatório parcial de pesquisa da FINEP/Habitare. São Paulo, 2004.

LOPES, J. M.. *Das utopias sem lugar aos lugares sem utopias - um roteiro para discutir os mutirões autogeridos em São Paulo*. São Paulo: Centro de Trabalhos Para o Ambiente Habitado - USINA, 2004.

MARICATO, E.. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. *et al.*. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E.. Reforma urbana: limites e possibilidades - uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C.; JÚNIOR, O. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana – o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MELO, M. A.. *Municipalismo, neolocalismo e governabilidade na Nova República*. Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional da ANPUR. Brasília, 1995.

NABUCO, M. R.. *A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil*. Fotocópia. Trabalho apresentado no VI Encontro Nacional da ANPUR. Brasília, 1995.

NAVARRO, R.; GODINHO, M. H.; CARVALHO, R.. *Conselhos municipais, Orçamento Participativo e política habitacional em Belo Horizonte, anos 90*. Trabalho apresentado no Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2002.

NAVARRO, R.. Democracia e poder local: reflexões sobre a política habitacional de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J.; GODINHO, M. H.. (Orgs). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2003.

NAVARRO, R.; GODINHO, M. H.. Orçamento Participativo da Habitação e democratização na gestão da política habitacional de Belo Horizonte. In: FERNANDES, R.; AZEVEDO, S. (Orgs). *Orçamento Participativo - Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

OSTOS, L.. *As idéias dentro do lugar: Plano Global Específico. As idéias brotadas do lugar: participação e conteúdo. Um estudo a partir da Vila da Paz em Belo Horizonte – MG*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Conselho Municipal de Habitação: uma visão do Núcleo de Moradia Popular do PT*. Belo Horizonte, 1997.

PEREIRA, M.. Mutirão: uma alternativa nas mãos do povo. In: PALUMBO, A.; PEREIRA, M.; BALTRUSIS, N. (Org.). *Direito à Moradia – Uma contribuição para o debate*. São Paulo: Edições Paulinas, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA - PMF; GROUP DE RECHERCHE E D'ECHANGES TECHNOLOGIQUES; HABITAT ET DEVELOPPEMENT - GRET. *Do "Mutirão 50" ao "Residencial Nova Alvorada"*. Fortaleza, 1990.

RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A.. *A municipalização das políticas habitacionais – uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, 1999.

RIBEIRO, F.. Cultura e participação popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte. In: FERNANDES, R.; AZEVEDO, S. (Orgs). *Orçamento Participativo - Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

RIBEIRO, F.. *Cidadania possível ou neoclientelismo urbano?: política e cultura no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

SANTOS, C.. *O Orçamento Participativo da Habitação via Autogestão: realidades e potencialidades de um instrumento da Política Habitacional de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

SANTOS, C.. *A descaracterização arquitetônica e urbanística do Conjunto Habitacional Esperança - Análise do Pós-Ocupacional*. Dissertação (Mestrado) - CEFET, Belo Horizonte, 1999.

SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SEDU. *Política Municipal de Habitação – orientações para formulação e implementação*. Cadernos do Programa Habitar Brasil BID, Volume 1. Brasília, 2001.

SOMARRIBA, M.. Orçamento Participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDO, E.. (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SOUZA, P.. Política e administração em Belo Horizonte. In: DULCI, O. (Org.). *Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 1992.

TIJIWA, M.. Uma história em movimento. In: PALUMBO, A.; PEREIRA, M.; BALTRUSIS, N. (Org.). *Direito à Moradia – Uma contribuição para o debate*. São Paulo: Edições Paulinas, 1992.

VALADARES, L.. *Políticas alternativas de habitação popular*. Trabalho apresentado no 9º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de São Pedro, 1985.

VALADARES, M.. O Orçamento Participativo. In: FERNANDES, R.; AZEVEDO, S. (Orgs). *Orçamento Participativo - Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

VALLE, C. ; CARDOSO, A.. *Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 13 cidades brasileiras*. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu, 1999.

ANEXO I
QUADRO DE ENTREVISTAS

Quadro Síntese de Entrevistas			
Nome	Data	Local	Qualificação
Aderbal de Freitas	30/06/2005	B.H.	Geógrafo que integrou a equipe contratada pela PBH para acompanhar o acampamento Vilarinhos e atuou como coordenador do OPH na época.
Antônia de Pádua	20/07/2005	B.H.	Liderança do movimento dos sem casa ligada à Igreja Católica, próxima ao PT e membro do Conselho Municipal de Habitação na época. Atualmente uma das principais dirigentes da União dos Movimentos por Moradia e membro do Conselho Nacional das Cidades.
Antônio Cosme Damião	18/03/2005	B.H.	Liderança do movimento dos sem casa ligado ao PC do B e assessor da Presidência da URBEL na época.
Carlos Medeiros	03/07/2005	B.H.	Engenheiro ligado ao PT e Diretor de Operações da URBEL na época. Atualmente é Secretário municipal de Habitação.
Cláudia Viana	23/06/2005	B.H.	Geóloga que integrou a equipe de técnicos do PEAR, na época. Atualmente é a diretora da URBEL responsável pelo programa.
Claudineia Jacinto	15/02/2005	B.H.	Assistente social, última coordenadora do Programa Alvorada.
Claudius Vinicius	09/06/2005	B.H.	Engenheiro integrante da equipe do PEAR na época. Atualmente Presidente da URBEL.
Edineia de Souza	07/08/2005	B.H.	Liderança do movimento de favelas ligada ao PC do B.
Énio Nonato	23/06/2005	B.H.	Liderança do movimento dos sem casa ligado ao PC do B e membro do Conselho de Administração da URBEL na época. Atualmente é membro do Conselho Nacional das Cidades.
Evangelina Pinho	24/04/2005	S.P. (*)	Advogada integrante da equipe contratada pela URBEL para realizar trabalhos de consultoria no que se refere a intervenção em favelas.
Guilherme França	20/07/2005	B.H.	Filósofo, atual dirigente da União dos Movimentos por Moradia e seminarista na época.
Heloísa Costa	14/04/2005	B.H.	Arquiteta, assessora da URBEL na época. Atualmente professora do IGC/UFMG e minha orientadora.
João Marcos Lopes	05/07/2005	São Carlos (*)	Arquiteto, coordenador da USINA.
Leonardo Pessina	18/09/2004	Brasília	Arquiteto uruguaio que participou da experiência de autogestão naquele país. Atualmente assessor da União Nacional dos Movimentos por Moradia.
Lúcia Cavendish	05/07/2005	S.P (*)	Arquiteta pernambucana que integrou a coordenação da equipe contratada para a elaboração dos planos.
Maria Cristina Magalhães	16/06/2005	B.H.	Arquiteta, funcionária da URBEL, assessora da Presidência da empresa e, posteriormente, coordenadora do Programa Alvorada na época.
Maurício Moreira	18/01/2005	B.H.	Sociólogo que coordenou o OP pela URBEL na época.

ANEXO II
FOTOS



Conjunto Havai



Conjunto Havai



Conjunto Vila Régia



Conjunto Urucua ou Residencial ASCA



Conjunto Vista Alegre ou Fênix



Conjunto Vista Alegre ou Fênix



Conjunto Milionários II ou Vitória



Conjunto Lagoa



Coniunto Zilah Spósito I



Conjunto Serra Verde ou União



Conjunto Diamante I



Conjunto Esperança



Conjunto Esperança



Conjunto Araribá



Conjunto Araribá



Conjunto Senhor dos Passos



Acampamento CBTU



Conjunto Deuslene ou Visconde do Rio Branco



Conjunto Dom Silvério

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)