

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS A PARTIR DE MUNICÍPIOS DA RMBH

THE SOCIAL HOUSING POLICIES AND INSTITUTIONS PARTICIPATORY FROM THE MUNICIPALITIES RMBH

RICARDO CARNEIRO

Mestre em Ciências Econômicas (Unicamp)
Professor de 3º Grau (Unicamp)
ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL

Doutora em Sociologia (UFMG)
Professora de 3º Grau (Fundação João Pinheiro)
flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

MARIANA EUGENIO ALMEIDA

Mestranda em Administração Pública (Fundação João Pinheiro)
mariana.almeida88@gmail.com

THIAGO PINTO BARBOSA

Cientista Social (UFMG)
Pesquisador (Potsdam Institute)
thbarbosa@gmail.com

Resumo

Focalizando as políticas habitacionais, o presente trabalho aborda as instâncias participativas em um panorama comparativo dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A urbanização brasileira produziu um quadro de desigualdades socioespaciais, aliado à informalidade e ao expressivo déficit habitacional. No cenário pós 1988, tem-se apostado na participação como vetor de inclusão e têm sido criadas instituições participativas no âmbito local, tais como os conselhos, conferências e formas de participação no planejamento e orçamento. O Estatuto da Cidade requer a participação no planejamento e gestão, enquanto a legislação de habitação de interesse social requer a criação de conselhos no âmbito local para acesso ao fundo e a elaboração de um plano (participativo) local. A pesquisa indica como os municípios têm atendido a esses requisitos e sinaliza alcances e limites da participação nesses canais.

Palavras-Chave: Habitação Social, Instituições Participativas, RMBH.

Abstract

Focusing on housing policies, the paper addresses the participatory bodies in a comparative panorama of the Metropolitan Region of Belo Horizonte. The Brazilian urbanization has produced a framework of socio-spatial inequalities, coupled with informality and the significant housing deficit. In the post 1988, has wagered on participation as a vector of inclusion and participatory institutions have been created at the local level, such as councils, conferences and forms of participation in planning and budgeting. The City Statute requires participation in planning and management, while the rules of social housing requires the creation of councils at the local level to access the fund and prepare a plan (participatory) site. The research indicates how municipalities have met these requirements and signals and limits of participation in these channels.

Key-Words: Social Housing, Participatory Institutions, RMBH.

1 INTRODUÇÃO

Pobreza e desigualdade são traços marcantes da realidade brasileira, verificados em diversas dimensões, inclusive no que se refere à questão habitacional. Até décadas mais recentes, as políticas urbanas voltadas para o enfrentamento de tal questão não faziam parte da agenda governamental de forma consequente (BRASIL *et al.*, 2010). A análise da trajetória da urbanização brasileira revela que as intervenções públicas acabaram por privilegiar interesses privados, favorecendo a especulação imobiliária e a ocupação de áreas periféricas. Como consequência, o tecido urbano brasileiro é caracterizado por grandes desigualdades socioespaciais, aliado à informalidade e ao expressivo déficit habitacional, fenômenos estes que se relacionam com a pobreza e a exclusão.

Ainda que se observe a reivindicação de movimentos sociais urbanos desde os anos 1970, até a década de 80 as intervenções públicas que buscassem de fato soluções para estes problemas urbanos e habitacionais foram praticamente inexistentes. Sua incorporação na agenda governamental demandou um grande esforço de mobilização sociopolítica, tendo em vista a construção dos significados do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e da democratização do planejamento e gestão, elementos que constituíram a base da reforma urbana no período (BRASIL *et al.*, 2010). Em especial no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, a participação é reconhecida enquanto forma de inclusão, resultando na criação de instituições participativas não apenas em âmbito federal e estadual, mas também em âmbito local. Dentre estas instituições, é importante ressaltar o crescente papel dos conselhos, conferências e das formas de participação no planejamento e orçamento.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, exerce papel fundamental, ao prever a participação no planejamento e na gestão das cidades. Além disso, a legislação relativa à habitação de interesse social, promulgada em 2005, requer a criação de conselhos no âmbito local e a elaboração de plano participativo municipal, como algumas das condições para acesso ao fundo nacional de habitação por ela instituído.

O presente trabalho tem como objetivo indicar como os municípios da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) têm atendido a esses requisitos, sinalizando os alcances e limites da participação nestes canais. O artigo está organizado em cinco seções, a contar com esta introdução. Na seção dois, é apresentado um breve panorama da questão urbana e habitacional na RMBH, ressaltando-se o conceito de déficit habitacional. Na seção

três, são discutidas as instituições participativas enquanto forma de inclusão sociopolítica. Na seção quatro, é traçado o cenário de participação no âmbito da política urbana e de habitação na RMBH, em especial no que se refere à existência de conselhos, planos diretores, planos locais de interesse social (PLHIS), Orçamentos Participativos e Conferências. Na sequência, busca-se, por meio da construção de um índice de participação, indicar preliminarmente o cenário da participação dos municípios da RMBH no âmbito da política urbana e habitacional. Na seção cinco, são apresentadas as considerações finais.

2. PANORAMA DA QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL NA RMBH

Na revisão de literatura sobre a urbanização brasileira (ARAÚJO FILHO, 1996; MARICATO, 2001; BRITO; SOUZA, 2005; CARNEIRO; BRASIL, 2011), nota-se que o crescimento populacional das cidades, tão acentuado na segunda metade do século XX, está intimamente ligado ao fenômeno da metropolização. As recém-formadas metrópoles brasileiras, que se constituíram no principal pólo de atração de migrantes a partir das décadas de 1960 e 1970, passaram a reunir cerca de um terço da população nacional.

Dado o agravamento da questão urbana e a emergência da questão metropolitana, percebe-se uma busca, desde então, de novos aparatos legislativos e institucionais de gestão metropolitana para lidar com a enorme demanda de serviços e infraestrutura urbano-metropolitanos. A primeira ação legislativa de maior expressão política quanto ao tratamento da questão se dá na Constituição Federal de 1967: o artigo 157 estabelece que seria de responsabilidade da União a instituição e definição da gestão das regiões metropolitanas no país. Este artigo é regulamentado pela Lei Complementar nº 14, editada em 1973. Além de elencar os serviços ditos comuns, como saneamento básico, uso do solo metropolitano e transportes, bem como definir um modelo de gestão metropolitana, tal legislação cria oito regiões metropolitanas, dentre as quais a de Belo Horizonte (CARNEIRO; BRASIL, 2011).

Antes mesmo da regulamentação do artigo 157, a preocupação com a questão metropolitana também se fez presente na esfera estadual em Minas Gerais. Em 1971, é criada a autarquia denominada Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), uma instância de planejamento para lidar com a proposição e a coordenação das intervenções públicas de recorte metropolitano na área da capital mineira e seu entorno. Desde então, várias foram as transformações nos aparatos institucionais responsáveis pela questão

metropolitana. Não obstante a posterior extinção da Plambel, nos anos mais recentes percebe-se um esforço de retomada da gestão metropolitana, cujo relançamento remete à criação da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais - SEDRU em 2003. Segue-se, em 2004, a promulgação da Emenda Constitucional n. 65, que vem dispor acerca de uma nova estrutura de gestão metropolitana, definindo todo um arranjo legislativo-institucional¹ com tal finalidade (MINAS GERAIS, 1989 *apud* CARNEIRO; BRASIL, 2011). Em 2006, esse novo arranjo institucional começa a ser, efetivamente, implantado na RMBH.

Tal ganho de importância conferido à questão metropolitana em Minas Gerais é devido, até certo ponto, à expansão populacional e número de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Ao ser criada em 1973, a RMBH contava com 14 municípios. Em 2011, é formada por 34 municípios, dentre os quais 15 foram agregados entre 1991 e 2000. A Figura 1 aponta a concentração da população da RMBH na capital e nos municípios que a circundam. Esta desigualdade de distribuição da população pode indicar que a questão social da habitação se concentra na capital e nas cidades mais povoadas da região, dentre as quais destacam-se Betim, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia (GODINHO *et al.*, 2007).

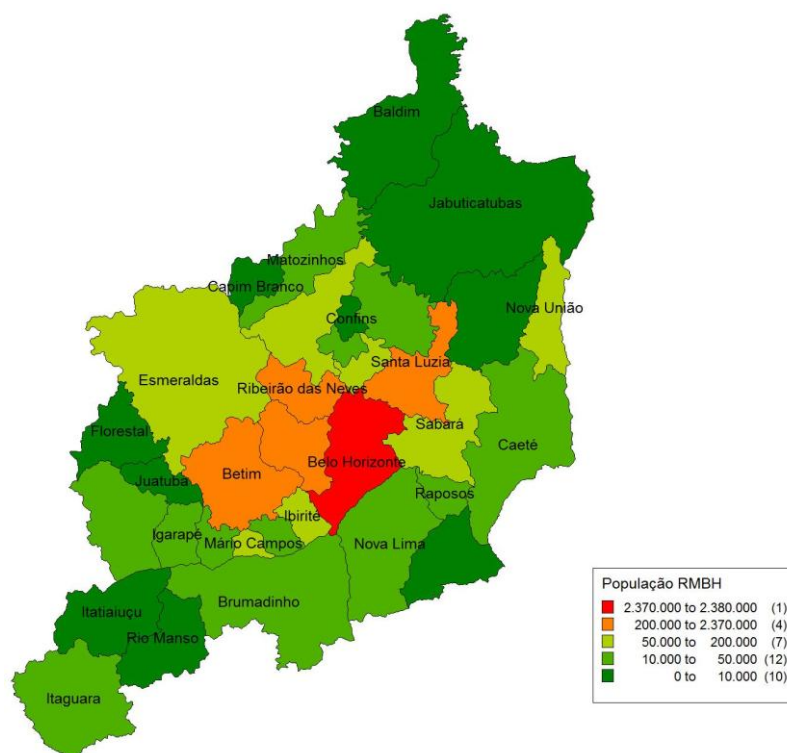


Figura 1: Mapa da população residente nos municípios da RMBH – 2010

Fonte: Censo 2010, IBGE.

Assim como ocorre nas demais metrópoles, a RMBH apresenta graves problemas relativos à demanda por moradia popular, que vêm se reproduzindo ao longo do tempo, sem se configurar enquanto prioridade efetiva na agenda pública (SOUZA; CARNEIRO, 2007). O crescimento acelerado da cidade de Belo Horizonte coloca obstáculos ao poder público, no que concerne ao uso e controle do espaço urbano, resultando em um cenário de especulação imobiliária e alta informalidade (SOUZA; CARNEIRO, 2007). É essa carência de resposta, por parte do Estado, aos problemas urbanos e habitacionais, que fundamenta a discussão acerca do déficit habitacional e impulsiona a atuação de movimentos sociais, evidenciando a necessidade de criação de espaços institucionalizados de participação da sociedade civil.

O conceito de déficit habitacional é utilizado, para mensurar a necessidade de provisão de moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação (FJP, 2009). Entretanto, no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, é preciso ir além da definição simplificadora de falta de moradia ou de moradia improvisada, para abranger “aquilo que se considera como moradia inadequada” (SOUZA; CARNEIRO, 2007: 381). A definição de déficit habitacional, proposta pela Fundação João Pinheiro, engloba moradias sem condições de habitabilidade devido à precariedade ou desgaste de estruturas físicas, a necessidade de incremento de estoque devido à coabitação familiar forçada e aos moradores que não têm condições de suportar o aluguel ou vivem com muitas pessoas em apartamentos alugados (FJP, 2009).

O déficit habitacional, apresentado na Tabela 1, é uma medida obtida a partir da soma da coabitação familiar, das habitações precárias e do ônus excessivo com o aluguel (FJP, 2009). Entre 1991 e 2000, observa-se a ocorrência de um aumento significativo do déficit habitacional na RMBH e no conjunto das demais regiões metropolitanas do Brasil. Em 2007, verifica-se uma pequena redução das estimativas, com o déficit habitacional na RMBH atingindo 129.404 unidades, o que, no entanto, mantém-se expressivo.

Tabela 1: Estimativa do déficit habitacional – Número de unidades

<i>Áreas</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>	<i>2007</i>
RMBH	100.275	151.860	129.404
Total das RM(s)	1.404.615	1.886.794	1.855.399
Brasil	5.374.380	6.539.528	6.272.645

Fonte: FJP, 2002, 2009.

Tendo em vista que esta definição de déficit habitacional leva em consideração os padrões de qualidade para moradia, observa-se que esta é uma estimativa que aponta para a pobreza. Em outras palavras, diz respeito aos segmentos populacionais dos estratos inferiores de renda, que não encontram soluções para a questão habitacional pela via do mercado (SOUZA; CARNEIRO, 2007). A análise do déficit habitacional, juntamente com o estoque disponível de imóveis residenciais vagos, fechados ou de uso ocasional revela que há, na verdade, não um déficit, mas um superávit habitacional no Brasil (FJP, 2004). Desta forma, o foco analítico é direcionado para o lado da demanda, indicando que a limitação de renda dificulta ou mesmo inviabiliza a manifestação de preferências no mercado imobiliário (SOUZA; CARNEIRO, 2007). Na ausência de políticas públicas consistentes, sobra a estratégia da autoconstrução, que resulta em habitações precárias.

Portanto, o cálculo do déficit habitacional pode ser visto mais enquanto uma denúncia do não cumprimento da justiça social e do direito à cidade, do que uma tentativa de apontar o número de abrigos necessários (SOUZA; CARNEIRO, 2007). As estimativas constituem um ponto de partida para se pensar em uma ampla política urbana, que garanta o acesso a serviços básicos, o cumprimento da função social da propriedade e a efetiva promoção social.

Tais dados revelam que a questão habitacional ainda se configura enquanto um grave problema na RMBH e nas demais regiões metropolitanas, fazendo-se necessária uma intervenção pública efetiva voltada a seu enfrentamento e resolução. Neste contexto, a participação da sociedade civil é essencial e vem se fazendo presente, seja através das instâncias de intermediação entre o Estado e a sociedade civil, seja por meio de movimentos sociais.

3. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E INCLUSÃO POLÍTICA

No debate democrático contemporâneo, ressalta-se o alargamento da noção de participação enquanto forma de inclusão. Nas últimas décadas, o que se viu foi o revigoramento do debate em torno da “forma e qualidade da democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2002), com o surgimento de concepções alternativas de democracia. Segundo Pateman (1992), enquanto um mecanismo de inclusão política, a participação refere-se à intervenção nos processos decisórios, mas também envolve uma dimensão de aprendizagem e de transformação social e individual. No âmbito das tomadas de decisão, como assinala Gohn

(2004), a participação pode se realizar tanto nos espaços públicos quanto nas instâncias de interlocução entre o poder público e a sociedade.

Neste contexto, os chamados canais de participação institucionalizados, entendidos como “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas” (AVRITZER, 2008, p. 3), têm se destacado em razão de seu potencial democrático e sua capacidade de determinar políticas. A discussão acerca das instituições participativas, seu alcance e limitações implica questões diversas, tais como: o perfil da sociedade civil local e tradição associativista; a coalização de sustentação do governo e as respectivas agendas partidárias; a vontade política e a centralidade conferida à participação; o legado prévio e as aprendizagens institucionais no campo da participação; a natureza da política, seu marco legal; a obrigatoriedade ou incentivo à participação; a capacidade financeira dos municípios; e, ainda, o contexto institucional resultante da articulação entre sociedade e Estado (BRASIL *et al.*, 2010, p. 4).

Ressalta-se que as variações nos desenhos participativos podem favorecer ou dificultar os processos participativos e deliberativos, bem como afetar a eficiência decisória de tais instâncias. As distinções entre os desenhos institucionais das instâncias participativas tornam-se, portanto, centrais no aprofundamento do debate democrático (FUNG; WRIGHT, 2003; FUNG, 2006). Ainda assim, é importante considerar outros fatores contextuais, em especial a forma como o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar instâncias participativas são articulados (AVRITZER, 2008).

No âmbito da política urbana e habitacional, observa-se um histórico de intervenções públicas que acabaram por privilegiar os interesses do mercado, permitindo a proliferação de processos de especulação imobiliária e resultando em um quadro de graves desigualdades socioespaciais, aliadas à informalidade e ao expressivo déficit habitacional. Tal realidade suscita a reivindicação dos movimentos sociais urbanos desde os anos 1970, ainda que a reforma urbana, a princípio, não integrasse a agenda governamental no período de democratização. Assim, a incorporação desse tema na agenda demandou um esforço extenso de mobilização sociopolítica, em especial através do Movimento Nacional de Reforma Urbanaⁱⁱ, no sentido de construir a ideia de direito à moradia e à cidade, enquanto premissa da função social da propriedade e de democratização do planejamento e gestão (Brasil; Carneiro, 2009; BRASIL *et al.*, 2010). No contexto da Assembléia Nacional Constituinte, o referido movimento apresenta uma emenda popular, assimilada parcialmente no capítulo

constitucional de política urbana, que vincula a política de desenvolvimento urbano, executada pelo governo municipal, ao objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Tal capítulo constitucional de política urbana é também marcado por princípios que, em geral, nortearam a redemocratização brasileira, em especial o de descentralização. Observa-se o empoderamento do âmbito local, na medida em que tal capítulo delega ao executivo municipal a função de elaboração não só de um plano diretor nos municípios com mais de vinte mil habitantes, mas também de leis que atuem contra a prática do não cumprimento da função social do solo urbano.

Em 2001, após doze anos de trâmite parlamentar e muita pressão do Movimento ou Fórum Nacional de Reforma Urbana, é aprovado o Estatuto da Cidade. Este Estatuto instrumentaliza os municípios na busca do desenvolvimento urbano balizado pela justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, com diretrizes que apontam para a redistribuição, inclusão social e democratizaçãoⁱⁱⁱ. Além disso, um dos capítulos do Estatuto da Cidade estabelece requisitos de gestão democrático-participativa das cidades. Destaca-se o artigo 43 do referido capítulo:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – (VETADO) (BRASIL, 2001, p. 34).

Para além destas conquistas referentes à legislação, os esforços dos atores ligados ao campo da reforma urbana se refletem nos aportes institucionais criados, desde então, para o tratamento da questão urbana. No âmbito federal, a partir de 2003, apresentam-se diversos avanços, notáveis principalmente através da criação do Ministério das Cidades (MCidades) e do Conselho Nacional das Cidades (Concidades) e pelo escopo das políticas formuladas propostas por estes dois órgãos. Nesse contexto, além de outros avanços concernentes à

gestão democrática das cidades, destaca-se a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), oriundo de proposição por meio de iniciativa popular e discutido no Concidades. Cria-se, então, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), regulamentado pela Lei Federal nº 11.124 de junho de 2005 e direcionado à população de baixa renda, requerendo esforços dos municípios na construção dessas políticas no âmbito local, desde a elaboração de seus planos de habitação de interesse social à criação de conselhos municipais (BRASIL; CARNEIRO, 2009; BRASIL *et al.*, 2010).

Em suma, no contexto atual, destacam-se cinco espaços de participação relevantes no âmbito da política urbana e habitacional: os conselhos, a participação na elaboração de planos diretores e dos planos locais de habitação de interesse social (PLHIS), o Orçamento Participativo e as conferências municipais da cidade.

4. A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA URBANA E DE HABITAÇÃO DA RMBH

Na RMBH, assim como no restante do país, verifica-se um aumento contínuo dos canais de participação no âmbito da política urbana e de habitação, em especial após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 e a regulamentação do SNHIS, em 2005. A adesão ao SNHIS é voluntária e implica a criação de um fundo local gerido por um conselho gestor, bem como a elaboração de um plano local de habitação. Até janeiro de 2009 observa-se a adesão, ao mesmo, de todos os estados e de 5.121 municípios, representando 92% do total dos municípios brasileiros (MCIDADES, 2009). Nesta seção, será analisado como os municípios da RMBH têm atendido a esses requisitos, apontando para a existência ou não de instâncias de participação em cada um deles. Os dados são provenientes das Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2001 e 2009, bem como de pesquisa realizada pelos autores junto aos veículos de informação das prefeituras.

1.1. Os conselhos municipais de política urbana e habitação

Os conselhos são apontados enquanto inovações democráticas, na medida em que “estabelecem espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil organizada” (GOHN, 2004, p. 66). No Brasil, tais instâncias se apresentam sob diversos moldes, destacando-se os conselhos gestores obrigatórios por legislação federal e os demais conselhos temáticos e de políticas (TATAGIBA, 2002). No que se refere ao desenho

institucional de tais instâncias, observa-se que o conselho de política é caracterizado por um modelo de partilha do poder, na medida em que é constituído pelo Estado e possibilita a participação simultânea da sociedade civil e de atores estatais. Seu diferencial é que ele não inclui um grande número de atores sociais, além de possuir caráter obrigatório, garantido por lei e, portanto, sujeito a sanções (AVRITZER, 2008).

É importante observar a questão da obrigatoriedade na discussão do alcance democrático dos conselhos de política urbana. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade não estabelecem, especificamente, a obrigatoriedade da criação de conselhos de política urbana, embora a recomendem. No caso da habitação, a legislação do SNHIS exige a criação de conselho como requisito para acesso a recursos do FNHIS. Nesse contexto, Lüchmann (2008, p. 54) interpreta a questão da obrigatoriedade como adversa, uma vez que ela pode levar à existência dos conselhos enquanto “mera exigência legal”, não envolvendo processos de mobilização e organização social.

Apesar das variações nos regulamentos internos, os conselhos, enquanto instâncias participativas, apresentam uma lógica discursiva e deliberativa, combinada com o recurso do voto (BRASIL *et al.*, 2010). Há variações também em termos de poder decisório e alcance democrático de tais instâncias. A maioria dos conselhos de política urbana e de habitação no Brasil assume caráter deliberativo, embora alguns se restrinjam ao papel consultivo ou tenham caráter misto.

No que tange às limitações no exercício da democracia, Lüchmann (2008, p. 53) sugere que diversas experiências de conselhos “têm sido ‘engolidas’ pela lógica político-burocrática e acabam legitimando, sob novas roupagens, procedimentos de tomada de decisões pouco ou nada democráticos, configurando um quadro de desmobilização e pseudo-representação social. Entretanto, é importante considerar o potencial dos conselhos, enquanto espaços de representação e deliberação, no âmbito de processos decisórios que envolvem conflitos.

No Brasil, observa-se um crescente aumento no número de tais instâncias participativas em âmbito municipal. No que se refere à política urbana, houve um crescimento significativo no número de conselhos entre 2001 e 2008, segundo a MUNIC, realizada pelo IBGE. Em 2001, apenas 6% dos municípios brasileiros apresentavam conselho nessa área, enquanto, em 2008, o percentual passou para 19,2% (IBGE, 2001; 2008). Dentre os conselhos existentes em 2008, a grande maioria (81%) apresentava composição paritária e a predominância era de um caráter consultivo e,ou deliberativo.

Em relação à política de habitação, entre 2001 e 2009 o percentual de municípios brasileiros com conselho de habitação aumentou de 11,3% para 42,6% do total. Este aumento pode estar relacionado ao Artigo 41 do Estatuto da Cidade, que obriga municípios com mais de 20.000 habitantes a elaborarem um plano diretor. Dessa forma, as políticas de habitação e de desenvolvimento urbano têm se tornado cada vez mais importantes e ocupado cada vez mais espaço na administração local. Em 2009, a grande maioria dos conselhos tinha caráter deliberativo, seguido pelos consultivos, normativos e fiscalizadores. Verifica-se que, no mesmo ano, 42,8% dos municípios possuíam Fundo Municipal de Habitação. Esta proporção relativamente alta pode refletir a aprovação, em 2005, do marco regulatório do Sistema e Fundo de Habitação de Interesse Social, que exige a criação de conselhos municipais de habitação como condicionante para acesso aos recursos. Tais instâncias participativas cumprem o papel de gestoras do fundo municipal de habitação e contam com a participação de, ao menos, um terço de representantes de movimentos sociais (BRASIL e CARNEIRO, 2009; BRASIL *et al.*, 2010).

No âmbito da RMBH, verifica-se, em 2009, que apenas 11 municípios (32%) possuíam conselho municipal de política urbana, dentre os quais 55% haviam realizado reuniões nos doze meses anteriores à entrevista. Oito conselhos apresentavam caráter consultivo; sete, caráter deliberativo; dois, caráter normativo; e também dois, caráter fiscalizador^{iv}.

Em relação à política de habitação, em 2009, 19 municípios (56%) possuíam conselho municipal de habitação, cujas ações, entretanto, não eram muito frequentes. Apenas 26% dos conselhos haviam realizado reuniões nos doze meses anteriores à pesquisa. Diferente da política urbana, na área de habitação, a grande maioria dos conselhos assumia caráter deliberativo (16 ou 47% dos conselhos). Nove conselhos tinham caráter consultivo e sete apresentavam caráter normativo; cinco eram os conselhos com caráter fiscalizador. Dentre os 34 municípios da RMBH, 20 (59%) possuíam um fundo municipal de habitação em 2009.

Observa-se um número maior de conselhos de habitação do que de política urbana. Entretanto, apesar de a maioria dos conselhos de habitação apresentar caráter deliberativo, suas reuniões revelaram-se pouco frequentes em 2009. A exigência de criação de conselho de habitação, enquanto condicionante para o acesso a recursos, pode explicar o maior número de conselhos nessa área. Dessa forma, a pouca frequência das reuniões pode ilustrar a existência do que Lüchmann (2008) chamou de conselhos enquanto “mera exigência legal”. Tais dados permitem questionar o potencial democrático de tais conselhos, bem como a existência de processos de mobilização e organização social nestas instâncias.

1.2. Planos Diretores Participativos

Com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, a participação no processo de elaboração de planos diretores se torna obrigatória. Segundo o Estatuto da Cidade, durante esse processo, o Executivo e o Legislativo devem garantir a realização de audiências públicas e debates com a sociedade. As resoluções do Concidades definem esse processo participativo de forma mais específica. A resolução nº 25 recomenda o compartilhamento da coordenação pelo governo e a sociedade, a criação de um “Conselho da Cidade” e a realização de uma Conferência para aprovação final na câmara (BRASIL *et al.*, 2010). Além disso, é importante ressaltar que o Estatuto da Cidade estabelece que todo município integrante de região metropolitana deve ter, obrigatoriamente, um plano diretor.

No que se refere ao desenho institucional deste espaço participativo, Avritzer (2008) o denomina como “desenho institucional de ratificação”, ao considerar o fato de o Estatuto da Cidade recomendar a aprovação do plano diretor na câmara municipal. De acordo com o autor, nesse formato de participação ocorre um processo de ratificação pública, no qual a sociedade civil não está envolvida no processo decisório, mas é chamada a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008). A principal diferença entre o modelo de “ratificação pública” e o modelo “de baixo para cima” é o fato de que o primeiro não está envolvido no início do processo de deliberação política, mas tem a função de finalizar um processo já iniciado pelo Estado. Na comparação com o modelo de partilha de poder, os desenhos de ratificação pública envolvem mais atores sociais e a relação com o Estado é construída através de decisões já tomadas anteriormente (AVRITZER, 2008).

Contudo, para além dessa dimensão de ratificação, considerando-se as premissas do Estatuto da Cidade e as resoluções do Concidades, a participação deve ocorrer em todas as fases do plano diretor desde sua elaboração, o que ocorreu de forma heterogênea no Brasil. Apesar deste requisito ter sido incluído de alguma forma pela maior parte dos municípios, em muitos casos tem-se um caráter pro-forma e restrito (BRASIL *et al.*, 2010).

Segundo a MUNIC, grande parte dos municípios brasileiros dispunha de plano diretor em 2009. Na RMBH, observa-se que, dentre os 34 municípios, apenas dois não possuíam plano diretor no referido ano, sendo eles Baldim e Florestal, mas declararam que o estavam elaborando na data da entrevista de pesquisa do IBGE (2009). Como a elaboração do plano diretor pressupõe a criação de espaços de participação da sociedade civil, considera-se que tais dados são positivos, pois, a quase totalidade dos municípios apresentava plano diretor.

Entretanto, é importante ressaltar que dados disponíveis não permitem inferências sobre o alcance democrático dessas experiências em cada um dos municípios.

1.3. Planos Municipais de Habitação

Como visto anteriormente, com a criação do SNHIS, a elaboração do PLHIS revela-se condição necessária para acesso aos recursos disponibilizados. Tendo em vista os princípios participativos traçados no Estatuto da Cidade, a elaboração do PLHIS deve ser realizada com a participação da sociedade civil em todas as etapas. Essa participação pode variar de acordo com o perfil de cada município, sendo considerado o mapeamento de atores sociais, o grau de mobilização dos mesmos, a institucionalização do município, bem como as experiências de participação anteriores (MCIDADES, 2009). Segundo o MCidades, a participação pode ocorrer de forma representativa ou direta. No âmbito da representação, é possível promover discussões em conselhos já existentes, estabelecer fóruns de debates ou criar comissões especiais. Quanto à participação direta, observa-se a realização de conferências, audiências públicas, encontros e debates temáticos abertos.

No âmbito dos 34 municípios da RMBH, verifica-se, ainda, pouco planejamento no que se refere à política habitacional. Isso se confirma pelo fato que apenas 6 municípios ou 18% do total apresentavam um plano municipal de habitação em 2009. Dentre os 28 municípios que não possuíam o plano, apenas 11 declararam estar em fase de elaboração (IBGE, 2009). Assim como no caso do plano diretor, não é possível inferir sobre a efetividade da participação na elaboração do PLHIS.

1.4. Orçamento Participativo (OP)

No que se refere às possibilidades de participação da sociedade civil no processo decisório, pode-se dizer que o Orçamento Participativo (OP) consiste no que a literatura chama de um processo “de baixo para cima” (FUNG; WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2008), no qual possibilita-se a participação de qualquer cidadão. O OP constitui uma abertura aos atores sociais, os quais, em geral, podem opinar e votar acerca de obras públicas que podem ou devem ser realizadas em sua cidade. Tal abertura pode gerar mecanismos de representação da participação (AVRITZER, 2008), o que se evidencia pelo fato de as eleições tanto de delegados quanto de conselheiros serem realizadas pela população. Entretanto, é importante ressaltar que “afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo” (AVRITZER, 2008, p. 3).

De fato, a iniciativa de implantação ou institucionalização do OP em nível local cabe por fim às Prefeituras, com o respaldo das recomendações do Estatuto da Cidade. Na RMBH, verificou-se, através de pesquisa junto aos veículos de informação das Prefeituras, que até julho de 2011, 11 dos 34 municípios da RMBH possuíam o instrumento do OP já institucionalizado, sendo eles: Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Contagem, Esmeraldas, Itaguara, Juatuba, Nova Lima, Sabará, São José da Lapa e, desde julho de 2011, Raposos^v. Dentre os municípios restantes, constatou-se que tanto em Pedro Leopoldo quanto em Mateus Leme discute-se, atualmente, a implementação do OP. Neste último município, segundo informe de uma associação local, após mobilização e abaixo assinado de moradores em prol deste instrumento participativo, em agosto de 2010 o prefeito prometeu viabilizar o OP para o orçamento de 2012 (APPLM, 2010).

Vale ressaltar que a experiência do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, instituído ainda em 1993, desde então tem sido considerado referência não só pelos demais municípios da RMBH, mas em todo o país. Em 1995, o instrumento foi expandido, criando-se o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), o qual possibilitou à população decidir como devem ser aplicados os recursos destinados especificamente à construção de moradias. De acordo com dados da Prefeitura de Belo Horizonte (2008), no ano de 2008, o município contabilizou 6.668 unidades habitacionais aprovadas no OPH. Em 2006, criou-se o OP Digital, cuja votação se deu através da internet, aberta a todos os eleitores locais. O OP Digital ocorreu em 2006 e 2008. Também em 2008, de acordo a Prefeitura de Belo Horizonte (2008), foi entregue a milésima obra escolhida através do Orçamento Participativo.

1.5. Conferência das Cidades

A realização de conferências de política urbana e habitação pode ser observada no Brasil desde os anos 1990. No entanto, foi a partir do governo Lula que tais experiências se expandiram tanto em número quanto em termos de escopo temático, inscritas em um arranjo intergovernamental que prevê a realização de conferências nos três níveis de governo (BRASIL *et al.*, 2010).

No âmbito federal, observa-se que a temática urbana vem ganhando força, através das chamadas ‘Conferências das Cidades’. Já foram realizadas quatro Conferências Nacionais das Cidades, nos anos de 2003, 2005, 2007 e 2010. Em âmbito regional, foi realizada, em 2007, a primeira Conferência Metropolitana de Belo Horizonte, que teve como uma de suas finalidades a mobilização de atores sociais para o estabelecimento de metas e agendas, tendo

em vista o enfrentamento dos problemas da RMBH. Esta conferência contou com a presença de representantes do executivo estadual, do legislativo estadual, das câmaras municipais e dos prefeitos da RMBH, bem como representantes de organizações não governamentais e movimentos sociais.

Em 2009, foi realizada a segunda Conferência Metropolitana da Região Metropolitana, que tratou, especialmente, de questões urbanas. O evento contou com a participação de especialistas em gestão metropolitana, desenvolvimento urbano, plano diretor, saneamento ambiental, gestão do solo urbano, dentre outros. Além disso, buscou-se conhecer experiências de outras regiões metropolitanas no Brasil, que pudessem contribuir para o desenho de políticas de recorte metropolitano na RMBH. Tais iniciativas evidenciam a crescente importância de se tratar o tema urbano no âmbito de um arranjo de gestão metropolitano.

Antecedendo as conferências nacionais, cabe ao executivo municipal convocar uma Conferência Municipal ou, em conjunto com outros municípios, realizar Conferência Regional. É importante ressaltar a indisponibilidade de informações relativas à realização de conferências municipais na RMBH.

1.6. O Índice de participação construído para a RMBH

De modo a proporcionar uma visão panorâmica acerca da participação, na RMBH, no âmbito das políticas urbana e habitacional, construiu-se um índice de participação, que busca contabilizar o número de experiências participativas presentes em cada município. Tendo como base a MUNIC realizada pelo IBGE em 2009, assim como os dados das prefeituras municipais, foi considerada a existência de plano diretor, PLHIS, OP e conselhos de habitação e de política urbana em cada um dos municípios da RMBH^{vi}. Para a construção do índice, foi dado peso 1 àqueles municípios que apresentavam cada uma dessas instâncias de participação. Na tentativa de avaliar melhor o funcionamento dos conselhos, foi também dado peso 1 àqueles municípios cujos conselhos haviam realizado reunião nos doze meses anteriores à pesquisa do IBGE. Em relação ao caráter dos conselhos, aqueles que declaram ser deliberativos receberam também peso 1 e os que são mistos receberam peso ½. Além disso, foi dado peso ½ aos municípios que declararam estar elaborando plano diretor ou PLHIS. A soma dessas estimativas representa o índice de participação, que será aqui apresentado em porcentagem, numa escala que se estende da menor à maior participação (de 0 a 100%). Verifica-se, na Figura 2, que a maioria dos municípios apresentou índice de 35%, sendo

também elevado o percentual de municípios com índice de 10%. É importante ressaltar que poucos municípios apresentaram índice muito baixo ou muito alto.

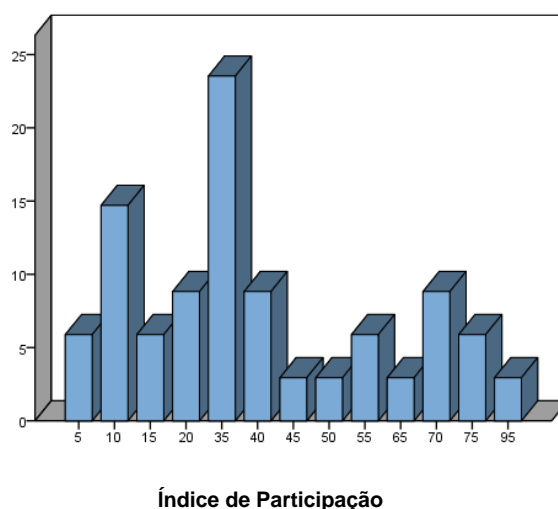


Figura 2: Gráfico da distribuição percentual do índice de participação por municípios da RMBH

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Censo de 2010 - IBGE, MUNIC – IBGE, 2009 e prefeituras municipais.

Os resultados evidenciam que há forte relação entre o tamanho da população e as experiências participativas realizadas no município. Como se observa na Figura 3, para os municípios com até 10.000 habitantes – um total de 9, predomina o índice baixo, com um percentual de 77,8%. Os municípios de porte médio (10.001 a 250.000 habitantes) - um total de 21, tendem a apresentar índice médio (61,9%), enquanto a maioria dos municípios com população acima de 250.000 – um total de 4, apresenta índice alto (75%).

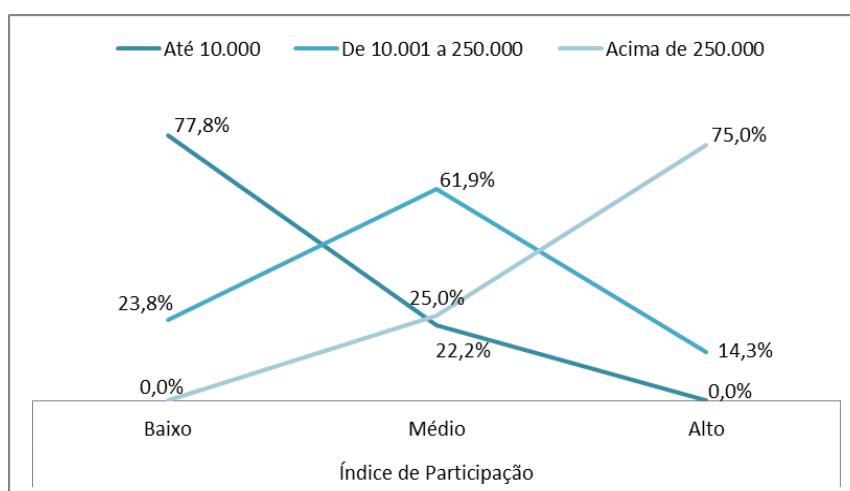


Figura 3: Gráfico da relação entre população e índice de participação

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Censo de 2010 - IBGE, MUNIC – IBGE, 2009 e prefeituras municipais.

As estimativas corroboram com a constatação de que a questão social da habitação se concentra na capital e nas cidades mais povoadas da região (GODINHO *et al.*, 2007). A Figura 4 se assemelha à Figura 1, indicando que os municípios que apresentaram índices de participação mais elevados são aqueles com maior população. Dessa forma, pode-se presumir que é, justamente, nesses municípios que as demandas sociais são mais robustas e a participação da sociedade civil mais institucionalizada.

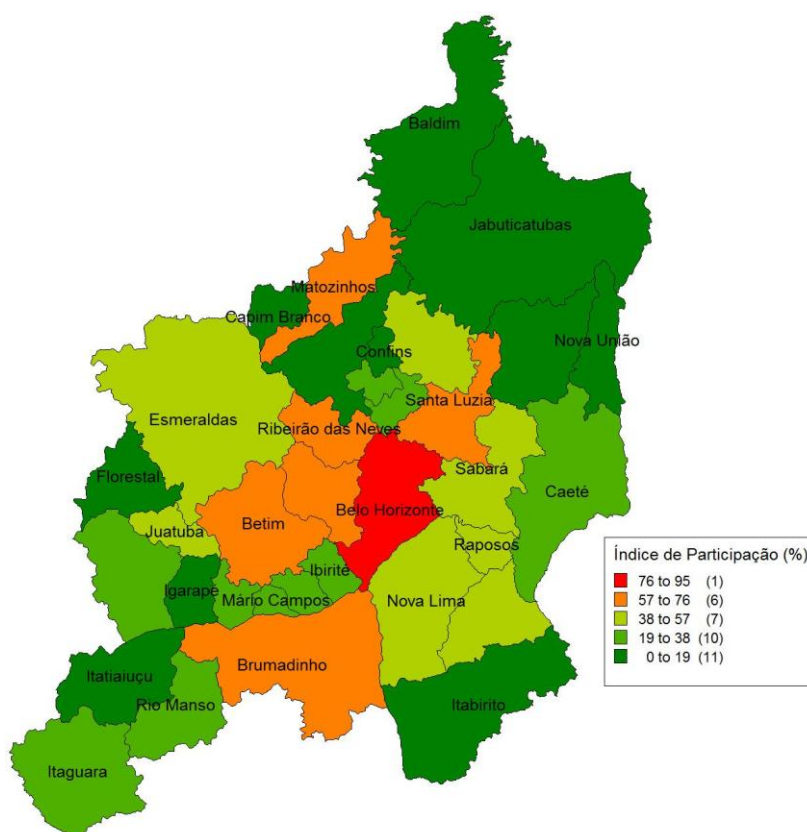


Figura 4: Mapa do índice de participação nos municípios da RMBH

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da MUNIC – IBGE, 2009 e das prefeituras municipais.

É importante ressaltar que a preocupação com a gestão metropolitana, na região analisada, se faz presente desde meados da década de 70, além de ter sido retomada de forma mais vigorosa nos anos recentes com a instituição do novo arranjo metropolitano. Tendo em vista que as questões urbana e habitacional extrapolam o âmbito local, poder-se-ia esperar que mesmo os municípios de pequeno porte apresentassem avanços mais expressivos em seu aparato institucional voltado para a abordagem de tais questões, refletindo sua inserção no espaço metropolitano e o envolvimento formal nos arranjos de gestão instituídos. Entretanto, a análise do índice de participação sinaliza na direção da ausência de políticas urbana e habitacional de dimensão metropolitana, capazes de influenciar a atuação dos municípios de pequeno porte no tocante a estas temáticas. Considerações similares podem ser feitas acerca da realização das conferências metropolitanas, que também não parecem exercer influência na construção de instâncias participativas nas pequenas municipalidades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o desenvolvimento das políticas urbanas evidencia a importância da participação social no contexto de intervenções públicas. A participação da sociedade civil nas instituições participativas representa um avanço na definição de formas alternativas de intervenção relativas à inclusividade socioespacial, bem como no processo de aprendizagem e aprofundamento democrático (BRASIL, *et al.*, 2010).

O processo de urbanização da RMBH se assemelha ao restante do país. Observa-se um cenário de grandes desigualdades socioespaciais, informalidade e um expressivo déficit habitacional, fenômenos que se relacionam com a pobreza e a exclusão social. O aumento das instâncias de participação no âmbito da política urbana e de habitação na RMBH sinaliza para avanços importantes na relação entre sociedade civil e poder público, com vistas à formulação e implementação de políticas para lidar com o fenômeno, notadamente no tocante à problemática habitacional.

Contudo, os dados indicam que alguns desses espaços, em especial no caso dos conselhos, podem existir enquanto “mera exigência legal” (LÜCHMANN, 2008). Além disso, verificou-se que, nas cidades de menor porte, as instâncias participativas ainda são pouco

presentes em contraste com as cidades maiores. Este resultado indica a forte conotação municipal presente na abordagem das questões urbana e habitacional na RMBH. Em suma, fazer parte do espaço metropolitano não aparenta influenciar as políticas desenhadas no nível local, nem a disposição da população em participar do processo, consoante as premissas do Estatuto da Cidade e do marco regulatório do SNHIS.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPLM – Associação de Participação Popular de Mateus Lemes. *Mateus Leme decide promover a discussão do orçamento com a sociedade*. 15 ago. 2010. Disponível em: <http://app-ml.blogspot.com/2010/08/mateus-leme-decide-promover-discussao.html>. Acesso em: 01 ago. 2010.

ARAÚJO FILHO, V. F. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In.: CARDOSO, E. D.; ZYEIBIL, V. Z. (Orgs.). *Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas*. Rio de Janeiro, FGV; 1996.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas: vol. 14, nº 1, junho, 2008, p.43-64.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

_____. Lei nº 11.124, de junho de 2005.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 55, Jul./Dez, 2009.

BRASIL, F. P. D., CARNEIRO, R; FRANÇA, B. C.; ALMEIDA, M. E. As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. Seminário de Política e Planejamento, Ambiens, Curitiba, 2010.

BRITO, F.; SOUZA, J. Expansão Urbana nas Grandes Metrôpoles: o significado das migrações intermetropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *Perspectiva*, v. 19, n. 4, 2005.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Desafios da governança metropolitana: considerações a partir do modelo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Artigo aceito para apresentação no XVI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, CLAD, Assunção – Paraguai, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional no Brasil 2000. Informativo CEI, Belo Horizonte, jun. 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional no Brasil. Projeto PNUD-BRA-00/019 – Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit Habitacional no Brasil 2007. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: 2009.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*; nº especial, dezembro 2006.

FUNG, A; WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participation governance*. London: Verso, 2003.

GODINHO, M. H. L.; ARAÚJO, M. M.; ALMEIDA, R. C.; NAVARRO, R. G.; MATIENZO, V. R. V. Política Municipal de Habitação na Região Metropolitana da Belo Horizonte. In: Coleção Habitar – Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras – Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final século XX. Porto Alegre: 2007.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: JÚNIOR, O.; RIBEIRO, L.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 57 a 93.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2001. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em: 15 nov. 2010.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em: 15 nov. 2010.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em: 15 nov. 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: Rubens Pinto Lyra. (Org.). *Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira*. 1 ed. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008, v. , p. 45-65.

MARICATO, E. Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Editora Vozes: 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 1-34.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo De Belo Horizonte 15 Anos: 1993 – 2008. 2008. Disponível em: http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista__15anos_portugues.pdf. Acesso em: 01 ago. 2011.

SANTOS, B. S. e AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, J. M.; CARNEIRO, R. Moradia Popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Orgs.). *Gestão e Avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

ⁱ Este arranjo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 65 é composto por uma Assembléia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano (ADM), com caráter técnico e executivo, e dois instrumentos de ação, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

ⁱⁱ Reconfigurado, nos anos 1990, como Fórum Nacional de Reforma Urbana.

ⁱⁱⁱ O Estatuto da Cidade trouxe vários avanços em confluência com as demandas da reforma urbana. Destaca-se, dentre outros pontos, o ganho de conteúdo conferido ao princípio da função social da propriedade e da cidade, a previsão de instrumentos de intervenção no mercado fundiário.

^{iv} Cada conselho pode ter mais de um caráter.

^v Em 18 de julho de 2011, ocorreu a primeira reunião de apresentação do Orçamento Participativo em Raposos.

Ver: http://www.raposos.mg.gov.br/mat_vis.aspx?cd=6656. Acesso em: 01 ago. 2011.

^{vi} Não foi considerada a realização de conferências municipais, devido à indisponibilidade destes dados.