

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Curso de Mestrado em Administração Pública

Franklin Bruno da Silva

NOVOS DESAFIOS À GESTÃO LOCAL: limites, avanços e perspectivas nos marcos das políticas habitacionais nos municípios da RMBH a partir do Estatuto da Cidade.

Belo Horizonte
2013

Franklin Bruno da Silva

NOVOS DESAFIOS À GESTÃO LOCAL: limites, avanços e perspectivas nos marcos das políticas habitacionais nos municípios da RMBH a partir do Estatuto da Cidade.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Belo Horizonte
2013

Franklin Bruno da Silva

NOVOS DESAFIOS À GESTÃO LOCAL: limites, avanços e perspectivas nos marcos das políticas habitacionais nos municípios da RMBH a partir do Estatuto da Cidade

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Flávia de Paula Duque Brasil - (Orientadora) - FJP

Ricardo Carneiro - FJP

Luciana Teixeira Andrade - PUC-MINAS

Belo Horizonte, 21 de março de 2013

*Dedicado a minha familia. A base
de todas as minhas conquistas!*

AGRADECIMENTOS

Neste momento, gostaria de agradecer em especial a minha família pelo incondicional apoio e carinho. A professora e, minha orientadora, Flávia Brasil, pela paciência, dedicação e interesse no melhor desenvolvimento desta pesquisa, assim como pela orientação intelectual brilhante ofertada.

Ao professor Ricardo Carneiro, pelas aulas estimulantes e pontos de vista enriquecedores. Do mesmo modo, agradeço a professora Luciana Andrade, não apenas por fazer parte da minha banca de avaliação, mas, principalmente, pelas aulas sobre cidades e o estágio de iniciação científica no Observatório das Metrópoles, elementos os quais despertaram meu interesse pelos estudos urbanos e da questão habitacional.

Agradeço também aos meus amigos (as) Marcos Simão e Joseane Bragato. O primeiro, por ter compartilhado das minhas alegrias, mas, sobretudo, pelo apoio nos momentos de angústias e de dificuldades nestes dois anos. A segunda, pela amizade sincera e companheirismo, e acima de tudo, pela ajuda inestimável no processo de elaboração desta pesquisa.

Devo também prestar meus agradecimentos, aos técnicos e técnicas das secretarias de habitação dos municípios pesquisados, que me atenderam prontamente e me forneceram informações valiosas e imprescindíveis para o desenvolvimento do trabalho.

Por fim, expresso meus sinceros agradecimentos ao corpo docente do curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro e toda sua coordenação. E a todos os alunos da turma 11-13, pela rica troca de experiências e pelas amizades construídas.

Voei demasiado longe pelo futuro, e horrorizei-me. Quando olhei em torno de mim reparei que o tempo era o meu único contemporâneo. Tornei então para trás, cada vez mais apressado: assim cheguei até vós, homens atuais; assim cheguei ao país da civilização. Pela primeira vez olhei com olhos favoráveis e com bons desejos. E que me sucedeu? Apesar do medo que me invadiu... tive que me pôr a rir! Nunca meus olhos viram o que quer que fosse tão bizarro. Assim falava Zaratustra. (NIETZSCHE,1957).

RESUMO

A formação do Estado desenvolvimentista no Brasil canalizou os esforços e recursos do governo em favor dos grandes empreendimentos empresariais e a acumulação capitalista, em detrimento dos benefícios e direitos sociais de grande parte da população. Essa atuação dos governantes, por um lado, inaugurou o capitalismo e enquadrou o país entre as nações industrializadas, por outro, cristalizaram no campo social desequilíbrios extremos, gerando em parte da parcela da população brasileira condições estruturais de miserabilidade, por meio do fornecimento insuficiente e fragmentado de políticas sociais. Após os anos da República Populista e da ditadura militar, a Constituição de 1988 trouxe uma nova luz as questões sociais no Brasil. Três importantes alterações contempladas na Carta de 1988 geraram impactos profundos na gestão pública e nas formas de prestação de serviços e benefícios sociais: democratização, descentralização e universalização de direitos sociais. Contudo, a questão urbana, muito devido aos interesses particulares envolvidos nesta área, obteve seus principais avanços e mudanças depois do ano 2000. Em 2001, foi aprovada a Lei Estatuto da Cidade, determinando o surgimento de um novo marco regulatório para as políticas urbanas e habitacionais. Tendo como principais pontos a democratização da gestão das cidades, o protagonismo municipal e a função social das propriedades. Em 2003, a questão urbana entra em definitivo na agenda do governo federal com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. Em 2005, é aprovada outra importante legislação, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, voltada exclusivamente para resolução dos problemas habitacionais das classes mais desfavorecidas. Portanto, foram criadas diretrizes, princípios e objetivos, que de modo geral, são as balizas e vetores, que atualmente, indicam e orientam os objetivos e procedimentos adotados para a produção de políticas urbanas, em especial, as de habitação social. É, portanto, neste momento em que se passa para as análises das questões mais pragmáticas, isto é, o provimento sistemático de políticas urbanas, que a complexidade e dificuldades se adensam. Os novos marcos regulatórios colocam como agentes centrais desta mudança os municípios. Todavia, o pressuposto é que para assumirem de maneira autônoma a provisão e gestão de políticas habitacionais, é necessário, entre outras variáveis, um importante aparelhamento técnico-institucional das prefeituras, para atenderem as demandas por políticas habitacionais, em conformidade com os novos padrões de produção e gestão destas ações. Desta forma, tendo como recorte de campo os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), e, de acordo com a perspectiva do novo institucionalismo histórico, este trabalho buscou analisar as possibilidades e limites da

construção de sistemas municipais de produção e gestão de políticas habitacionais nestes municípios. Para tanto, investigou-se as inflexões, o novo contexto e os novos marcos regulatórios, assim como as heranças político-institucionais do período nacional desenvolvimentista, analisando as possibilidades e limites criados por estes fatores para a descentralização de políticas habitacionais na RMBH. Paralelamente, pesquisou a presença dos indicadores determinantes para o sucesso da descentralização nestas localidades. Especificamente, os fatores técnico-institucionais, capazes de potencializar, ou mitigar, os processos de descentralização de políticas habitacionais.

Palavras-chave: Políticas Habitacionais. Municípios. Instituição. Marco Regulatório. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The formation of the developmental state in Brazil channeled the efforts and resources of the government in favor of big business ventures and capital accumulation at the expense of social benefits and rights of a large part of the population. This action of the rulers on the one hand, capitalism and framed inaugurated the country among the industrialized nations, on the other, crystallized extreme imbalances in the social field, generating part of the portion of the Brazilian population structural conditions of misery, through insufficient supply and fragmented social policies. After years of Populist Republic and the military dictatorship, the Constitution of 1988 brought a new light on the social issues in Brazil. Three major changes contemplated in the Charter of 1988 generated profound impacts on public management and forms of provision of social services and benefits: democratization, decentralization and universal social rights. However, the urban question, largely due to the special interests involved in this area, got your major advances and changes after 2000. Approved the Statute Law City in 2001, determining the emergence of a new regulatory framework for urban and housing policies. The principal points democratization of the management of cities, the municipal role and social function of property. In 2003, the urban question enters final in the federal government's agenda with the creation of the Ministry of Cities and the Council of Cities. In 2005, another important legislation is approved, the National System for Social Housing, dedicated exclusively to solving the housing problems of the lower classes. Therefore, guidelines, principles and objectives, which generally are the beacons and vectors, which currently indicate and underpin the objectives and procedures adopted for the production of urban policies, in particular the social housing were created. It is, therefore, now that goes for the analyzes of more pragmatic issues, ie the systematic provision of urban policies, the complexity and difficulties become denser. The new regulatory frameworks pose as central agents of change municipalities. However, the assumption is to assume that autonomously provision and management of housing policies, it is necessary, among other variables , significant technical and institutional rigging of municipal governments to meet the demands for housing policies, in accordance with the new standards production and management of these stocks. Thus, with the field cut the municipalities of the Metropolitan Region of Belo Horizonte (BHMA), and, according to the perspective of the new historical institutionalism, this work investigates the possibilities and limits of the municipal building production systems and management housing policies in these municipalities. To this end, we investigated the inflections, the new environment and new regulatory frameworks, as well as

political and institutional legacies of national developmental period, analyzing the possibilities and limitations created by these factors for the decentralization of housing policies in the BHMA. In parallel, study the presence of indicators for determining the success of decentralization in these localities. Specifically, technical and institutional factors, potentiating, or mitigate , the decentralization of housing policies .

Keywords: Housing Policies. Cities. Institution. Regulatory Guide. City of Statute.

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação
CF/1988 – Constituição Federal de 1988
CGT – Comando Geral dos Trabalhadores
CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CMH – Conselho Municipal de Habitação
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos no Brasil
ConCidades – Conselho das Cidades
EC – Estatuto da Cidade
FCP – Fundação Casa Popular
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FMH – Fundo Municipal de Habitação
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAPB – Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC – Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPE – Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores
IAPETEC – Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Condutores de Veículos e Empregados de Empresas de Petróleo
IAPI – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPI – Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM – Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
MCidades – Ministério das Cidades
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
PLANBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PNH – Política Nacional de Habitação
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMH – Plano Municipal de Habitação
PMRR – Plano Municipal de Redução de Riscos
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SNH – Sistema Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O NOVO INSTITUCIONALISMO E FATORES INFLUENTES NOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	23
1.2 Propostas teóricas do novo institucionalismo para análise de políticas públicas	27
1.3 Fatores técnicos e institucionais influentes no alcance da descentralização das políticas habitacionais	39
1.4 Dilemas da descentralização no Brasil	43
2 FORMAÇÃO DAS HERANÇAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO PROVIMENTO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	48
2.1 1880 – 1930: embelezamento e higienização, genealogia da urbanização e da segregação residencial	50
2.2 1930 – 1964: populismo, ditaduras, industrialização e urbanização, a consolidação da periferia	59
2.3 1964 – 1988: ditadura militar, desenvolvimentismo e exclusão residencial	72
3 INFLEXÕES CONSTITUCIONAIS E NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS DA GESTÃO E OFERTA DE POLÍTICAS HABITACIONAIS PÓS 1988.....	81
3.1 Novos marcos regulatórios das políticas urbanas e habitacionais no Brasil.....	92
4 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS: CAPACIDADES TÉCNICO-ESTRUTURAIS DOS MUNICÍPIOS DA RMBH.....	105
4.1 Olhar panorâmico sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte	105
4.2 Capacidades estruturais dos municípios da RMBH para o provimento de política habitacional	108
4.2.1 <i>Evolução da capacidade técnica e institucional dos municípios da RMBH</i>	<i>109</i>
4.2.2 <i>Capacidades técnicas e institucionais características dos municípios da RMBH....</i>	<i>120</i>
4.2.3 <i>Capacitação técnico-institucional e oferta de política habitacional.....</i>	<i>134</i>
5 DETERMINANTES INSTITUCIONAIS NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NA RMBH	141
5.1 Permanências e mudanças na oferta de políticas habitacionais.....	143
5.2 Normatividades legais, constitucionais e influência na descentralização	151
5.3 Engenharia operacional das políticas habitacionais e influências na descentralização	158

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS	167
APÊNDICE	174

INTRODUÇÃO

Desde a aprovação da Constituição de 1988, o modelo político brasileiro, baseado no clientelismo, centralizado, antidemocrático e assentado em uma noção restrita de cidadania, está sofrendo importantes inflexões.

Todavia, as lutas sociais que permearam os anos 1970 e foram contempladas na Constituição de 1988, carregam o peso da história. Ou seja, para se realizarem de fato, enfrentam as heranças político-institucionais e as relações de poder formadas nos anos do populismo e da ditadura militar, as quais condicionam, a sua maneira, os rumos assumidos pelas mudanças e os avanços contidos e permitidos posteriormente pela Carta de 1988.

De toda maneira, a superação destes fenômenos não passa pelo enfraquecimento ou desmantelamento do Estado nacional. Pelo contrário, dependem diretamente de sua reforma. Uma reforma capaz de superar suas contradições e heranças do período nacional desenvolvimentista e, ao mesmo tempo, dotá-lo das condições necessárias para promoção da democracia e da justiça social e urbana no país.

Nestas condições, a intensificação do fluxo do processo de descentralização nos anos 1990, indica parte deste movimento em direção à reorganização da administração pública e do Estado brasileiro; em busca de democratização das ações estatais, do alcançada eficiência e eficácia nos resultados das políticas públicas e legitimidade para os governos.

Neste renovado cenário, os municípios são os protagonistas em cena. O âmbito local, de genealogia das condições sociais de negação da cidadania, com suas relações clientelísticas, troca de favores e venda de votos, passa a ser o local privilegiado para a democratização das bases de funcionamento do Estado e de construção de propostas inovadoras, para os problemas urbanos e sociais ainda inconclusos no país.

Com as carências sociais tendo uma manifestação clara no perímetro municipal e com a legitimidade do governo municipal, emanada agora pelo povo, os embates e as tensões sociais na luta pelos benefícios públicos acontece diretamente entre os cidadãos e os municípios, provocando inúmeras consequências e atritos políticos.

Porém, em um ambiente globalizado e multifacetado, com uma gama inédita e variada de interesses e demandas por serviços públicos, a grande maioria das administrações locais no Brasil não apresenta combinado os recursos técnicos, financeiros, institucionais e humanos, para suprir com equidade e qualidade os antigos e novos anseios da sociedade brasileira.

A repartição da carga tributária, sucedida por meio da constituição de 1988, pesou positivamente em favor das municipalidades. Contudo, mesmo com a desconcentração fiscal

favorecendo a esfera local, expressivo percentual de municípios é exclusivamente dependente das transferências dos estados e da união para se manter ativo.

Portanto, para que os esquemas de descentralização atinjam no Brasil padrões considerados satisfatórios, com a oferta pelo nível local de programas sociais de forma democrática, regular e autônoma, é necessário que novos arranjos políticos e institucionais sejam edificados, rompendo, por um lado, com as amarras da história e, por outro, dotando as prefeituras das condições técnicas e administrativas necessárias para o provimento de políticas públicas de relevante impacto social.

Nestas condições, o caso das políticas de desenvolvimento urbano, em especial, as políticas habitacionais, é um campo fecundo em consequências para a administração pública nos dias de hoje. Mostra-se um tema exemplar, tanto para ilustrar essa discussão, quanto para pensarmos analiticamente nos limites e perspectivas contidos nos processos de descentralização da gestão de políticas sociais atualmente no Brasil.

De maneira abrangente, pode-se argumentar que os sistemas políticos e institucionais, que vigoraram do início do século XX, até finais dos anos 1980, no Brasil, por um lado asseguraram a formação do capitalismo industrial e, ao mesmo tempo, foram capazes de engendrar no tecido social desequilíbrios extremos, desaguando em condições estruturais de miséria em várias camadas da sociedade.

Durante todo o período nacional-desenvolvimentista, o governo priorizou os investimentos públicos na criação de viabilidades ao desenvolvimento dos empreendimentos empresariais e industriais, em detrimento dos projetos de benefícios e consumo coletivos.

A questão urbana é paradigmática, pois houve ininterruptos e vultosos investimentos públicos em construção de infraestrutura nas cidades, apenas circunscritos no que se referia ao desenvolvimento industrial e econômico. Ou seja, as obras atendiam as demandas dos espaços importantes à reprodução do capital, enquanto as ações fundamentais para a reprodução do trabalhador, como infraestrutura, saneamento e habitação, eram negligenciadas.

As condições de vulnerabilidades habitacionais, visíveis nos inumeráveis assentamentos precários e favelas do país, expressa em termos concretos os resultados deste fenômeno. Colocando de maneira mais simplificada, pode-se dizer que as precariedades habitacionais, enfrentadas pela população de menor ingresso econômico, constituem subprodutos do intenso desenvolvimento industrial, econômico e urbano do país no século passado, atrelado ao modelo de Estado interventor implementado.

Todavia, no final dos anos 1980, significativas inflexões político-institucionais são acionadas, despertando o atual processo de reformas e reorganização do funcionamento da

administração pública. De forma mais geral, a aprovação da nova Constituição de 1988, marca o ponto de ruptura formal e normativa, com as diretrizes que orientaram o funcionamento estatal durante a República Populista e a ditadura militar.

Universalização de direitos sociais, democracia e participação, descentralização administrativa e fiscal, grosso modo, são as bases de mudanças constitucionais e os pilares de estruturação da administração pública e da produção de políticas públicas.

Embora a Constituição aborde a questão urbana nos artigos 182 e 183, devido às relações e interesses particulares abrigados por essa questão, os novos marcos normativos que passam a representar uma nova concepção pública e social em relação às cidades e suas políticas, surgiu apenas em 2001.

A aprovação da lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), após anos de lutas e mobilizações de atores e movimentos sociais, denota as novas diretrizes, normativas e parâmetros que devem guiar os governantes, no que se refere à gestão das cidades e a produção de políticas de desenvolvimento urbano¹. Maior controle sobre o parcelamento e uso do solo urbano; gestão participativa; função social da cidade e da propriedade; e, protagonismos municipais podem ser considerados como alguns dos exemplos dos avanços contemplados na Lei Estatuto da Cidade, sobretudo, se comparada com os procedimentos precedentes no campo das políticas habitacionais e urbanas.

No período subsequente e, notadamente, a partir do governo Lula, iniciado em 2003, novos avanços passam a ser concretizados, determinando a construção de um novo padrão de formulação, implementação e gestão de políticas urbanas e habitacionais. Desta forma, em 2003, são erguidas as instituições de coordenação, promoção e controle das políticas de desenvolvimento urbano, o Ministério das Cidades (MCidades) e o Conselho das Cidades (ConCidades).

Adicionalmente, em 2005, é legalizada a lei 11.124/2005, criando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), definindo condições e formando perspectivas para superação das carências habitacionais dos mais necessitados, completando assim, em aspectos gerais, o novo arcabouço de mudanças normativas e jurídicas promovidas na área urbana no Brasil nos últimos anos.

De fato, os novos marcos regulatórios mencionados, assim como as instituições criadas, resgataram as esperanças de criação, no perímetro nacional, de sistemas e programas públicos de promoção de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, baseados

¹ As políticas de desenvolvimento urbano são tratadas como sendo ações em saneamento básico, mobilidade urbana e habitação de interesse social.

emtraços mais democráticos, perpassados pela participação e controle do povo e direcionados para o atendimento das demandas dos segmentos da população em situação de pobreza, desencadeando um longo processo de reforma urbana.

Neste novo cenário, o papel assumido pelas prefeituras locais é de extrema importância e destaque. Mesmo tendo que ser considerado o fato de que a Constituição de 1988, não estipulou as obrigações específicas de cada nível de governo na formulação, gestão e fornecimento de políticas habitacionais e urbanas, os processos de descentralização em andamento, os novos marcos regulatórios, assim como os instrumentos urbanísticos e de políticas, elegem os municípios como agentes centrais na inversão dos problemas das cidades.

De acordo com as novas normativas, cabe às administrações locais criarem as condições para que a participação e a gestão democrática aconteçam, o planejamento urbano seja realizado e efetivo, os instrumentos urbanísticos sejam aplicados e, as políticas urbanas e habitacionais possam ser formuladas, implementadas e geridas. Enfim, cabe hoje ao âmbito municipal transformar esses avanços institucionais e normativos, em ações e programas que estimulem o desenvolvimento urbano – entendido como o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e concretização dos direitos urbanos (moradia inclusa) – e a justiça urbana.

Entretanto, é justamente neste momento, quando se atenta para as questões mais pragmáticas, isto é, o provimento sistemático e autônomo de políticas urbanas e habitacionais pela esfera local, que a complexidade e as dificuldades se adensam e surge uma enxurrada de dúvidas e questionamentos.

Os parâmetros definidos pelo Estatuto da Cidade estão sendo adotados nas políticas municipais de habitação? As metas definidas no Estatuto da Cidade e as resoluções ConCidades são realistas em relação ao contexto de muitos municípios no país? De forma mais ampla, quais são os limites e possibilidades de uma plena reforma urbana no Brasil? Como articular as políticas urbanas e habitacionais com políticas estruturais e setoriais como educação, saúde, transporte e lazer, visando um pleno desenvolvimento das comunidades atendidas? Quais os principais impactos causados pelas novas diretrizes do Estatuto da Cidade e das políticas do Ministério das Cidades, na produção de uma nova cultura urbana no país e na forma de agir dos entes federativos? Existe o risco, como ocorreu no passado, de os novos instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade se tornarem uma retórica sem qualquer ação efetiva no âmbito das cidades?

As indagações podem ser amplas e variadas e as respostas, muitas das vezes, ainda não são satisfatórias, principalmente pelo reduzido espaço de tempo de maturação dos novos

marcos regulatórios nos municípios. Desta feita, a pergunta que motiva esta pesquisa é simples: os municípios brasileiros estão conseguindo se adequar aos novos parâmetros e diretrizes criadas nas políticas habitacionais e urbanas? Isto é, as prefeituras possuem capacitação técnica e institucional, para, de acordo com os novos parâmetros e diretrizes, ofertar políticas habitacionais regularmente, recorrendo apenas a sua estrutura administrativa?

Nestes termos, como tem sido destacado pela literatura, a extensão e sucesso dos processos de transferência de gestão de políticas públicas, para os níveis subnacionais de uma federação, são mediados pela capacidade administrativa, institucional e de gastos, que o ente federado possa apresentar para assumir, em determinado momento no tempo, a gestão e a oferta de algum serviço público.

Sobre as políticas habitacionais não é discrepante. Ao levar ainda em conta os parâmetros atuais de regulação das políticas habitacionais e urbanas, a previsão é de que uma capacidade elevada de gestão e planejamento se imponha as municipalidades.

No entanto, nota-se que o Brasil possui graves diferenças estruturais, institucionais e econômicas entre municípios e regiões do país. Percebe-se, que a grande parcela das localidades brasileiras apresentam um quadro de fragilidades financeiras e institucionais, acompanhadas de uma notável incapacidade técnico-administrativa. O que, neste caso, arrefecem as potencialidades de oferta de políticas habitacionais de forma predominantemente descentralizada.

Ha que considerar, em concordância com as teorias do novo institucionalismo, mormente, sua vertente histórica; que amplos projetos de reformas e mudanças institucionais e políticas, são diretamente influenciadas pelas instituições precedentes, pelas políticas prévias e pela forma em que estavam organizadas as relações de poder e interesses e as maneiras convencionais, de conceber e agir frente a determinada situação ou política pública.

Neste sentido, diante desses pressupostos, o objetivo mais geral que se propõe este estudo é o de investigar, neste período que marca os dez anos de funcionamento do Estatuto da Cidade (2001-2011), a adequação dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) ao novo marco regulatório de gestão e promoção de políticas habitacionais. Relacionando com esta investigação, o conjunto das heranças político-institucionais, que na perspectiva histórica do novo institucionalismo, são fatores determinantes no impacto e efetividade dos processos de descentralização. Do mesmo modo, explorando os caminhos percorridos pelas mudanças nas últimas décadas, com destaque aos atores, ideias e instituições que promoveram a construção de um novo rumo da história.

Desta forma, pretende-se expor as condições técnicas e institucionais dos municípios da região, apontando limites, perspectivas e possibilidades do surgimento, nesses locais, de sistemas municipais de prestação e gestão de políticas habitacionais. Identificando ademais, a influência dos atores e modelos institucionais precedentes, do mesmo modo, os novos atores promotores das inflexões do novo padrão de gestão e implementação de políticas urbanas e habitacionais.

Para tanto, esta pesquisa, além desta introdução, será apresentada em mais seis seções. Na primeira, ganha relevo o capítulo 1, onde serão apresentadas as balizas teóricas e analíticas do estudo. Serão discutidas as correntes do novo institucionalismo, em destaque a vertente histórica e a forma que se relaciona e auxilia na abordagem teórica e nas análises empíricas desenvolvidas. Em seguida, o capítulo aborda a construção do modelo de análise dos determinantes estruturais e institucionais. Também neste capítulo, serão discutidos os argumentos teórico-analíticos da literatura sobre descentralização, bem como os dilemas, limites e consequências, gerados pelos processos de descentralização na política e administração pública brasileira.

No capítulo 2 pretende-se, dentro de uma perspectiva institucional e histórica, analisar os variados contextos e ideias, como também os atores e políticas estatais no campo habitacional, que condicionaram a construção do ambiente urbano brasileiro e das políticas habitacionais e que, paralelamente, geraram os graves problemas habitacionais atuais.

Este capítulo busca entender a intricada relação entre as formas de produção social do espaço brasileiro, com suas principais modelagens políticas e institucionais ao longo do século XX. Partindo da ideia de que o ambiente espacial das cidades deriva do desenvolvimento histórico e, mais propriamente, do estilo da evolução das relações de produção e distribuição dos bens produzidos socialmente.

Em suma, essas construções históricas da urbanização e da trajetória das políticas habitacionais visam a dois pontos. O primeiro deles é o de levantar as heranças político-institucionais precedentes, que vão servir de parâmetro para as comparações e análises sobre as permanências e as mudanças no campo habitacional do período desenvolvimentista, em comparação aos novos marcos regulatórios aprovados nas últimas décadas. E em segundo, investigar até que ponto essas heranças podem ser consideradas como limites e influentes nos processos de descentralização das políticas habitacionais.

No que se refere ao capítulo 3, foca as mudanças constitucionais, institucionais e jurídicas criadas na esfera urbana e habitacional, a partir dos anos 2000. Do mesmo modo que no capítulo 2, dentro de uma perspectiva histórico-institucional, aborda-se o contexto, as

ideias, os atores e ações políticas, que promoveram as mudanças de rumos dentro das políticas habitacionais e urbanas no Brasil.

Discute-se e apresentam-se os principais parâmetros e normativas, como o Estatuto da Cidade e a legislação do SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e suas principais consequências e requisitos, em termos de reorganização do planejamento e gestão municipal. Referencia-se, também, as funções e ações do MCidades e do ConCidades, como novas instituições de modelagem e direcionamento das ações no campo habitacional. Finalizando o capítulo, busca-se realizar um balanço das permanências e mudanças com o passado, no que tange a provisão de políticas habitacionais contemporaneamente.

Já no capítulo 4, passa-se diretamente para as análises dos dados coletados e sistematizados. O foco deste capítulo estará em demonstrar a evolução quantitativa da capacitação técnica-estrutural dos municípios da RMBH, no período de 2001 a 2011, em relação aos instrumentos considerados como fundamentais para a gestão e prestação de políticas habitacionais de forma descentralizada. Neste capítulo, também objetiva-se relacionar o nível de capacitação encontrada em cada municipalidade e a possível influência de algumas variáveis nestes resultados, como a densidade populacional e econômica dos municípios, a dinâmica e integração com a RMBH, entre outros. Assim como, relacionar as capacidades técnicas estruturais com a oferta de políticas habitacionais no ano de 2001, na RMBH.

As análises e discussões contidas neste capítulo 4 estão sustentadas pelos dados provenientes da Pesquisa de Informações Básicas – Munic/IBGE, nos anos de 2004, 2005, 2009 e 2011, os quais foram tratados para permitir gerar os resultados dos cruzamentos e das informações pertinentes aos objetivos do estudo.

Esquemáticamente, as variáveis consideradas na pesquisa e que serão os indicadores de capacitação municipal são: i) Órgão Gestor de Políticas Habitacionais; ii) Cadastro Familiar para Programas Habitacionais; iii) Conselho Municipal de Habitação (CMH); iv) Fundo Municipal de Habitação (FMH); v) Articulação Interinstitucional; vi) Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (ou similar: Plano Municipal de Habitação - PMH); vii) Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR).

No último e quinto capítulo, o núcleo da investigação estará nos aspectos institucionais que afetam e interferem os processos de descentralização de políticas habitacionais. A discussão feita está baseada nos estudos de casos de cinco municípios da RMBH (Belo Horizonte, Betim, Contagem, Nova Lima e Santa Luzia), possibilitando a sua comparação. Foram empregados métodos qualitativos, tendo como propósito esclarecer e entrar em contato com a complexidade institucional que envolve este tema. Basicamente, esta

parte de coleta dos dados esteve ancorada na realização de entrevistas semiestruturadas, diretamente com os técnicos das secretarias de habitação das cidades relacionadas neste parágrafo.

Desta forma, pretendeu-se delinear os reais problemas e desafios encontrados hoje no âmbito municipal, para que se efetivem sistemas municipais de oferta de políticas habitacionais. Buscou-se desvendar os desdobramentos históricos, tanto negativos, quanto positivos, para dinamização dos municípios na promoção de políticas habitacionais, descrevendo as perspectivas e empecilhos.

Para finalizar, apresento as considerações finais, buscando uma visão mais geral das condições técnicas e institucionais dos municípios da RMBH, os limites encontrados, e desafios, assim como os avanços potenciais detectados na pesquisa.

1 O NOVO INSTITUCIONALISMO E FATORES INFLUENTES NOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

A análise de políticas públicas² é um campo de estudo proveniente da área de Ciência Política, o qual floresce, constitui-se e alarga-se no ambiente da emergência e expansão dos Estados de Bem Estar Social, que implicou na progressiva oferta de políticas públicas em diversos âmbitos, com destaque às políticas sociais³.

Coincidência ou não, neste momento em que o Brasil passa por uma ampliação e revigoração de suas bases de provimento de políticas sociais, o estudo de políticas públicas experimentou nas últimas décadas, um progressivo avanço e institucionalização no meio acadêmico brasileiro⁴ (ARRETICHE, 2003; SOUZA, 2003, 2006).

Pelo que entende Arretche (2003), muito em virtude das inovações presentes na atual administração pública nacional, ocorridas pela abertura democrática, acompanhada pela autonomização dos níveis subnacionais e das medidas reformistas no aparelho estatal, teria levado não exclusivamente a uma atenção redobrada sobre a atuação governamental, como também desvendou o profundo desconhecimento que paira sobre sua produção e resultados efetivos.

No caso brasileiro, portanto, as análises de políticas públicas ganham novos sentidos e importância. Isto é, destacam-se no momento em que o Estado opera uma reorganização de seu funcionamento e atuação no perímetro nacional, tendo como uma de suas principais características os níveis municipais como nichos privilegiados dos processos de reformas políticas e provimento de políticas sociais.

Esse fenômeno, no entanto, não ocorre somente na esfera nacional. Segundo as observações de Brugué e Gomá (1998), após metade do século XX, os entes municipais de governo ganham destaque, configurando-se, notadamente nas últimas décadas, uma forma de

² Para situar o campo de análise de políticas públicas, dentre outros autores, ver: Rua (1997); Subirats e Gomá, 1998; Frey (2000); Souza (2003); Faria (2003).

³ Neste ponto é interessante pontuar adicionalmente que a análise de políticas públicas, da forma que conhecemos atualmente, deve sua herança intelectual tradicionalmente aos Estados Unidos, perpassado pelo “progressivismo” dos norte-americanos no cenário internacional e suas reformas republicanas no início do século XX, contando ademais, com as tradições empíricas anglo-saxônica nas Ciências Sociais (MELO, 1999, p. 61). Segundo Souza (2006, p. 22), de maneira divergente das tradições europeias, o campo nasce nos Estados Unidos com ênfase na ação desenvolvida pelos governantes, ancorada no pressuposto de que o que um administrador público faz, ou não, é passível de “formulação científica e analisada por pesquisadores independentes”.

⁴ A proliferação de teses e dissertações nesta área de conhecimento, o financiamento contínuo e as linhas de pesquisa criadas para a investigação das ações governamentais, assim como o aumento da presença da disciplina nos cursos de graduação e pós-graduação e, do volume e qualidade da produção científica acadêmica, são fatores que ilustram essa asserção (ARRETICHE, 2003, p. 7; SOUZA, 2003, p. 15).

“municípios de bem estar social”, em referência ao novo localismo e revalorização dos governos locais no contexto mundial.

O sistema político, de acordo com Dahl (1998, p. 21), alcança qualquer indivíduo dentro de uma organização social; a política seria um “fato inevitável da história de vida das pessoas” e suas consequências são inescapáveis. Dahl (1988, p. 129) ainda enaltece que ao decidirmos adotar determinada política procuramos percorrer a distância que separa “o que é do que queremos que seja”.

Nestes termos, as políticas são “pontes” que interligam realidades sociais consideradas como prejudiciais ao funcionamento do corpo social, a outras que acreditamos auspiciosas e, por isso, devam existir. Em suma: “são um caminho para melhor alternativa que a pessoa pode conseguir, ao custo que está disposta a pagar, e implica um esforço tanto de análise empírica como de análise normativa” (DAHL, 1988, p. 129).

De modo geral e sintético, algumas ideias podem ser extraídas do ponto de vista do autor referenciado logo acima. As políticas públicas podem ser tratadas como projetos políticos, que visam alterar uma dada situação, formadas por conexões causais, baseadas em observações sobre a realidade e posicionamentos normativos.

Além disso, dado que o sistema político e suas atividades são inescapáveis a todos os cidadãos, as políticas, ao atacarem situações problemáticas, interferem e produzem consequências em grupos e setores sociais, uns mais do que em outros, para todos os membros que compõem uma sociedade.

Contudo, como discutido por Souza (2006, p. 25), explicações como esta, que enfatizam o papel das políticas como soluções de problemas, negligenciam a essência das políticas públicas, a qual repousaria em torno do conflito de ideias, interesses e nos limites encontrados pelas ações governamentais. Dentro desta perspectiva, as políticas públicas são encaradas permanentemente como ligadas às instituições governamentais, asseverando sua condicionalidade as estruturas estatais.

Visão análoga é apresentada por Faria⁵ (2003) ao pontuar que desde os primórdios dos estudos do campo político, as políticas públicas quase que somente são contempladas como *outputs* do sistema político, concentrando, assim, as investigações nos *inputs*, mais claramente, em relação às demandas e relações de poder e interesses.

⁵Ainda segundo o que pontua Farias (2003, p. 21-22), depois dos anos 1950 passou-se a definir as políticas públicas como unidades de análise, o que ao decorrer do tempo passou a dar maior destaque aos aspectos dinâmicos do chamado “*policy process*”, assim como aos atores estatais e civis envolvidos nos processos de formação política.

Na mesma direção, conforme comenta Siman (2005, p. 29), grande parte dos estudiosos e pesquisadores de políticas públicas as consideram como a “alocação imperativa de valores pelo Estado para a sociedade, ou seja, expressam a capacidade do governo de realizar as preferências dos cidadãos”. Este tipo de interpretação coloca o Estado como uma instância institucional responsável pela coordenação e negociação de interesses, aperfeiçoando e consertando as externalidades negativas geradas pelos mercados (SIMAN, 2005).

Por outro lado, a que se pontuar que as políticas são encaradas, também, por algumas correntes, como resultado direto dos desejos e valores das elites governamentais e não refletiria diretamente os interesses das classes populares. Desta feita, grandes mudanças e reformas estatais são mitigadas existindo, na verdade, apenas programas meramente incrementalistas (SIMAN, 2005).

No entendimento de Souza (2006), mesmo sendo possível registrar diferenças nas abordagens, os conceitos formados sobre políticas públicas, recorrentemente, assumem uma posição holística em relação ao tema, na qual a totalidade se sobressai e é mais importante que o somatório entre as partes. Haja vista que instituições, ideologias e crenças contam e influenciam, mas de maneira diferenciada no sistema político. Em síntese, defende a autora que as políticas públicas podem ser traduzidas como o campo de conhecimento científico, que procura paralelamente “analisar o governo em ação e se for necessário propor alterações no caminho dessas ações” (SOUZA, 2006, pp. 25-26).

Percebe-se, através desta rápida e genérica tentativa de entendimento teórico, acerca das concepções e noções sobre políticas públicas, toda a complexidade que contorna este tema. É importante ter em mente, que a área de estudos de políticas públicas apresenta uma peculiaridade multidisciplinar, convivendo com interfaces e intercâmbios com outros campos científicos, particularmente, com a administração pública.

Na literatura as políticas públicas têm sido definidas de várias formas, envolvendo elementos e dimensões distintas, caracterizando uma “polissemia” deste termo (SUBIRATS e GOMÁ, 1998). Diante disso, em busca de síntese, Rua (1997) define as políticas como um conjunto de decisões e ações relativas à mobilização imperativa de valores e recursos destinados à resolução de conflitos alocativos. Ainda como traços essenciais das políticas públicas, a autora pontua como sendo o produto de atividades políticas e, portanto, de conflitos sociais, e, como ações selecionadas para implementar decisões tomadas em estruturas de poder.

A partir da própria revisão dos autores mencionados ao longo do texto, a noção de políticas públicas ainda evoca elementos tais como a perspectiva da intervenção na realidade buscando atingir determinada mudança; o seu caráter coercitivo ou imperativo (RUA, 2000); ou ainda, um conjunto de prioridades que são valorizadas, imbuídas de premissas causais sobre como alcançá-las, envolvendo uma determinada imagem da realidade e definição do problema (SUBIRATS et al, 1998)

Neste sentido, nota-se que o campo científico das análises de políticas públicas abarca uma gama diversificada de paradigmas e métodos de pesquisa⁶. Como afirma Farias (2003, p. 22), “há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas”, que buscam tentar entender a variedade e complexidade dos processos de formação e gestão de políticas públicas.

Embora estes modelos de análise, inegavelmente, constituam valorosos parâmetros de sistematização e base científica para os estudos de políticas públicas, as linhas de análise do novo institucionalismo difundem-se amplamente no meio acadêmico, e penetram nas abordagens contemporâneas do tema, sendo a cada dia mais compartilhado e incorporado por pesquisadores, estudantes e acadêmicas (SKOCPOL, 1979; PIERSON, 2000; PIERSON e SKOCPOL, 2002; HALL e TAYLOR, 2003; SOUZA, 2003, 2006; ANDREWS, 2005; PEREZ, 2008).

O novo institucionalismo é considerado uma das correntes teóricas mais influentes e utilizada hoje em dia, principalmente nos estudos e análise dos processos políticos e políticas públicas (ANDREWS, 2005). Ao discorrer sobre o sucesso e aceitação do posicionamento do novo institucionalismo no meio acadêmico brasileiro, Souza (2003) vislumbra até mesmo a possibilidade de que a área de estudos de políticas públicas passe a contar com maior rigor teórico e metodológico⁷ ao seguir esta vertente.

Desta forma, a proposta deste trabalho é de também utilizar os pressupostos do novo institucionalismo, especificamente, da sua vertente histórica, como marco teórico-analítico desta pesquisa.

Ou seja, tanto na compreensão teórica dos processos históricos de produção do conjunto de heranças políticos-institucionais e, concomitantemente, dos processos que

⁶ Alguns autores nos oferecem uma revisão da literatura sobre análise de políticas públicas reunindo algumas das vertentes explicativas e analíticas mais influentes neste campo de estudo. Nestes termos, três trabalhos podem ser recomendados: Rua (1997); Souza (2003); Siman (2005).

⁷ Apesar de tudo a autora alerta que: “[...] é preciso, contudo, ter cuidado com o seu uso. Dois dos seus ramos têm encontrado bastante apoio na comunidade: o da escolha racional e o do institucionalismo histórico. Claro que as fronteiras entre os diversos ramos do neo-institucionalismo nem sempre são claras e, sendo um aporte teórico ainda em processo de construção, é preciso saber, com mais firmeza, quando e como utilizá-lo” (SOUZA, 2003, p. 18).

geraram as inflexões no campo da habitação social; assim como, fornecer o modelo analítico e interpretativo dos dados empíricos, permitindo detectar as mudanças e permanências, os avanços e limites das transformações estudadas e do aparelhamento dos municípios da RMBH, no que tange a possibilidade de oferta de programas habitacionais de maneira descentralizada. Nas páginas a seguir, serão caracterizadas as especificidades deste arcabouço teórico-analítico utilizado nesta investigação.

1.2 Propostas teóricas do novo institucionalismo para análise de políticas públicas

A literatura (PIERSON et al, 2000; SOUZA, 2003; ANDREWS, 2005; PEREZ, 2008) sugere que a perspectiva de pensamento do novo institucionalismo está se tornando mais influente e até mesmo hegemônica nas atuais investigações e estudos feitos no campo de análise de políticas públicas.

De fato, hoje são muitos os estudiosos da área de políticas públicas que se detêm em pesquisar como instituições (e não apenas as que fazem parte da estrutura governamental, mas também as que compõem o universo social como um todo) influenciam o comportamento político e a forma que estruturam os processos, que vão desde a tomada de decisões dos legislativos à dinâmica de luta e reivindicações dos movimentos sociais (HALL et al, 2003; PIERSON et al, 2002).

De acordo com Perez (2008, pp. 55-58), as “pesquisas políticas modernas” tradicionalmente seriam “institucionalistas”. No entanto, as erupções sociais e políticas que marcaram as décadas de 1930-40, e as consequências da segunda guerra mundial, desvelaram a incapacidade das correntes tradicionais do institucionalismo em propor explicações para os fenômenos que impactavam bruscamente na continuidade das estruturas sociais.

Abria-se assim, o espaço que permitiu o movimento behaviorista⁸ (comportamentalismo) revolucionar diversas áreas de conhecimento, basicamente, buscando maior objetividade científica, voltando à atenção das análises para as manifestações empíricas do comportamento. Ao contrário das tradições institucionalistas, focadas exclusivamente nas leis e procedimentos formais (PEREZ, 2008).

⁸Conforme nos explicará Perez (2008, p. 58) a subversão behaviorista no campo político, basicamente na busca por maior cientificidade e reconhecimento, seguiu dois rumos. O primeiro lançou duras críticas ao modelo de abordagem institucional, carente de uma teoria positiva, maior rigor analítico e ausente de dados estatísticos e empíricos. Em segundo, propôs a utilização pluralista de abordagens metodológicas de outras disciplinas científicas como a Sociologia e a Economia.

Antes do final dos anos 1960, todavia, é formulada a resposta “neo-institucionalista”⁹ contra o ordenamento epistemológico proposto pelo behaviorismo. A reação se deu em duas frentes: a primeira tratou de enfrentar a ausência de cientificidade, a qual vitimou o antigo institucionalismo; em seguida, expôs as deficiências contidas no comportamentalismo, ao excluir de suas análises o contexto e a força das instituições na determinação dos fatos políticos (PEREZ, 2008, p. 60).

O modelo proposto pelo novo institucionalismo retoma seu status na investigação dos processos políticos, retornando com as instituições para o núcleo das análises, ademais, agora mais atento ao rigor e objetividade científica.

Desse modo, o novo-institucionalismo não é apenas uma rejeição cabal do comportamentalismo, mas sim uma síntese entre este e o antigo institucionalismo. Deste último, foi mantida a centralidade das instituições na explicação do fenômeno político; do primeiro, foi mantida a preocupação com o rigor teórico; com a precisão conceitual; e com a orientação empírica da pesquisa (PEREZ, 2008, p. 61).

Em suma, o novo institucionalismo recoloca no centro da investigação as instituições, procurando, paralelamente, maior precisão teórica e metodológica nas análises. A sua prerrogativa epistemológica básica é que as instituições afetam, moldam e conformam os agentes sociais, direcionando suas decisões e posturas, explicando por esta via, os comportamento e ações tomadas no meio político (ANDREWS, 2005; PEREZ, 2008).

[...] as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas à inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que tem força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2009, p. 39).

Desta feita, apoiado nos estudiosos do tema (PIERSON et al, 2002; HALL et al, 2003; PEREZ, 2008), pode-se asseverar que a organização institucional política, social e econômica é a pedra angular para conformar interesses, estruturar ações dos atores e gerar resultados políticos direcionados

E o que são as instituições¹⁰? Grosso modo, pode-se limitar a dizer que são “coisas” forjadas pelo homem para resolver problemas pragmáticos da vida cotidiana. Já os teóricos do

⁹ “De maneira genérica, as críticas ao comportamentalismo (behaviorismo) concentravam-se nas suas insuficiências analíticas – suas ‘dificuldades empíricas’ – quanto à explicação de várias dimensões do fenômeno político, de um lado, e, de outro, no seu ecletismo teórico, com sua pretensão multidisciplinar.” (PEREZ, 2008, p. 60).

¹⁰ “O vocábulo vem do latim *Institute*, com significado de fundar, estabelecer, organizar algo que existe, ordenar, regular, formar, treinar alguém, reger uma vida segundo princípios, instaurar, entre outros” (PEREIRA, 2005, p. 61).

institucionalismo, segundo Hall et al (2003, p. 196), definem as instituições de forma global, como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”.

Estas regras, emanadas de uma “ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de uma organização”, fornecem aos atores sociais um padrão comportamental, dando sentido e coerência à vida humana, estruturando convenções e padrões de condutas, que orientam as pessoas em suas interações no dia a dia (HALL et al, 2003, p. 197).

Nesta ótica, a questão chave seria a influência institucional sobre as ações individuais, dada as expectativas de um ator em relação à previsibilidade do comportamento ou ação, que pode ser tomada por um terceiro, em reação ao seu próprio comportamento (HALL et al, 2003)

Por outro ângulo, “quem diz instituições, diz sistema de poder instaurado e durável” (ENRIQUEZ, 2001, p. 51). Este tipo de visão enfatiza o poder e a violência simbólica exercida pelas instituições sobre os indivíduos. As instituições transcendem, cercam e definem os indivíduos. Atribui um sentido, uma lógica, uma causa para as coisas serem assim e estar como estão. Exercem sua pressão sobre nossos processos mentais e nossas condutas, sustentando e legitimando as relações de poder; debelando a “recusa e a contestação, em nome da defesa do bem comum” (ENRIQUEZ, 2001, p. 52).

Desta forma, as instituições engendram ambiguidades inatas. Isto é, por um lado, são vistas como essenciais para a vida humana, criando condições e perspectivas para que os homens interajam e desenvolvam suas potencialidades. Mas, por outro, coagem, limitam, moldam e impõem suas regras e cosmovisões na vida dos agentes sociais.

No tocante, especificamente as análises políticas, são mobilizados três métodos distintos de abordagem após 1980, sobre a nomenclatura do novo institucionalismo: o institucionalismo da escolha racional, o sociológico e o histórico. Cada um, a sua maneira, realiza leituras discrepantes sobre a dinâmica, pressupostos e influência institucional sobre os agentes, processos e decisões políticas (HALL et al, 2003).

Para a corrente sociológica, as instituições estão para além das regras formais, encampam os símbolos, esquemas cognitivos e padrões morais que dotam de significados a ação humana; permitindo uma associação direta entre a cultura e as instituições (HALL et al, 2003). Nesta perspectiva, os indivíduos têm sua vida condicionada quase que totalmente pelas instituições, moldando, restringindo, oferecendo o espaço para sua atuação e dando sentido a sua existência.

Diante disto, segundo Hall et al (2003), algumas práticas e procedimentos são adotados e praticados não porque oferecem vantagens e resultados lucrativos, mas simplesmente por serem considerados ideais, aceitos e valorizados pelo ponto de vista cultural dos envolvidos.

As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer em um contexto dado. [...] A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social. [...] Quando agem conforme uma convenção social, os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais, vale dizer, empreendem ações dotadas de significado social e reforçam a convenção a que obedecem. [...] Desse modo, os teóricos do institucionalismo sustentam que, uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela. (HALL, 2003, p. 210).

O novo institucionalismo da escolha racional, juntamente com a vertente histórica, são apontados pelos estudiosos (SKOCPOL, 1979; SOUZA, 2006; PIERSON et al, 2003) como os mais comumente usados pelos trabalhos acadêmicos.

Para o institucionalismo da escolha racional, a existência e continuidade das instituições são explicadas pela sua funcionalidade e efetividade em relação aos objetivos, para que foram erigidas (HALL et al, 2003). Tendem a concentrar os estudos nas “regras do jogo”, gerando soluções e equilíbrio para os dilemas da ação coletiva (PIERSON et al, 2002). As instituições, neste sentido, são criadas e dinamizadas como mecanismos pertinentes para limitar a possibilidade de cada agente adotar uma linha de ação particular, prejudicando assim resultados coletivos.

O novo institucionalismo histórico, não por acaso, foi deixado por último nesta breve revisão das vertentes institucionalistas. Isto porque se adequa perfeitamente aos intuítos deste trabalho, com capacidade para servir de quadro teórico e metodológico em grande parte das análises que serão realizadas.

Conforme sublinham Hallet al (2003, p. 194), entre as duas questões que deveriam ser indispensáveis nas análises institucionais¹¹, a referente em “como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam”, ao meu modo de ver, é uma tarefa indispensável para os objetivos e metas desta pesquisa. Por um lado, ao focar a reestruturação do sistema nacional de produção de políticas e intervenções urbanas na área habitacional, e por

¹¹ Como comentado no texto, para os autores referenciados, duas questões deveriam ser fundamentais na pesquisa institucional, além da que foi registrada no texto, existe ainda a de “como construir a relação entre instituição e comportamento” (HALL, 2003, p. 194).

outro, a capacitação técnica e institucional dos municípios que indique a influência direta na extensão dessas mudanças.

Nestes termos, o institucionalismo histórico apresenta-se como adequado referencial teórico-metodológico para se entender os desdobramentos históricos, que levaram as inflexões no tratamento da questão urbana e habitacional no Brasil. Assim como também, auxiliando no entendimento das limitações encontradas na realidade municipal para aplicação empírica dos novos parâmetros e marcos normativos, os quais reorientam a oferta, planejamento e a gestão de políticas públicas no campo habitacional contemporâneo no Brasil.

Posto de maneira diferente, durante o curso da história, permanece quase sempre períodos relativamente longos de continuidade das instituições e dos seus valores, normativas e convenções sociais. Isto até o momento que atores sociais, ideias, fenômenos naturais, subversões, enfim, alguma ocasião que leve a crises, ou nas palavras de Hall et al (2003, p. 201), a “situações críticas”, acione rupturas que promovam alterações dos rumos, despertando a invenção de uma nova estrutura institucional erguida sobre renovado conjunto de valores e ideologias.

Neste caso, a questão fundamental para os pesquisadores do institucionalismo histórico seria o de tentar explicar o que levou ao evento de desengate histórico, que tipos de relações causais e eventos sociais combinaram-se e desaguaram em novas formas e estruturas político-institucionais (HALL et al, 2003).

Segundo Pierson et al (2002) os eventos que recorrentemente levam às alterações de rumos, estariam relacionados aos eventos de falência econômica ou bancarrota financeira, períodos beligerantes, ou ações militares externas e internas. Colocado em outros termos, as situações de crises remetem em oportunidades e aberturas de novas tendências políticas.

Segundo Hall et al (2003, p. 200) os adeptos do institucionalismo histórico se esforçam em explicar:

Como as instituições produzem este trajeto, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Alguns enfatizam como as capacidades do Estado e as políticas herdadas existentes estruturam as decisões ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizarem segundo certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral. Em numerosos casos, esses teóricos insistem, em especial, nas consequências imprevistas de instituições existentes e das insuficiências que elas produzem, opondo-se, assim, à imagem que muitos economistas propõem da criação institucional.

Portanto, neste momento, é importante determinar algumas especificidades dos métodos e técnicas investigativas preconizadas pelos teóricos do novo institucionalismo

histórico, as quais orientem a demarcação de linhas e balizas de análises para o presente estudo.

De acordo com Pierson et al (2002), três características importantes caracterizam a constelação de objetivos da escola histórica do novo institucionalismo: 1) resolver problemas substantivos, questões que são inerentemente de interesse tanto para os seus pares quanto para o público em geral; 2) analisar macro contextos históricos e hipóteses sobre o efeito combinado das instituições sobre a formação de processos de mudanças institucionais; 3) e por fim, atentar-se e levar o fluxo e o curso do tempo histórico muito a sério.

Nas próprias palavras dos autores:

Três características principais caracterizam contemporaneamente a pesquisa política dentro da vertente do institucionalismo histórico. Estão sempre investidos em grandes questões de fundo que são inerentemente de interesse para os especialistas na área como para os outros estudiosos. Para desenvolver argumentos explicativos sobre resultados historicamente relevantes, os institucionalistas históricos montam o quebra cabeça da história, levando muito a sério a sequência temporal, especificando as transformações e os processos de mudanças em escalas variáveis de temporalidade. Os institucionalistas históricos também analisam os contextos de forma macro e levantam hipóteses sobre os efeitos combinados de instituições e seus processos históricos, ao invés de examinar apenas uma instituição ou um processo social específico. Juntas, essas três características - agendas substantivas; argumentos temporais; e atenção aos contextos e configurações - se somam a uma abordagem institucional histórico reconhecível que faz contribuições poderosas para entendimentos da nossa disciplina de governo, política e políticas públicas (PIERSON, et al, 2002, p. 3 tradução nossa).¹²

Na visão de Pierson et al (2002), portanto, pesquisar grandes questões de interesse público, rastrear os processos históricos ao longo do tempo e analisar as configurações, permanências e mudanças institucionais em contextos específicos, são as diretrizes que definem as estratégias de pesquisa do institucionalismo histórico, face aos fenômenos políticos contemporâneos.

Não raro, os estudiosos versados nesta corrente de pensamento, começam seus estudos indagando sobre os variados resultados históricos localizados ao longo do tempo e seus impactos mais amplos na configuração social. Tentando montar o “quebra cabeças” sobre as causas de certo evento ter acontecido ou não; ou mesmo perguntando o por quê de certas

¹² Three important features characterize historical institutional scholarship in contemporary political science. Historical institutionalist scholars address big, substantive questions that are inherently of interest to broad publics as well as to fellow scholars. To develop explanatory arguments about important outcomes or puzzles, historical institutionalists take time seriously, specifying sequences and tracing transformations and processes of varying scale and temporality. Historical institutionalists likewise analyze macro contexts and hypothesize about the combined effects of institutions and processes rather than examining just one institution or process at a time. Taken together, these three features – substantive agendas; temporal arguments; and attention to contexts and configurations – add up to a recognizable historical institutional approach that makes powerful contributions to our discipline’s understandings of government, politics, and public policies (PIERSON, et al, 2002, p. 3)

estruturas sociais tomarem forma e obter legitimidade em algumas épocas e contextos e, em outros, não terem o mesmo efeito. (PIERSON et al, 2002).

Nestas condições, Pierson et al (2002) acreditam que as pesquisas realizadas pelos institucionalistas históricos tem desenvolvido explicações mais nítidas e mais gerais das origens, variedades e dinâmicas dos sistemas políticos, da regulação das políticas de prestação social e do desenvolvimento econômico.

Segundo os autores citados, o foco sobre as variações contextuais e os processo de socialização e modelagem institucional e organizacional, observado em estudos recentes na economia política e na política social, não obstante, permite explicar a formação distinta de regimes de Estados de Bem Estar Social, variedade de formas de capitalismo e resultados e efetividade alcançadas por políticas públicas em variados contextos.

A extensão do período de tempo analisado amplia a gama de experiências e fatores históricos registrados, ao mesmo tempo, gerando maior variedade nos resultados. Entretanto, este alargamento empírico é de sumária importância para os pesquisadores sociais; pois, como sustentado por Pierson et al (2002), os grandes acontecimentos políticos, como revoluções, democratizações, construção de sistemas de proteção social, entre outros, ocorrem raramente, ou de forma parcial em momentos diferentes no desdobramento temporal.

Esta larga percepção de tempo e de configurações institucionais, típica aos institucionalistas históricos, estudadas conjuntamente e entrecruzadas, viabiliza a formação de linhas de causalidades, registrando-se dentro dos limites temporais as condições do ambiente, assim como a preponderância dos efeitos da época sobre o objeto estudado (PIERSON et al, 2002; HALL et al, 2003).

As afirmações de causalidades de um fenômeno devem ser corroboradas não apenas por uma relação simplista entre duas variáveis, mas, acima de tudo, por uma orientação teórica, mostrando o porquê e como esta ligação existiu, e apoiado em evidências empíricas que demonstrem a validade e a sequência lógica destas causalidades. Nestes termos, privilegia análises “macroscópicas”, com o foco nas organizações e instituições para além apenas de agregado de pessoas (PIERSON et al, 2002; HALL et al, 2003).

Cabe ressaltar ainda, que os autores (PIERSON et al, 2002) afirmam que sem dedicar a devida atenção aos processos temporais e as relações causais que levam aos eventos e fenômenos históricos, corre-se o risco de deixar passar despercebidos momentos significativos, negligenciando resultados e não incluindo relações causais importantes, não revelando hipóteses valiosas. Podem até mesmo deixar de identificar alguns questionamentos

primordiais sobre a política, pois os fatores relevantes geralmente desenrolam-se de maneira lenta e às vezes incremental.

Outro fator determinante apontado pelos autores (PIERSON et al, 2002) é a análise institucional, relacionada e perpassada ao seu contexto. Ao contrário de outras vertentes analíticas, mesmo entre as variantes do novo institucionalismo, os institucionalistas históricos costumam fazer análises em nível macro, examinando uma série de instituições em interação, operando e sendo influenciadas por contextos mais gerais. Tendem a focar como diversas estruturas institucionais se relacionam e perpassam-se, permitindo, muitas vezes, que aberturas políticas sejam factíveis aos atores sociais, desencadeando processos de alterações de rumos.

Tanto a observação quanto a análise privilegiam, portanto, os dispositivos e fatores que atuam no nível macro e inter-organizacional e inter-institucional; explorando as correlações de plausibilidade e consistência entre os eventos e suas causas e os comportamentos e motivações dos atores; levando em conta e sublinhando os recursos disponíveis e as relações de forças entre os indivíduos, que acabam impondo delimitações e perpassando escolhas individuais (PIERSON et al, 2002; HALL et al, 2003).

Seguindo esta perspectiva, uma das funções indispensáveis do trabalho dos institucionalistas históricos é desvendar e expor esses padrões e regras comportamentais e de interação entre instituições, organizações e atores sociais, compondo o emaranhado das relações de causas e efeitos (PIERSON et al, 2002).

Desta forma, a investigação baseada no institucionalismo histórico contempla um conjunto de atores, organizações e instituições em contato, buscando compreender como esta interação, mediada pelos desenhos e limites institucionais, veio a produzir os efeitos sociais e políticos de interesse do pesquisador. Assim, o objeto de estudo é sempre multicausal, condicionado por muitas facetas e dimensões, montado através do tempo por meio do encadeamento de conjunturas, causas, efeitos e fenômenos históricos, sustentados e motivados por ideias, valores, indivíduos e instituições.

Por isso mesmo, os resultados e consequências de longo prazo dos modelos e escolhas institucionais, não raro, os mais profundos e importantes, devem ser vistos como os “subprodutos” dos processos e interações da vida social, e não apenas como meta e realização de grupos e atores (PIERSON et al, 2002). Nesta direção, os institucionalistas históricos, examinando os desenvolvimentos, continuidades e ruínas das instituições, fornecem o conteúdo por trás dos conflitos e comportamentos que destroem, refazem e mantêm as instituições em funcionamento (PIERSON et al, 2002).

No clássico artigo sobre as vertentes do novo institucionalismo, Hall et al (2003) trabalham na identificação das principais características que fazem parte de cada vertente do novo institucionalismo. Em relação ao institucionalismo histórico apontam quatro peculiaridades, que o afastam das duas outras correntes teórico-metodológicas (racional e sociológica). Nas próprias palavras dos autores:

Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias do poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento institucional. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos. (HALL, et al, 2003, p. 196).

Seguindo adiante em seu artigo, os autores debatem cada um destes pontos. As relações entre indivíduos e instituições é um dos fatores chave nas análises institucionais, pois é por meio das ações de atores sociais, que as instituições influenciam os caminhos da política (HALL et al, 2003, p. 197).

Ainda no que se refere às relações entre instituições e atores sociais e suas possibilidades de influência na produção de políticas públicas, podem ser destacadas algumas noções, como a de comunidade epistêmica de Hass, citado por Menicucci (et al, 2010). Como “redes de profissionais com conhecimento relevante, que partilham um conjunto de crenças normativas, modelos causais e propostas de políticas públicas” (HASS¹³ apud MENICUCCI et al, 2010, p. 373).

Nessa linha, as comunidades epistêmicas geram e disseminam novas ideias no campo de políticas públicas, constituindo fonte de dinamismo institucional. De forma mais geral, destaca-se ainda a noção de “*policy network*” que tem sido mobilizado também no sentido de iluminar o papel dos atores sociais e suas interações na produção de políticas públicas.

Neste ponto, vale registrar que nesta linha de pensamento o comportamento jamais será totalmente estratégico, mas moldado e induzido por uma série de regras, normativas e visões de mundo que monta o universo social dos agentes. (HALL et al, 2003, p. 197).

O segundo traço do novo institucionalismo histórico é a preocupação e importância que atribui em seus estudos à questão das relações de poder, ou dizendo de outra forma, as assimetrias de poder que perfazem as instituições. Buscam elucidar a distribuição desigual do

¹³ HASS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization, Knowledge, vol. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

poder exercido pelas bases institucionais, e como essas discrepâncias afetam a força dos grupos durante as tomadas de decisões e distribuição de políticas públicas. O fato é que sempre permanecerão grupos perdedores e desprestigiados enquanto outros ganharão (HALL et al, 2003, p. 199).

O terceiro ponto caro aos institucionalistas históricos, diz respeito aos processos de “causalidades sociais dependentes da trajetória percorrida” (HALL et al, 2003, p. 200). A “dependência da trajetória” (*Path Dependence*), na opinião de Pierson (2000; et al 2002) refere-se precisamente as dinâmicas de “auto-reforço”. De maneira genérica, os processos de “auto-reforço” correspondem à recorrência de um determinado padrão do passado nas montagens e construções institucionais do futuro, indicando e influenciando as direções das mudanças institucionais (PIERSON, 2000; PIERSON et al, 2002).

Assim, a dependência da trajetória deve ser entendida “como um processo social baseado em uma dinâmica de retornos crescentes¹⁴”. Isto é, “determinado curso de ação, uma vez iniciado, pode ser quase impossível de revertê-lo, e conseqüentemente, o desenvolvimento político passa a ser pontuado por momentos críticos ou momentos que moldam os contornos básicos da vida social¹⁵” (PIERSON, 2000, p. 251, tradução nossa).

Os autores do institucionalismo (PIERSON, 2000; PIERSON et al, 2002; HALL et. al. 2003) acreditam que este tipo de fenômeno é muito presente e comum na esfera política. Ou seja, a partir do momento em que são formados modos padronizados de mobilização política ou tomadas de decisões, enrijecem as maneiras de pensar e agir no meio político, coagindo processos mentais e interesses pessoais.

Por este turno, passa-se entender a rigidez, ou a “inércia”, que toma conta de muitos modelos e instituições políticas, como uma característica peculiar a essas estruturas. Apresentando como uma de suas peculiaridades marcantes, a tendência a se reinventarem e se adequarem as inflexões, conformando reformas de acordo com padrões preestabelecidos de interações e relações de poder pré-existentes.

Além do mais, revigora as questões em relação às assimetrias de poder, ao mostrarem como relações de poder que em um primeiro momento aparecem como inexpressivas, ao longo do tempo podem penetrar e se instalar nas instituições, determinando modos dominantes de entendimento político (PIERSON et al, 2002).

¹⁴[...] as a social process grounded in a dynamic of increasing returns.

¹⁵[...]particular course of action, once introduced, can be almost impossible to reverse; and consequently, political development is punctuated by critical moments or junctures that shape the basic contours of social life.

O ponto de vista de Hall et al (2003, p. 198-199) é esclarecedor para este fenômeno, dizem que de fato, as instituições possuem grande resistência quando são colocadas à prova, pois elas próprias organizam, estruturam e influenciam as próprias decisões e novas modelagens institucionais propostas em uma ação reformadora. Completam destacando que:

[...] este tipo de análise sugere que as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e torna-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados (HALL et al, 2003, p. 199).

Desta forma, pode afirmar que os efeitos dos caminhos percorridos, assim como as regras do jogo, concretadas nas relações institucionais, contribuem para reforçar o argumento de que as instituições não são desfeitas e substituídas de modo simples e ligeiro. Na contra mão disso, baseado na literatura utilizada, o fato é que instituições antigas amortecem os impactos e as perspectivas criadas em relação à intenção de provocar intensas e profundas alterações nas estruturas; agindo de forma mais incremental e convivendo, na maioria das vezes, de forma sincrética, com posicionamentos, valores e recursos de poder das construções institucionais precedentes.

No que se refere exatamente as políticas públicas, nesta perspectiva da dependência da trajetória, pode se considerar como uma dimensão relevante a consideração da trajetória prévia das políticas como elemento central que condiciona ou influencia a produção das políticas no presente (WEIR¹⁶apud MENICUCCI et al, 2010; ARRETCHE, 2000).

Por fim, fechando à apresentação dos principais pontos característicos ao novo institucionalismo histórico, de acordo com o pensamento de Hall et al (2003, p. 201), está o fato dos estudiosos dessa vertente permitirem que juntamente com as instituições, outros fatores sejam incluídos e valorizados durante a análise. Isto é, preocupa-se em afirmar que as instituições não são fatores únicos que podem isoladamente explicar as mudanças e movimentos políticos.

Nestes termos, as instituições fariam parte de uma “cadeia causal” que absorve a influência e a força de outros fatores, como os acontecimentos financeiros ou difusão de ideologias. Mostram-se sempre dispostos em estudar “as relações entre as instituições e as ideias ou as crenças” (HALL et al, 2003, p. 202).

Diversos trabalhos têm ressaltado o papel das ideias na produção de políticas. As ideias têm sido consideradas como um fator chave na inovação institucional (CAMPBELL,

¹⁶WEIR, M. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONSTRETH, F. Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 188-215.

2007; SUBIRATS e GOMÉ, 1998; MENICCUCI et al, 2010), colocando em relevo os atores sociais, a forma como mobilizam, tematizam e vocalizam determinadas questões, como substrato para as políticas públicas. Indo mais além, Subirats et al (1998) apontam que no processo de formação de políticas e inovações nesse âmbito, os atores, interações e ideias conjugam-se com fatores institucionais de forma fluída. E desse processo resultam continuidades e mudanças.

Portanto, é por esta via institucional-histórica que este trabalho vai enveredar. Neste ponto, feita todas as ponderações acerca da teoria do novo institucionalismo histórico, assessorado pela literatura pertinente, pode-se assumir que o segmento histórico do novo institucionalismo é compreendido e será utilizado por este trabalho tendo como eixo algumas premissas.

Os principais pressupostos seriam primeiro, que as instituições são pontos centrais na estruturação do comportamento e na produção de políticas públicas. Em segundo, que a realidade social, especificamente o âmbito da política, é permeada por várias instituições em contato, somando aos atores, ideias e crenças, como forças relevantes na influência das direções tomadas pelos governos. E, por conseguinte, as relações de poder que as instituições sustentam e legitimam devem ser esclarecidas no sentido de orientar o entendimento dos motivos de alguns grupos e interesses serem atendidos em detrimento de outrem.

No entanto, não perdendo de vista, a importância da dependência da trajetória histórica e tacitamente das influências das heranças institucionais, no condicionamento das reformas e inovações políticas. E, por fim, o perfil multicausal e multifacetado dos objetos de estudo, localizados no centro de uma rede intrincada de relações e interações institucionais e organizacionais, tendo ainda a sensibilidade de notar e registrar, além das configurações institucionais, a presença e contribuição do comportamento dos atores e de suas ideias na composição dos eventos políticos¹⁷.

A partir da discussão apresentada, definem-se logo de saída quatro categorias principais de análise: contextos, ideias, atores sociais e políticos e as políticas públicas

¹⁷ Hall (et al 2003, p. 219) mencionam que este posicionamento “neo-weberiano” de valorizar nas análises da determinação do real os significados atribuídos pelos agentes as suas ações, neste caso, políticas, recobre os estudos científicos do novo institucionalismo histórico de grande realismo. Ao meu modo de ver, e extrapolando um pouco os limites que a literatura utilizada permite deduzir, esta junção da observação macro, com o foco na instituição, e a leitura realizada ao nível micro, direcionada para as ideias e ações dos indivíduos, cria as bases para o desenvolvimento de um construtivismo nos estudos da esfera política; buscando unir na mesma interpretação, os dois lados da moeda, o individual e o estrutural. Em uma abordagem deste tipo, poderia ser possível captar, por um lado, a estruturação de valores e diretrizes através de instituições, e por outro, o movimento ininterrupto de interiorização e exteriorização das normativas e valores institucionais por meio das ações e comportamentos individuais. Ou seja, simplesmente pode-se demonstrar como atores constroem e influenciam as instituições, do mesmo modo e ao mesmo tempo em que são modificados e constituídos por elas.

habitacionais. Tais categorias foram pensadas no intuito de orientar a construção da trajetória histórica, assim como sua relação na modelagem e implementação de políticas na área habitacional.

Todavia, a utilização da linha histórica do novo institucionalismo não se limita apenas, nesta pesquisa, na interpretação e abordagem da trajetória histórica e na identificação das heranças político-institucionais no provimento de políticas habitacionais. Desta teoria, também deriva o modelo analítico da capacitação técnico-institucional atual dos municípios da RMBH.

Nesta direção, na próxima seção serão expostos os elementos determinantes de um processo de descentralização de políticas sociais. Tendo como destaque os relacionados às questões institucionais e técnico-estruturais, compreendendo assim a fundamentação metodológica e analítica, criando o alicerce de apoio para as análises empíricas da descentralização das políticas habitacionais nos municípios da RMBH.

1.3 Fatores técnicos e institucionais influentes no alcance da descentralização das políticas habitacionais

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova dinâmica federativa no Brasil. De um modo divergente dos modelos tradicionais de federalismo, os municípios brasileiros foram dotados da condição de entes federados. Deste fato resultou em uma ampla condição de liberdade e soberania municipal, a qual garante a prerrogativa da gestão local em seu perímetro tributar, sancionar leis e definir sua legislação de funcionamento, planejamento estratégico, gestão e implementação da sua própria agenda de governo (ALMEIDA, 1995; ARRETICHE, 2004; COSTA, 2004).

A partir dos anos 1990, a intensificação dos processos de descentralização aprofundou as responsabilidades das prefeituras, no que tange a prestação de políticas sociais. Porém, a possibilidade de benesses sociais serem ofertadas por estados e municípios está diretamente ligada à institucionalização de capacidades técnicas (financeira, administrativa e de recursos humanos), que garantam certa regularidade e continuidade na prestação de um dado serviço de consumo coletivo (ARRETICHE, 2000).

Deve-se ressaltar, portanto, alicerçado por teorias, que a existência de oferta de políticas sociais pelos entes subnacionais de uma federação requer a institucionalização de capacidades estruturais e institucionais nestas esferas de governo (ARRETICHE, 2000).

No campo especificamente urbano e habitacional, os novos parâmetros e diretrizes criadas a partir dos anos 2000, privilegiam e colocam como protagonistas na reversão dos problemas urbanos e na gestão das cidades, os entes federados municipais. Seguindo essa linha de pensamento, no caso das políticas habitacionais a sua descentralização representaria a criação de viabilidades técnicas e institucionais que permitissem a formação de “sistemas locais de oferta de unidades residenciais” (ARRETCHE, 2000, p. 40).

Maricato (1997a, p. 321) chega a assegurar que a existência e possibilidade de uma efetiva reforma urbana no país passariam fundamentalmente, pela “construção de programas sistemáticos de oferta de políticas habitacionais ao nível municipal”.

De acordo com Arretche (2000, pp. 27-28), na literatura pertinente são escalonados três eixos principais de fatores que interferem e determinam a qualidade e extensão de um processo de descentralização. Estes determinantes seriam de tipo estrutural; fatores de tipo institucional; e fatores relacionados à ação política.

A via de análise dos processos de descentralização, tendo por base os fatores ligados à ação política, destaca principalmente o fato de que as atividades e ações dos níveis inferiores de uma federação são dependentes das ações do governo central (ARRETCHE, 2000).

Sendo assim, a descentralização de serviços sociais estaria condicionada pela criação de programas ou estratégias formuladas pelos níveis superiores da federação no intuito de induzir e motivar a transferência de funções para os níveis inferiores de governo. Este tipo de procedimento permitiria reduzir os custos institucionais, políticos e financeiros sofridos pelos entes federados ao assumirem determinada produção de política pública (PETERSON¹⁸ apud ARRETCHE, 2000, p. 33).

Os dois outros fatores, os estruturais e os institucionais, são os mais importantes para os objetivos deste estudo e tacitamente será o centro das análises na parte empírica do trabalho. As abordagens focadas nos fatores estruturais colocam em relevo a influência e os impactos causados pela capacidade de gastos e a capacitação político-administrativa dos entes federados no alcance dos processos de descentralização (ARRETCHE, 2000, p. 28).

Ou seja, por esta ótica, a oferta de políticas públicas pelos níveis subnacionais de governo, em última análise, depende diretamente da base econômica e das capacidades técnicas reunidas nas localidades onde se direciona a descentralização. Neste sentido, os graus e efetividade de um processo de descentralização, ou melhor, a possibilidade dos entes

¹⁸ PETERSON, Paul E. *The Price of Federalism* 1. Ed. New York: The twentieth Century Fund, 1995.

federados assumirem a gestão e oferta de políticas públicas em seus perímetros seria afetada pelos recursos financeiros e instrumentos técnicos disponíveis.

Vale destacar que estes instrumentos técnicos-estruturais, vistos pela ótica do institucionalismo histórico, são provenientes das políticas prévias e da trajetória histórica de institucionalização da política pública em cada esfera de governo.

No caso dos fatores institucionais, conforme aponta Arretche (2000, p. 30-32), três ordens de variáveis institucionais estão relacionadas com os processos de descentralização de políticas sociais: “o legado das políticas prévias, as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e a engenharia operacional inerente à sua prestação”.

A primeira variável estaria relacionada ao fato de que políticas previamente estruturadas influenciam diretamente na montagem de novas políticas. Isto é, as perspectivas, a interpretação dos problemas, os interesses e relações de poder e, sobretudo, as capacidades institucionais (como também as técnico-estruturais) das agências promotoras de políticas públicas, são todas conformadas pelas políticas vigentes previamente (ARRETCHE, 2000, p. 30).

As noções de “legado das políticas prévias”, “auto-reforço” e as teorias da dependência da trajetória (“*path dependent*”), comentadas neste capítulo, visam conceituar este processo. Grosso modo, estes termos representam o fenômeno político de que ações ou políticas governamentais desencadeadas em certos períodos moldam as formas de entender e propor soluções para determinado problema; conformam os jogos de interesses e a capacitação institucional das administrações públicas (PIERSON, 2000; ARRETCHE, 2000).

Portanto, novas iniciativas propostas para atender demandas contemporâneas, ao invés de substituir por completo práticas anteriores, antigas instituições persistem figurando e influenciando os novos posicionamentos e escolhas (PIERSON et al, 2002).

Já a segunda variável diz respeito às regras constitucionais e parâmetros normativos, que podem tanto dificultar como facilitar a transferência de funções de gestão de políticas aos níveis inferiores de governo. Uma definição mais precisa das competências de cada ente federado na prestação de políticas públicas, com a fundamentação de regras e normativas legais, pode gerar incentivos diferenciados para cada nível de governo assumir a oferta de gestão de programas públicos (ARRETCHE, 2000, p. 31)

Por fim, o fator engenharia operacional das políticas estaria indicando as características funcionais e de oferta das políticas, as quais podem também ser traduzidas em facilitadores ou empecilhos para um efetivo processo de descentralização. Neste caso, o tipo

da política será a questão chave. Algumas políticas exigem uma aporte maior de recursos técnicos e institucionais para serem implementadas e geridas.

No entanto, outras carecem de pouco investimento dos entes federados, tanto financeiros como técnicos e institucionais. Políticas com altos custos de implementação e de gestão tendem a se tornarem núcleos de aguçadas barganhas federativas e baixo grau de descentralização (ARRETCHE, 2000).

Nesta perspectiva, pensando objetivamente e de maneira esquemática sobre as pretensões deste estudo, os fatores técnicos e institucionais, brevemente apresentados acima, serão o foco desta pesquisa, no intuito de aclarar as possibilidades e limites apresentados pela capacitação técnica e institucional dos municípios da RMBH, que permita florescer na região sistemas municipais de provimento de políticas habitacionais.

Em um diagnóstico feito por Arretche (2007) para o Ministério das Cidades, foram analisados a capacitação técnica, institucional e financeira dos municípios brasileiro para prover e gerir programas habitacionais. O pressuposto é que para administrar e ofertar sistematicamente serviços habitacionais, os municípios devem contar com “órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar” políticas públicas nesta área. Isto é, argumenta-se que a oferta de políticas habitacionais é diretamente proporcional ao nível técnico-institucional abrigado em cada municipalidade (ARRETCHE, 2000, 2007, p. 9).

Assim, para avaliar a capacitação técnica-estrutural dos municípios da RMBH fez-se a análise da presença e funcionamento de sete indicadores de capacitação estrutural, selecionados tendo como parâmetro a literatura estudada e as variáveis publicizadas no banco de dados¹⁹ utilizado: i) Órgão destinado à gestão da política habitacional; ii) Cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais; iii) Instâncias de participação popular; iv) Fundo específico para habitação; v) Articulação interinstitucional; (vi) Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (ou similar: Plano Municipal de Habitação); (vii) Plano Municipal de Redução de Riscos.

No caso dos aspectos e fatores institucionais foram realizados estudos de casos com um pequeno grupo de municípios localizados na RMBH (Betim, Belo Horizonte, Contagem, Nova Lima e Santa Luzia. Neste caso o objetivo é, além de analisar a influência dos fatores institucionais, elucidar limites e possibilidades, as permanências e as mudanças referentes à produção de políticas habitacionais dentro dos novos padrões e diretrizes apregoadas pelo Estatuto da Cidade e outras leis e normativas criadas de 2001 a 2011.

¹⁹ Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – IBGE, 2004, 2005, 2009, 2011.

Desta forma, pretende-se concluir um panorama das condições técnicas, estruturais e institucionais dos municípios da RMBH que indique as possibilidades destes entes da federação planejarem, implementarem e gerirem políticas habitacionais em seus domínios de maneira autônoma e contínua.

Contudo, é de bom grado pontuar que para além dos fatores institucionais e técnicos considerados como determinantes em um processo de descentralização, a transferência de responsabilidades de gestão e provimento de políticas sociais no Brasil assume uma grande complexidade que ultrapassa as questões puramente de aparelhamento das esferas de governo. Deste modo, finalizando este capítulo, vale registrar, mesmo que de maneira geral e simples, os dilemas que envolvem os movimentos de descentralização política no Brasil, os quais não obstante, interferem diretamente na extensão e efetividade deste processo.

1.4 Dilemas da descentralização no Brasil

O processo de descentralização que se seguiu e ganhou força em meados dos anos 1990²⁰, não apenas como sinônimo de democratização e eficiência na prestação de políticas públicas, mas, sobretudo, como um dos eixos centrais da reforma do Estado, tornou-se uma questão de grande complexidade e relevância para a administração pública. Cercada por muitas polêmicas, paradoxos e limites, suscita e tem sido tema de amplos debates intelectuais e pesquisas acadêmicas sobre os seus desdobramentos e consequências na organização e funcionamento dos sistemas políticos contemporaneamente no Brasil.

De modo geral, as noções acerca da descentralização e os debates apresentados pela literatura brasileira giram em torno dos movimentos de municipalização política, administrativa e financeira, associada à expressiva transferência de recursos fiscais e da autonomia tributária e política, garantida às prefeituras no que se refere à definição e gestão de suas próprias agendas de governo (ARRETCHE, 1996, 2004; SANTOS, 2000). Ademais, são acompanhadas das abordagens dos determinantes e possibilidades concretas de efetivação de instituições, que possibilitem a prestação de serviços públicos pelos níveis inferiores da federação (ARRETCHE, 2000).

No contexto das profundas inflexões político-institucionais, que marcaram as décadas finais do século passado, a luta pela descentralização mobilizou algumas frentes no Brasil.

²⁰ Segundo Arrethe (2000), foi a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e a onda de reformas do Estado que os processos de descentralização ganharam maior fôlego com a definição de estratégias e programas deliberadamente para este objetivo.

Para os atores sociais urbanos, a descentralização assumiu a forma da expressão mais clara de radicalização da democracia sobre as bases de funcionamento do Estado, e da tácita desconcentração do padrão altamente centralizado, em que se constituiu o fragmentado e ineficiente sistema de proteção social (ALMEIDA, 1995; SANTOS, 2000; DRAIBE, 2004).

O modelo centralizado e hierárquico de gestão das políticas públicas teria ocasionado o atrofiamento do tecido institucional participativo, reduzindo a capacidade de organizações cívicas desenvolverem-se plenamente, formando uma relação baseada na dependência da sociedade ao Estado (CAMPOS, 1990; DRAIBE, 2004).

Nestas condições, a implementação de programas de descentralização seria o ponto de rompimento com as “estruturas políticas tradicionais”, fomentando ações e “comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa popular e, portanto, menos dependentes do Estado” (ARRETICHE, 1996, p. 47).

Em meio aos tramites da Constituição de 1988, a descentralização transforma-se também em bandeira política e ideal defendido pelas correntes municipalistas, pelos oposicionistas e governadores de alguns estados, os quais tiveram influência importante nos caminhos percorridos pela redemocratização do país (ALMEIDA, 1995; COSTA, 2004).

Como pontuará Arretche (1996, p. 46), as tomadas de decisões em favor da descentralização, a partir de 1988, são respostas claras as disputas de poder acirradas por parte das elites políticas no âmbito local, as quais reivindicavam os “recursos institucionais” perdidos nos anos de centralismo, especialmente o “controle das máquinas eleitorais e administrativas locais”.

Diante destas concepções e matizes, passou-se a considerar formas centralizadas de administração pública como vinculadas a padrões não democráticos de fornecimento de políticas públicas, caracterizadas pela ausência de controle social e transparência das ações dos governantes. Em contra partida, maneiras mais desconcentradas de oferta de programas públicos, os quais permitiriam encurtar a distância entre agentes públicos e agentes sociais, promoveriam a prestação de políticas mais democráticas, eficientes e transparentes (ALMEIDA, 1995; ARRETICHE, 1996).

Ademais, argumentará Arretche (1996, p. 44-45), que um bem sucedido programa de descentralização poderia vir a viabilizar a concretização dos pensamentos progressistas, com o aumento do controle social sobre as atividades públicas, efetividade e eficiência nos resultados das atividades estatais e garantias de decisões democráticas e da justiça social. Nestas condições, as propostas e ações referentes à reforma do Estado encontrariam nos

fatores normativos, que envolvem a descentralização, pontos nevrálgicos para sua consecução.

Portanto, a abertura do processo de descentralização política no Brasil coloca em perspectiva tanto soluções para as mazelas provenientes das heranças históricas e institucionais, como por exemplo, a excessiva centralização política e financeira dos programas sociais e o alheamento da sociedade nas decisões públicas; como também apresenta alternativas para dissolução dos desafios frente à nova ideologia do gerencialismo no trato com a administração pública, como mais controle e eficiência nas ações estatais.

No entanto, como asseverado por alguns estudiosos (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 1996, 2004; SANTOS, 2000), os benefícios e expectativas positivas que se acredita relacionadas intimamente aos movimentos de descentralização das funções do Estado; isto é, as ligações que julgam existir entre os processos de descentralização e resultados políticos perpassados pelos interesses populares e eficientes em relação às suas metas, não são “inequívocas” (SANTOS, 2000, p. 32).

Pelo que entende Arretche (1996, p. 45), estas vantagens e benefícios da descentralização podem ser considerados como “mitos”, que não são realizáveis tão facilmente na realidade social. Sustenta a autora que “a concretização dos ideais democráticos” e da qualidade na prestação de benesses públicas, é muitas vezes independente da “esfera de governo encarregada da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões”.

Sendo assim, com o passar do tempo, e, adicionalmente, com as análises empíricas desenvolvidas, percebe-se que a descentralização iniciada em 1988, tendo como foco os entes municipais, e que continua caminhado de forma lenta, gradual, fragmentada e setorializada no país, por si só, não se constituiu em instrumento seguro que garanta à eficiência e maiores níveis de equidade e controle público sobre as atividades governamentais, e na mesma direção, formas mais participativa de gestão pública que fortaleçam a práxis democrática (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 1996, 2004; SANTOS2000; COSTA, 2004).

De um lado, pode se argumentar que, o fato da forte centralização política e administrativa, vivenciada intensamente no período militar ter desautorizado os níveis municipais, por muitos anos, da responsabilidade da gestão e prestação de políticas públicas (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 2000), resultou em uma baixa capacitação técnica e institucional de grande parte destas municipalidades. Ou seja, os governos locais, na maior parte dos casos, não reúnem as condições, para atualmente, assumirem de forma autônoma

provisão regular e a gestão de políticas sociais em uma configuração descentralizada de funcionamento do Estado.

Por outro, dado o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial brasileiro, localizado exclusivamente em algumas regiões do país, perfaz atualmente enormes discrepâncias socioeconômicas e técnicas entre as regiões e municípios, até mesmo no interior das regiões metropolitanas do país. Portanto, torna-se plausível especular que a descentralização traduzida em intensa municipalização pode transformar-se em “mecanismo perverso de alargamento das disparidades regionais e municipais, restringindo o acesso equitativo a padrões mínimos de qualidade de vida” (SANTOS, 2000, p. 31).

Por fim, como defendem algumas correntes de pensamento, a opção de não se definir concretamente, no texto constitucional, as competências de cada instância de governo na implementação e gerenciamento de políticas públicas, gera um padrão desorganizado de descentralização, com ações políticas descoordenadas e sobrepostas (COSTA, 2004).

É necessário ter em mente, todavia, que o Estado brasileiro é formado pela presença massiva de cidades pequenas e com baixas densidades econômicas e populacionais. São dependentes, muitas das vezes de forma exclusiva, das transferências monetárias estaduais ou federais (ARRETCHE, 2000, p.70).

Tendo em vista que essas transferências fiscais constituem impactos restritos na criação de uma isonomia entre as entidades federativas, a atuação do governo central, no sentido de permitir graus igualitários de produção e fornecimento de serviços públicos, é indubitável. Como resultado direto disso, inviabiliza-se sobremaneira o estabelecimento de responsabilidades exclusivas para cada ente federativo no provimento de ações públicas (ARRETCHE, 2004; ALMEIDA, 1995; COSTA, 2004).

Claro está que a atuação constante e a prevalência da união no fornecimento de programas públicos de cunho social, não se assentam exclusivamente nos problemas típicos do federalismo, com o intuito de coordenar às ações dos níveis subnacionais de governo em direção as propostas nacionais, mas, principalmente, como método e exigência para amenizar as defasagens da capacidade de Estados e municípios ofertar políticas públicas, que atendam as demandas de suas populações.

Desta forma, em um contexto de grandes transformações globais, com a formação de uma nova ordem macroeconômica mundial que coage reformas e a redefinição das funções estatais, somando-se ainda, o fato de que internamente, a dívida social estrutural brasileira ainda não foi quitada para grande parcela da população, os desafios e balizas impostos aos resultados auspiciosos do processo de descentralização, tornam-se temas centrais nas

discussões em torno das questões sociais e nas ações públicas que visem à reversão do seu quadro atual. Paralelamente, tendo como referência principal o fortalecimento do âmbito local e de sua capacidade de regulação, auto-organização e gestão de políticas públicas.

As discussões apresentada nos próximos dois capítulos (II e III), fornecem indícios que nos permite entender melhor a formação desta conjuntura social e política que perpassa e dificulta os processos de transferência de responsabilidades de gestão de políticas para os níveis municipais.

2 FORMAÇÃO DAS HERANÇAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO PROVIMENTO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Em todo o globo, as externalidades e consequências provenientes do aprofundamento do capitalismo industrial, atrelado à extensão do processo de urbanização²¹, foram catastróficas para os pobres e as classes trabalhadoras. Os efeitos combinados destes fenômenos possibilitaram a inundação das cidades de massas populacionais miseráveis compondo os espaços urbanos, desprotegidas dos constantes riscos de uma economia de mercado, tradicionalmente marcada por crises cíclicas, pela crescente desigualdade na distribuição dos bens e benefícios produzidos socialmente e alijadas dos laços de solidariedade vigentes outrora (ROCHA, 2001; GOZZI, 2008).

Nos países da vanguarda industrial, a invenção do *welfarestate* mitigou as contradições geradas pelo capitalismo e o modo diferenciado de apropriação dos resultados da urbanização. A questão social, antes considerada como problema particular de cada pessoa, foi se tornando um aspecto de caráter público, associado ao próprio modo de organização social e econômica da sociedade (GOZZI, 2008). Desta forma, o Estado, progressivamente, abrigou o dever de regular e intervir no bem estar social²² da população, como corolário, as políticas públicas de caráter social²³ urgem, legitimam-se e se institucionalizam em seu funcionamento (ROCHA, 2001; GOZZI, 2008).

Nos países centrais, portanto, o provimento de amplas políticas sociais vinculadas ao abastecimento de serviços e melhorias urbanas nos bairros populares, como exemplo, a produção massiva e financiamentos subsidiados para aquisição de moradias, regulação entre os salários e o preço da habitação, obras públicas de saneamento e transporte, permitiram

²¹ Segundo Casttels (1942, p. 16-17) dentro do emaranhado de definições que o termo “urbanização” abriga podem ser destacados dois sentidos distintos do termo: “1. Concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e densidade. 2. Difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado ‘cultura urbana’. [...] Urbano designaria então uma forma de ocupação do espaço por uma população, a saber o aglomerado resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta, tendo como correlato previsível uma diferenciação funcional e social maior.”

²² A Inglaterra antes de 1900 já possuía uma avançada legislação trabalhista; entre 1883 a 1889 a Alemanha articulou uma série de intervenções que culminou na criação dos primeiros seguros contra a velhice, doenças e invalidez; a Dinamarca, entre 1891 a 1898, organizou um sistema pensionista; assim como a Bélgica, entre 1894 a 1903, e a Suíça em 1890, concretizaram sistemas de seguro social (GOZZI, 2008, p. 403).

²³ Ou seja, se os direitos fundamentais são a salvaguarda contra a ingerência estatal na vida do indivíduo burguês, os direitos sociais fazem o caminho inverso, promovendo a entrada da sociedade no aparelho do Estado a fim de modificá-lo (GOZZI, 2008, p. 401). Já na visão de Marshall (1967) a construção dos chamados *welfarestate* foi à institucionalização dos direitos sociais. Segundo o referido autor, após as conquistas dos direitos civis e políticos, o provimento das benesses sociais por meio do Estado, representaria a última perna do tripé em que se assentaria a cidadania, a conquista dos direitos sociais.

alcançar certo nível de equidade na distribuição dos benefícios produzidos nas cidades e qualidade de vida para os grupos menos favorecidos na sociedade²⁴ (MARICATO, 2000).

No terceiro mundo, entretanto, os imperativos impostos pela acumulação capitalista, a condição periférica e de subordinação econômica aos interesses internacionais, agindo em territórios marcados pelo atraso e subdesenvolvimento técnico e econômico, logrou o avanço industrial e o desenvolvimento dos empreendimentos empresariais à custa do sacrifício dos direitos sociais e da cidadania de grande parcela do povo.

Em inumeráveis aglomerações urbanas espalhadas abaixo da linha do equador, formaram-se bolsões de miséria e exclusão social, palcos onde hoje se dramatizam os paradoxos mais funestos da urbanização e do capitalismo periférico: fome, epidemias, violência e uma explosão incontrolável de habitações e alojamentos precários, perigosos e insalubres (DAVIS, 2006).

Especificamente falando sobre o caso brasileiro, nota-se que os sistemas políticos-institucionais, que resultaram no fomento ao capitalismo industrial, produziram formas paradoxais e discrepantes de urbanização, delimitando, no interior do perímetro das grandes cidades do país, fronteiras simbólicas e limites sociais claros que as subdividem em duas. A primeira, a cidade urbanizada, legalizada, valorizada, bem localizada e atendida por serviços de infraestruturas e urbanos luxuosos, de hotéis, restaurantes, shoppings, de bens culturais e de lazer, como bares, cinemas, teatros, praças e parques.

Em contraposição, existe a cidade dos pobres: ilegal, suja, precária, violenta, segregada, estigmatizada e negligenciada pelos serviços públicos. Resultado das décadas de aplicação dos esforços e riquezas produzidas na nação, em favor da industrialização e da criação de viabilidades para o avanço das instituições econômicas, da concentração das políticas públicas urbanas em áreas tradicionalmente já valorizadas nas cidades e de um mercado imobiliário predatório, restrito e especulativo (MARICATO, 2000, 2001; FERNANDES, 1998; SANTOS, 2005).

Ademais, além destes, outros fatores também contribuíram e podem ser citados, como exemplos: a excessiva centralização fiscal e administrativa das ações estatais no âmbito federal e a exclusão da participação popular, no controle e decisões das políticas urbanas, elementos os quais, aliás, aparecem em destaque na caracterização e análise da trajetória urbana do Brasil, proposta pelo presente capítulo.

²⁴ Ainda de acordo com Maricato (2000, p. 128): “o resultado deste enorme processo de construção que gerou os subúrbios americanos e as cidades expandidas europeias assegurou o amplo direito à moradia (mas não o direito à cidade, como lembrou Lefèbvre em seu clássico trabalho: ‘O direito à cidade’).”

Dito de outra forma, visa-se nesta seção abordar os efeitos e consequências do processo de urbanização e industrialização do país na formação espacial das grandes cidades, concomitantemente, levando em consideração neste processo a formação descontínua, fragmentada e excludente do sistema de proteção social. Tendo como foco e expondo para tanto, os diferentes contextos e ideias, assim como os principais atores envolvidos e relevantes, no direcionamento das ações estatais no campo social e no meio urbano, objetivamente, através da investigação das políticas habitacionais.

Por meio desta análise busca-se, por um lado, tatear as principais referências das políticas públicas, que moldaram o processo de urbanização no país e que, conseqüentemente, formam o bojo das heranças e tradições políticas-institucionais, nas quais se conformam, inevitavelmente, a forma assumida pelas mudanças contemporâneas no campo da produção estatal de políticas habitacionais.

Por outro, traz à luz as proposições de que não se pode dissociar, no caso brasileiro, a urbanização (e suas conseqüências mais trágicas) do modelo implementado de industrialização e desenvolvimento econômico (MARICATO, 2001). Nesta perspectiva, sustenta-se que a composição do espaço urbano no Brasil reflete o embate entre as estruturas econômicas e suas bases sociais, expressa pelas relações desiguais entre o capital e a reprodução do trabalhador e as regulações estatais sobre esta relação, mediada pelos processos e momentos políticos vivenciados pelo Estado brasileiro (FERNANDES, 1998).

Enfim, este capítulo tenta demonstrar que a urbanização e o desenvolvimento industrial e econômico do país acontecem paralelamente e são as causas determinantes da exclusão social e da segregação residencial. Posto em outros termos, a produção massiva de favelas e a constante periferação nas grandes cidades é parte inseparável do processo de urbanização, estruturada e institucionalizada pela falta de políticas sociais e pelo mercado imobiliário segmentado (MARICATO, 2000).

Entretanto, o déficit habitacional e as condições de habitabilidade, até um passado recente, jamais foram encarados pelos órgãos públicos como relacionados ao movimento de produção e apropriação desigual dos espaços e dos “benefícios e custos” da urbanização e do desenvolvimento industrial brasileiro (MARICATO, 2000, 2001; MAUTNER, 2004).

2.1 1880 – 1930: embelezamento e higienização, genealogia da urbanização e da segregação residencial

As pesquisas que se debruçaram sobre o estudo das políticas habitacionais no país durante o século XX, apontam para o papel meramente simbólico da intervenção estatal neste campo (MARICATO, 1997a, 1997b, 2000; MAUTNER, 2004; BONDUKI, 2011). São unânimes ao revelar a limitada expressão da intervenção do Estado para solução da moradia para os mais pobres.

Na verdade, as políticas habitacionais atingiram, ou melhor, visavam atingir, por meio dos sistemas de créditos, outros tipos de objetivos, como a organização e o fortalecimento da indústria da construção no setor habitacional e também a geração de empregos (MAUTNER, 2004; SANTOS, 2005; BONDUKI, 2011).

A intensificação da urbanização no Brasil inicia-se a partir das décadas de 1940-50, acompanhando o avanço industrial; atinge seu grande auge entre 1960-80 (SANTOS, 2005) e na década de 1990, registra-se a deflagração nas grandes metrópoles dos resultados do que passou a ser conceituado como a “tragédia urbana brasileira”. Maricato (2001) relata que nas décadas derradeiras do século passado, além da absurda concentração da pobreza nas áreas urbanas e do tácito inchaço das favelas, soma-se o início da escalada da violência social, com altas taxas de homicídios, sem precedentes em nossa história. Todavia pontua que:

A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas (1980-90), portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888) (MARICATO, 2001, p. 23).

É um consenso, certamente, o fato de que remonta a lapsos distantes da trajetória histórica do Brasil a institucionalização dos elementos que nos insere neste verdadeiro círculo de ferro, o qual age, até nos dias atuais, na reprodução das nossas piores mazelas sociais e políticas. Contudo, devido os limites e objetivos desta pesquisa, o resgate histórico realizado inicia-se, deliberadamente, pelos primeiros surtos de urbanização e o ensaio das ações tendenciosas do Estado nacional, de acordo com os interesses das elites, no princípio dos problemas urbanos.

A genealogia do fenômeno urbano, em algumas cidades brasileiras, data das décadas finais do século XIX, despertada pelo desenvolvimento da atividade cafeeira, o fim da escravidão, a difusão das relações capitalistas, o incipiente surto industrial e a densa chegada de imigrantes europeus (MARICATO, 1997b; MATTOS, 2007; BONDUKI, 2011).

Contanto, é bom lembrar que ao final da década de 1880 o Brasil tratava-se de uma nação recém-independente, que acabara de expurgar a escravidão e ainda estava vinculada a

formas arcaicas de produção, eminentemente rurais, tomado por latifúndios isolados das cidades e dominado pelas condutas retrogradas da oligarquia agrária²⁵.

Em um artigo que se tornou clássico nas Ciências Sociais, intitulado as “ideias fora de lugar²⁶”, Schwarz (1988) debate as incongruências existentes entre as ideias liberais advindas da Europa e a realidade do contexto nacional no século XIX, e nos brinda com a desnaturalização de alguns dos traços marcantes, que compõem nossa personalidade social e molda nossas instituições; como também nos permite compreender o contexto, as ideias e os atores em cena na época e que condicionaram o início do processo de urbanização brasileiro.

A colonização teria gerado três tipos de classes de pessoas: os donos da terra, os escravos e os homens livres. Bancada pela produção escravista, entre proprietários e homens livres, fundou-se uma relação de trocas de benfeitorias e favores. Não sendo latifundiários, escravos e muito menos classe proletária, a reprodução desses indivíduos “livres” estava sustentada pela dependência e práxis do favor (SCHWARZ, 1988).

Enquanto a doutrina liberal acarretou mudanças profundas na organização das sociedades europeias e americanas, sobretudo, em relação ao universalismo de procedimentos e igualdade de direitos, leis e autonomia do cidadão, o favor, ao contrário, motivava a escapadela às leis, o favorecimento particular e a dependência do indivíduo (SCHWARZ, 1988).

Com o fim da escravidão, o favor reinventa-se, perdurando através da história, afetando por diversas formas, dimensões e nomenclaturas, as instituições e interações sociais. Foi capaz de absorver e deslocar a sua maneira as bases do liberalismo. Encobrendo os antagonismos patentes, produziu uma coexistência harmoniosa, originando um padrão particular e peculiar de relação social e política. Além disso, desencadeou um processo de separação entre a “ideologia residual e a realidade social” na formação e ação das instituições brasileiras.

²⁵ É de bom grado esclarecer que até nos “anos de 1960 o Brasil não encontrava-se em um estágio avançado de urbanização; mais da metade da população ainda vivia em áreas rurais. Ainda prevalecia formas de produção agrícola para a subsistência tanto em áreas rurais como urbanas, baixo nível tecnológico, grande massa de trabalhadores não especializados com baixos níveis de reprodução e habitação longe de se transformar em item da cesta básica” (MAUTNER, 2004, p. 250).

²⁶ Como acontece com os grandes clássicos nas Ciências Sociais, além de referenciado e citado, o texto indicado também sofreu críticas. Para uma apresentação rápida e pertinente de outro posicionamento ver: FRANCO, Maria Sílvia de Carvalho. “As ideias estão no lugar”. Caderno de debate. nº 1, pp. 61-64, ed. Brasiliense. 1976. Grosso modo, a autora rebate as ideias de que as causas da miséria brasileira deveriam ser procuradas na incompatibilidade de uma cultura importada e que aqui perdeu contato com a realidade. Isto deslocaria o foco da crítica política e teórica da essência do capitalismo e que estaria por trás dos problemas sociais; produzindo, por consequência, uma valorização da industrialização e dos pressupostos burgueses.

Identifica-se no texto de Schwarz (1988), desta forma, algumas das origens sociais das características que marcam a história das nossas instituições e da mesma maneira contaminou o processo de urbanização do país. A primeira delas é a presença, sempre assídua entre nós, das ideias e pensamentos importados²⁷ da Europa e Estados Unidos.

Por sua vez, o uso social do favor pode ser identificado como o motor de arranque das práticas clientelísticas e suas derivações. Em segundo lugar, o componente que inspirou o decalque da parcialidade na formação e ação das instituições nacionais, dotando-as de um tipo de tratamento ambíguo, ou melhor, dizendo, de uma dualidade entre o plano formal, das leis e ideias, e o plano empírico regido pelas relações de poder e favores, no qual ignoram-se as ideologias e normativas, que são instrumentalmente e tradicionalmente usadas para excluir e oprimir alguns e beneficiar outros²⁸.

Ao observar o fenômeno agindo na esfera urbana, Maricato (2000) denunciara que:

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante, marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana (MARICATO, 2000, p. 135).

Em suma, até os anos 1930, devido à conjuntura acima explicitada, o contexto nacional era formado, predominantemente, de municípios e regiões agrícolas. Estes, porém, fortes, influentes e ativos nichos de dominação política, incubadoras do clientelismo e da institucionalização do favor pessoal como estruturante das relações sociais e políticas, em detrimento das práticas legitimadas na cidadania e nos processos democráticos.

O Estado, corrompido e comprometido com as práticas clientelísticas, mantinha uma fachada liberal encobrendo o caráter arbitrário das leis e legitimando a exclusão social. Como observado e teorizado por Queiroz (1976), garantia da expressão do coronelismo, clientelismo²⁹ e do “mandonismo local na vida política brasileira”.

²⁷ “A tentativa de implantação da cultura europeia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em consequências. Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossa ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra” (HOLANDA, 1995 p. 31).

²⁸ Na verdade este fato apenas assevera posicionamentos semelhantes entre importantes interpretes da sociedade brasileira ao afirmarem que entre o conjunto de ideias, parâmetros e normativas jurídicas e a realidade social, permanece um grande vácuo. Apenas como exemplo pode-se citar: Holanda, 1995; Faoro, 1995; Maricato, 2000; Villaça, 2004; DaMatta, 1997.

²⁹ “Era normal no período das eleições, saírem os chefes políticos e seus cabos-eleitorais em tournées pelo interior, carregados de presentes para os eleitores – botinas ringideiras para os homens, cortes de vistosa chia para as mulheres da família do eleitor, roupas e brinquedos para as crianças, sendo que, num envelope, juntamente com a cédula do voto, havia outras de mil-réis... saboroso folclore eleitoral até agora pouco conhecido e pouco levado em consideração, mas que tem um significado patente, pois revela uma

Não obstante, estas mesmas facetas se reproduzem no ambiente urbano, determinando sua morfologia. Como asseveram os estudiosos do processo de urbanização brasileira, as atividades públicas de planejamento e investimento em infraestrutura urbana acompanharam o surto inicial da urbanização no país. Contudo, vigoraram, não raro, em função dos interesses e modernização dos espaços onde as classes mais abastadas preferiram se alojar³⁰. (MARICATO, 1997b, 2000; MAUTNER, 2004; VILLAÇA, 2004; BONDUKI, 2011).

As ideias cumpriram papel elementar em todas as fases deste processo. A obnubilação ideológica permitiu transfigurar as ações pontuais e de pretensões mercadológicas em objetivos gerais da nação, justificando e naturalizando a dominação e valorização social diferenciada do espaço (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004).

Deste modo, o resgate e a análise histórica realizada por Villaça (2004), do planejamento urbano no Brasil, do final do século XIX ao final do XX, são extremamente pertinentes no tocante à identificação das principais ideias e crenças, que permearam o pensamento urbano brasileiro, os quais persuadiram os atores e orientaram às tomadas de decisão política no campo da habitação social e nos rumos da urbanização.

Nesta linha, os estudiosos defendem a tese de que somente concebido enquanto ideologia é possível compreender a produção do planejamento urbano³¹ no Brasil e o fato de ter se constituído em uma atividade inócua, descolada da realidade social e da administração pública como um todo (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004).

Villaça (2004, p. 182) relata que o desenrolar histórico do planejamento urbano já começa em 1875, e de lá até os dias atuais, pode ser divididos em três grandes períodos: 1875 até 1930, depois de 1930 até 1990 e o que se inicia após a década de 1990.

O primeiro período (1875-1930), simbolizado pela concepção de “embelezamento”, que se abateu sobre o pensamento urbano no Brasil, seguiu uma tendência ventilada internacionalmente e que de acordo com esta, fez nascer na prática o planejamento e ações estatais nas cidades. Um planejamento de traços renascentista, que buscava empreendimentos que exaltassem a “beleza monumental”, cravejada de intenções ideológicas que glorificavam e permitiam impor, uma visão e domínio da burguesia cristalizada sobre o espaço das cidades (VILLAÇA, 2004, pp. 192-193).

verdadeiracompra de votos [...] assim a extensão do voto a todos os alfabetizados, conquista republicana, [...] ampliou o antigo sistema em que o voto era um bem de troca” (QUEIROZ, 1976, p. 160-161).

³⁰ Em uma frase eloquente, pronunciada por Nabil Bonduki no seminário dos 10 anos do Estatuto da Cidade, realizado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais no ano de 2011, vale como um exemplo que simplifica e demonstra todo esse processo: “onde se quis planejar, planejou!”.

³¹ O campo das políticas de desenvolvimento urbano é amplo, composto por políticas habitacionais, intervenções urbanas, entre outros, e o planejamento urbano é um dos componentes fundamentais, o qual deveria visar o desenvolvimento das funções sociais das cidades.

Outras obras na literatura comungam da mesma visão (RIBEIRO e CARDOSO, 1996; MARICATO, 2000, 1997b; BONDUKI, 2011). A propósito, segundo pontua Ribeiro et al (1996), a ideia de embelezamento também financiou uma nova imagem das cidades, afinada com os modelos estéticos desenhados pela modernidade do velho continente, buscando eliminar as perspectivas tanto racistas quanto ruralistas, que entendiam as cidades brasileiras como centros da desordem social, política e econômica, e representação da distância nacional frente ao avanço das metrópoles internacionais.

Outra ideologia muito influente no neófito meio urbano brasileiro foi a higienista. A higienização é um conceito chave que nos permite entender a razão dos discursos e das ações promovidas nas cidades neste período. Encerram em si um aspecto altamente ideológico, que vai justificar as ações violentas e repressivas desferidas pelo Estado, nos espaços ocupados pelas classes populares (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011).

Os surtos epidemiológicos³² tiveram presença ordinária durante todo século XIX, nas principais cidades do país. No entanto, como assevera a literatura (MARICATO, 1997b; MATTOS, 2007; BONDUKI, 2011) foi ao final do século XIX, com a maior expansão das cidades juntamente com a ausência de obras de saneamento, que a questão sanitária torna-se periclitante e a habitação social status de problema público.

No que tange aos principais atores sociais em cena, no lapso, por hora analisado, como atentamente nos lembra Villaça (2004), é o momento histórico em que a elite agrária dominava completamente as instituições do país, podendo expressar sua condição hegemônica, absoluta e incontestável, apresentando antecipadamente seus planos e desejos para as cidades, os quais implacavelmente eram contemplados nos espaços urbanos.

A população pobre era julgada pelas elites como classes perigosas, violentas e suscetíveis a todo tipo de mal feitos e vícios. Os alojamentos dos miseráveis, formados basicamente de cortiços e cômodos coletivos, foram condenados como potencializadores das moléstias e problemas que acometiam as cidades. Identificados como “aldeias do mal ou aldeias da morte”³³, insalubres, promíscuos e ameaça à ordem pública, tiveram tratamento de

³² Só para ilustrar, vale comentar que três décadas antes do início dos anos 1880, em 1850, a epidemia de febre amarela que contaminou a cidade do Rio de Janeiro teria ceifado apenas neste ano aproximadamente 15 mil pessoas; as péssimas condições de higiene da cidade, nas casas populares, e o contágio por meio dos navios foram eleitos as causas do surto (GONÇALVES, 2007, p. 38). Segundo Mattos (2007, p. 28), em 1855 existiam alguns projetos na cidade do Rio de Janeiro que propunham a instalação de portões de ferro nos cortiços e casas coletivas, que deveriam ser trancados em determinada hora da noite.

³³ Os conceitos de “aldeias do mal e aldeias da morte”, segundo Mattos (2007, p. 28), são termos utilizados originalmente pelo jornal *Correio da Manhã* ao se referir ao morro da favela localizado no Rio de Janeiro na edição de cinco de julho de 1909.

problemas de saúde e segurança pública (RIBEIRO et al, 1996; MARICATO, 1997b; MATTOS, 2007; BONDUKI, 2011).

A extensão do contingente humano, devido aos muitos ex-escravos e imigrantes europeus (MATTOS, 2007), dinamiza uma nova condição de vida e relações sociais tipicamente citadinas, passando a compor uma nova classe de atores sociais com demandas e carências, os trabalhadores urbanos.

O surgimento dos movimentos sindicais nas duas primeiras décadas do século XX, mesmo que fragmentados e sem uma clara “consciência de classe” (RIBEIRO et al, 1996), já desafiavam e anteviam os constrangimentos e limites vindouros ao domínio desmedido do *status quo* (SANTOS, 1979; VILLAÇA, 2004).

As greves de 1917-19 retratam a marcha da emergência dos trabalhadores no cenário nacional, “sendo que a classe operária é que condicionará os limites das opções das classes dominantes a partir de 1930” (PINHEIRO³⁴ apud VILLAÇA, 2004, p. 201).

Destarte, o conjunto das obras realizadas nas cidades pelos governantes tentou conjugar “saneamento (higienização) com embelezamento e segregação territorial”. As políticas públicas dedicaram-se exclusivamente a erradicação dos pobres dos centros das cidades, a mudança de função dos centros, remodelação e embelezamentos de prédios, casas e monumentos (MARICATO, 1997b; VILLAÇA, 2004; BONDUKI, 2011).

Neste sentido o caso de Belo Horizonte é paradigmático. Erguida e pensada como cidade de vanguarda, civilizada e organizada³⁵, revela com a sua Avenida do Contorno o cinturão higienizador, que deveria deixar os pobres fora dos espaços da moderna e positivista capital (BARROS, 2001).

Contanto, a constelação de elementos presentes nas causas da insalubridade e do adensamento populacional nos precários cortiços e casas coletivas, como a pobreza generalizada, os salários miseráveis, poucas oportunidades de trabalho e renda, e ausência de

³⁴ PINHEIRO, Paulo Sérgio. O proletariado industrial na primeira República. In. FAUSTO, Boris (org.). História geral da civilização brasileira: III. 2. Ed. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

³⁵ Um claro exemplo de “Hausmann nos trópicos”. Ao analisar este período histórico e as ações de embelezamento realizadas pelas administrações públicas em todo Brasil, Maricato (1997, p. 29) também cita a semelhança destes empreendimentos com os que foram postos em prática em Paris sobre o comando do prefeito Hausmann. De forma parecida, Villaça (2004) e Bonduki (2011) citam o barão francês e chamam nossa atenção para o mesmo fato. No entanto, a expressão: “Hausmann nos trópicos”, está presente no título do capítulo 5 da obra de Davis (2006) e deixa indicativos que este fenômeno de embelezamento dos centros e expulsão dos pobres não é ação pública peculiar apenas ao caso brasileiro, na verdade, segundo Davis (2006, p. 105): “Em todo terceiro mundo, as elites pós-coloniais herdaram e reproduziram com ganância, as marcas físicas das cidades coloniais segregadas. Apesar da retórica de libertação nacional e justiça social, adaptaram com agressividade o zoneamento racial do período colonial para defender os seus próprios privilégios de classe e a exclusividade espacial”.

políticas sanitárias por parte do Estado, não foram considerados no entendimento da crise (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011).

Por esta razão, chega-se ao entendimento de que o surgimento dos problemas urbanos, testemunhado na ocasião da primeira República, não por acaso, despertou o contínuo processo de segregação espacial do território urbano no Brasil. Para além das intenções especificamente higienistas, as medidas sanitaristas cumpriam o papel de cercar as áreas centrais da presença e modos de vida dos trabalhadores.

Ao mesmo tempo em que se investia no embelezamento dos centros, visava-se enquadrar as cidades no estilo europeu e burguês de viver, o qual se chocava com os modos e condição de vida degradante imposta à grande parcela dos indivíduos e exposta nos centros das cidades (MARICATO, 1997b).

A questão sanitária, portanto, teve tratamento cioso pelos governos e a repressão e violência contra as classes populares foram legitimadas pela preocupação com a salubridade. As ações públicas redundaram-se, além de ações pontuais em saneamento básico, no controle coercitivo sobre o estilo de moradia popular. As normativas e proibições da presença de cortiços, albergues e casas coletivas nos centros das cidades permitiram inaugurar a demarcação da cidade das elites, moderna, limpa e republicana, em contraposição a cidade dos trabalhadores pobres, periférica, suja e desordenada.

Os relatos dos fatos atestam a proposição. Em São Paulo, Bonduki (2011, p. 30) chama atenção para três tipos de medidas adotadas pelos governantes: 1) criação da Diretoria de Higiene, com poderes de polícia e inspeção sanitária; 2) legislação de controle sanitário e de produção de moradias; e 3) participação do Estado na gestão de obras de saneamento e abastecimento de água.

Já no Rio de Janeiro, Maricato (1997b, p. 28) comenta dos poderes ditatórios concedidos ao prefeito Francisco Passos para demolir, invadir e desalojar qualquer cidadão. Até mesmo a recém nascida capital mineira passou pela regulamentação sanitarista, como aborda Julião:

[...] a atuação do poder público em Belo Horizonte, como no resto do país, se limitou a medidas legais de cunho sanitário, estabelecendo uma série de prescrições para a habitação. Tratava-se muito mais de impedir que a pobreza se alastrasse, contaminando a cidade com suas doenças e hábitos condenáveis, que, de fato, oferecer soluções concretas para o problema (JULIÃO³⁶ apud FJP, 2007, p. 82).

³⁶ JULIÃO, Leticia. Belo Horizonte: itinerários da cidade moderna (1891-1920). Belo Horizonte, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Em 1922 é promulgada a primeira Lei do Inquilinato, obstruindo o aumento dos aluguéis; além do mais, amplia-se a discricionariedade governamental sobre a regulação e uso do solo urbano; e são criados novos incentivos e garantias a viabilização do capital imobiliário, ainda nascente no país (MARICATO, 1997b).

O mercado imobiliário estava restrito a produção rentista³⁷, os incorporadores eram poucos e a especulação imobiliária ainda não fazia parte das formas de reprodução do capital. No entanto, os interesses imobiliários já penetravam com seus interesses nos grandes projetos públicos (VILLAÇA, 2004, p. 195).

Todavia, as diretrizes municipais que limitavam a construção e autorizavam a destruição dos alojamentos coletivos nas áreas centrais, ditadas pelo ideal positivista de ordem, organização e higiene, foram arrefecidas frente à condição empírica de mazelas extremas dos trabalhadores urbanos (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011).

Bonduki (2011, p. 39) sustenta que os cortiços, cabeças de porco e casas de cômodos, onde os trabalhadores se abrigavam, eram plenamente funcionais e fundamentais para a reprodução da força de trabalho a custos baixíssimos. Sendo assim, não era factível eliminá-los da maneira em que a lei e os higienistas preconizavam. Pois na prática, eliminar os cortiços e limitar a produção rentista de moradia, era deixar sem teto grande parte da classe pobre e trabalhadora.

Todo este paradoxo estava ancorado na condição de exploração das classes populares, as quais auferiam ganhos mínimos, tornando o acesso à moradia digna e salubre, impossível. Por seu turno, a repressão e a invasão de agentes estatais nas moradias precárias continuou ativa até fins dos anos 1920. Entre 1910-20, as restrições impostas à proliferação das construções clandestinas e do mercado “rentista” somou-se ao relativo crescimento demográfico das cidades, provocando aumento generalizado de aluguéis e um acúmulo maior de indivíduos em poucos imóveis³⁸ (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011).

Baseado na literatura (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004; BONDUKI, 2011), identifica-se, ainda, uma gama variada de leis e códigos sanitários que são desenvolvidos e promulgados como metodologia para solucionar os problemas urbanos naquele momento.

Embora a tentativa dos governantes, de atacar os problemas das cidades apenas por medidas legais e atos legislativos não surtir quase nenhum efeito, se tornou a retórica seguida

³⁷ O conceito “rentista” é utilizado em referência à produção de moradias coletivas e cortiços, com o objetivo de produção de renda por meio da cobrança de aluguéis (BONDUKI, 2011).

³⁸ Em alguns casos, empresários passaram a oferecer abrigos aos seus empregados. Promovendo o erguimento das chamadas vilas operárias, permitindo, como consequência, maior controle sobre a mão de obra qualificada que eram obrigadas a se sujeitarem as regras impostas pelos gerentes (BONDUKI, 2011).

e aplicada pelo Estado brasileiro em reação aos problemas urbanos, que se agigantaram ao longo do século XX (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004; BONDUKI, 2011).

Logo, diante do exposto nesta seção, estão clarividentes as heranças e tradições institucionais, que vão moldar e concretizar fortemente todo o processo de urbanização no Brasil e a modelagem das políticas posteriores na esfera habitacional. Mesmo diante do fato, de que a urbanização no país seja mais pujante após a metade do século XX, o pendor e a matriz já estavam formados, as ações calcadas no patrimonialismo e nas práticas do favor (MARICATO, 2000), a forte presença de ideias e pensamentos estrangeiros, a parcialidade das ações do Estado e a perene remoção e exclusão dos “entraves humanos”³⁹ à modernização e desenvolvimento das cidades.

2.2 1930 – 1964: populismo, ditaduras, industrialização e urbanização, a consolidação da periferia

A década de 1930 trouxe o desengate histórico. O momento da ruptura com as tradições e a organização social, concretada em anos de colonização. Consagra a construção de um novo caminho, entretanto, como enfatiza o institucionalismo histórico, trilhado pelo terreno das práticas e convenções já constituídas e estruturadas ao longo do tempo.

Talvez, esta seja uma hipótese plausível e pertinente que explicaria os arranjos políticos que nos conduziram até 1988, perambulando entre populismos e ditaduras, exacerbadamente centralizados, antidemocráticos e excludentes, assim como, e, sobretudo, os interesses em disputa e os atores coletivos mobilizados em seu entorno.

A chegada ao poder de Getúlio Vargas à frente da Aliança Liberal por meio de um golpe, não encobre, contudo, as causas sociais que sinalizavam um contexto em transformação. Na ótica de Pierson et al (2002), as crises do sistema financeiro estariam entre os principais fatores que acarretam mudanças de rumos políticos e institucionais. Neste caso em particular, o quesito econômico teve contribuição importante.

O impacto da crise internacional nas primeiras décadas do século XX foi devastador para a economia agroexportadora do país. As consequências ao climatário político e social determinou a debilidade da oligarquia, em manter sua legitimidade e domínio sobre as

³⁹ Conceito retirado de Davis (2006, p. 105) e que representa a remoção incessante de milhões de pobres em todo mundo em nome do “progresso, embelezamento e até da justiça social para os pobres para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, especuladores imobiliários e investidores estrangeiros”.

funções estatais, deixando patente a urgência de mudanças nos sistemas políticos e econômicos.

A incapacidade demonstrada em lidar e apresentar soluções viáveis as novas necessidades geradas pelo crescimento urbano, a pressão exercida pelo aumento da industrialização e a emergência das demandas das classes populares, somam-se ao elemento financeiro na explicação do desmoronamento da oligarquia rural, a cooptação das classes populares ao jogo político e o erguimento da República Populista (FURTADO, 1972; WEFFORT, 1978; FERNANDES, 1998; SANTOS, 2006; MATTOS, 2007).

Dentro de uma contextualização mais geral do país, é possível afirmar que o pensamento compositivo e as medidas governamentais deixavam transparecer o intuito, preponderante, de lograr o desenvolvimento industrial do país (FURTADO, 1972; WEFFORT, 1978; DRAIBE, 2004; SANTOS, 2006). Com o poder já cambaleante da oligarquia agrária, a coalizão no comando político do país lança as bases de implementação do Estado interventor, consubstanciado no “nacional-desenvolvimentismo”, o qual permanece ativo até finais dos anos 1970.

Desembaraça-se o nó identitário com o campo e passa-se a valorizar uma constituição nacional dentro de uma perspectiva industrializante e modernizadora, o que implica inexoravelmente ao avanço da urbanização (RIBEIRO et al, 1996). Nestes mais de cinquenta anos, entre 1930 até o fim da ditadura militar, a corrida pela industrialização, modernização e centralização administrativa, de maneira abrangente, indica com maior precisão os objetivos fundamentais das políticas públicas (RIBEIRO et al, 1996).

Durante todo o período assinalado, exprime-se a tentativa dos governantes em redefinir a participação do Brasil no contexto mais amplo do capitalismo industrial e financeiro mundial, com ações estatais concentradas em infraestrutura urbana e industrial em desfavor dos investimentos sociais (FERNANDES, 1998).

Dito isso, Vargas, quando assumiu a presidência do Brasil, tentou provê-lo dos moldes e bastião do capitalismo internacional, permitindo abandonar sua condição de agroexportador para se integrar no conjunto das nações industrializadas (FURTADO, 1972; WEFFORT, 1978; SANTOS, 1979, 2006; DRAIBE, 2004). Por esta forma, a modernidade industrial brasileira se deu pelas mãos do Estado, o qual para realizar a laboriosa empreitada se viu diante, de uma só vez, de três crises fundamentais: “integração, participação e redistribuição”⁴⁰ (SANTOS, 2006, p. 19).

⁴⁰“É aí os novos governantes, Vargas à frente, deve haver percebido que, sob outra nomenclatura, encontravam-se diante de três das crises fundamentais das sociedades que ingressam na modernidade: a crise da integração, de

Não era enfim, factível, manter vedadas do processo de industrialização as classes populares. A saída foi à construção de estruturas políticas, que permitissem assentar as bases das práticas populistas como modo de governo durante o período.

O populismo foi, portanto, um sistema político bastante frágil, equilibrado por barganhas e jogo de interesses, mas alcançou suas finalidades, financiou a promoção das massas, com grandes ressalvas é verdade, construiu as bases de desenvolvimento para a “burguesia” industrial e manteve os privilégios das elites rurais (WEFFORT, 1978).

O insulamento burocrático, amplamente utilizado por Vargas e Kubitschek, contribuiu sobre maneira para o êxito deste esquema, isolando a burocracia e os interesses da elite modernizadora de um lado, e por outro, abrindo ao consumo do clientelismo e da patronagem grande parcela da máquina estatal (NUNES, 1997). Mantendo uma relação ambivalente entre os interesses da oligarquia agrária e da nova “burguesia” industrial.

No que se refere exatamente às classes populares, como assinala Weffort (1978, p. 62), a política populista foi um modo de manipulá-las⁴¹, mas por outro lado, também, foi à expressão de suas insatisfações. Isto é, ao mesmo tempo em que se prestou para estruturar o poder para os grupos dominantes, se tornou também a principal fonte da externalização política das demandas populares, no processo de desenvolvimento industrial e urbano vivido pelo país.

Era “um Estado de Massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência social dos grupos de classe média, da dependência social e econômica da burguesia industrial e da crescente pressão popular”(WEFFORT, 1978, p. 70). Portanto, a própria emergência e importância das massas populares para o sistema desenvolvimentista impôs a promoção de políticas de proteção social que atendessem, minimamente, as carências dos trabalhadores urbanos e mitigassem a assimetria entre os baixos salários e a reprodução do trabalhador.

Todavia, o surgimento do sistema de proteção social brasileiro estava balizado por certas condições: centralizado, distante da universalidade encontrada no modelo europeu, excludente e seletivo. Era uma “cidadania regulada”, que não era proveniente de nenhum “código de valores políticos”, mas em um sistema de habilitação ocupacional, ou seja, só poderia ser considerado cidadão e habilitado ao consumo dos bens sociais, apenas os

participação e de redistribuição. A diferença da experiência brasileira em relação aos países já a salvo delas, pelo menos por algum tempo, era uma diferença formidável: enquanto os outros países se viram face a face com cada uma afastada no tempo, no Brasil as três se apresentaram simultaneamente”(SANTOS, 2006, p. 19).

⁴¹ “O populismo foi, sem dúvida, manipulação das massas, mas a manipulação nunca foi absoluta. Se o fosse, estaríamos obrigados a aceitar a visão liberal elitista que, em última instância, vê no populismo uma espécie de aberração da história alimentada pela emocionalidade das massas e pela falta de princípios dos líderes” (WEFFORT, 1978, p. 63).

membros da sociedade que se encontravam ocupados em atividades laborais reconhecidas pela lei (SANTOS, 1979, p. 75).

De fato, é uma noção de justiça social⁴² que emerge de uma necessidade nacional, com a atividade laboral ligada e em função de cumprir os desígnios modernizantes e atender os interesses da “nação”. Colocado em outros termos, a concepção de Estado social nascente, incorpora as carências populares na perspectiva em que se enquadrem dentro das exigências do projeto nacional desenvolvimentista (RIBEIRIO et al, 1996).

Desta forma, pode-se afirmar que a emergência das classes populares no cenário político e o próprio desenvolvimento e pertinência do regime populista⁴³, na condução política do país, estariam intimamente relacionadas com a “incapacidade manifestada pelas classes médias e pelos setores industriais em substituir a oligarquia nas funções do Estado” (WEFFORT 1978, p. 63).

De tal maneira, divergente do período anterior, a partir de 1930, nenhuma das classes sociais consegue objetivar novas bases de poder e dominação política exclusiva frente ao Estado, o qual assume o papel de agente principal e caminho institucional exclusivo para o alcance dos objetivos dos atores em cena (WEFFORT, 1978; FERNANDES, 1998; MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004).

Conseqüentemente, como colocado por Draibe (2004), à medida que o governo central passou a atender com políticas públicas diversas, os vários setores sociais e econômicos dentro da sociedade brasileira, e atuar como mediador dos conflitos classistas, todo este desdobramento permitiu erguer uma autonomia e poder sobre as classes sociais, envolvendo a atuação do governo central de sentido universalista e nacionalista.

Diante disso, a estrutura política montada pelo Estado desenvolvimentista brasileiro, a partir de 1930, esvaziou o âmbito local⁴⁴ de o antigo poder e influência política que possuía no passado. Passando a centralizar progressivamente ao nível federal de governo quase todas as funções administrativas, fiscais e de planejamento público, tornando-o o principal agente político e social em cena (DRAIBE, 2004).

⁴²Não surpreende, portanto, a conclusão em que chega Melo (1999, p. 17) ao dizer que as características mais importantes das políticas públicas durante todo populismo, é o de mecanismo institucional que permitiu a inclusão das massas em um baixo contexto de institucionalização liberal, constituídas como moeda de troca e barganha política, avaliadas mais pela sua capacidade de integração do que como suporte público capaz de reduzir as iniquidades sociais.

⁴³ Santos (2006, p. 21) observa, que devido a isso é comum a leitura do período getulista como a “fonte original das patologias”, que acompanha o Brasil moderno, mas foi através do getulismo que para a maioria da população os direitos sociais foram retirado dos “cárceres liberais e distribuído pelas fábricas e ruas”.

⁴⁴ Momento simbólico que marca essa passagem política em favor da centralização do governo, foi à cremação das bandeiras estaduais abolidas pela nova constituição em 1937.

Especificamente falando do plano urbano, o inédito quadro político, institucional, social e axiológico, inaugurado em 1930, conduz a uma nova montagem e centralidade das cidades brasileiras na fase de acumulação capitalista em que ingressavam. Tacitamente, suscitam novas formas de organização da vida cotidiana da população nacional, agora cada vez mais urbana e influenciada pelas vicissitudes da industrialização, gerando renovado conjunto de ideias, relações de poder e ações do Estado na produção de políticas habitacionais.

Para tanto, as ideias, pensamentos e discursos urbanos que dominaram as décadas precedentes são profundamente alterados. A cidade embelezada e exuberante perde espaço para as cidades eficientes e funcionais ao desenvolvimento econômico; os ideários científicos e técnicos substituem o embelezamento e a higienização como paradigmas do pensamento urbano neste período (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004; BONDUKI, 2011).

De modo mais abrangente, as novas funções e características do planejamento urbano apresentadas por Villaça (2004), deixam explícito as concepções intelectuais que deram embasamento as discussões e ações no interior das cidades. Para Villaça (2004, p. 204), 1930 é o ponto inicial de uma nova propensão do planejamento urbano e que se alonga até os anos de 1990. Abarca o tempo dos planos de bases científicas e técnicas avançadas, os quais se bastam por estas peculiaridades, não sendo dedicada a operacionalizações e aplicação no espaço urbano, “sua verdade bastaria”.

Ainda de acordo com os argumentos do autor, este longo período de 1930-90 pode ser esquadrihado em mais três fases: do urbanismo e dos planos diretores (1930-65), dos superplanos (1965-71) e dos planos sem mapas (1971-1992).

Contudo, essas três fases do planejamento não se diferem quanto ao seu caráter puramente ideológico e dissimulador da realidade, com planos elaborados para escamotear os conflitos e atender interesses dominantes urbanos. Assim que o agravamento das questões urbanas prospera, o Estado e as elites respondem com planos diretores; planos que não são mais cumpridos, que vão se transformar em planos discursos, que se preocupam mais em esconder do que resolver problemas urbanos (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004).

A função de simulacro da realidade urbana cumprida pelo planejamento urbano, escondendo e dissimulando as propostas e desejos dos mais abastados sobre o perímetro das cidades, encontra sua justificativa no crescimento e importância das classes populares no arranjo político, dificultando o transplante determinista das propostas e desejos das elites nos espaços das cidades (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004).

Cabe ainda salientar, que “planejamento” e “planos urbanísticos” são ideias e conceitos, uma vez mais, transplantados e adaptados à nossa realidade. A “*cityplanning*” e o “*comprehensive planning*” vieram dos países anglo-saxões e ostentavam conotações de ordem, racionalidade e eficiência (VILLAÇA, 2004).

Descreve Ribeiro (et al, 1996, p. 68) que no Brasil este modelo foi caracterizado por interpretar o meio urbano como problema do desenvolvimento econômico e assim passível de intervenções racionais, administração eficiente, tratando e eliminando os focos dos males urbanos que deveriam ser enfrentados como elementos da política desenvolvimentista.

A difusão de termos como “caos urbano” e “crise das cidades” (MARICATO, 2000) passou a ser associado ao avanço desordenado e sem planejamento dos espaços urbanizados. Portanto, técnicas e métodos de planejamento bem definidos seriam indispensáveis e única solução desses problemas (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004).

Tais ideias visavam ocultar as verdadeiras origens dos problemas das cidades, os quais estariam diretamente relacionados ao uso, abuso e dominação exercida pelas classes dominantes sobre os espaços. Com isso, facilitava-se a dominação e por essa razão, os planos eram feitos para não serem executados, para encher as gavetas dos administradores públicos e justificar a dominação e os desejos dos mais abastados sobre as cidades (VILLAÇA, 2004).

Porém, positivamente, nota-se a necessária consideração deste novo ator social na cena política nacional. A saber, as novas interações e ações das classes populares em busca de satisfação de suas demandas, emprego, alimentação, habitação, transporte entre outros, colocaram-na ao lado das oligarquias rurais e da incipiente “burguesia” nacional como atores sociais relevantes na luta pelos serviços e benefícios urbanos proveniente do Estado.

Apesar de introduzida em uma batalha caracterizada por uma enorme assimetria de poder, em 1930, as classes assalariadas e pobres entraram em definitivo nos cálculos políticos do país. Entre 1946 a 1964, dinamizado pelos tempos de brisas democráticas, testemunha-se uma intensa mobilização social e discussões, abarcando inúmeros setores da sociedade civil, em torno das grandes reformas sociais de base que a população carecia (MARICATO, 2001).

As questões urbanas vão compor parte destas manifestações populares e demandas pelas reformas sociais de base, principalmente na luta pela melhoria das condições de habitabilidade. Nesta batalha pela moradia digna, por exemplo, em Belo Horizonte foi surgindo comitês Pró-Melhoramento e as Uniões de Defesa Coletiva, formados por grupos de

moradores de vilas e favelas que representavam e defendiam os interesses dos bairros periféricos⁴⁵.

No Rio de Janeiro, em virtude da aproximação entre favela e política nos anos 1950, garante Mattos (2007, p. 32-33), levou a criação de instituições para atuar nos espaços degradados. Destaca a Cruzada São Sebastião (1955) que urbanizou favelas e ergueu o conjunto habitacional “Cruzada” e o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas. Ademais, vale registrar o Primeiro Congresso dos Favelados do Rio de Janeiro e a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal, os dois, por sinal, realizados em 1957.

O intenso envolvimento social e a expectativa da construção de uma nova direção política, emancipadora, democrática e atenta às necessidades sociais, em 1963, atingem o seu auge na esfera urbana com a realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (RIBEIRO, 1997; MARICATO, 2001).

Nesta ocasião, alguns setores organizados da sociedade civil⁴⁶, comandados por arquitetos, intelectuais, entre outros profissionais e pessoas militantes da questão urbana, lançaram a primeira proposta de reforma urbana do país. De traços democráticos e modernos, reivindicava principalmente a gestão democrática das cidades e o controle efetivo da propriedade da terra (RIBEIRO, 1997; MARICATO, 1997a, 2001, 2002).

Já em relação às ações desenvolvidas pelo Estado no período populista, tanto as intervenções urbanas, quanto as políticas de habitação – além de seletivas e segregadoras, atendendo mais aos imperativos do crescimento econômico e, sobretudo, do capital imobiliário – serviram também aos propósitos de inculcar nos trabalhadores, um modo de vida burguês e uma cultura submissa, coerente com as expectativas e necessidades do capitalismo industrial.

No entanto, é forçoso admitir que, pela primeira vez na história nacional, os governantes assumiam a responsabilidade de minorar os problemas que cercavam a habitação popular. Com a República Populista, passou a ser consenso entre inúmeros segmentos sociais que o problema da habitação necessitava de um tratamento tenaz por parte do Estado, tendo em vista que pela via mercadológica, não haveria solução viável. (BONDUKI, 2011).

⁴⁵ FJP (1997, p. 163).

⁴⁶ Segundo Maricato (2000, p. 144) poucos setores da sociedade participaram desta moderna e democrática proposta de reforma urbana lançada no Congresso da IAB (Instituto dos Arquitetos Brasileiros); e assim como “as demais propostas de reformas de base elaboradas pela sociedade, no período, teve o destino dado pela solução da equação representada pelas forças que disputavam a condução do futuro do país”.

O clima favorável ao perfil keynesiano de Estado pelo mundo e a pressão dos alugueiros, na reprodução da força de trabalho, contribuíram para a intervenção estatal na produção de moradias (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011).

Os problemas de salubridade foram deixados em segundo plano e fatores diretamente envolvidos com o projeto nacional desenvolvimentista assumem como prioridades. Nestas condições, a habitação cumpriu dois papéis no regime populista: primeiramente, como bem social básico para a reprodução dos trabalhadores e, por isso, indispensável às estratégias da industrialização nacional e em segundo, como elemento simbólico e ideológico na formação da moral do novo perfil do “trabalhador-padrão” requerido pelo capital (BONDUKI, 2011).

Como diz Bonduki (2011, p. 84) a habitação individual, além de assegurar a ordem e a estabilidade macropolítica, foi considerada fundamento da constituição moral da sociedade⁴⁷ e do bom trabalhador, afinado com a moral católica, conservadora e burguesa.

Constrói-se uma utopia, na qual os operários reproduzem o modo de vida pequeno burguês, mantendo a ordem capitalista e sendo atendidos por um Estado protetor e por entidades assistenciais, capazes de garantir um futuro seguro para todos (BONDUKI, 2011, p. 95).

Ao mesmo tempo, o direito de o trabalhador ter uma habitação transfigurou-se em discursos ideológicos do governo federal, no sentido de exaltar as conquistas alcançadas pelo regime político, como sinônimo da valorização do esforço e luta dos trabalhadores na construção do país e como garantia de que a política social do Estado estava trazendo benefícios tangíveis e importantes para o povo brasileiro (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011).

Sendo assim, a vida nos cortiços e nas casas coletivas foi condenada como abertas aos maus hábitos, marginalidades e desordens públicas. Em contrapartida, a casa própria e unifamiliar, foram valorizadas como local auspicioso para o desenvolvimento das qualidades inerentes a vida familiar, e importante na cunhagem dos trabalhadores nos moldes cristãos e burgueses, difundidos, sobretudo, pela Igreja e o Estado (BONDUKI, 2011).

Destarte, alternativas para o barateamento⁴⁸ das unidades habitacionais foram pensadas por técnicos do governo, na intenção de criar as possibilidades necessárias para os

⁴⁷ Roberto DaMatta (1997), em sua obra “A casa e a rua”, apresenta a interpretação simbólica da relação intrincada que cerca o universo da “Casa” no Brasil. Para DaMatta, a “Casa” ultrapassaria sua condição pragmática de espaço físico de alojamento para se tornar uma categoria sociológica, capaz de nos fornecer uma leitura da nossa cultura e da nossa própria sociedade. “A nossa casa” seria para nós locais das relações harmoniosas, tranquilas, seguras, austeras. Já o espaço da rua representaria o lar da promiscuidade, dos bandidos, dos páreas.

trabalhadores adquirirem seus imóveis. Como o aumento salarial era um fator impensado na fase inicial da acumulação capitalista vivenciada no Brasil, a ação abertamente valorizada foi à ocupação da periferia, suprimindo a carência habitacional pelo modelo: loteamento periférico, casa própria e autoconstrução pelos trabalhadores (MARICATO, 1997b; MAUTNER, 2004; BONDUKI, 2011).

Por este caminho, não só os processos sociais, políticos e econômicos levaram grande parte da população brasileira habitar as periferias abandonadas, distantes e sem condições estruturais mínimas para formar uma moradia digna, relaciona-se a isso, um importante artilheiro ideológico (MARICATO, 2000; BONDUKI, 2011).

Maricato (1997b, p. 37) aborda o fato de que o loteamento irregular na periferia ou a invasão de terras de maneira clandestina e o auto empreendimento, feito pelas próprias famílias, foi à única solução encontrada para o provimento de alojamento para as massas de imigrantes que se aglomeravam nos principais centros do desenvolvimento do capital industrial no país.

No entanto, a distância até os locais de trabalho ocasionou uma pronta relutância por parte das famílias carentes em povoar os limites das cidades. A solução generalizada passou pela substituição do transporte de bondes pelo os ônibus coletivos (MARICATO, 1997b; CALDEIRA, 2003; BONDUKI, 2011).

Este modelo de produção autônomo de unidades habitacionais pelos trabalhadores nas periferias, amarrado com a estruturação de um sistema amplo de transporte coletivo, autorizou o crescimento horizontal, indiscriminado e desordenado das grandes cidades, estimulando a produção de problemas urbanos e sociais de grande envergadura, gerados pelo aumento da exclusão e a ausência de políticas sociais nestes locais.

Em todo Brasil, pôde-se observar, principalmente durante as décadas de 1940-50, o início da construção de longas e largas avenidas em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, entre outras, ligando pontos distantes das periferias ao centro comercial e industrial destas cidades.

As cidades brasileiras, nas décadas de 1940-60, experimentam uma ocupação mais incisiva dos seus espaços, principalmente em suas periferias. No entanto, como já indicado acima, os investimentos públicos estavam voltados para o aprimoramento do sistema viário e

⁴⁸ Bonduki (2011, p. 89) cita como principais tentativas de barateamento das moradias: “racionalização e simplificação dos sistemas construtivos, redução do padrão dos acabamentos e dos pés direitos, mudanças do código de obras, standardização das unidades, normatização dos materiais, combate à especulação imobiliária e viabilização do acesso à periferia.”

da infraestrutura urbana, excluindo os empreendimentos e serviços públicos de consumo coletivo (RIBEIRO et al, 1996; MARICATO, 1997b)

Como ilustração do fenômeno vale citar o caso de Belo Horizonte. Observa-se que a cidade nos anos 1940 consolida sua posição de centro comercial, industrial e financeiro do Estado de Minas Gerais. A implementação da cidade Industrial em Contagem e o complexo arquitetônico e de lazer da Pampulha sinalizam neste sentido.

Os investimentos no setor viário são constantes, ligando o centro às diversas áreas da cidade; os prédios comerciais e residências alteram o visual do centro da cidade e passam a incorporar os símbolos da modernidade das principais metrópoles do mundo. Enquadrando seus moradores mais abastados em uma nova forma do bem viver e morar, surgida com a proliferação dos prédios habitacionais no centro da cidade, enquanto são reservadas regiões limítrofes no vetor norte e oeste para ocupação dos trabalhadores e classes desfavorecidas⁴⁹.

O negócio da terra alimentado pela especulação imobiliária começava a gerar dividendos para alguns e escassez de moradias para a coletividade. E para tanto, contava diretamente com o suporte do Estado (MARICATO, 2006).⁵⁰ Em outras palavras, as intervenções estatais de melhorias nos meio urbanos concentravam-se em locais específicos do espaço urbano, agregando valor em perímetros privilegiados dentro das cidades.

Segundo alguns estudiosos, a abertura de grandes vias e avenidas nas décadas de 1950-70 pode ser considerada mais obras imobiliárias do que propriamente viárias; favorecendo com o seu trajeto a valorização de áreas das cidades estratégicas aos interesses do capital imobiliário (MARICATO, 2000; CALDEIRA, 2003). Reduzindo assim a oferta e o acesso de grande parcela da população à habitação bem localizada e em espaços urbanizados; criando variações simbólicas e monetárias entre os ambientes das cidades.

Como apontado por Maricato (2001, p. 82) a invasão de terras e a autoconstrução são, portanto, as formas alternativas de acesso habitacional que fazem parte da estrutura de provisão regular de moradias no Brasil; apesar de ilegal é institucional, ademais, funcional para economia, reduzindo os custos de reprodução do proletariado, também funcional ao mercado imobiliário privado e para orientação da aplicação dos investimentos públicos guiados “pela lógica da extração concentrada e privatista da renda fundiária”.

Deste modo, a funesta solução da autoconstrução nas franjas das cidades da casa própria dos trabalhadores, concretizou o sonho antigo das elites governamentais e sociais de expulsar do círculo central e mais valorizado das cidades, os trabalhadores pobres

⁴⁹ FJP, p. 152-154.

⁵⁰Posfácio: Davis (2006)

(MARICATO, 2001). Porém, desencadeou o profundo e constante processo de favelização e segregação residencial nas grandes cidades, gerando problemas e vulnerabilidades sociais e urbanas extremas e insolúveis até os dias atuais.

Analisando especificamente a produção pelo Estado brasileiro de unidades habitacionais, três políticas públicas principalmente são destacadas na literatura neste lapso de 1930 a 1964: o IAPI (Institutos de Aposentadorias e Pensões); a Lei do Inquilinato; e, a Fundação Casa Popular (FCP). De fato, embora utilizadas como propaganda e palanque político para o discurso ideológico do Estado desenvolvimentista, as referidas políticas alcançaram limitado impacto na melhoria das condições habitacionais das classes necessitadas e no déficit habitacional que se avolumava (MARICATO, 1997a; BONDUKI, 2011).

O IAPI, que atuou no cenário nacional entre 1937 a 1964, foi a primeira experiência brasileira de construção de moradias e em 27 anos chegou a financiar a construção de 140 mil delas, sendo que a grande porcentagem foram destinadas para o aluguel (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011).

Entre os anos de 1933 até 1938 foram inventados seis IAPIs: IAPM (Marítimos); IAPB (Bancários); IAPC (Comerciários), IAPI (Industriários); IAPETEC (Condutores de Veículos e Empregados de Empresas Petrolíferas); IAPE (Estivadores) (BONDUKI, 2011). O financiamento para a construção dos condomínios e prédios foi sustentado pelo setor previdenciário, o qual passou a contar com recursos significativos a partir das normas legislativas, que regulamentaram as atividades no mercado formal de trabalho nos espaços urbanos (BONDUKI, 2011).

A intenção primeira dos IAPIs era o de proporcionar as categorias funcionais, que representavam auxílio hospitalar, consultas médicas e aposentadorias; a construção de moradia aparecia de forma esporádica e fragmentada entre as principais atividades destas instituições (BONDUKI, 2011). Apesar de desde 1930, os recursos previdenciários poderem ser revestidos para a viabilização de programas e políticas habitacionais⁵¹, foi só em 1937, através de diretrizes legais que foram criadas as condições para que ações voltadas exclusivamente para a questão habitacional fossem conectadas as funções dos IAPIs (COHN, 1981; BONDUKI, 2011).

Conforme argumentado por Cohn (1981), os fundos previdenciários ampliados serviram, também, de importante fonte de recursos para alavancar o desenvolvimento de

⁵¹ Segundo Bonduki (2011, p. 103) “a possibilidade de esses recursos serem revertidos em programas de habitação social veio com a Revolução de 1930, graças ao artigo segundo do decreto 19.469 de 17/12/30.”

complexos industriais e financiar empreendimentos de infraestrutura e dar pujança as instituições econômicas.

É interessante destacar que, além de subsidiar a expansão da política desenvolvimentista, os IPAs alimentaram os fisiologismos do populismo brasileiro. Inicialmente, pelo seu caráter corporativo (BONDUKI, 2011), o que pode ser considerado uma experiência empírica das teorias da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979).

Isto é, o acesso aos direitos sociais, neste caso a moradia, estava inexoravelmente vinculado ao pertencimento e contribuição a uma “corporação de ofício” e não ao status de cidadão, e como tal, habilitado aos benefícios sociais. Ademais, não raro, estudiosos do tema (BONDUKI, 2011; SAMPAIO, 1993) sublinham as práticas clientelísticas e de favores pessoais que dominavam a escolha das obras, os beneficiários dos programas e a apropriação dos recursos.

Já no início dos anos 1940, precisamente em 1942, Vargas instituiu a Lei do Inquilinato, medida polêmica, a qual redundou no congelamento dos preços dos aluguéis. Se em um primeiro momento a lei desonerou o bolso do trabalhador dos reajustes abusivos, ao longo prazo, desestimulou a produção de novas habitações de aluguel, potencializando a crise de falta de moradias e provocando uma série de despejos⁵² (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011).

Por fim, durante este período de 1930 a 1964, a última atitude estatal no campo habitacional iniciou-se em 1946, com a criação da Fundação Casa Popular (FCP). É apontada pelos pesquisadores como um grande fracasso, tendo em perspectiva os limitados valores alcançados em 18 anos em que esteve em vigor. Produziu apenas 143 conjuntos habitacionais, contemplando aproximadamente pouco mais de 18.000 novas unidades (BONDUKI, 2011; MARICATO, 1997b).

A FCP de acordo com Bonduki (2011, p. 115), foi o primeiro órgão governamental com a função precípua de criar saídas para a questão da habitação social. Ainda segundo o estudo do autor, uma análise mais atenta em relação à FCP revelará as contradições patentes do populismo nacional e os gargalos construídos pelos jogos de interesses contraditórios, que agiam no setor habitacional e que, de maneira geral, desmantelou a política. Relegando ao período militar, desse modo, a orquestração de um sistema nacional de habitação social (o BNH).

⁵² Bonduki (2011, p. 82) chama nossa atenção para a consequência inesperada desta lei, que acabou levando a uma maior difusão da pequena propriedade entre os trabalhadores e classes médias.

Nota-se que as políticas e programas públicos, voltados para o intuito de apaziguar os problemas habitacionais dos setores mais carentes, de fato, alcançaram resultados limitados no combate ao problema. Financiando e institucionalizando o processo de periferização. O que mostrou, por um lado, as debilidades do Estado em tratar e propor soluções para a questão e por outro, deixou clarividente as intenções mercadológicas e capitalistas das ações públicas no campo habitacional.

Em suma, apoiado ao exposto até agora, é possível cogitar que a questão urbana no Brasil, mais precisamente a área de habitação social, são fatos e eventos empíricos que corroboraram o que dizem Pierson (et al, 2002), ao afirmarem que as instituições e organizações combinam-se e se cruzam para construir não somente as políticas de governo, mas, também, estratégias e alianças de grupos de interesses e intelectuais públicos.

O golpe militar de 1964, talvez seja o evento histórico que deixa mais robusta esta assertiva. As raízes da quartelada encontram-se já em meados da década de 1950, quando o clima sociopolítico nacional veio a se tornar mais tenso, devido ao acirramento dos atritos entre capital e trabalho e o aumento da pressão popular por amplas conquistas cidadãs.

Os grandes eventos de passeatas, piquetes, comícios⁵³ e greves que tomavam as ruas, além do esgotamento da fórmula política, econômica e institucional do populismo, incapaz de propor novas saídas para a crise, pintou um quadro aterrorizante aos olhos das elites industriais, conservadores de direita e classe média. Com o alicerce formado pela legitimidade fornecida por estes setores da sociedade, formou-se a aliança político-militar que tomou o poder em defesa dos interesses classistas destes mesmos estratos sociais.

Como observado por Cruz e Martins (1984, p. 16), existia a consciência entre os golpistas que o seu o êxito dependia do encorajado de uma base de apoio social mais ampla e heterogênea possível. Na prática, congregou-se uma complexa coalizão formada por todas as facções das classes dominantes, “do rural ao urbano, dos profissionais liberais a pequena burguesia”.

Além disso, vale complementar, segundo Maranhão (1981, p. 268-269), que os militares não foram cooptados pelas elites e sim faziam parte dela. Desde 1945, os seus poderes influenciavam nas ações do executivo, cumprindo, em alguns momentos, papel de

⁵³ O estopim do golpe pode ser considerado o grande comício organizado por Brizola e Goulart, na Central do Brasil no Rio de Janeiro em 13 de março de 1964, onde os políticos citados anunciavam ao grande público a realização das reformas de base anteriormente prometidas e a convocatória de um plebiscito para discussão de uma nova carta constituinte. No senso comum da esquerda o golpe foi deflagrado pelos inimigos do povo, do trabalhismo e da nacionalização das riquezas do país.

elite política, como aconteceu em todo mandado de Kubistchek e em outros, reorientando as instituições nacionais, como no período de 1961-63 no mandado do governo Goulart.

2.3 1964 – 1988: ditadura militar, desenvolvimentismo e exclusão residencial

Junto com o fechamento do Estado democrático, em 1964 surgiu uma nova conjuntura política, a qual trouxe impactos de grande relevância para história institucional do país. O modelo do Estado interventor-desenvolvimentista, inventando no período populista, contudo, permaneceu basicamente o mesmo.

O duro golpe atingiu mais diretamente o tecido institucional que se constituía, debilitando os movimentos sociais, as CGTs e o trabalhismo em ascensão, os setores sociais e partidos de esquerda, que dentro de um perfil democratizante, vinham se tornando fortes e atuantes na luta pela nacionalização das riquezas do país, em favor da ampliação dos direitos dos trabalhadores e pelas reformas sociais de base, inclusive a rural e urbana. (MARICATO, 2001).

Com a abrupta alteração do ambiente político, a participação, a reivindicação popular e os atores sociais em cena foram sufocados pela repressão política. Ao contrário, os interesses do capital industrial e da oligarquia foram preservados, na verdade, alavancados. De modo geral, o modelo político-institucional, instalado em 1930, tendo como principais eixos a busca pela modernidade industrial e a centralização administrativa, aprofundou-se a partir de 1964.

O desenvolvimento inclusivo, baseado no fordismo, colocava as questões sociais na garupa do desenvolvimento econômico, seja pelo aumento real dos salários, seja pelas garantias e suportes oferecidos pelo Estado (RIBEIRO et al, 1996). Como aconteceu no tempo precedente, a administração assumida pela junta militar submeteu as políticas públicas à lógica da acumulação, beneficiando e promovendo o crescimento e expansão dos complexos industriais (MELO, 1999).

Lançando mão das ideias formulada por Melo (1999, p. 19-23), pode-se sintetizar como características contextuais preponderantes do regime militar e das políticas públicas no Brasil, a submissão à lógica da acumulação, o reformismo conservador e a expansão dos grandes complexos industriais e empresarias de provimento de bens e serviços.

A meta preponderante continuava perseguindo a superação dos gargalos apresentado no contexto nacional ao desenvolvimento do capital industrial. Enfim, o caráter sempre burocrático privatista, centralizado, excludente e ineficaz, não deixou de perpassar as

características das ações sociais do Estado brasileiro também no lapso da ditadura militar (MELO, 1999, p. 19).

A centralização política e administrativa, outro traço forte do Estado desenvolvimentista e que vinha se estendendo ao longo dos anos, recrudescer no despotismo militar (ARRETCHE, 2000). A gestão centralizada das políticas públicas é estruturada, primeiro, por meio da captação e redirecionamento dos principais recursos fiscais para as mãos do governo central, e em segundo, pela capacitação técnica e administrativa dos órgãos federais.

A união formada entre a capacidade financeira e a capacitação técnica, viabilizou uma constante inovação e formulação de políticas econômicas e sociais por parte do governo federal, muito superior a qualquer outro nível governamental, tornando-se a instituição máxima na prestação e gestão de políticas públicas (DRAIBE, 2004; ARRETCHE, 2000).⁵⁴

No que tange o contexto urbano, as décadas de 1960-80 registram o ápice do processo de urbanização no Brasil, tendo em vista que o território nacional, pela primeira vez em sua história, seria habitado predominantemente por moradores urbanos⁵⁵ do que rurais. Na década de 1960, 44,7% do contingente populacional eram urbanos; em 1970, este número aproximou-se dos 55%; e na década de 1980, atinge 67,6% da população total de 119 milhões de pessoas (IBGE, 2003). Este processo é corroborado pela criação, no início da década de 1970, por vontade do governo federal, das primeiras nove Regiões Metropolitanas no Brasil.

No campo das ideias, o predomínio do tecnocratismo e do desenvolvimentismo no pensamento urbano é ainda maior, com as cidades encaradas, cada vez mais, como extensão e a serviço do nacional desenvolvimentismo (RIBEIRO et al, 1996).

Ironicamente, Maricato (2000, pp. 138-140) argumenta que foi na fase do governo dos militares, que o planejamento mais se desenvolveu no país, sobretudo, no meio urbano. E foi justamente neste lapso histórico, que as cidades cresceram de forma mais desorientada e produziram maior grau de segregação residencial e déficit habitacional.

Neste período, Villaça (2004) comenta o surgimento dos Super Planos⁵⁶ (1965-71) e o começo da fase dos Planos sem Mapa⁵⁷ (1971-92). Como assinalado para o período populista,

⁵⁴ Arretche (2000, p. 26), nota de rodapé nº 3.

⁵⁵ Neste ponto é importante esclarecer que o predomínio urbano registrado nas últimas décadas do século XX é referente à contagem geral dos habitantes brasileiros, o “boom urbano” nacional concentra-se fortemente nas regiões do desenvolvimento industrial e econômico mais pujante do país. Todavia, várias regiões do país ainda permaneciam amplamente rurais.

⁵⁶ Trata-se, grosso modo, de peças da tecnocracia e de escritórios especializados em planejamento. Eram planos complexos e abrangentes, mas descolados da realidade e da administração pública como um todo (VILLAÇA, 2004, pp. 211-216).

ressalta-se como principal utilidade do planejamento urbano no despotismo militar, não sua função instrumental de orientar as soluções para os problemas urbanos e habitacionais, mas como embuste das reais contradições e motor do caos urbano e habitacional vivenciado pelas camadas inferiores da sociedade (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004).

Grandes planos, financiados e estimulados pelo governo central, foram forjados por empresas e escritórios pouco engajados e distantes da realidade da população carente. Por esta forma, sua eficácia deve ser medida, fundamentalmente, pela via ideológica de camuflar os problemas e os interesses das classes dominantes sobre o espaço e não efetivamente como ferramenta de planejamento e aplicação de soluções para os problemas reais das cidades (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004).

Na mesma direção, criaram-se inumeráveis órgãos municipais e federais de planejamento urbano. Entre outros, merece destacar no âmbito federal o Serfhou (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), órgão responsável pela elaboração dos primeiros planos urbanísticos (MARICATO, 2001; VILLAÇA, 2004); e a PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), que possuía como objetivos principais desenvolver áreas como transporte, habitação, integração e desenvolvimento regional (SOUZA, 2004).

O depoimento fornecido por Souza (2004, p. 119-121), uma das idealizadoras do PNDU, previsto no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), é revelador neste sentido:

Imaginávamos, erroneamente, que o crescimento urbano desmensurado que conhecíamos carecia de um controle e que o sistema de planejamento poderia exercer esse papel regulador. [...] Claro está que vivíamos a síndrome do planejamento! [...] inspirávamos claramente na Europa. Sob a influência francesa, imaginávamos a combinação entre planejamento territorial e planos diretores.

Já sobre as ações diretas do Estado, na oferta de políticas habitacionais, é correto afirmar que foi na hegemonia do totalitarismo à frente da política nacional, que foi criado, em 1964, a mais importante política de desenvolvimento urbano e de habitação social no país, o BNH (Banco Nacional de Habitação) e o SNH (Sistema Nacional de Habitação).

Como discutido por Arretche (2000, p. 79), apesar das ações empreendidas não ter trazido soluções para o problema habitacional dos pobres e a redução do déficit habitacional como um todo, naquele momento, surgiu um conjunto articulado de políticas habitacionais com uma estrutura institucional coerente, mobilizando recursos e índices de construção de

⁵⁷ Designa o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou, apresentando precisamente apenas objetivos, diretrizes louváveis e bem intencionadas, eliminando as discórdias e ocultando os conflitos; assim dispensa a pompa dos Super Planos com grande quantidade de mapas e dados estatísticos (VILLAÇA, 2004, p. 221).

moradia sem registros na história nacional. Aproximadamente 3,2 milhões de moradias foram financiadas até 1991.

A criação do SNH e do BNH contou para sua fundação e desenvolvimento, com os recursos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos). A partir de 1967, contou também com os recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). O modelo de gestão caracterizava-se pela forte centralização das funções no âmbito do governo federal.

A gestão do FGTS; a formulação e o desenho dos programas habitacionais; as modalidades de financiamento; as decisões quanto à distribuição dos recursos; e as formas de distribuição e comercialização das unidades, eram todas atribuições exclusivas do BNH (ARRETCHE, 2000, p. 80).

Como já é sabido, o BNH, nos anos 1970, tornou-se a principal fonte de financiamento para a classe média. E o que ele mais financiou foram apartamentos em prédios recém-construídos. Segundo Caldeira (2003), a facilidade encontrada pela classe média paulistana em financiar apartamentos, acabou alterando a sua própria cultura de valorização das casas, para uma ocupação massiva em prédios de apartamentos em toda parte da cidade.

Em São Paulo, 80,8% dos prédios residenciais foram financiados pelo BNH (1977-1982). A classe média conseguia empréstimos baratos subsidiados pelo governo e as camadas pobres, raramente alcançavam as exigências do BNH. Apenas 6,4 dos recursos do SFH foram utilizados para beneficiar famílias com renda menor que 3,5 salários (ARRETCHE, 2000; CALDEIRA, 2003).

Assim sendo, o SFH e o BNH causaram fortes mudanças no mercado imobiliário, formado anteriormente por incorporadores relativamente pequenos e por famílias que construíam autonomamente suas moradias. Estimulou a criação das cidades e de várias empresas de incorporação imobiliária, que tomavam dinheiro emprestado do SFH, construíam os edifícios e vendiam os apartamentos pelo financiamento do BNH (ARRETCHE, 2000; MARICATO, 2000; CALDEIRA, 2003).

No Rio de Janeiro, o total de incorporadores imobiliários existentes no final de 1980, 60%, começou na década de 1970 (CALDEIRA, 2003). Desta forma, o BNH desempenhou papel fundamental na promoção do desenvolvimento do setor imobiliário no país e na construção das cidades.

Todavia, o fato a ser destacado é que a lógica da apropriação privada, ou dizendo de outra forma, a lógica que visa o lucro primordialmente, perpassou também as ações políticas na área habitacional no período militar. O SFH e BNH são exemplos importantes e significativos, da perversão promovida pelas políticas públicas habitacionais.

Seguindo a linha das políticas sociais, os interesses da reprodução das relações capitalistas foram considerados mais importantes e lucrativos, seja do ponto de vista financeiro ou político, do que as necessidades de superar o déficit habitacional das camadas populares, produzido pelo processo excludente de urbanização e industrialização (CALDEIRA, 2003; MAUTNER, 2004; SANTOS, 2005).

Ao fim e ao cabo, mais uma vez pouco se avançou, na prática, em relação à demanda habitacional para as camadas historicamente mais vulneráveis. Como nos revela Santos (2005):

O discurso da criação do BNH dava-o como instrumento de melhoria das condições de moradia dos habitantes urbanos. Na verdade, esse banco tornou-se, em primeiro lugar, o banco da cidade, a instituição financeira estatal destinada a preparar as cidades para melhor exercer seu papel na fase do capital monopolista que estava sendo implantado (Santos, 2005, p. 123).

Problemas do regime político e da própria política setorial, em um contexto de forte pressão inflacionária, resultaram na extinção do BNH, em 1986, e no dismantelamento de suas funções e de sua estrutura burocrática (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 2000).

Foi com essa roupagem e nestas condições, portanto, que se desdobrou a produção de políticas sociais e habitacionais no Brasil e se deu o fenômeno urbano nas cidades brasileiras.

Chega-se a inferência lógica, que neste padrão, com a maior parte dos esforços e recursos estatais exclusivamente revertidos para os imperativos da acumulação capitalista. Assim, como o profundo impacto socioeconômico produzido pelo enquadramento do país ao desenvolvimentismo industrial, conjuntamente com a debilidade do sistema de proteção social, erguido desde 1930, determinou a reprodução histórica de uma dinâmica de urbanização fortemente marcada pela territorialização de espaços intramunicipais, caracterizadas pela extrema miserabilidade e vulnerabilidades sociais vividas pelos seus habitantes.

Um dos reflexos mais claros desta situação são as condições de habitabilidade das classes populares. Ou seja, o alto déficit habitacional, predominantemente concentrado na camada social de menor ingresso econômico, está intimamente relacionado com os sistemas políticos que regeram o Estado Nacional da década de 1930 até finais dos anos 1980, permitindo o avanço do capitalismo e da industrialização, porém, sem distribuição.

Parece claro que a miserabilidade urbana e o esgotamento atual das grandes cidades do país, não foram causas únicas e exclusivas do crescimento demográfico, da urbanização acelerada e desordenada, soma-se a isso, a adoção do modelo do Estado desenvolvimentista

(MARICATO, 2006)⁵⁸ ea especulação imobiliária intensificada no ritmo do crescimento urbano e econômico do país.

De acordo com Ribeiro (1997, p. 273), as causas das disparidades sociais assentada nas nossas cidades provêm de dois processos: “a exploração da força de trabalho e a espoliação urbana”. Esta última, resultado da incompletude dos serviços de consumo coletivo, como por exemplo, moradia e acesso a terra, produtos substanciais para reprodução dos trabalhadores pobres.

Segundo Santos (2005, p. 122), a urbanização brasileira foi uma “urbanização corporativa”, que se impôs sobre a vida urbana como um todo, por conseguinte, originou “cidades corporativas”. As cidades seriam corporativas não apenas devido às facilidades e as viabilidades que forneceram para ação e desenvolvimento das empresas e instituições econômicas, mas, sobretudo, pelo fato de que o essencial dos recursos, benefícios e serviços públicos, foram direcionados para satisfazer as necessidades das organizações hegemônicas, restando para o grosso populacional as migalhas (SANTOS, 2005).

As palavras do autor deixam isso mais evidenciado quando diz que:

A ideologia do desenvolvimento, que tanto apreciamos nos anos 1950 e, sobretudo, a ideologia do crescimento reinante desde fins dos anos 1960 ajudam a criar o que podemos chamar de metrópole corporativa, muito mais preocupada com a eliminação das já mencionadas deseconomias urbanas do que com a produção de serviços sociais e com o bem estar coletivo (SANTOS, 2005, p. 122).

Em suma, a reconstrução histórica realizada desde 1930, até o final do governo dos militares, permite neste ponto alinhar algumas regularidades que caracterizam este longo período histórico, indicando diretamente as principais heranças institucionais fomentadas pelo Estado brasileiro, na oferta e gestão das políticas habitacionais.

Basicamente, merece ser destacado o caráter altamente centralizado em que se constituíram os sistemas de oferta e gestão de políticas habitacionais, com os municípios no papel de meros executores das políticas habitacionais, mas receptáculos dos problemas e pressões sociais; o perfil autoritário e antidemocrático, excluindo por completo a participação e as demandas populares na constituição das políticas; e, por fim, a baixa efetividade na solução dos problemas habitacionais da população mais carente, com as políticas voltadas mais para a dinamização da economia e da indústria da construção do que no atendimento das carências habitacionais.

⁵⁸Posfácio: Davis (2006).

Contudo, ao final dos anos 1970, inicia-se mais fortemente a reação contra as tendências alicerçadas desde o final do século XIX. As causas do fim da ditadura, a democratização do país e a aprovação da nova Constituição Federal em 1988, possuem, uma vez mais, na crise econômica, um dos pontos fundamentais, confirmando as proposições da teoria institucionalista.

A falência econômica mundial, dos anos 1970-80, gerando internamente recessão e inflação galopante, fragilizou a capacitação de ofertar políticas e a legitimidade do poder do governo dos militares. O que acabou formando uma crise política a partir de uma crise econômica (FERNANDES, 1998). Os militares, no desdobrar da década de 1970, perdem os recursos financeiros e institucionais acumulados desde 1964, levando ao enfraquecimento da capacidade do governo central formular, ofertar e gerenciar políticas públicas (ARRETCHE, 2000).

Entretanto, os motores da mudança, as reivindicações e lutas congregadas e contempladas em torno da Constituinte de 1988, possuem raízes mais profundas e tenazes na condição social e nas lutas políticas travadas pelo povo brasileiro.

Encontra conexão causal no abismo absurdo, existente entre as demandas e carências sociais e o alheamento das classes populares nos processos políticos; nas condutas de um Estado repressivo e centralizado; nas discrepâncias entre a qualidade de vida dos ricos e dos favelados e entre regiões e localidades do país. Tudo isso, provocou, como pontua Fernandes (1998, p. 212), “um divórcio entre o Estado e o resto da população”.

Na visão de Ribeiro (et al, 1996, p. 67), ao final dos anos 1970 começa a delinear uma nova conjuntura teórica política, produto da falência do nacional desenvolvimentismo, das tensões sociais geradas pelas lutas sociais em torno dos benefícios estatais e a emergência da questão social no campo do pensamento político.

É verdade afirmar que durante todo o tempo dos militares no poder, diversos setores da sociedade civil estavam mobilizados e articulados em torno das associações civis de bairro, movimentos sociais, intelectuais e igreja católica. A ideia de reforma urbana, por exemplo, desde 1963, permaneceu ativa e na cartilha reivindicativa dos movimentos sociais urbanos. Movimentos os quais, desde 1963, partiam da garantia do direito à moradia como um dos pilares centrais da reforma urbana.

Portanto, mesmo em meio à repressão ditatorial, avanços significativos foram conseguidos no campo habitacional. No ano de 1975, a Igreja Católica, representada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), publica o documento: “Uso do Solo e Ação Pastoral”. O seu conteúdo incluía críticas ao aumento da especulação imobiliária e

reivindicação da função social da propriedade. Um pouco mais adiante no tempo, em 1979, o congresso aprova a lei 6.766, estabelecendo parâmetros para o parcelamento e uso do solo e tornando crime o “promotor de loteamentos ilegais”. (MARICATO, 2001, p. 98-99).

No ano de 1983, o governo militar envia ao Congresso Nacional o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano (PL 775/1983). Segundo Maricato (2001, p. 99), tem-se aí, o início da saga do Estatuto da Cidade. Também não poderia deixar de ser ressaltada a criação, em janeiro de 1985, do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), responsável pela cunhagem do capítulo da reforma urbana, na Constituição de 1988. Compensa, ainda, registrar a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, também em 1985.

Em 1970 e 1980, ainda sobre a ditadura, emerge uma mobilização popular mais intensa e ativa. É desencadeado um vigoroso movimento de politização das classes populares, promovendo uma grande mobilização popular, emergindo uma série de movimentos sociais urbanos, associações civis e comunitárias, voltadas para a reivindicação de condições urbanas e bens públicos.

Por esta via, eclodiu o que foi denominado como os “novos movimentos sociais”, acompanhado pelo reordenamento de um vigoroso movimento sindical “autêntico”, além da estruturação de novos partidos políticos e da atuação intensificada da Igreja Católica (MENICUCCI et al, 2010).

Mormente as populações urbanas, tradicionalmente marginalizadas e excluídas dos benefícios sociais, manifestavam-se e pressionavam as forças políticas, trazendo à luz a dívida social aprofundada no período militar e ocultada por várias décadas pelo Estado brasileiro, reivindicando a ampliação e alargamento dos direitos sociais e da cidadania (VILLAÇA, 2004).

Esta nova contingência de pressão social sobre o Estado, pela busca de direitos sociais universais, alterou a balança do poder e permeou todo o processo de negociação da redemocratização e será contemplado na nova Constituição Federal, outorgada em 1988 (MENICUCCI et al, 2010).

Segundo afirma Gohn (2011, p. 54-55), a década de 1980 altera abruptamente o cenário da participação e dos movimentos sociais no Brasil, efetivando conquistas importantes, principalmente no campo democrático. Como a constituição de uma arena democrática dentro da sociedade civil, tradicionalmente excluída da vida política do país. Vitória alcançada via movimentos populares e sociais pluriclassistas, como de mulheres, negros e meio ambiente; líderes das novas centrais sindicais, por novos partidos

oposicionistas ou claramente de esquerda, que conseguem eleger, já no início da década de 1980, prefeitos para cidades importantes do país.

Somam-se ainda, neste movimento, as entidades profissionais comprometidas com a democratização, ONGs e associações. Neste cenário, viabilizou-se uma maior mobilização e pressão direta sobre o Estado, no intuito de encaminhar e influir a composição da agenda política com as demandas sociais.

Sendo assim, o ciclo de mobilização social, dos anos 1970-80, coloca a emergência de novos atores coletivos, novas articulações e redes movimentalistas, organizadas e atuantes na luta por direitos em diversos campos das políticas sociais, urbanas e habitacionais. Uma nova conjuntura política, econômica e social, surge a partir de 1988, trazendo a perspectiva de superação das heranças trazidas do nacional desenvolvimentismo. A perspectiva é que com a democracia, as questões sociais tornem-se, pela primeira vez na história, o objetivo central das ações sociais do Estado.

3 INFLEXÕES CONSTITUCIONAIS E NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS DA GESTÃO E OFERTA DE POLÍTICAS HABITACIONAIS PÓS 1988

No decorrer das décadas de 1980-90 acontece a consolidação das tendências desenvolvimentistas, urbanas e industrializantes, surgidas e alimentadas desde os anos de 1930. Paralelamente, começam a despontar novos padrões da urbanização brasileira (MARICATO, 2001). Ou seja, no contexto geral, um alto índice de urbanização é atingido no país, principalmente nas regiões sul e sudeste. As regiões metropolitanas constituem os sistemas centrais de desenvolvimento e crescimento do capitalismo nacional, passando a abrigar contingentes cada vez maiores de moradores nos principais centros do país (SANTOS, 2005).

A industrialização, como a economia nacional, obtém certo grau de maturidade, contando com uma produção variada de serviços e produtos, com relações econômicas mais dinâmicas e complexas, relativamente mais próximas dos padrões internacionais (SANTOS, 2005).

Todavia, embora mantido o crescimento maior do que o restante do país, o ritmo do crescimento das regiões metropolitanas e dos grandes municípios é desacelerado. Passa-se a registrar o aumento mais significativo das cidades de médio porte, aqueles cujo índice populacional gira entre 100 a 500 mil habitantes, contabilizando uma expansão demográfica considerável de 4,8%, em contrapartida dos grandes centros metropolitanos, com o crescimento registrado em 1,3%, nos anos 1980 e 1990 (MARICATO, 2001, p. 25).

Também nas décadas finais do século XX, tornam-se flagrantes as consequências ruins da “espoliação urbana” (RIBEIRO, 1997) e da “urbanização corporativa” (SANTOS, 2005), vigorosas e avidamente empregadas nos anos anteriores.

A sequência aflitiva de tragédias urbanas, enchentes, desmoronamentos de barracos, soterramento de pessoas e a deflagração da violência e do tráfico de drogas nas grandes cidades, são os indicadores que retratam o quadro social desastroso gerado no processo de construção do capitalismo associado ao desenvolvimento urbano (MARICATO, 2001).

Como ficou evidenciado no capítulo anterior, contudo, não foi por falta de planejamento e políticas públicas habitacionais, que chegamos ao encontro da “tragédia urbana brasileira” (MARICATO, 2001; VILLAÇA, 2004; BONDUKI, 2011).

Contou diretamente com a atuação do poder público, o qual tem sido, até os últimos anos, muito ineficaz e tendencioso, tanto no aspecto do planejamento urbano, no sentido da organização e regulação do espaço e da terra, quanto no combate à especulação imobiliária,

na produção de novas moradias para a população de baixa renda e nas ações de melhorias de suas condições de habitabilidades e sociais (MARICATO, 1997b; MAUTNER, 2004).

Simultaneamente, esse processo gerou padrões urbanísticos diferenciados, reflexo direto das desigualdades socioeconômicas entre os cidadãos. Formando cidades e metrópoles, onde as diferenças sociais, culturais e econômicas entre seus habitantes, ficaram evidenciadas e estruturadas por meio da permanência e separação dos mais pobres, em áreas segregadas e dos mais abastados, em locais simbolicamente mais valorizados (CALDEIRA, 2003; ANDRADE, 2004; MAUTNER, 2004).

Em função da análise realizada sobre os desdobramentos históricos da construção das cidades e do processo de urbanização no Brasil, ainda no capítulo anterior, torna-se viável sustentar a assertiva em face da dicotomia que perfaz as cidades brasileiras, as quais vêm abrigando e combinando, desde as suas origens, movimentos de legalidade e ilegalidade, segregação e exclusão (MAUTNER, 2004; VILLAÇA, 2004; BONDUKI, 2011).

Esta história urbana acarretou, nitidamente, a “territorialização da miséria”. De acordo com os dados do IBGE, no ano de 2003, 32,9% da população urbana habitava apenas 11 metrópoles, perímetro onde se encontravam também 82,1% das residências, localizadas em favelas ou assentamentos precários (MARICATO, 2006⁵⁹). Há e é perceptível aos olhos, nas décadas finais do século XX, multidões de indivíduos aglomerados em porções de terras homogêneas pela pobreza e pela precariedade nas condições de vida e habitabilidade, como jamais na história do Brasil (MARICATO, 2001, 2000).

Em suma, como percebe Mautner (2004, p. 253-254), à periferia, local socialmente segregado, onde moram os pobres, foco dos principais problemas sociais vivenciados no país, é, antes de tudo, um fato social, político e econômico, gerado pela sociedade e o Estado brasileiro, no desenrolar dos anos de construção do capital industrial; um processo histórico e social de produção do espaço urbano regido pela lógica do lucro financeiro, da exceção da cidadania e pelo abandono do poder público.

Os cortiços, cabeças de porco, casas coletivas, e contemporaneamente, as favelas e assentamentos precários são de fato, desde o final do século XIX, os espaços funcionais da reprodução social e da sobrevivência dos excluídos do desenvolvimento econômico nacional (MARICATO, 1997b; BONDUKI, 2011). Apenas ganharam contornos mais dramáticos, a partir da crise econômica dos anos 1970, dos fatores impostos pela globalização e pelo neoliberalismo no tratamento da gestão pública.

⁵⁹Posfácio: DAVIS (2006, p.209-224)

A precarização social, sucedida nas duas últimas décadas do século XX, pode ser asseverada não apenas pelos estudos e registros teóricos, por meio dos dados estatísticos esta condição se torna mais clara, ou seja, enquanto a população do Brasil crescia a 1,9% ao ano, entre 1980 a 1990, e 1,6%, entre 1991 a 2000, a população favelada no país cresceu, respectivamente, 7,65% e 4,18%, no período assinalado (MARICATO, 2006⁶⁰).

Há que se considerar ainda, de acordo com Maricato (2001, p. 25), o fato de que as localidades e municípios periféricos das metrópoles aumentaram mais do que os núcleos centrais, o que indicaria também um aumento considerável nos lócus da pobreza; aponta que, dentre as doze maiores regiões metropolitanas brasileiras, os municípios centrais cresceram em média 3,1%, entre 1991 e 1996, enquanto os municípios circundantes 14, 7%.

Neste sentido, pode parecer contraditório, mas embora os vinte anos finais do século XX apresentem esta realidade transbordante de crises sociais, econômicas, políticas e urbanas, as décadas de 1980 e 1990 são lastreadas por uma renovada sensação de esperanças e perspectivas, quanto à ampliação de direitos sociais, equidade na distribuição dos benefícios públicos e, por conseguinte, acesso à cidade formal e bem estruturada aos segregados e excluídos do desenvolvimento do país.

A década de 1980 traz em seu bojo, mais precisamente o ano de 1988, a mudança na trajetória política e institucional brasileira. Determinará uma nova ruptura, agora com os padrões político-institucionais que vigoraram e se institucionalizaram ao longo do século XX, especificamente entre 1930-1964, na República Populista, e entre 1964-88, durante a exceção do Estado de Direito na ditadura militar.

Os anos de 1980 (como também toda década de 1970), no Brasil, podem ser caracterizados pela profusão e mobilização de antigos e novos atores sociopolíticos, que ao longo dessa década, mobilizaram-se em torno das demandas sociais e urbanas acumuladas durante todo o século XX, desvelando a “constituição autônoma do tecido da sociedade civilbrasileira” (BRASIL, 2011, p. 107).

A veemente articulação sócio-política da sociedade brasileira transformou em grande espaço de luta política, a Assembleia Nacional Constituinte, abrindo possibilidades de encaminhamento e incorporação de emendas populares, assim como, a composição de atores sociais nas discussões das comissões, perfazendo, desta forma, “um perfil inclusivo do sistema político-institucional” (BRASIL, 2011, p. 108).

Como esclarecido por Brasil (2011, p. 109):

⁶⁰Posfácio: DAVIS (2006, p. 209-224)

Essa janela favorece a vocalização de agendas societárias e a ação coletiva, bem como o trânsito de projetos societários - voltados para o alargamento de direitos sociais e reconfigurações institucionais de cunho democratizante - para os domínios institucionais. Os atores coletivos em cena apropriaram-se dessa janela de oportunidades e apresentaram emendas constitucionais, voltadas para as diversas áreas setoriais de políticas (como na área urbana) e para temas transversais, resultando no viés descentralizante, democratizante e de ampliação de direitos sociais, que se evidencia na CF-88. Isto requer, posteriormente, especialmente no caso das políticas públicas, a cunhagem de instrumentos legais para a regulamentação dos dispositivos constitucionais.

Nestes termos, o modelo de Estado formado pela ideologia desenvolvimentista, centralizado e antidemocrático, é abandonado no sentido de permitir que um padrão de funcionamento mais descentralizado, democrático e atento as questões sociais possa emergir. A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inflige, deste modo, ao menos no plano formal e normativo, importante momento de inflexão e posterior abertura de possibilidades de reordenamento das questões sociais e políticas no Brasil.

O novo panorama político inaugurado pela CF/1988 e as perspectivas abertas pelo seu texto permitiu que, ao decorrer dos anos pós 1988, fossem concretizados avanços em diversas dimensões, erigindo inovações institucionais, transformando as bases de funcionamento do Estado brasileiro, em função de viabilizar mudanças político-institucionais para adequar a administração pública ao novo contexto de ações, planejamento e gestão das políticas públicas.

Desta forma, a Constituição de 1988 promoveu mudanças significativas, em como a administração pública deverá atuar no provimento e no atendimento das demandas sociais dos brasileiros. Surgem novos contornos, marcos e premissas que passam a reordenar a oferta de políticas sociais e urbanas, construindo assim novos parâmetros e perspectivas para a gestão, planejamento público e ações do Estado brasileiro (BRASIL; CARNEIRO e TEIXEIRA 2010).

Apoiado no artigo de Brasil et al (2010, p. 137-138), pode-se afirmar que a Constituição de 1988 promoveu três linhas principais de mudanças, traduzindo-se em avanços capazes de alterar as balizas das políticas públicas, sobretudo, no plano municipal, tendo impacto direto na questão urbana. O primeiro deles seria a ampliação dos direitos sociais. Os quais, a partir de 1988, ganham no texto constitucional aspectos universais e inalienáveis.

A segunda relevante alteração constitucional, diz respeito aos processos de descentralização política e fiscal, os quais reforçaram as obrigações do âmbito municipal com o planejamento, oferta e implementação de políticas sociais (BRASIL et al, 2010).

Uma das consequências deste movimento é o remanejamento das competências e atribuições na prestação de serviços públicos, diante da nova dinâmica de interações federativas constitucionalmente estabelecidas (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 2000, 2004). Os municípios surgem como principais agentes em cena, providos da condição de entes federados, com autonomia fiscal, legislativa e administrativa para planejar e gerir sua agenda governamental (COSTA, 2004).

Por fim, destaca-se a abertura democrática. Um importante desenlace que se sucede na história política recente do país, tem haver com a democratização do acesso popular as bases de funcionamento do Estado brasileiro, alargando a participação sociopolítica no planejamento e gestão da administração pública (BRASIL et al, 2010).

Arelado a esse movimento, durante toda a década de 1990, houve uma deflagração de canais participativos, preponderantemente, nos municípios. Pode-se acompanhar a criação contínua e multivariada de conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, planos diretores participativos e conferências. Mecanismos e instâncias pensadas para permitir o acesso, envolvimento e controle da sociedade no planejamento e gestão das ações do Estado. (GOHN, 2011; AVRITZER, 2011).

Esses arranjos participativos constituem parte indissociável do funcionamento atual do aparelho estatal. São constituídos e institucionalizados pelo Estado, por isso mantém uma continuidade e regularidade da participação dos cidadãos no funcionamento da administração pública, independente das preferências ideológicas no poder (CORTES, 2011).

Na visão de alguns estudiosos (AVRITZER, 2011; CORTES, 2011; GOHN, 2011), o desenho deliberativo assumido pelas instâncias atuais de participação indicam um distanciamento das formas tradicionais da democracia liberal, constituindo formas mais deliberativas de atuação popular nos trâmites dos governos.

A questão urbana, todavia, trilhou um caminho mais longo e acidentado até ver assegurada no texto da lei, às demandas e batalhas sociais travadas durante todo o século XX. É só a partir da primeira década do século XXI, que acontecem os principais avanços legais e normativos, tendo finalmente a regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição de Federal de 1988 (MARICATO, 2001).

Neste sentido, vale lembrar o que foi demonstrado no capítulo anterior, e pontuar novamente que à tematização e reivindicações das questões urbanas encontram seus precedentes nos anos 1960. Durante o período militar, até antes mesmo do final da década de 1970, a luta pela reforma urbana e pelo direito das cidades voltou a liderar a agenda dos

movimentos sociais urbanos, juntamente com o conjunto de protestos sociais que tomaram forma no contexto brasileiro.

Neste clima de intensa mobilização popular, as questões urbanas e as reivindicações habitacionais engrossam e fazem parte deste processo de manifestações da sociedade civil. Surgem os movimentos “contra carestia, movimento pela regularização dos loteamentos clandestinos, movimento de moradores de favelas por acesso a água, luz” e condições de habitabilidade (MARICATO, 2001, p. 98-99).

A luta pelo direito à moradia é superada pela luta ao direito da cidade, ou seja, juntamente com a habitação, amplia-se o escopo reivindicatório, incorporando bens de consumo urbano como transporte, saneamento, escolas, creches, posto de saúde, entre outros.

A formação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) exemplifica esta realidade. O MNRU foi criado em 1985, em meio os debates da Assembleia Nacional Constituinte, pela união de todas as numerosas lutas urbanas fragmentadas e que ganharam força na década de 1970 (Federação Nacional dos Arquitetos e dos Engenheiros, Instituto Polis, União Nacional dos Movimentos de Moradia, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Articulação Nacional do Solo Urbano, Movimento de Defesa do Favelado, entre outras) (MARICATO, 1997a, p. 310). E também contou com a soma de componentes da Igreja Católica de tendências claramente progressistas, setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos e pelos próprios militantes e lideranças dos movimentos urbanos (MARICATO, 2001; BRASIL 2011).

Coube ao MNRU⁶¹ a grande responsabilidade pela produção da proposta de lei referente à reforma urbana, para ser introduzida no texto constitucional de 1988 como Emenda Constitucional de Iniciativa Popular (assinada por mais de 130 mil eleitores); direcionada, mormente, para a regulação do uso da terra e a questão social da propriedade e da cidade e sua necessária gestão participativa (MARICATO, 1997a, 2001; MENICUCCI et al, 2010).

Em resumo, entre os principais objetivos do MNRU estava a perspectiva de construir um novo caminho para a reforma urbana, tendo como principais bases de reivindicações as demandas e orientações formadas, desde 1963, no primeiro Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana:

a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;

⁶¹ “O Regimento Interno da Constituição previa a possibilidade da apresentação de emenda popular subscrita, por, pelo menos 30.000 eleitores” (MARICATO, 1997a, p. 310).

- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) de política fundiária, que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos, que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana (RIBEIRO, 1997, p. 262).

De toda maneira, os alcances dos avanços constitucionais de 1988 em relação à consecução do capítulo da Reforma Urbana foram, de fato, bastante limitados. Assim, a vitória popular neste quesito não foi totalmente completa. Não poderia ser negligenciado da análise, no entanto, a promulgação dos artigos 182 e 183, instituindo, respectivamente, a função social da propriedade e das cidades e o usucapião, criando abertura para regularização de áreas irregulares. (MARICATO, 2001; BRASIL et al, 2010).

Atrelado a este fato, Maricato (2000) aponta como falhas deste processo produzido pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, o centramento de suas ações em conquistas e debates normativos e legalista. A introdução do Plano Diretor, por exemplo, é visto com ceticismo pela autora, devido ao fato de que, historicamente, quando o social apareceu no debate urbano o governo e as elites responderam com Planos Diretores; foi assim no período populista, na ditadura militar e agora na Constituição de 1988. Nas palavras da autora:

[...] ele cometeu o equívoco de centrar eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas (MARICATO, 2000, p. 143).

Além destes problemas, Maricato (2001, p. 107) identifica ademais, as dificuldades posteriores em determinar a função social da propriedade urbana, estando sua aplicação remetida à esfera municipal, dependente e vinculada pela criação e registro desta lei no Plano Diretor de cada município. O que torna a perspectiva de sua futura aprovação nas Câmaras Municipais e aplicação nos espaços das cidades, uma atividade laboriosa e recheada de interesses, tendo em vista as relações de poder que perpassam a “submissão de propriedades pertencentes a importantes figuras da política local à função social da propriedade registrada no Plano Diretor”.

Contudo, mesmo diante do fato de que os parâmetros constitucionais, referentes a questão urbana, não tenham contemplado de maneira homogênea todos as carências e lutas dinamizadas entres os anos de 1970 e 1980, a introdução, no texto constitucional de 1988, de

um capítulo dedicado às questões urbanas com pretensões de viabilizar as condições da sua reforma, não deve ser menosprezado.

Pode ser considerado o primeiro grande avanço normativo, na questão urbana e habitacional, em toda história política do país, gerando perspectivas e criando possibilidades para os avanços mais significativos dos anos posteriores. Sendo assim, após a promulgação da nova Constituição de 1988, forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), tendo como meta de fundação lutar pela regulamentação do capítulo da política urbana.

De maneira análoga, após a assinatura da nova Constituição Federal, o senador Pompeu de Souza elaborou um projeto de lei (PL 5.788/90) com a intenção de regulamentar os artigos 182 e 183, começando assim a difícil tramitação da Lei Estatuto da Cidade. Apesar de inúmeros seminários, debates e congressos fossem organizados com vistas a pressionar sua regulamentação, é só após 13 anos da promulgação da CF/1988 que a sociedade brasileira seria contemplada com a Lei 10.257/2001 (MARICATO, 2001).

Cabe ao FNRU o mérito de nunca ter deixado de exercer pressão sobre a aprovação do PL. O FNRU, seguindo uma trajetória que prioriza a luta por conquistas legais, deu destaque a dois projetos de lei em suas ações: o Estatuto da Cidade e o Fundo Nacional de Moradia Popular, PL, este apresentado por meio de iniciativa popular, em tramitação desde 1991 (Maricato, 2001, p. 101-102).

O longo trâmite entre a promulgação da Carta Constitucional e a regulamentação do seu capítulo urbano, reforça o argumento do novo institucionalismo, o qual diz que formas precedentes de organização políticas e institucionais impactam diretamente em um processo mais amplo de reformas, como o iniciado no Brasil a partir dos anos 1980. Desta maneira, percebe-se que os arranjos institucionais fundados nos anos de populismo e ditaduras amorteceram o ritmo e amplitude dos avanços indubitáveis, cobertos pela Constituição de 1988.

As forças reacionárias temiam a regulamentação mais efetiva em relação aos benefícios coletivos provenientes do uso particular das propriedades e das cidades. Outro duro golpe era sobre os incorporadores imobiliários, os imóveis ociosos e seus especuladores; mecanismos de controle urbanísticos e fundiários prometiam sanções legais sobre as construções e loteamentos devolutos, como IPTU progressivo no tempo, desapropriações e usucapião nas ocupações ilegais já de longo prazo.

Porém, deve-se admitir que de modo geral, e não apenas na esfera urbana, os ventos auspiciosos que sopraram em meados de 1970, até finais dos anos de 1980, propulsores de

renovadas expectativas, regidas pela ampliação das estruturas democráticas e da cobertura dos interesses sociais pelas ações estatais, foram novamente, arrefecidos.

Como no passado próximo, a inversão dos problemas sociais e urbanos perde terreno, em primeiro lugar, para as instituições financeiras e para a corrida em busca de adequação das estruturas nacionais ao mantra do capitalismo internacional. E em segundo, para as estruturas institucionais retrogradadas e seus grupos de poder organizados e ativos, a longo tempo na política nacional.

Nesta direção, reduzindo a multicausalidade envolvida sobre este tema, pode-se concluir que dois grandes desafios se colocam frente à efetivação da nossa primeira “Constituição Cidadã”. O primeiro deles trata-se, especificamente, do fato de que as mudanças e reformas propostas na Constituição de 1988 são acionadas tendo por base o arcabouço institucional precedente, marcado pelas características fortemente ligadas as práticas clientelistas, ao paternalismo, e pelas relações de poder e interesses que favorecem interesses privados em detrimento dos direitos coletivos.

Como pontuado por Gohn (2011, p. 55), a medida que os cidadãos conquistaram canais de participação sociopolíticos em assuntos relevantes dentro da administração pública, abre-se novas frentes de lutas e batalhas políticas. A difusão dessas novas práticas foi seguida por problemas, limites e as novas exigências advindas do novo ambiente econômico, social e político do país. No entanto, “várias destas dificuldades decorriam de problemas enraizados na própria cultura política nacional”, regida pelos valores do clientelismo e dos procedimentos políticos em favor de privilégios particulares, e na descrença e parcialidade das leis, “porque, usualmente, elas são aplicadas aos pobres e fracos como mecanismo punitivo”.

O segundo desafio à efetivação dos avanços da Constituição de 1988 é justamente em relação ao contexto mundial e nacional em que surge. Os ajustes econômicos dos anos 1990 levaram à total subordinação política-ideológica nacional, aos desígnios e orientações das instituições financeiras internacionais. Isto é, a Constituição de 1988 nasce em meio a uma grande crise econômica, vivenciada internamente e no momento em que o exercício dos Estados de Bem Estar Social estava sendo fortemente contestado, sob a orientação ideológica do neoliberalismo, sobretudo, nos países centrais⁶². Como consequência, as demandas populares perdem espaço para os ajustes estruturais no meio econômico e nos modos de produção.

⁶² Sobre as questões referentes às reformas do Estado ver: Osborne e Gaebler, 1995; Pereira e Spink, 1998; Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler, 2005.

Não pode deixar de ser ressaltado, neste ponto, o fato sustentado na literatura de que uma das principais causas da exacerbação da miserabilidade urbana brasileira, e dos empecilhos aos avanços constitucionais, está diretamente envolvida com a reestruturação da produção dos anos 1970-80, o que resultou, de forma geral, no aumento substantivo do desemprego e a destituição de direitos sociais, seguindo-se, assim, por toda década de 1990 (MARICATO, 2001, 2002; SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Todavia, as consequências dos ajustes⁶³ estruturais foram mundiais, como mostra Davis (2006). Na América Latina:

A pobreza cresceu extraordinários 50% somente na primeira metade da década de 1980 a 1986. A renda média da população economicamente ativa caiu 40% na Venezuela, 30% na Argentina e 21% no Brasil. [...] Por toda parte o FMI e o Banco Mundial, agindo como delegados dos grandes bancos e apoiados pelos governos de Regan e Bush ofereceram aos países pobres o mesmo cálice envenenado de desvalorização, privatização, remoção dos controles de importação e dos subsídios alimentares, obrigação de repor os gastos com saúde e educação e enxugamento impiedoso do setor público (DAVIS, 2006, p. 157-160).

Diante deste novo cenário internacional, no contexto nacional o movimento em direção à universalização dos direitos sociais básicos perde espaço e as políticas públicas orientam suas atuações pelos parâmetros do projeto neoliberal, cuja meta principal, por hora, era inserir, como costumeiro na história da nação, o Estado na competitividade da economia mundial globalizada (MELO e COSTA, 1995; SILVA et al, 2004).

Com isso, o Estado nacional brasileiro, durante a década de 1990, desencadeou sua reforma neoliberal, balizando seu formato dentro de um desenho ajustador da economia nacional à economia internacional, justificada pela ideologia dominante da modernidade globalizada, a qual preconiza que a atuação e a intervenção governamental no campo social sejam pontuais e restritas a ações focalizadas na extrema pobreza (MELO e COSTA, 1995).

Diante deste quadro, como não poderia ser diferente, o possível encontro da sociedade brasileira com o original Estado de Bem Estar Social, previsto na Constituição de 1988,

⁶³ Ao analisar de maneira crítica e incisiva este momento histórico, Davis (2006, p. 79) demonstra que este foi um fenômeno mundial. Destaca que o FMI como o “mau policial” e o Banco Mundial como o “policial bonzinho”, passaram a ter grande predominância na orientação dos parâmetros para a política econômica e urbana na grande maioria dos países do terceiro mundo. Coloca em relevo que de 1972 para 1988 os empréstimos fornecidos pelo Banco Mundial passaram de dez milhões para dois bilhões de dólares. Ademais, contribuíram para o financiamento até os anos de 1990 de 116 programas de urbanização de favelas ou oferta de lotes urbanizados em 55 países subdesenvolvidos; no entanto, denuncia que tudo isso não passou de uma gota em um mar de demandas e mazelas urbanas, contudo, autorizou principalmente ao Banco Mundial impor suas diretrizes e ortodoxia na condução das políticas urbanas dessas nações (DAVIS, 2006).

com ampliação dos direitos sociais rumo à universalização, na verdade, apresenta um quadro complexo e de difícil realização até os dias atuais.

Para Melo (1999, p. 21), a saturação da agenda governamental ocasionada não apenas pelo acúmulo das necessidades represadas nos anos de centralismo, mas também somada às novas demandas surgidas pela abertura política e o amplo espectro de reformas, acionadas pela nova elite dirigente, enfraquece a realização dos pressupostos constitucionais. No mais, deslocaria o eixo das questões das políticas públicas, mais uma vez, na direção da redefinição e reforma do papel do Estado, em detrimento das discussões da forma e do conteúdo das intervenções estatais.

Sobre as questões urbanas e habitacionais, nota-se que enquanto os problemas urbanos aumentavam, o seu espaço institucional e importância na agenda política nacional eram sensivelmente diminuídos (MARICATO, 2000). De acordo com Maricato (2001, p. 100), no final dos anos 1990, a exagerada subordinação do Estado brasileiro às diretrizes do FMI, suspendeu quase por completo os investimentos públicos em setores sociais e também no financiamento urbano e habitacional, exigindo maiores garantias aos empréstimos, deixando de fora do “mercado e até mesmo dos empréstimos públicos mais de 70% da população”.

De maneira geral, durante toda a década de 1990, as questões urbanas e habitacionais sofrem um enorme refluxo por parte do governo federal. De fato, pouco se avançou na direção de uma nova estruturação de um sistema nacional de políticas urbanas e habitacionais, nos governos da década de 1990. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, as questões urbanas e habitacionais não foram incorporadas na agenda de governo e nem no seu repertório de políticas públicas (ABRÚCIO, 2005).

É digno de nota, no entanto, que ao nível municipal, mesmo diante das dificuldades da regularização dos parâmetros constitucionais referentes à gestão e produção de políticas urbanas e habitacionais, uma vasta quantidade de municípios, sobretudo, os administrados por partidos de orientação progressistas e democráticos, promoveram avanços notáveis na promoção de programas de urbanização, regularização fundiária e emprego de novos instrumentos (como as ZEIS⁶⁴ no caso de Belo Horizonte e Recife). Além da produção de Planos Diretores e da criação de instâncias de participação popular, como conselhos de habitação e de políticas urbanas (BRASIL, 2011).

É então nesse cenário, de profunda crise social e econômica vivenciada dentro de todo território nacional, motivado, sobretudo, pelo crescimento do desemprego e a destituição de

⁶⁴ Zona Especial de Interesse Social

direitos sociais anteriormente conquistados (SILVA, et al, 2004), que em 2003, assume o Governo Lula. O qual, ao menos teoricamente, assumia o poder utilizando-se de um discurso que colocava em primeiro plano a necessidade de reverter prioridades, com destaque ao enfrentamento da fome e da pobreza generalizada no país.

Contudo, após os oito anos do governo Lula, mesmo sendo possível apontar avanços e esforços importantes, o abismo social no Brasil ainda é extremo. Ainda prevalece à ideologia política onde as bases do Estado intervencionista são questionadas e anacrônicas como modo de condução e administração pública. No entanto, no nosso caso, o que neste momento salta aos olhos, é a perene incompletude do Sistema de Proteção Social e o grande arcabouço de problemas sociais ainda existentes nas grandes cidades, como é o caso das questões habitacionais.

Todavia, deve ser sublinhado, que foi durante o governo do presidente Lula que as questões sociais são retomadas com mais vigor e preponderância na agenda de governo nacional. Destacam-se neste período, os avanços alcançados pela questão urbana e a habitação social, ocupando espaço e centralidade entre as prioridades do Estado Brasileiro, formando-se novas instituições e sistemas, o que na perspectiva do novo institucionalismo, constitui fator preponderante para construção de novos valores e canalização de ações, interesses e esforços em favorecimento de determinada meta.

3.1 Novos marcos regulatórios das políticas urbanas e habitacionais no Brasil

Vale registrar rapidamente que devido ao fim do BNH, experimenta-se um vazio institucional e político nos espaços de formulação e gestão de programas de desenvolvimento urbano e moradia social no Brasil. A estrutura institucional formada no período ditatorial passou por um desmanche, seguido do processo de transferência das suas atribuições entre distintos ministérios. Por conseguinte, os anos que se sucederam ficaram caracterizados pela instabilidade e dificuldade para eleger prioridades e rotinas de procedimentos, que permitissem uma nova estruturação do sistema de políticas de desenvolvimento urbano (ARRETCHE, 2000).

Em suma, o fechamento do BNH, a transferência de suas funções e a pulverização de sua burocracia em distintos órgãos, o elevado grau de instabilidade ministerial dos anos 1985-95 e o grau de desmantelamento da administração pública representaram um duro golpe para a manutenção e reestruturação das operações dos Sistemas Nacionais de Habitação e Saneamento (ARRETCHE, 2000, p. 87).

Segundo Arretche (2000, p. 109), e como adiantado nas páginas anteriores, ao final do período militar, em todos os Estados do país, existia algum tipo de companhia habitacional⁶⁵ e de saneamento. Com a debilidade financeira e institucional do governo central para coordenar o setor, alguns governos estaduais e municipais criaram estratégias diferenciadas, aproveitando da estrutura herdada e de recursos próprios para implementarem programas de desenvolvimento urbano, principalmente na área habitacional.

Todavia, até o ano de 2003, destaca-se a prevalência no âmbito federal⁶⁶ da incapacidade institucional de criar condições para a formulação de um novo sistema federal de habitação e políticas urbanas. A ausência de regulamentação do capítulo da política urbana, até 2001, também gerou problemas para os entes federados, sem referência e marcos de enquadramento das políticas urbanas e habitacionais e dos seus instrumentos (ARRETCHÉ, 2000). Os seus principais baluartes só são concretizados no início do século XXI, mediante uma ampla e intensa atuação e luta dos atores organizados, principalmente em torno do FNUR.

Concretizados logo no ano 2000, é importante mencionar dois avanços importantes. O primeiro deles é a introdução do direito a moradia como preceito constitucional, no artigo sexto da Constituição Federal de 1988, tornando-a direito de todos e dever do Estado de provê-la; “a emenda nº 26, de iniciativa do senador Mauro Miranda, foi aprovada sem objeção para compor o artigo sexto da Constituição”. O segundo, trata-se da aprovação do IPTU progressivo, o qual foi incluído em emenda constitucional nº 29, em setembro do ano 2000 (MARICATO, 2001, p. 102).

Todavia, os grandes avanços são acionados a partir de 2001. A aprovação da lei 10.257/2001, oficialmente conhecida como Estatuto da Cidade⁶⁷, representa a vitória de anos de lutas dos movimentos sociais e grupos organizados em favor da justiça urbana no Brasil.

Embora seja de bom grado alertar, que trata-se de um avanço puramente jurídico e normativo, no país onde a distância entre a lei e sua aplicabilidade empírica ainda é considerável, sua regulamentação aponta na direção da convergência social e política, em busca de uma nova concepção sobre as cidades e as políticas de desenvolvimento urbano. Criando expectativas relacionadas a rupturas mais radical com as tradições antidemocráticas e

⁶⁵ Principalmente na forma das COHABs (Companhia de Habitação), usadas durante o período militar como órgão de aplicação da política habitacional do governo central no período da ditadura.

⁶⁶ Em Arretche (2000, p. 93) é possível consultar em linhas gerais a orientação do governo FHC para a política urbana.

⁶⁷ O Apêndice A, nas páginas 171 e 172, traz um quadro resumido dos principais avanços regulamentados no Estatuto da Cidade.

excludentes do período nacional-desenvolvimentista, promovendo enfim, as condições para a reforma urbana.

Colocado de outro modo, ao menos no plano formal e normativo, apresenta a perspectiva de enfim incluir na cidade formal e valorizada, a parcela de segregados e excluídos dos benefícios da urbanização e desenvolvimento econômico do país. Incluindo em definitivo na agenda política nacional, questões como a habitação social e o déficit habitacional.

Para tanto, o Estatuto da Cidade resignificou e reordenou os parâmetros e diretrizes da gestão e do planejamento nos municípios, instrumentalizando as administrações locais na promoção de políticas e programas de desenvolvimento urbano (OLIVEIRA, 2001).

Para Queiroz (2001) por exemplo:

O Estatuto da Cidade [...] representa uma efetiva mudança na concepção da política urbanística neste país, onde em tempos de vicissitudes poderemos vislumbrar uma quebra das concepções misoneístas criadas pelos administradores públicos municipais em dois séculos de falhos gerenciamentos do urbanismo brasileiro (QUEIROZ, 2005, p. 2771).

Uma leitura mais geral sobre os principais pontos de avanço do Estatuto da Cidade, em termos de construção de novos marcos para a gestão das cidades e das políticas habitacionais, entre outros, destaca-se em primeiro plano, nas suas diretrizes mais gerais, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988. Nos quais encontram-se definidos, como meta da política urbana, ordenar e promover as funções sociais das propriedades e das cidades mediante algumas diretrizes como, entre outras de insofismável importância, a gestão democrática, a cooperação entre níveis de governo, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários e a ordenação e controle público sobre o solo e suas construções. Especificam, além do mais, as regras relativas a implementação do usucapião, permitindo a legalização e regularização de assentamentos considerados ilegais (BRASIL; OLIVEIRA, 2001).

No capítulo II da referida lei estão relacionados os principais instrumentos de orientação para as políticas urbanas. O Estatuto dedica grande esforço para delimitar conteúdos, que promovam a regulação e promoção do desenvolvimento urbano, mais diretamente voltados para o âmbito municipal.

Como pontuado por Oliveira (2001, p. 24), muitos dos instrumentos já eram conhecidos da administração pública nacional antes mesmo do Estatuto da Cidade, mas acabaram sendo pouco instrumentalizados na obtenção de práticas de planejamento e gestão

das cidades, muito em virtude dos desejos e interesses políticos e privados envolvidos neste campo. Todavia, admite que devido a situação atual das cidades é importante que se criem e lancem mão de todos os mecanismos, que deem conta deste enfrentamento político.

Sendo assim, devido a multiplicidade e particularidades existentes nos municípios brasileiros, uma seleção variada de instrumentos de política urbana compõe o capítulo II do Estatuto da Cidade, os quais valorizando a autonomia federativa dos entes municipais, podem ser selecionados e utilizados de acordo com as características e pormenores de cada localidade, pontencializando o desenvolvimento urbano, peculiar a cada cidade (OLIVEIRA, 2001; BRASIL, 2010).

Em bases mais gerais, estes instrumentos visam regulamentar os já previstos nos artigos 182 e 183, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida; e usucapião especial de imóvel urbano.

Contudo, a lei vai mais longe e ainda relaciona outras formas de gestão e regulação do espaço urbano, tendo destaque maior o direito de superfície; o direito de preempção (de preferência); a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança (BRASIL; OLIVEIRA, 2001). No entanto, a que se ressaltar que estes instrumentos dependem da necessária inclusão e aprovação no plano diretor de cada localidade.

Ainda sobre o capítulo II da lei 10.257/01, estão estabelecidos como instrumentos das políticas urbanas os planos nacionais, regionais e municipais de ordenação e desenvolvimento social e econômico; planos das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; e o planejamento municipal, na figura principal do plano diretor (BRASIL, 2001).

Vale neste ponto sublinhar o capítulo III do Estatuto da Cidade, dedicado exclusivamente ao Plano Diretor. A nova semântica proposta para o Plano Diretor, no Estatuto da Cidade, elimina suas características anteriores e garante o status de principal instrumento de gestão e planejamento municipal.

Traz como inovações a sua construção tendo por alicerce a participação de inumeráveis setores sociais, assim como na sua revisão. Também passa a ter maior contato e pertinência para a administração local, pois necessita da aprovação pelas Câmaras municipais e deve está atrelado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

Sumariamente Oliveira (2001) acentua que:

O Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no Município [...] O Plano Diretor, deixa de ser o plano de alguns para ser de todos, construído a partir da participação dos diferentes setores sociais, fazendo com que, coletivamente, ocorra a sua elaboração, implementação e sua natural e necessária revisão. (OILIVEIRA, 2001, p. 18).

Por fim, vale sublinhar os aspectos democráticos contidos no corpo da lei, sobretudo, no capítulo IV, o qual trata-se da gestão democrática das cidades. O Estatuto das Cidade, por meio deste capítulo, regulamenta uma antiga demanda dos movimentos sociais urbanos. Torna-se, desta forma, parte complementar no planejamento, na gestão e implementação de políticas urbanas, contar com a participação e controle do povo. No artigo 43 da lei, define-se como grantias da gestão democrática das cidades:

- 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 (BRASIL, 2001).

O artigo 44 define que a gestão orçamentária municipal deverá acontecer mediante “debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. No artigo 45 obriga as gestões de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, contar com a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

Pode ser notado, de acordo com Arretche (2000, p. 90), que a Constituição de 1988, não especifica claramente de quem é a responsabilidade de tratar diretamente da habitação e do saneamento, as atribuições neste campo estão distribuídas da seguinte forma:

Art. 21 (XX), diz que compete à União, entre outras atribuições, ‘instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano; [...]’

Art. 23 (IX), diz que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ‘promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico’; [...]’.

Art. 30 (V), atribui aos Municípios competência para ‘organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local [...]’

No Capítulo IV – Dos Municípios –, ao se referir às competências municipais, diz no art. 30 (VIII), que a estes cabe ‘promover, no que couber, adequado reordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano’.

Porém, percebe-se que os parâmetros assumidos pelo Estatuto da Cidade, centra nos municípios a responsabilidade de fazer o plano diretor participativo, criar espaços onde possam ser desenvolvidos a gestão democrática das cidades, aplicar os novos instrumentos urbanísticos, com vistas a superar problemas urbanos e habitacionais, entre outras prerrogativas.

O município é colocado, pela primeira vez, desde os anos 1930, no centro da formulação da sua política urbana, como responsável mais direto pelo desenvolvimento e justiça urbana. O rebatimento dos problemas no âmbito local é claro e justifica o protagonismo municipal na gestão das cidades. Todavia, este movimento é permeado de consequências, as quais serão mais tarde discutidas e analisadas. No momento, cabe registrar os demais avanços nos marcos das políticas urbanas e habitacionais nos anos 2000.

O ano de 2003, marca outro importante triunfo na luta pela reforma urbana, incluindo-a em definitivo na agenda política nacional, com a criação do Ministério das Cidades (Mcidas). Juntamente a esse fato, articula-se o vigoroso movimento das Conferências Municipais, que serão de suma importância para os avanços subsequentes, pela sua capacidade de influenciar e determinar os novos vetores de direcionamento das políticas e programas urbanos no país.

Pois, são estas conferências realizadas em 3.457 municípios brasileiros, que culminaram, em outubro de 2003, na Conferência Nacional, elegendo o Conselho das Cidades (Concidades) e estabelecendo os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano⁶⁸ (PNDU) (BRASIL, 2004a).

⁶⁸Os princípios da PNDU definidas na 1ª Conferência Nacional das Cidades foram: Direito a cidade; Moradia digna; Saneamento ambiental público; Transporte público; Função social da propriedade; Gestão democrática e controle social; Inclusão social e redução das desigualdades; Sustentabilidade financeira e sócio ambiental da política urbana; Combate a segregação urbana; Diversidade sócio espacial (PNDU, 2004). Em relação as diretrizes da PNDU foram definidas: Políticas Nacionais (formular, implementar e avaliar); Política urbana, social e desenvolvimento; Estrutura Institucional (implantar a estrutura institucional necessária para efetivação da política urbana); Participação social (promover a organização de entidades de participação); Políticas de desenvolvimento e capacitação técnico-institucional (implementar programas e ações de aperfeiçoamento tecnológico, capacitação profissional, adequação e modernização do aparato institucional e normativo); Diversidade urbana, regional e cultural (promover ações adequadas as condições ambientais e culturais das localidades); Políticas abrangentes e massivas (políticas de grande porte para enfrentar o déficit habitacional entre outros grandes desafios encontrados no cenário urbano); Redes de cidades mais equilibradas (cidades mais equilibradas do ponto de vista socioeconômico e da redução das desigualdades regionais) (PNDU, 2004). No que tange aos objetivos ficou acordado as seguintes metas: Redução do déficit habitacional; Acesso universal ao saneamento ambiental; Gestão integrada e sustentável da política de saneamento; Mobilidade urbana com segurança; Qualidade urbana ambiental; Planejamento e gestão territorial; Diversificação de agentes promotores e financeiros; Regulamentação e aplicação do Estatuto da Cidade; Democratização do acesso à informação; Geração de trabalho emprego e renda (PNDU, 2004, pp. 77-82).

A criação do Mcidades preenche o vazio institucional deixado pelo fim do BNH e assume a função de órgão burocrático, na coordenação das políticas urbanas e setoriais de habitação, mobilidade e saneamento, orientando e fortalecendo o papel dos municípios na prestação de intervenções urbanas.⁶⁹

Como prega o artigo 3, do capítulo I do Estatuto da Cidade, compete a União, legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, sobre normas para a cooperação entre a União e os outros entes da federação em relação à política urbana, definir diretrizes para o desenvolvimento urbano, como no caso da habitação social, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Desta maneira, a criação do Ministério das Cidades, promove as condições estruturais e institucionais para a remontagem de sistemas e programas nacionais de políticas de desenvolvimento urbano, mormente, no campo habitacional.

No que se refere ao ConCidades, pode se afirmar que assume atualmente a função de coordenação da participação popular nas políticas urbanas. Desse modo, realiza proposições sobre os rumos assumidos pelas políticas urbanas e habitacionais por meio de resoluções normativas⁷⁰; merece destacar, ademais, a mobilização das condições necessárias para o desenvolvimento da práxis democrática, por meio do fomento a implementação de conselhos e instituições participativas⁷¹, principalmente, aos níveis municipais.

Tendo em vista o que mais interessa a esta pesquisa, não poderia deixar de ser registrado e decantado, o lançamento, em 2004, pelo Ministério das Cidades, da Política Nacional de Habitação (PNH). A PNH parte de um diagnóstico apurado e detalhado sobre a problemática da habitação social no Brasil. O estudo revelou que em 2000, a necessidade quantitativa de novas residências era de 7,2 milhões de unidades (em 2005 já era de 7,9 milhões).

Deste número, 5,5 milhões encontravam-se localizadas em áreas urbanas; 88,2% do déficit habitacional urbano correspondia as famílias com renda até 5 salários mínimos; recrudescendo-se na camada populacional com ganhos que não ultrapassam os 2 salários

⁶⁹ Para uma visão completa das funções e história de formação do Mcidades consultar: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio> Ministério das Cidades. (2012).

⁷⁰ No Apêndice B, páginas 173 a 177, foram disponibilizadas algumas das resoluções mais importantes feitas pelo ConCidades de 2011 até 2011.

⁷¹ Neste caso, vale citar a Resolução nº 15, de 15 de junho de 2006 do ConCidades, que delibera sobre a criação pelos municípios e Estados, no prazo de seis meses após a promulgação da resolução, dos seus respectivos Conselhos. Conselho das Cidades. Recuperado em 5 de março, 2012, <http://www.cidades.gov.br/imagens/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-15-2006.pdf>.

mínimos; seria necessária a construção de 4,2 milhões de novas moradias para atender as necessidades deste público (GIMENEZ e CARDOSO, 2012).

A outra dimensão da questão abordada na PNH é a qualidade das moradias. Entre outros desafios, a ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental perfazem os mais urgentes. Estima-se que 10,2 milhões de moradias sofrem dessas mazelas; nos anos 2000, 32,1% dos domicílios urbanos tinham problemas de infraestrutura, deste número, 60,3% são casas de famílias que possuem rendas de no máximo 3 salários (GIMENEZ et al, 2012).

Sendo assim, os objetivos apregoados pela PNH são o de promover à inclusão das famílias mais carentes a cidade formal, por meio do acesso a moradia digna, bem localizada, estruturada e abastecida pelos serviços urbanos básicos. Aliás, isso é dado como fundamental para se atingir a meta de integração entre a PNH e a PNDU (BRASIL, 2004b).

A integração de assentamentos precários, a urbanização de vilas e favelas, regularização fundiária e a provisão de moradias, são os principais componentes que definem as linhas de atuação da PNH. A propósito, a implementação dos planos diretores municipais é considerada pela PNH⁷² fator primordial para o seu sucesso, pois poderia assegurar a função social das propriedades, ampliando o acesso da população mais carente a terra urbanizada e promover a “revisão da legislação urbanística e edilícia, o que poderia ampliar o mercado formal de provisão habitacional” (BRASIL, 2004b, p. 29).

Para finalizar a compilação dos novos marcos e parâmetros das políticas urbanas e habitacionais surgidos no Brasil, após os anos 2000, o último grande avanço erguido em favor da questão da habitação social é a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei 11.124/2005. Esta cria também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS).

O referido dispositivo legal prevê como objetivos principais: i) viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; iii) e, articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

⁷²A PNH ainda conta com uma série de instrumentos, através dos quais se tenta viabilizar a sua implementação, de maneira generalizada em todo país. Seriam eles o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab); sem contar o conjunto de elementos que definem as diretrizes, objetivos e princípios da PNH (BRASIL, 2004b, p. 29).

Estados e municípios que aderirem ao SNHIS deverão elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A construção do PLHIS municipal é uma das condicionalidades, para que os entes subnacionais tenham acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O interessante a ser notado na lei 11.124/2005 é o fator de amarrar a transferência de recursos para os entes federados, ao crivo de determinadas condicionalidades como: a adesão ao SNHIS, formulação e aprovação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e, constituição de Conselho Municipal.

O Concidade, por meio da Resolução⁷³nº 93, de 21 de outubro de 2010, corrobora estas diretrizes e propõem ao MCidades e ao CGFNHIS, que só repassem recursos de qualquer programa habitacional aos municípios e estados que tenham assinado a adesão ao SNHIS, aprovado PLHIS e instituído CGFNHIS.

O PLHIS configura-se, basicamente, como um documento no qual os municípios devem apresentar um retrato detalhado do setor habitacional, definindo um plano de ação que tenha como objetivo principal promover o acesso à moradia social, e apontando perspectivas e empecilhos para redução do problema da habitação social na localidade.

A partir destes marcos legais, portanto, as questões urbanas passam por mudanças profundas, dotando as políticas habitacionais de novos parâmetros e diretrizes. Projetando um novo sistema nacional de formulação e implementação de políticas urbanas e habitacionais, tendo nos municípios os principais agentes promotores deste processo.

Em suma, com a aprovação da Lei 10.257/01, a criação do Ministério das Cidades, a atuação firme da sociedade civil, representada pelo Conselho das Cidades, desencadeou um processo de profundas mudanças institucionais e jurídicas na condução da questão urbana pelo Estado, indicando a formação de um renovado posicionamento em relação aos problemas urbanos e habitacionais e a possibilidade do condicionamento de novos paradigmas de intervenção política (MENICUCCI et al, 2010).

A pretensão seria mais precisamente fomentar a engenharia de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas quanto ao acesso aos seus benefícios e funcionalidades; isto é, são diretrizes, leis e normativas que visam articular ações públicas e privadas no sentido de promover a inclusão sociaispacial dos mais pobres, o fortalecimento do direito à moradia e a superação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, através, sobretudo, da promoção

⁷³ Ministério das Cidades. (2010). Conselho das Cidades. Recuperado em 5 de março, 2012, de <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-93-2010.pdf>.

de reformas habitacionais, melhoria e legalização de assentamentos e acesso aos bens e serviços urbanos (BRASIL, 2004a).

Portanto, o que fica visível pelas discussões e análises desenvolvidas até o momento é que, a partir da Constituição de 1988, especificamente no início dos anos 2000, a questão urbana no Brasil, formalmente e institucionalmente, vem sofrendo importantes e significativas inflexões e avanços substantivos.

Testemunha-se o reconhecimento⁷⁴ pelo Estado, da dívida contraída e das consequências geradas pelas décadas de abandono e de políticas mal fadadas na área habitacional e urbana. Tacitamente, iniciam-se a construção de novos instrumentos e princípios institucionais e jurídicos capazes de viabilizar os objetivos e metas contidos nos planos e programas criados para reverter, contemporaneamente, o quadro generalizado de carências habitacionais.

Porém, em última análise, o debate é em torno das condições locais de efetivação destes avanços, pois é fato, que os municípios brasileiros após 1988 assumem um grande protagonismo no planejamento e oferta de políticas públicas de cunho social.

As diretrizes e instituições criadas no âmbito das políticas urbanas e habitacionais desde o ano de 2001, assim como os novos instrumentos de gestão e políticas habitacionais, institucionalizados nos últimos anos e discutidos neste capítulo III colocam os municípios como atores centrais e principais parceiros do governo federal, no provimento e gestão de políticas habitacionais.

Mesmo sendo correto afirmar que o governo federal, no período 2008-2011, aumentou sua atuação direta, lançando o programa Minha Casa Minha Vida, objetivando construir um milhão de moradias, com recursos estimados de 34 bilhões de reais (GIMENEZ et al, 2012). O Estatuto da Cidade, assim como a PNDU, a PNH e o SNHIS atestam isso ao aprofundar os esquemas de descentralização por meio dos instrumentos, que trazem em seus arcabouços, que acabam estabelecendo os municípios como principais agentes promotores do planejamento, gestão e execução das políticas urbanas e habitacionais.

Neste cenário, uma primeira estimativa que deve ser cumprida é a de que as prefeituras demonstrem capacitação técnica e institucional para assumir suas novas funções frente à gestão democrática das cidades e a oferta de políticas habitacionais. Neste ponto, alguns autores fazem apontamentos que indicam para os limites da execução otimizada dos

⁷⁴ Logo na introdução do texto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (2004, p.10-11) há o reconhecimento do Estado brasileiro das políticas tendenciosas e pouco efetivas mobilizadas ao longo do século XX no campo habitacional e do desenvolvimento urbano.

novos parâmetros, regras, metas e objetivos contidos no Estatuto da Cidade, nas PNDU, PNH e no SNHIS.

Brasil et al (2010) discutem o fato de que este novo reordenamento das políticas urbanas exige dos municípios, a construção e existência de bases de dados, informações e cadastros constantemente atualizados no nível local. Vinculado a isso, se faz necessária uma relativa capacidade de planejamento urbano. No entanto, a situação precária de grande número de municipalidades, em relação aos recursos financeiros e humanos, sugere sérias dificuldades na aplicação dos novos parâmetros e objetivos nas políticas urbanas.

Já Ribeiro (1997, p. 285) alerta para o perigo dos planos diretores e leis urbanas de regulação e uso do solo, que sejam avançadas social e institucionalmente, mas, incompetentes em relação à geração de práticas e ações concretas sobre os problemas que visam resolver. Este fato pode acarretar um arrefecimento da credibilidade destes instrumentos e impor altas barreiras ao surgimento de um novo modelo de gestão.

Do ponto de vista do novo institucionalismo histórico, o risco maior estaria na continuidade de um Estado caracterizado pela sua parcialidade, com excesso de capacidade regulatória e potência reduzida para a produção de ações pautadas na institucionalidade da cidadania e nos processos democráticos, como sucedeu nos anos antecedentes a CF/1988.

Na mesma direção, Maricato (2001, p. 103) destaca a vantagem do Estatuto da Cidade em comparação com as inúmeras leis e normativas urbanas, criadas anteriormente no país, o qual estaria na objetividade e simplicidade do documento, tratando de maneira direta e concisa os principais aspectos e mazelas no âmbito urbano.

Porém, a autora reforça a concepção de que o Estatuto da Cidade não traz garantias para sua efetiva aplicação, e seu conteúdo revelaria a mesma tendência de compor documentos com boas intenções sociais e políticas, mas que acabam não se transferindo ou se transfigurando em ações concretas para atendimento de carências no plano empírico (MARICATO, 2001).

Ainda de acordo com os pensamentos de Maricato (2001, p. 93), não se trata de desqualificar o aperfeiçoamento das diretrizes legais de regulação do solo e implementação de políticas habitacionais. Contudo, deve se atentar que não foi devido à ausência de legislação, que a periferia e as favelas se adensaram de forma tão espetacular no Brasil, e, que a história do desenvolvimento urbano no Brasil sempre adiou o enfrentamento da questão fundiária, o que na visão da autora, esconde a verdadeira causa dos problemas urbanos e habitacionais do país.

A partir de então, inicia-se outra batalha, agora para aplicar as leis e novas diretrizes na condução da resolução dos problemas urbanos e habitacionais. Como argumenta Maricato (2001, p. 102), o que representa outra coisa, a qual necessariamente é perpassada e dependente das relações de poder que definem a aplicação das diretrizes e leis constitucionais na realidade social do Brasil.

De acordo com Arretche (2000, p. 28), tomando uma posição em que os fatores estruturais do Estado ganham destaque como determinantes para a ampliação dos processos de descentralização, a possibilidade que os entes federados possuem para assumir a gestão de políticas sociais depende “diretamente da sua capacidade de gasto ou capacitação político-administrativa”.

Por isso Arretche (2007, p. 9) afirmará que para:

[...] a oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos [...] a existência, densidade e estabilidade no tempo de tais atributos institucionais tendem a produzir efeitos sobre a extensão e a qualidade dos programas habitacionais, já que afetam diretamente a capacidade dos governos territoriais para formulá-los e os implementar.

Neste significativo período de 10 anos de aprovação e institucionalização do Estatuto da Cidade, comemorado em 2011, penso que nada mais pertinente do que iniciar-se estudos que mostrem seus avanços e seus entraves, apontando as principais causas de seu sucesso ou óbices, ao longo desta década na esfera municipal.

Conseqüentemente, é o que especificamente se pretende nos próximos capítulos, levando em conta a influência das heranças político-institucionais herdadas dos anos do desenvolvimentismo, investigar a adequação dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) aos marcos das políticas habitacionais, tendo como parâmetros de avaliação a capacitação técnica e institucional destes entes municipais.

Tendo em vista as referências teóricas consultadas e estudadas até o momento, a hipótese que pode ser construída logo de saída é a de que grande número de municípios, devido suas debilidades técnicas, institucionais e financeiras, não conseguem interiorizar esses avanços institucionais e exteriorizá-los em políticas públicas, capazes de reverter os problemas urbanos, principalmente, a questão do déficit habitacional e a inclusão dos assentamentos precários a cidade formal.

Todavia, antes de finalizar este capítulo, se faz necessário, mesmo que esquematicamente, promover um balanço pensando mais precisamente entre as continuidades e mudanças nos parâmetros das políticas urbanas e habitacionais no Brasil, antes e depois de

1988. Neste sentido, é possível relatar fatores como a participação popular e a proliferação de canais participativos; o protagonismo municipal e o caráter descentralizado das políticas; novos instrumentos de combate a especulação urbana; Planos Diretores democráticos e afinados com a administração municipal; reconhecimento dos fracassos do passado e foco das ações nas camadas mais necessitadas.

Todos estes fatores podem ser considerados como importantes rupturas com os procedimentos e perspectivas de funcionamento das políticas habitacionais e urbanas, anteriormente a Constituição de 1988, e principalmente antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Até mesmo a regularização e aprovação do próprio Estatuto da Cidade demonstra este distanciamento com as políticas antidemocráticas, centralizadas e excludentes, proveniente das instituições precedentes. De modo geral, pode se dizer que as políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano passam a ser condicionadas dentro de valores como a democracia, descentralização e inclusão social.

No entanto, o grande avanço e a mudança esperada vão acontecer se essas normativas e diretrizes funcionarem de fato, como mecanismos que promovam na realidade social alterações significativas nas condições de habitabilidade nos aglomerados, favelas e assentamentos precários.

Desta afirmação se destaca dois importantes questionamentos. O primeiro, diz respeito ao distanciamento entre as normativas legais e sua realização na realidade. Como indicado por alguns autores (RIBEIRO, 1997; MARICATO, 2011), a preocupação é que instrumentos como o Estatuto da Cidade e o SNHIS, tão bem desenhados e intencionados, levem a reviver as tradições políticas e institucionais vigentes desde 1930, isto é, de acordo com a ideologia e normatividade residual, mas distante e sem impactos na realidade social.

Já o segundo, refere-se propriamente na capacidade administrativa, financeira, técnica e institucional dos municípios em absorver estes avanços, processá-los e transfigurá-los em políticas e programas municipais de inclusão habitacional e infraestrutura urbana para as camadas mais necessitadas das suas localidades. O que de maneira geral é a pergunta que guia a construção dos próximos capítulos.

4 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS: CAPACIDADES TÉCNICO-ESTRUTURAIS DOS MUNICÍPIOS DA RMBH

Como havia sido abordado anteriormente por este trabalho, no capítulo I, esquematicamente, a literatura propõe três eixos de fatores preponderantes e capazes de explicar analiticamente a extensão e limites assumidos por um processo amplo de descentralização política e administrativa, como aconteceu longo dos anos pós 1988 no Brasil. Os determinantes de um processo de descentralização seriam: os estruturais, os institucionais e aqueles ligados diretamente às ações políticas (ARRETCHE, 2000).

Desta forma, o conteúdo substantivo dos dois próximos capítulos é o de analisar os fatores institucionais e estruturais, que incidem e influenciam no movimento de descentralização dos serviços habitacionais em favor dos municípios. Isto é, o aparelhamento técnico e institucional que indique a capacidade local de construir um sistema municipal de provimento de políticas habitacionais.

Pontualmente, em relação ao quarto capítulo, iniciam-se as análises quantitativas referentes aos municípios da RMBH, abordando, nesta investigação, os fatores estruturais, ou em outras palavras, a capacitação político-administrativa contidas nessas localidades e que podem diretamente determinar as restrições e potencialidades, de que esses entes federados assumam autonomamente a gestão e provisão regular e contínua de serviços e programas de habitação social.

4.1 Olhar panorâmico sobre a Região Metropolitana⁷⁵ de Belo Horizonte

Os dados registrados pelo Censo de 2010 mostraram que 11,4 milhões de cidadãos brasileiros residem nos chamados aglomerados subnormais⁷⁶. Estatisticamente, 6% da

⁷⁵As primeiras regiões metropolitanas foram criadas por força do governo central em 1973, a RMBH foi uma delas. A Constituição de 1988 colocou dentro da discricionariedade dos Estados brasileiros, a instituição de regiões metropolitanas, que são definidas no texto constitucional como “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 25, § 3o) (IBGE, 2010).

⁷⁶Segundo o IBGE (2010), são formados basicamente por assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros. Em 2010, o país possuía 6.329 aglomerados subnormais em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. Vale ainda registrar que nestes locais, 67,3% dos domicílios tinham rede de coleta de esgoto ou fossa séptica; 72,5% recebiam energia elétrica com medidor exclusivo; 88,3% eram abastecidos por rede de água; e 95,4% tinham o lixo coletado diretamente ou por caçamba. Paralelamente, o conceito de “assentamentos precários” passou a ser uma definição adotada pela Política Nacional de Habitação, usualmente utilizada para representar “o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação [...] com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum: o fato de serem

população brasileira, compreendendo 5,6% do total dos domicílios particulares ocupados (total de 3.224.529). Deste universo, 88,6% dos domicílios nestas condições encontravam-se localizados em vinte regiões metropolitanas. E quase metade, exatamente 49,8% destes domicílios, concentrava-se na Região Sudeste (IBGE, 2010).

No caso específico da RMBH, os dados do IBGE (2010) registram que dos 5.392.938 habitantes, 489.281 estariam morando em aglomerados subnormais, representado 9,1% da população total. O déficit habitacional da região é de 115.689 (FJP, 2008). Deste montante, 92,1% pertence às famílias com menos de 3 salários mínimos. 5,4% na faixa de 3 a 5 salários, de 5 a 10 salários a porcentagem é de apenas 2,5%, enquanto para a faixa acima de 10 salários, o déficit habitacional é inexistente (FJP, 2008).

Ainda que possam ser notadas alterações e novos movimentos de uso e ocupação do espaço, comuns contemporaneamente em outras localidades metropolitanas do país, como descrito nos trabalhos de alguns estudiosos, a RMBH permanece ligada, de modo geral, ao modelo de ocupação e organização socioespacial caracterizado como centro-periferia⁷⁷ (ANDRADE, 2004; MENDONÇA, 2008).

Ou seja, na RMBH, a pulverização dos “enclaves fortificados” (CALDEIRA, 2000), a consolidação das “novas periferias metropolitanas” (COSTA, 2006); ou dos condomínios fechados de Nova Lima, configurando novos espaços elitizados e funcionais à mobilidade residencial das classes abastadas (ANDRADE, 2004), não foram suficientes para determinar um grande impacto na nova dinâmica de ocupação do solo metropolitano.

O eixo Centro-Sul ainda prevalece como local privilegiado da moradia dos indivíduos de alta renda e qualificação profissional. Até mesmo a “nova centralidade” surgida entre as divisas de Belo Horizonte e Nova Lima, destaca-se pela sua característica metropolitana de território contínuo com a região Centro-Sul da capital. Além disso, abarca o baixo percentual

áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda; a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária, ausência de infraestrutura de saneamento ambiental, localização em áreas mal servidas por sistemas de transporte e equipamentos sociais, terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos, adensamento excessivo, insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional; a origem histórica, relacionada às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, solução para suas necessidades habitacionais, diante da insuficiência e inadequação das iniciativas estatais dirigidas à questão, bem como da incompatibilidade entre o nível de renda da maioria dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais produzidas pelo mercado imobiliário formal” (BRASIL, 2010, p. 9).

⁷⁷ Como esclarece Andrade (2004): “No caso específico de Belo Horizonte, o que se observa é que as mudanças ocorridas tanto no centro quanto nas periferias, somadas ao surgimento dos condomínios na RMBH, não são suficientes para configurarem uma ruptura com a ordem anterior. O modelo centro periferia permanece e os condomínios continuam um processo iniciado antes: o movimento dos grupos médios e altos em direção ao eixo sul” (ANDRADE, 2004, p. 181).

de 1,4% da parcela das elites, residindo nos condomínios de luxo do local (ANDRADE, 2004; MENDONÇA, 2008).

De fato, as mudanças pequenas reforçaram os processos que permearam a estruturação do espaço metropolitano de Belo Horizonte, aprofundando a distância entre os ricos presentes, preponderantemente, no eixo Centro-Sul da capital, com sua expansão seguindo na mesma direção; e os pobres, localizados e constantemente pressionados, para as periferias das regiões Norte, Noroeste e Oeste (MENDONÇA, 2008).

Neste momento, é de bom grado abrir um parêntese na sequência lógica do pensamento e esclarecer, que a superficial leitura feita das características da RMBH, realizada acima, atende a intenção de somente apresentar uma contextualização do recorte do campo de investigação.

Na realidade, as polêmicas e questões que cercam o debate intelectual sobre o tema metropolitano, não serão abordados nesta investigação. Isto se justifica pelo fato do foco pretendido com este estudo ser especificamente a questão local e os desafios, possibilidades e limites, que existem entre os municípios da região e a prestação regular de serviços e programas habitacionais de forma descentralizada.

A escolha da RMBH como campo do estudo cumpre, primeiramente, a tarefa indispensável para os objetivos deste trabalho empírico, que é o de abrange analiticamente um espaço onde se desdobrou e consolidou em estruturas urbanas e institucionais os processos históricos vivenciados no Brasil, durante a construção do capitalismo industrial e do crescimento urbano. Assim como, apresentam, de forma clara, as consequências ruínas desse período histórico, com periferias densamente povoadas, simbolizadas pelas suas vulnerabilidades e carências sociais, como a precariedade dos domicílios e o alto déficit habitacional.

Em segundo, fornece uma amostra de 34 municípios, bastante heterogêneos em relação ao tamanho, densidade populacional e econômica, típicos das condições mais gerais das municipalidades do país. Vivenciando os problemas atuais das grandes aglomerações urbanas e os desafios da administração pública local, na promoção de soluções de grande envergadura para acudir problemas estruturais e essenciais como a habitação social.

Portanto, a RMBH apresenta um quadro empírico que reúne as condições, nas quais podem ser analisadas as mudanças atuais em relação à gestão das cidades. Ademais, permite verificar a adequação municipal em face às novas normativas e padrões de provimento de políticas habitacionais, detectando a capacidade dos entes federados da RMBH em transformarem os parâmetros normativos, leis e planos diretores criados em ações locais, que

possam alterar as condições de vida e, acima de tudo, a condição de moradia das camadas populares.

4.2 Capacidades estruturais dos municípios da RMBH para o provimento de política habitacional

Os dados quantitativos apresentados e sistematizados a seguir são oriundos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), desenvolvida pelo IBGE. De modo geral, a MUNIC é um levantamento periódico, que por meio do questionário de “Pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros”, realiza um levantamento do funcionamento, atividades, estrutura e equipamentos técnicos e institucionais presentes nas prefeituras do país, compreendendo também um diverso escopo de setores e políticas envolvidas com as administrações locais.

A primeira edição da pesquisa foi lançada em 1999, e seguiu sendo realizada nos anos de 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009 e a última, em 2011. A unidade de investigação é sempre todos os municípios, na ocasião de 2011, foram investigados os 5.565 brasileiros.

As variáveis e os setores de políticas podem variar dependendo do ano. No caso da habitação, por exemplo, o ano de 2006 não apresenta nenhum resultado para este setor. No mais, enquanto em alguns anos são registrados uma série de informações e variáveis, em outros podem não ser repetidas. Como ilustração vale registrar que em 2009, no setor habitação, o registro de programas e ações na área habitacional contemplou apenas programas de regularização fundiária. Ao contrário, nos anos de 2004 e 2011 uma relação mais completa de atividades foi pesquisada, além da regularização fundiária, foram abordadas ações como construção de unidades, melhoria de unidades, oferta de lotes e de material de construção, entre outras.

Desta forma, as comparações feitas sobre a evolução das capacidades municipais no provimento de políticas habitacionais, entre os anos selecionados, poderão apresentar ausência de algumas variáveis. Ou seja, os anos selecionados para a primeira parte da análise foram 2004, 2005, 2009 e 2011. Os anos de 2004 e 2011 fornecem uma base de dados mais completa sobre o setor habitação, com um número grande de variáveis, fato que não se repete na mesma intensidade nos anos de 2005 e 2009.

A escolha dos períodos analisados tem como intuito afinar com os objetivos presentes da pesquisa, que é o de abordar os desdobramentos e a adequação municipal aos parâmetros da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), no lapso de 10 anos desde sua aprovação (2001-

2011). Neste sentido, os anos de 2004, 2005, 2009 e 2011 compreendem as três gestões municipais, que sucederam no período (2001-2004 / 2005-2008 / 2009-2012).

Portanto, neste primeiro momento, a análise dedica-se em observar a evolução das variáveis de capacitação municipal para prestação de políticas habitacionais nos municípios da RMBH. Em seguida, realiza um detalhamento das capacidades técnico-estruturais presentes nas prefeituras da RMBH, no ano de 2011, acompanhada dos cruzamentos entre algumas características metropolitanas e a oferta de políticas habitacionais. No intuito de perceber, primeiro, se há influência destes fatores, na capacitação técnica e institucional das localidades. E em segundo, se a capacitação técnico-institucional interfere na maior (ou menor) oferta de políticas habitacionais.

4.2.1 Evolução da capacidade técnica e institucional dos municípios da RMBH

O pressuposto básico que orienta a avaliação da capacidade estrutural e institucional dos municípios é o de que a oferta de políticas habitacionais, de forma descentralizada, é diretamente dependente da permanência de sistemas locais de produção e provimento de unidades habitacionais (ARRETCHE, 2000).

Para tanto, segundo Arretche (2000, p. 41; 2007, p. 9), essa possibilidade é condição inexorável de uma estrutura administrativa e institucional dotada de “fontes de financiamento próprias”, burocracias e órgãos específicos capacitados tecnicamente para produção e formulação de políticas habitacionais regulares, com desenhos e condições independentes de outros agentes governamentais. Nesta perspectiva, será examinado o processo de evolução da presença e montagem de uma estrutura administrativa e institucional nos municípios da RMBH, a qual poderia permitir que políticas habitacionais fossem desenvolvidas, geridas e implementadas pelos entes federados da região.

Para cumprir este objetivo foram selecionadas, de acordo com a literatura (ARRETCHE, 2007, p. 12) e com as questões publicizadas pelo questionário de Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros, algumas variáveis percebidas como indispensáveis para programar e implementar políticas habitacionais em âmbito local. São as presenças (ou não) de:

- a) Órgão Gestor de Políticas Habitacionais;**
- b) Cadastro Familiar para Programas Habitacionais;**
- c) Conselho Municipal de Habitação (CMH);**
- d) Fundo Municipal de Habitação (FMH);**

- e) Articulação Interinstitucional;**
- f) Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (ou similar: Plano Municipal de Habitação - PMH);**
- g) Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR).**

Não obstante, determinada pelos objetivos da pesquisa, estas variáveis foram transformadas e tratadas como os indicadores da capacitação técnica administrativa dos municípios da região. O primeiro indicador verificado foi à presença (ou não) de algum órgão na prefeitura, responsável pela gestão da política habitacional.

Nos dados apresentados pela MUNIC, em 2004 e 2011, existe a discriminação desse órgão gestor em secretaria municipal exclusiva; órgão da administração indireta; setor subordinado à outra secretaria; e, secretaria municipal em conjunto com outras políticas. A distinção é de fato importante, pois pode demonstrar a autonomia institucional do órgão gestor para propor suas ações (ARRETCHE, 2007).

No entanto, este desmembramento não será analisado, sendo detectada apenas a presença do órgão, o que de todo modo, também não é pouco, pois permitirá medir a presença de uma estrutura institucional burocrática responsável pela gestão de políticas habitacionais na administração municipal. A tabela 1⁷⁸ mostra essa evolução ao longo dos anos, com a frequência e porcentagem dos municípios que detinham a instituição burocrática.

Tabela 1 – Existência de Órgãos Gestores nos Municípios da RMBH, nos anos 2004, 2009, 2011

2004		2009		2011	
Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
15	19	16	18	20	14
44%	56%	47%	53%	59%	41%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2004, 2009, 2011

Os valores registrados correspondem na prática, que em 2004 eram 19 municípios sem órgãos gestores e 15 com os órgãos; em 2009, esta diferença foi reduzida, passando para 18 contra 16. No ano de 2011, a distância foi alargada, mas em favor dos órgãos gestores, presentes em 20 municipalidades, das 34 existentes na RMBH.

Percentualmente falando, no ano de 2004, dos 34 municípios que completavam a RMBH, 56% não contavam com órgãos gestores de política habitacional; em 2009 este

⁷⁸ No ano de 2005, esta variável não foi contemplada na pesquisa do IBGE (MUNIC), conseqüentemente, não consta dados deste indicador para este ano.

percentual é reduzido para 53%; já em 2011, a porcentagem de municípios com instituições gestoras de política habitacionais supera o valor dos que não possuem, respectivamente 59% contra 41%.

Pontua Arrethe (2007, p. 106), que a existência de um órgão gestor deve ser considerada como prioridade maior para a política habitacional. Segundo sua análise, a presença do órgão gestor é o elemento de gestão que exerce maior impacto na produção de políticas habitacionais, sobretudo, quando combinada com outras variáveis de capacitação, como o cadastro de famílias. Neste caso, por exemplo, a autora constatou pela sua pesquisa, que quando os “dois instrumentos de gestão estão presentes” (órgão gestor e cadastro de famílias) em um município, “todos os tipos de programas habitacionais passam a ser ofertados em maior proporção”.

A Tabela 2 mede os resultados das prefeituras que mantêm cadastros atualizados de famílias interessadas em políticas e programas habitacionais na região. Trazendo as frequências e porcentagens demonstrando a evolução ao longo dos anos da presença nos municípios.

Tabela 2 – Existência de Cadastro de Famílias nos Municípios da RMBH, nos anos 2004, 2005, 2009, 2011

2004		2005		2009		2011	
Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
21	13	25	9	29	5	31	3
62%	38%	74%	26%	85%	15%	91%	9%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2004, 2005, 2009, 2011

Percebe-se que esta variável, na verdade, em todos os anos investigados, esteve presente em grande parte dos municípios. No ano de 2011, atingem quase a totalidade das cidades da região, exatamente 31 municípios dos 34; em porcentagens, no ano de 2009, eram 85% municípios que tinham o cadastro de famílias. Dois anos depois, em 91% dos municípios da RMBH era possível encontrar cadastros de famílias interessadas em programas habitacionais.

Contudo, a pergunta feita aos municípios não faz qualquer distinção entre outras formas de cadastros, como por exemplo, o CadÚnico, e uma forma estritamente específica de registro para crivo de seleção para políticas habitacionais. Neste sentido, pode-se suspeitar que esta alta frequência de municípios, que declaram possuir cadastro para programas habitacionais, resulta desta indistinção dos tipos de cadastros. Sendo assim, as respostas

disponibilizadas pelas prefeituras contemplariam qualquer tipo de cadastro existente na área da assistência social, e não só os específicos para o recenseamento das demandas habitacionais (ARRETCHE, 2007).

Além do mais, é digno de nota, o fato de que em todos os períodos estudados o número de municípios com cadastro de famílias é bem maior do que a quantidade de municípios que apresentam órgão gestor de política habitacional. Em 2004, eram 15 órgãos gestores distribuídos pelos municípios e 21 cidades com cadastro de famílias. Em 2009, 16 municípios tinham órgãos gestores e 29 cadastros de famílias. No ano de 2011, os valores eram de 20 localidades com órgãos gestores e 31 com cadastro de famílias. Estes números indicam que a hipótese de que estes cadastros estejam superestimados, devido à confusão com outras fontes de registros de carências sociais nas prefeituras, pode ser fato.

Assim como aconteceu com as duas variáveis anteriormente analisadas, os conselhos municipais de habitação demonstram, do mesmo modo, um constante aumento na difusão entre as cidades da RMBH. A tabela 3 permite ilustrar este avanço quantitativo.

Tabela 3 – Existência de Conselhos de Habitação nos Municípios da RMBH, nos anos 2004, 2005, 2009, 2011

2004		2005		2009		2011	
Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
5	29	5	29	19	15	23	11
15%	85%	15%	85%	56%	44%	68%	32%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2004, 2005, 2009, 2011

Observa-se que depois de 2005, a presença de conselhos municipais de habitação obteve uma significativa alavancagem na região estudada. Nos anos precedentes, 2004 e 2005, as diferenças eram enormes entre a quantidade de municípios sem conselhos, 85% (29), e a mínima parcela municipal que possuía esta instituição, 15% (5). A partir de 2009, estes números são alterados e em 2011, os conselhos municipais de habitação estão presentes em 23 (68%) das cidades, enquanto apenas 11 (32%) ainda permanecem sem criar seus conselhos municipais de habitação.

Uma condição plausível, que explicaria esta rápida proliferação dos conselhos de habitação pela RMBH seria a aprovação da lei federal 11.124 de 2005, que passou a vincular transferências monetárias dos fundos federais para políticas habitacionais à condicionalidade de que os municípios criem seus conselhos municipais gestores dos fundos destinados

ahabitação. Nas palavras de Avritzer (2011, p. 13), “existe uma progressiva associação entre participação social e política pública, fenômeno bem peculiar ao caso brasileiro”.

Os conselhos municipais cumprem papel central na reconstrução das estruturas de prestação de políticas sociais no Brasil, ao objetivarem momentos democráticos na condução da administração pública. Vale destacar, entretanto, que as deflagrações de conselhos pelo interior dos municípios brasileiros respeitam critérios, fases e tempos distintos, dependendo do grau de institucionalização da sua esfera de ação. Assim como, também, são influenciadas por políticas federais desenhadas exclusivamente para a descentralização de suas atividades para o âmbito local⁷⁹ (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 2000; 2004).

Nesta mesma direção, pode-se conjecturar também, que o aumento da criação de conselhos de habitação acompanha a evolução institucional e a estruturação de um novo sistema nacional de política urbana e habitacional e de sua introdução definitiva na agenda do governo federal.

Ao meu modo de ver, a pertinência dos conselhos municipais reside além do fomento de práticas mais democráticas no âmbito local, estaria de fato, na possibilidade concreta de interesses e demandas populares mudarem os rumos das decisões políticas e se concretizarem por meio de políticas públicas na realidade social. Contudo, a realização desta possibilidade parece ainda distante na área habitacional, ao observar a periodicidade em que os conselhos municipais de habitação da RMBH reúnem-se.

Embora não faça parte dos indicadores escolhidos para caracterização da capacidade técnico-estrutural dos municípios da região, os resultados sobre a periodicidade das reuniões dos conselhos municipais de habitação merecem, mesmo que genericamente, uma abordagem. Afinal, parece-me claro que se um conselho municipal não se reúne com certa regularidade, constitui uma instituição sem muita utilidade e influência nos desdobramentos públicos. O gráfico 1 traduz em números a quantidade de municípios com conselhos municipais de habitação na RMBH e que realizaram, nos 12 meses anteriores a pesquisa, ao menos uma reunião.

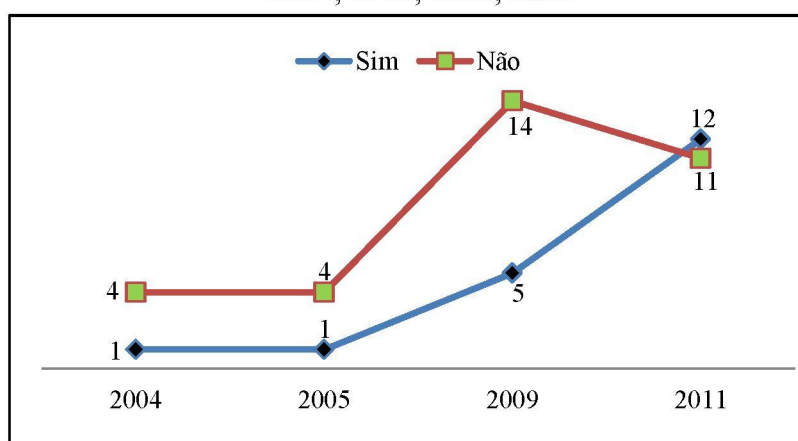
Percebe-se, que mesmo com o salto positivo entre 2009 e 2011, ainda é muito baixo o número de municípios em que os conselheiros se reuniram nos últimos 12 meses. Nos anos de

⁷⁹Neste sentido, já em 2009, 97,3% dos municípios do país possuíam Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente existiam em 91,4% das localidades e, o Conselho Municipal de Educação poderia ser encontrado em 79,1% das cidades; no caso da habitação, apenas 42,6% dos municípios do país tinha Conselhos Municipais de Habitação (IBGE, 2009).

2004 e 2005, dos 5 municípios que tinham conselhos de habitação, apenas em 1 houve ao menos uma reunião.

Em 2009, mesmo com o aumento de conselhos, dos 19 existentes à época, somente 5 tiveram reuniões nos 12 meses anteriores a coleta dos dados. No ano de 2011, acontece uma inversão, o número de conselhos que promovem encontros supera os que não se reuniram. Neste caso, dos 23 conselhos, em 12 foram realizados encontros, enquanto nos 11 municípios restantes, não aconteceu nenhuma reunião.

Gráfico 1 – Periodicidade das Reuniões dos Conselhos de Habitação da RMBH, nos anos 2004, 2005, 2009, 2011

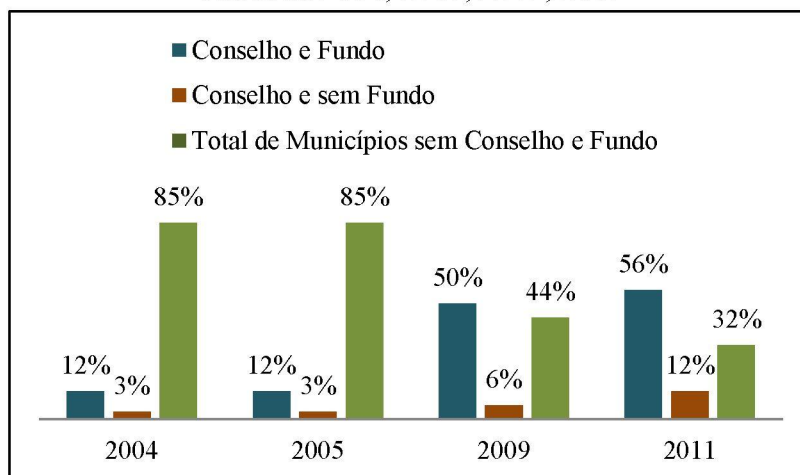


Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2004, 2005, 2009, 2011

Este fato faz pensar e vai de encontro com as correntes de pensamentos (GONH, 2008; 2011; CORTES, 2011), que veem em muitos casos de deflagração de conselhos municipais apenas formas das administrações locais cumprirem trâmites e normativas legais, no sentido de acessar fundos e na busca de consensos, traduzindo ações e discussões políticas em uma espécie de cidadania tutelada, não servindo, por consequência, de canal de participação e introdução das questões importantes para os cidadãos nas decisões políticas.

O próximo indicador apurado corresponde à presença (ou não) nos municípios RMBH, de um fundo especialmente destinado para programas e ações habitacionais. O gráfico 2 fornece esta informação.

Gráfico 2 – Porcentagem de Municípios da RMBH com Conselhos e Fundos de Habitação, nos anos 2004, 2005, 2009, 2011



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2004, 2005, 2009, 2011

De acordo com o questionário apresentado pelo IBGE, apenas os municípios que possuem conselhos poderiam apresentar fundo de habitação. Isto se deve aos parâmetros jurídicos, que exigem a presença de conselhos para administrarem e fiscalizarem estes recursos. A sequência das perguntas no questionário determinava se o município respondesse não ter conselho, as perguntas sobre o fundo não se aplicavam⁸⁰. Por isso, a apresentação dos resultados foi desmembrada em: conselho e fundo; conselho e sem fundo; e total de municípios sem conselho e fundo.

Observa-se, que a presença de fundo monetário exclusivo para programas habitacionais, também passou a estar mais presente nas municipalidades no decorrer desses 10 anos de criação do Estatuto das Cidades. Mormente, após 2005 e a promulgação da legislação referente à Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005), que requer a presença de conselhos para gestão dos fundos de programas habitacionais.

Pode-se reparar desta forma, que o aumento dos fundos de habitação acontece também a partir de 2005, e em 2009, os municípios com conselho e fundo apresentam um aumento substancial, passando de 12%, em 2005, para 50% do total dos 34 municípios, em 2009. Em 2011, a tendência se repete e a porcentagem de locais com conselho e fundo salta para 56%. A porcentagem de municípios só com conselho também sofreu uma elevação, atingindo em 2011, 12%, exatamente o dobro registrado para 2009. Conseqüentemente, os municípios sem

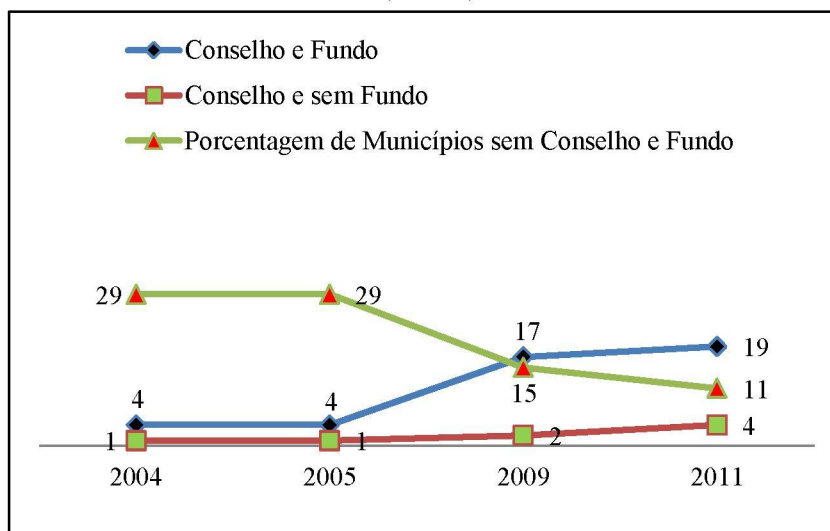
⁸⁰ Nestas condições, nos dados do ano de 2005 a cidade de São Joaquim de Bicas aparecia sem conselho municipal, mas com fundo de habitação. Todavia, no restante dos anos apurados a referida localidade constava sem conselho e sem fundo. Desta forma, também para o ano de 2005 o município de São Joaquim de Bicas foi aqui contabilizado sem conselho e sem fundo. O mesmo fato ocorreu nos dados de 2011, em que as cidades de Confins e Lagoa Santa aparecem sem conselhos e com fundos. Da mesma forma, estes municípios em 2011 somaram-se nesta pesquisa aos que não possuíam nem conselhos e nem fundos.

conselho e sem fundo diminuíram para 32%, em 2011, uma redução forte comparada aos 85%, que foram contabilizados em 2004 e 2005.

Por meio do gráfico 3, disponibilizado abaixo, pode-se asseverar de maneira mais clarividente a evolução dos conselhos e seus fundos na região. Sensivelmente, esta dinâmica se torna mais pujante depois de 2005. De quatro municípios com conselho e fundo, em 2004 e 2005, passa-se para 17, dos 19 municípios com conselhos, em 2009. E 19, em 2011, dos 23 conselhos presentes na região neste ano.

Deste modo, pode-se inferir que uma quantidade maior de municípios na RMBH abriga recursos próprios, gerando maior autonomia municipal para prover programas habitacionais. Nota-se, porém, que a quantidade de conselhos ultrapassa os números de órgãos gestores. Em 2011, são 20 órgãos gestores contra 23 conselhos municipais. Contudo, em relação apenas aos conselhos com fundos, esta diferença é invertida, precisamente são 20 órgãos gestores e 19 municípios com conselhos e fundos, no ano de 2011.

Gráfico 3 – Evolução do Fundo de Habitação nos Municípios da RMBH, nos anos 2004, 2005, 2009, 2011



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2004, 2005, 2009, 2011

O indicador articulação interinstitucional⁸¹, ilustrada pela tabela 4, registra as parcerias e contratos de cooperação entre os municípios, entre estes e o governo federal ou estadual. Na apresentação destes dados no IBGE (MUNIC) (nos anos 200 e 2011) é possível distinguir entre as parcerias formadas, apenas entre os municípios, com o governo federal ou estadual. No entanto, os valores calculados, representados na tabela abaixo, não contemplam, neste

⁸¹ Nesta variável o banco de dados da MUNIC apresenta resultados apenas para os anos de 2005, 2009 e 2011.

momento, estas variações. Apenas identificam se os municípios participaram no período de algum consórcio, independente que seja com a união, estados ou outra municipalidade.

Tabela 4 – Articulação Interinstitucional Firmada pelos Municípios da RMBH, nos anos 2005, 2009, 2011

2005		2009		2011	
Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
9	25	11	23	12	22
26%	74%	32%	68%	35%	65%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2005, 2009, 2011

Grosso modo, há no caso das relações interinstitucionais um crescimento em sua efetivação. No entanto, tudo indica que a capacidade dos municípios da RMBH firmarem contratos de cooperação, ainda é bastante limitada. Em todos os anos examinados, a porcentagem de municípios sem consórcios é bem superior das localidades que efetivaram parcerias. O crescimento notado é também muito pequeno. Em 2005, era de apenas 26% (9) dos municípios, em 2009, passou para 32% (11) e em 2011, alcançou somente 35% (12) das cidades.

Os dois próximos indicadores descritos, o PLHIS (ou similar: Plano Municipal de Habitação) e o Plano Municipal Contra Riscos são capacidades institucionais mais recentes e desta forma, existem informações na base de dados da MUNIC somente a partir de 2009.

Como já esclarecido por este estudo, O PLHIS, por exemplo, passou a ser contemplado só depois do ano de 2005, período em que foi aprovada a lei 11.124, que instituiu SNHIS, criou o FNHIS e instituiu o CGFNHIS. Deste modo, os registros de informações sobre o PLHIS passaram a ser disponibilizados apenas em 2009. A tabela 5 registrou quantitativamente a evolução deste plano nas municipalidades da RMBH.

Tabela 5 – Existência do PLHIS (ou Plano Municipal de Habitação) nos Municípios da RMBH, nos anos 2009, 2011

2009		2011	
Sim	Não	Sim	Não
6	28	10	24
18%	82%	29%	71%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009, 2011

O PLHIS⁸² ainda é pouco presente nas administrações locais, mas constitui de fato um instrumento fundamental para política habitacional, pois produz uma leitura detalhada sobre as condições e carências habitacionais das localidades, sobretudo, das classes desfavorecidas, com renda inferior a três salários mínimos, onde se concentra o grosso do déficit habitacional.

De 2009 até 2011, o aumento foi de 4 municípios. Em 2009, apenas 6 municípios possuíam o documento; em 2011 este número passou para 10. Esta elevação corresponde a alguns municípios (Belo Horizonte, Juatuba, Rio Manso e Santa Luzia), que no ano de 2009, declararam estar em fase de elaboração dos seus planos, exatamente 11 localidades. Em 2011, o contingente de municípios em fase de elaboração⁸³ do plano, também foi elevado (11 cidades), o que pode indicar que no decorrer dos próximos anos a tendência de aumento deste quesito possa permanecer. Percentualmente, 71% dos municípios, em 2011, não tinham o PLHIS, enquanto 29% já tinham elaborado seus planos.

O Plano Municipal de Redução de Riscos é a última variável apurada e em conjunto com os demais indicadores, que já foram devidamente descritos, formam o arcabouço das potencialidades municipais que serão utilizadas nas análises seguintes. Em relação ao Plano Municipal de Redução de Riscos, só são disponibilizados dados do ano de 2011. O número de municípios com o referido plano é de 18 e sem são 16.

Em porcentagens representam exatamente 53% dos municípios da RMBH, com Plano de Redução de Riscos e 47% ainda sem o documento elaborado. Vale registrar que dos 16 sem o plano, seis declaram está em fase de elaboração (Betim, Igarapé, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Nova União e São José da Lapa). Assim, esta porcentagem pode ser superada nos próximos levantamentos.

Tendo por base os perenes desastres ligados à questão habitacional, desde a metade do século XX⁸⁴, principalmente nos períodos chuvosos, um plano de mitigação e redução dos riscos pode evitar a vitimização fatal por desmoronamentos e soterramentos de grande

⁸² “O Plano Local de Habitação de Interesse Social é um conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional. Expressa o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais sobre a habitação de interesse social.” (BRASIL, 2008, p. 29).

⁸³ Nota-se, porém, que municípios como Ibirité, Nova União, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Sabará e Sarzedo, que declararam em 2009 estar em elaboração dos planos, em 2011, permaneceram nas mesmas condições, continuam sem os planos municipais de habitação de interesse social e em fase de elaboração.

⁸⁴ Os problemas e desastres relacionados com a precariedade habitacional não é fato raro na RMBH e principalmente em Belo Horizonte. Nos anos de 1946, 47, 48 e 50, o jornal Folha de Minas relata a periclitante situação dos moradores das encostas e as sequências de problemas sociais e danos físicos causados pelas chuvas nas cidades. Informação retirada de: Saneamento básico em Belo Horizonte: trajetória em 100 anos – os serviços de água e esgoto/Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais. Belo Horizonte, 1997; (pp. 157-159).

número de pessoas, que se arriscam em moradias equilibradas nas encostas das grandes cidades.

Desta forma, pode concluir preliminarmente, que de modo geral, percebe-se uma evolução na capacitação administrativa e técnico-estrutural dos municípios da RMBH, para provimento de políticas habitacionais. Mesmo sendo perceptível em alguns indicadores uma lenta elevação, ou como no caso dos conselhos, em que o aumento de sua criação não teve o mesmo ritmo na realização dos encontros. Todavia, esses avanços não podem ser negligenciados.

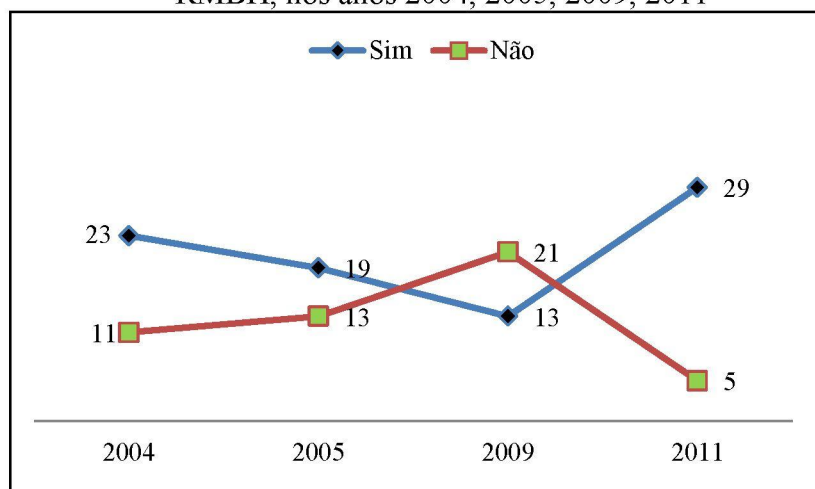
E de fato, o que pode ser ressaltado é que ao longo dos anos na RMBH, os municípios vão acumulando maior capacidade técnico-estrutural e administrativa para gerir e propor políticas habitacionais de maneira mais autônoma, podendo potencializar os processos de descentralização nesta área.

Seguindo um raciocínio lógico, antes de fechar esta seção, seria pertinente analisar as políticas e programas habitacionais desenvolvidos ao longo desses 10 anos de Estatuto da Cidade. A relação testada é simples, se aumentou as capacidades municipais, a tendência é que também fossem notadas elevações nas taxas de implementação de ações na área habitacional. O gráfico 4 busca ilustrar este processo.

Constata-se que esta elevação é observada, mas não de maneira contínua e exata. Pode-se reparar pelo gráfico 4, que entre os anos de 2005 e 2009, o índice é reduzido drasticamente. Ou seja, enquanto no ano de 2004, 23 municipalidades realizaram alguma atividade na área habitacional, nos anos de 2005 e 2009, este número se reduz respectivamente para 19 e 13 localidades. Em 2009, nota-se que o número de municípios que não implementaram nenhum tipo de ação na esfera habitacional é até maior dos que realizaram atividades, 21 contra 13.

A queda registrada em 2009 pode ser explicada, tendo em vista que somente atividades de regularização fundiária foram registradas para este ano. Sendo assim, os programas e políticas habitacionais para este ano, resumem-se apenas aos registros de ações de regularização fundiária, explicando assim a baixa frequência municipal no ano.

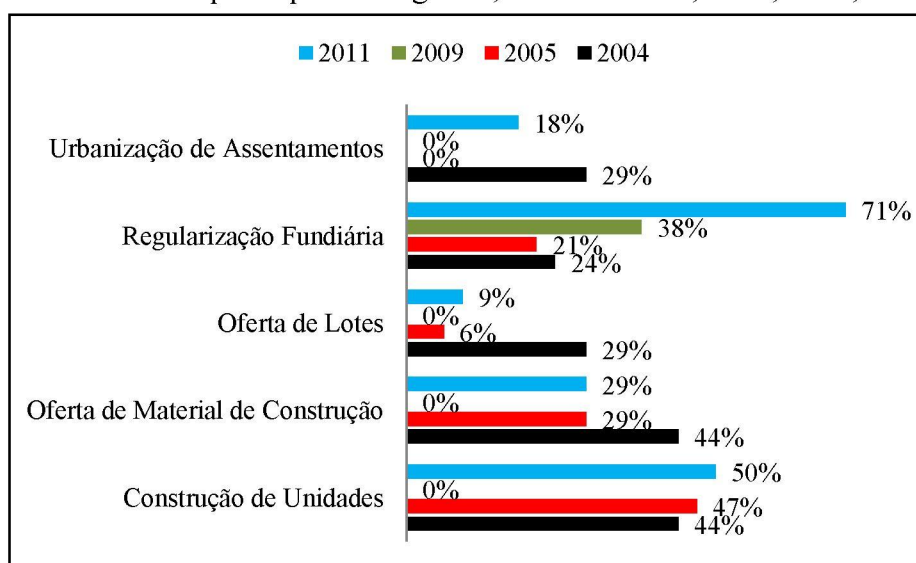
Gráfico 4 – Evolução da Oferta de Ações e Programas Habitacionais nos Municípios da RMBH, nos anos 2004, 2005, 2009, 2011



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2004, 2005, 2009, 2011

No caso de 2005, somente não foram contabilizadas as atividades de urbanização de assentamentos. Nesta direção, a queda relativa em relação ao ano de 2004, por exemplo, poderia ser justificada por ser início de novos mandatos nas prefeituras, o que poderia acarretar uma paralisação de alguns programas e políticas e um reordenamento das atividades municipais no campo habitacional. O gráfico 5 traz detalhadamente, quais os programas foram postos em ação nos anos analisados.

Gráfico 5 – Porcentagem dos Municípios da RMBH que Implementaram Programas Habitacionais por Tipo de Programa, nos anos 2004, 2005, 2009, 2011



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2004, 2005, 2009, 2011

4.2.2 Capacidades técnicas e institucionais e características dos municípios da RMBH

No intuito de permitir as análises sobre a capacitação técnica-estrutural e os cruzamentos destes indicadores com outras variáveis relevantes, como a oferta de políticas habitacionais na RMBH, foram de início agrupadas as cidades de acordo com a proeminência qualitativa da combinação dos indicadores que apresentam. Ou seja, uma combinação de variáveis de capacitação que, de um ponto de vista técnico e normativo, indique maior (ou menor) nível de capacidade de gestão de políticas habitacionais pelo município. Pois a reunião de indicadores técnicos e estruturais mobilizado pelos entes federados é “analiticamente importante para avaliação do potencial existente [...] para administrar programas habitacionais” (ARRETCHE, 2007, p. 21).

O grupo 1, portanto, é formado por municípios os quais possuem como características principais a presença de três indicadores avaliados, tendo como parâmetro pesquisas e a literatura sobre o tema, destacados como os mais importantes no que tange a capacitação técnica e estrutural para gerir e implementar políticas habitacionais, segundo os princípios e marcos normativos atuais (Estatuto da Cidade, SNHIS, PNH, entre outros). Estes indicadores seriam: o órgão gestor, conselho municipal de habitação e fundo municipal de habitação.

O primeiro, como mencionado anteriormente neste capítulo, pode ser considerado como base institucional burocrática dinamizadora de programas e intervenções urbanas na área habitacional. Em outras palavras, sustentadas a partir da pesquisa⁸⁵ de Arretche (2007), pode-se dizer que o órgão gestor é o mais importante instrumento técnico e institucional, que permite elevar sobremaneira a capacidade municipal de programar, gerir e ofertar benesses habitacionais de maneira autônoma e regular (ARRETCHE, 2007, pp.105-108).

Visto pela lente institucionalista, o órgão gestor pode ser considerado a instituição capaz de garantir o espaço e influência dos problemas habitacionais na agenda dos governos locais, mobilizando recursos financeiros, institucionais, políticos e de poder que assegurem a continuidade do órgão e da produção de políticas neste campo.

Os conselhos municipais de políticas públicas cumprem tarefa indispensável no gerenciamento atual da administração pública brasileira (AVRITZER, 2011; GOHN, 2011). Nas políticas habitacionais não é diferente, os conselhos são as instâncias que viabilizam a gestão democrática das cidades. Desta forma, o conselho municipal de habitação permite que a participação popular perpassa as decisões públicas, efetivando elemento chave na reorganização dos sistemas nacionais de produção e oferta de políticas habitacionais e urbanas.

⁸⁵ Nesta pesquisa referenciada (ARRETCHE, 2007), é demonstrado com dados estatístico que a presença de órgão gestor da política teve papel fundamental na elevação da prestação de políticas habitacionais.

Por fim, a presença do indicador fundo municipal de habitação no município representaria a independência financeira para os municípios custearem seus programas habitacionais. Sendo assim, tendo como premissa teórica e analítica que “um alto grau de descentralização corresponderia à [um sistema municipal] de habitação, com fontes de financiamentos próprias, burocracias e órgãos tecnicamente capacitados” (ARRETCHE, 2000, p. 9); a combinação destes três indicadores (órgão gestor, conselho e fundo) nos municípios, serve de indicativo de um alto grau de capacitação técnico-institucional para produção descentralizada de política habitacional.

Neste sentido, os municípios alocados no grupo 1 representam a elite dos municípios da RMBH, quando se trata de capacidades técnico-institucionais para gestão e oferta de políticas habitacionais. Esta assertiva se sustentaria apenas tendo em vista, a presença das três variáveis consideradas aqui como principais indicadores de capacitação municipal.

Entretanto, no grupo 1, todos os municípios caracterizam-se pela combinação maior de indicadores de capacitação. Em última análise, todos as localidades representadas por este grupo apresentam no mínimo 5 indicadores dos 7 avaliados por este estudo. O quadro 1 reúne os municípios e destaca seus indicadores de capacitação técnica.

Quadro 1 – Grupo 1 de Municípios da RMBH Segundo Capacitação Técnico-institucional

Municípios do Grupo 1	Indicadores						
	Órgão Gestor	CMH	FMH	Cadastro Familiar	Articulação Interinstitucional	PLHIS/PMH	PMRR
Belo Horizonte	X	X	X	X	X	X	X
Betim	X	X	X	X	X	X	
Caeté	X	X	X	X			X
Contagem	X	X	X	X	X	X	X
Ibirité	X	X	X	X	X		X
Nova Lima	X	X	X	X			X
Ribeirão das Neves	X	X	X	X	X		X
Rio Acima	X	X	X	X		X	X
Rio Manso	X	X	X	X		X	X
Santa Luzia	X	X	X	X		X	X
São José da Lapa	X	X	X	X			X
Sarzedo	X	X	X	X			X

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ibirité e Ribeirão das Neves são os principais municípios localizados no grupo 1, pois apresentam maior número de variáveis de capacitação

combinadas. Belo Horizonte e Contagem destacam-se, contemplam todos os 7 indicadores de capacitação apurados. Vale registrar também que apenas estas 12 municipalidades possuem combinadas as três variáveis mais importantes de capacitação. Diante disso, conclui-se que apenas 35% das municipalidades na RMBH possuem uma capacitação técnica-institucional que permita uma relativa autonomia na gestão descentralizada de programas habitacionais.

No caso do grupo 2, o principal indicador que define todos os municípios alocados neste agrupamento é a presença do órgão gestor. Ou seja, a composição dos municípios do grupo 2 estava condicionada pela presença de órgão gestor combinada com outras variáveis. Pode-se visualizar pelo quadro 2, logo abaixo, que a combinação de indicadores destes municípios do grupo 2 é bastante reduzida em comparação com as que foram apuradas no grupo 1.

No entanto, chama atenção a cidade de Juatuba com 6 variáveis de capacitação, demonstrando importante condição técnica-estrutural. Sua presença no grupo 2, e não no grupo 1, acontece pelo fato do município não ter fundo de habitação; um dos três indicadores principais que definem as características das localidades do grupo 1.

Quadro 2 – Grupo 2 de Municípios da RMBH Segundo Capacitação Técnico-institucional

Municípios do Grupo 2	Indicadores						
	Órgão Gestor	CMH	FMH	Cadastro Familiar	Articulação Interinstitucional	PLHIS/PMH	PMRR
Igarape	X			X			
Itatiaiuçu	X			X			
Jaboticatubas	X	X		X			
São Joaquim de Bicas	X			X	X		
Juatuba	X	X		X	X	X	X
Lagoa Santa	X			X			
Nova União	X			X			
Pedro Leopoldo	X			X	X		X

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

O grupo 3 é composto pelos municípios da RMBH, que não possuem órgão gestor. Isto é, este grupo apresenta um conjunto de municípios em que o órgão gestor não está presente entre a combinação das variáveis pertencentes aos municípios. Caracteriza-se pela ausência do principal indicador técnico e institucional de capacitação. Mais uma vez, pode ser destacado um destes municípios.

Na ocasião do grupo 3, a cidade de Matozinho aparece em relevo, pois de todos os indicadores apurados a cidade apenas não possui o órgão gestor. Apresenta uma combinação

de 6 variáveis das 7 analisadas. Desta forma, possui uma alta combinação de indicadores de capacitação, todavia, a ausência da instância máxima administrativa da política habitacional, reserva para este município o grupo mais inferior em relação à combinação de indicadores, o 3.

Quadro 3 – Grupo 3 de Municípios da RMBH Segundo Capacitação Técnico-institucional

Municípios do Grupo 3	Indicadores						
	Órgão Gestor	CMH	FMH	Cadastro Familiar	Articulação Interinstitucional	PLHIS/PMH	PMRR
Baldim				X			
Brumadinho		X	X	X			
Confins				X			X
Esmeraldas		X	X	X			X
Florestal		X	X	X			
Itaguara		X		X			X
Mário Campos		X					
Matozinho		X	X	X	X	X	X
Mateus Leme				X			
Raposos		X	X	X		X	
Sabará		X	X		X		X
Vespasiano		X	X		X		X

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Por fim o grupo 4 é representado pelos municípios onde não se encontram nem um dos indicadores de capacitação. São apenas dois municípios: Taquaraçu de Minas e Capim Branco. Nestas localidades não existem capacidades técnico-estruturais para produção e gestão de políticas habitacionais.

Apesar de não ser exato, este procedimento permitiu que municípios com combinações de indicadores análogos fossem unificados no mesmo grupo. Por outra via, legitima-se por tornar mais simples o tratamento e análise dos dados, e pelo processo exitoso de descentralização, na área habitacional, estar condicionado à combinação de um conjunto de equipamentos técnicos e institucionais em cada município (ARRETCHE, 2007).

Neste momento, o interesse é o de verificar se há influência perceptível de algumas variáveis como densidade populacional, condição econômica, ou grau da dinâmica metropolitana, no nível de capacidades acumuladas em cada municipalidade. Inicialmente, foi comparado o nível de capacidade institucional dos municípios e o seu nível populacional⁸⁶. O

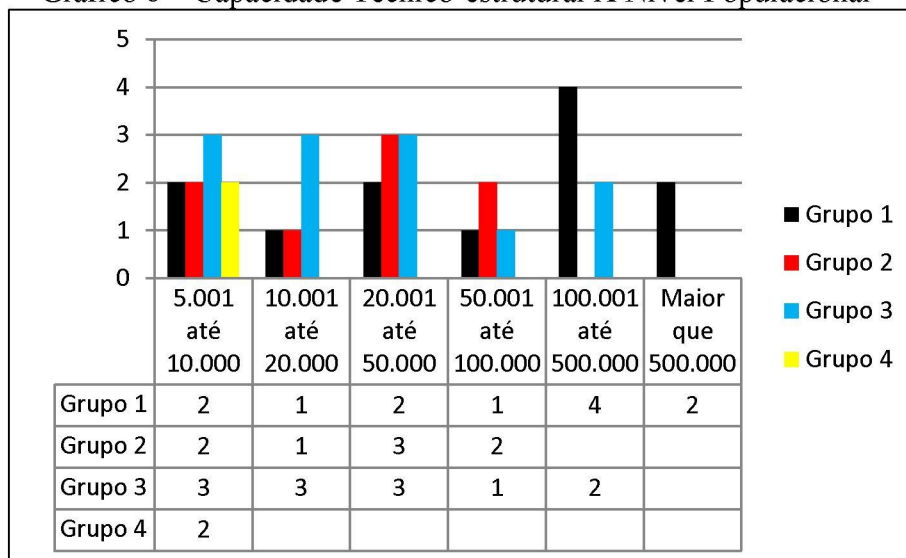
⁸⁶ Classificação dos municípios: 5.001 até 10.000: Baldim; Capim Branco; Confins; Florestal; Itatiaiuçu; Nova União; Rio Acima; Rio Manso; Taquaraçu de Minas. 10.001 até 20.000: Itaguara; Jaboticatubas; Mário Campos;

gráfico 6 mostra o resultado dos cruzamentos entre as capacidades e o nível populacional dos municípios.

Analisando o gráfico 6, observa-se que o tamanho populacional dos municípios influencia sim no nível de indicadores de capacitação institucional existentes em cada cidade. Todavia, não o é de forma determinante. Os dois municípios do grupo 4, e que não possuem nenhum indicador de capacitação, estão localizados na faixa dos municípios com menor densidade populacional.

Já no grupo 3, o grosso das municipalidades aparecem nas faixas de menor grau populacional. Dos 12 municípios que completam este grupo, 9 deles localizam-se nas três menores faixas populacionais. Sabará e Vespasiano são as exceções deste grupo, pois abrigam elevado nível populacional, mas estão localizados em um grupo considerado com baixa capacidade técnica-estrutural. No entanto, vale registrar que juntamente com Matozinhos, com 6 indicadores, e Raposos, com 4, Sabará e Vespasiano são os municípios do grupo 3 que detêm maior combinação de variáveis de capacitação técnica, também com 4 variáveis cada um.

Gráfico 6 – Capacidade Técnico-estrutural X Nível Populacional



Inspirada em: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

No grupo 2, de maneira geral, é possível registrar a concentração dos municípios que o compõem em direção das três menores faixas populacionais da tabela. Apenas Lagoa Santa e Pedro Leopoldo estão assentados entre as cidades com mais de 50.000 habitantes. Nestas

Raposos; São José da Lapa. 20.001 até 50.000: Brumadinho; Caeté; Igarapé; Juatuba; Mateus Leme; Matozinhos; São Joaquim de Bicas; Sarzedo. 50.001 até 100.000: Esmeraldas; Lagoa Santa; Nova Lima; Pedro Leopoldo. 100.001 até 500.000: Betim; Ibirité; Ribeirão das Neves; Sabará; Santa Luzia; Vespasiano. Maior que 500.000: Belo Horizonte; Contagem (IBGE, 2010).

condições, dos 8 municípios do grupo, 2 (Nova União e Itatiaiuçu) estão entre 5.001 até 10.000; 1 (Jaboticatubas) está entre 10.001 até 20.000; e 3 (Igarapé, Juatuba e São Joaquim de Bicas) estão entre 20.001 até 50.000.

É digno de nota, o fato de que apesar de dotados de órgão gestor, a maior parte dos entes do grupo 2⁸⁷, além de baixa densidade populacional, possui limitada combinação de variáveis, quase sempre apenas órgão gestor e cadastro de famílias.

O grupo 1 mostra-se, neste quesito, com a distribuição municipal mais heterogênea entre todos os grupos de municípios. De toda forma, é perceptível que dos 12 municípios que formam o grupo, com maior relevância em relação às capacidades técnico-institucionais, uma leve inclinação force em direção das municipalidades com maior número de habitantes. Exatamente a metade das cidades está nas duas maiores faixas de população. Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ibitiré, Ribeirão das Neves e Santa Luzia. E, além disso, apresentam alto grau de combinação de variáveis.

Contudo, Rio Manso e Rio Acima, duas municipalidades com menos de 10.000 habitantes, assim como São José da Lapa, Caeté e Sarzedo com baixa densidade populacional, indicam que municípios pequenos também podem apresentar graus satisfatórios ou mesmo elevados de capacitação técnico-institucional.

Por fim, como já comentado, o nível populacional não parece ser de modo isolado determinante direto para capacitação técnica-institucional das municipalidades da RMBH. Porém, a relação não pode ser totalmente desacreditada. De modo geral, percebe-se uma tendência maior da concentração dos municípios de maior nível populacional nos grupos de maiores capacidades combinadas.

As estatísticas confirmam essa hipótese. Ou seja, dos 12 municípios da RMBH com população acima de 50.000 habitantes, 58% (7) estão localizados no grupo 1; 17% (2) estão no grupo 2 e 25% (3) no grupo 3. A relação é reforçada quando reduzida a comparação para as duas maiores faixas populacionais. Nesta situação, dos 8 municípios acima dos 100.000 habitantes na RMBH, 75% (6) foram encontrados no grupo 1.

O gráfico 7, por sua vez, fornece os resultados do cruzamento entre os grupos de capacitação dos municípios e sua condição econômica, representada pela escala do PIB⁸⁸. E

⁸⁷Excetuando Juatuba com 6 e Pedro Leopoldo com 4 indicadores.

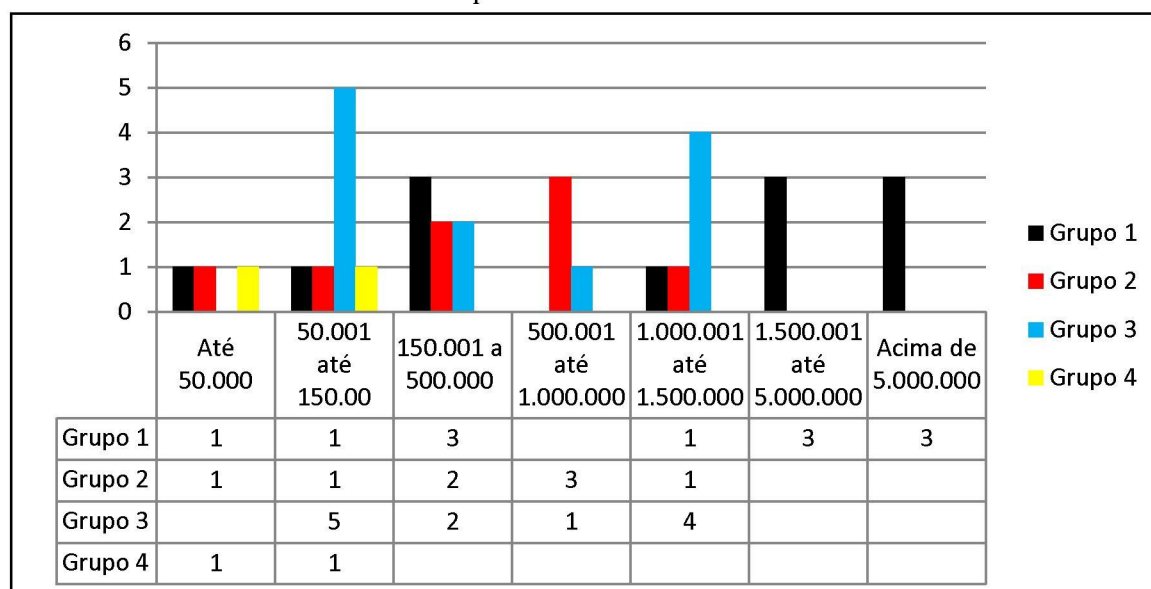
⁸⁸Até 50.000 reais: Nova União, Rio Manso; Taquaraçu de Minas. 50.001 até 150.000 reais: Florestal; Baldim; Capim Branco; Mário Campos; Raposos; Rio Acima; Itaguara; Jaboticatubas. 150.001 a 500.000 reais: São José da Lapa; Igarapé; Caeté; Mateus Leme; São Joaquim de Bicas; Sarzedo; Esmeraldas. 500.001 até 1.000.000 reais: Itatiaiuçu, Juatuba; Matozinhos; Lagoa Santa. 1.000.001 até 1.500.000 reais: Confins; Brumadinho; Pedro

logo de saída, pelo resultado encontrado, é importante dizer que seria temerário sustentar a asserção de que altas taxas de PIB municipal correspondem também a taxas altas de combinação de capacidades estruturais dos entes federados. Como se repetiu no caso do nível populacional, não se pode dizer que a condição financeira é determinante, no sentido de munir de mais capacidades técnicas as localidades da RMBH.

Na grande maioria dos casos estudados, o PIB não pareceu determinante para uma maior capacidade institucional. O que acontece, na verdade, assim como no caso do nível populacional, é que a influência existe e é facilmente percebida somente nas extremidades dos gráficos.

Repara-se que os dois municípios do grupo 4, localizam-se entre as faixas de menor PIB municipal. O grupo 3, a distribuição dos seus municípios está mais concentrada nas faixas centrais. Das 12 localidades do grupo, nenhuma está nas maiores faixas de PIB. Mas vale registrar que 4 municípios aparecem no grupo 3, mas com uma elevada taxa de PIB (1.000.001 - Confins, Brumadinho, Sabará e Vespasiano).

Gráfico 7 - Capacidade Técnico-estrutural X PIB



Inspirada em: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Desta forma, um PIB relativamente alto parece não garantir uma combinação de indicadores, que capacite essas municipalidades para promoção de políticas habitacionais. Ainda, pode-se comentar sobre o grupo 3, que 5 de seus municípios apresentam PIB até

Leopoldo; Ibirité; Sabará; Vespasiano. 1.500.001 até 5.000.000 reais: Nova Lima; Santa Luzia; Ribeirão das Neves. Acima de 5.000.000 reais: Contagem; Betim; Belo Horizonte (IBGE, 2010).

150.000 (Baldim; Florestal; Mário Campos; Raposos; e Itaguara) e dois até 500.000, Esmeraldas e Mateus Leme.

O grupo 2, uma vez mais, assim como se sucedeu na análise do nível populacional, aglomera-se nas faixas, onde estão as três taxas inferiores de PIB. Nenhum dos municípios do grupo ocupa as duas maiores taxas de PIB. Quatro municipalidades estão até a faixa de 500.000 (Nova União até 50.000; Jaboticatubas até 150.000; e, Igarapé e São Joaquim de Bicas até 500.000). Os 4 restantes estão 3 até 1.000.000 (Itatiaiuçu, Juatuba e Lagoa Santa) e apenas 1, acima de 1.000.001 (Pedro Leopoldo). É bom lembrar que os municípios que completam o grupo 2, embora apresentem órgão gestor, além da baixa taxa de PIB, também revelam uma pequena combinação de indicadores de capacitação.

Em relação ao grupo 1 podemos notar que a maioria das municipalidades estão mais concentradas nas três maiores taxas de PIB, precisamente 7 municípios. O restante das cidades, estão presentes nas três menores taxas de PIB, exatamente 5 municipalidades. Destacam-se novamente as cidades de Rio Manso e Rio Acima, com as menores taxas de PIB, mas com alto grau de capacidades técnico-estruturais.

No mesmo sentido, também vale ressaltar os entes São José da Lapa, Caeté e Sarzedo, com PIB até 500.000, mas com uma combinação satisfatória de capacidades técnicas. Já os 6 municípios com maior PIB, 3 estão localizados na faixa de até 5.000.000 e os outros 3, na faixa acima dos 5.000.000.

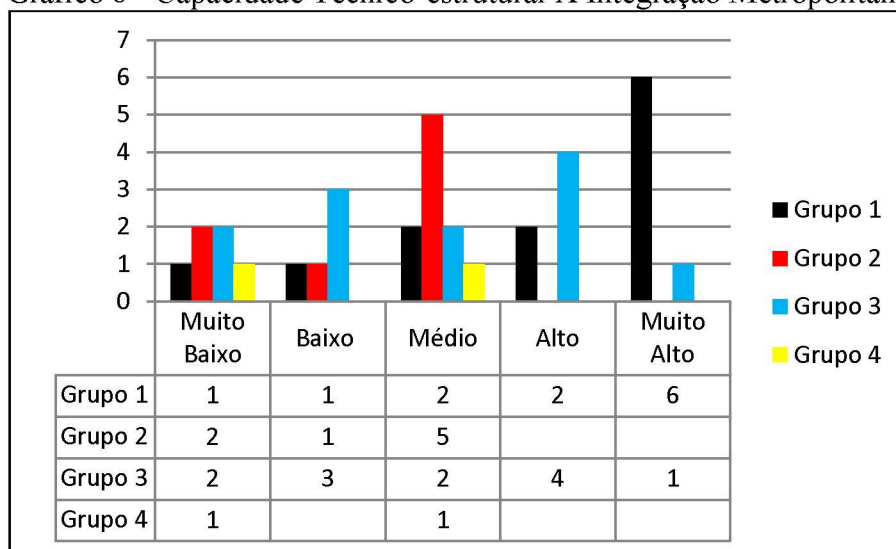
Portanto, embora não seja correto afirmar que a questão econômica seja elemento fundamental na formação de uma combinação de indicadores, a relação, apesar de algumas exceções, apresenta sentido. Como pode ser mostrado por meio de dados estatísticos: dos 12 municípios, localizados entre as taxas de PIB superior a 1.000.000, 58% (7) pertencem ao grupo 1.

Agora, já em relação aos 18 municípios assentados nas três menores taxas de PIB, as relações não são exatas, podemos encontrar uma série de casos que refutam a lógica de menor PIB, menor capacidade instalada. Todavia, constata-se que é o grupo 3, que fornece maior quantidade de municípios nas condições de baixo percentual de PIB, exatamente 7. No grupo 1 estão 5; no grupo 2 podem ser encontrados 4; e 2 estão no grupo 4.

É interessante comentar então que municípios como Rio Acima, Rio Manso, Sarzedo, São José da Lapa e Caeté, mesmo com pequenas taxas de PIB em relação aos outros municípios, fazem parte do grupo 1, com grau elevado de combinação de indicadores. E acabam refutando a perspectiva de que quanto maior o PIB municipal maior é a concentração das variáveis alinhavadas na análise.

Neste momento, foi realizada a comparação entre o grau de integração metropolitana⁸⁹ e a capacidade institucional dos municípios. O gráfico 8⁹⁰, logo abaixo, apresenta essa relação. De modo geral, através dos resultados apresentados no gráfico 8, não é prudente asseverar com certeza que o grau de integração metropolitana é fator determinante na presença de uma satisfatória capacidade institucional.

Gráfico 8 - Capacidade Técnico-estrutural X Integração Metropolitana



Inspirada em: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Percebe-se, novamente, uma distribuição muito heterogênea nos grupos de municipalidades com capacidades análogas, em relação às faixas de integração metropolitana. No entanto, a relação neste caso é mais positiva do que nos casos anteriores.

No grupo 1, a tendência de concentração municipal parece clara em relação aos níveis alto e muito alto de integração metropolitana. Podemos detectar facilmente que dos 12 municípios aglomerados neste grupo, 8 deles, ou 67%, estão entre as taxas alta e muito alta de integração metropolitana. Seis deles (Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ibirité, Ribeirão das Neves e Santa Luzia), ou 50%, podem ser considerados com alto grau de integração metropolitana.

⁸⁹Está categorização dos municípios foi baseado na metodologia desenvolvida no âmbito do Observatório das Metrôpoles (2003). Levou em consideração o ritmo do crescimento econômico da população; a concentração populacional; a integração dos municípios entre si, e, em particular com o polo; e o perfil da ocupação dos trabalhadores; no caso da RMBH os resultados foram os seguinte: Polo: Belo Horizonte. Muito Alto: Betim; Contagem; Ibirité; Ribeirão das Neves; Santa Luzia; Vespasiano. Alto: Confins; Esmeraldas; Mário Campos; Sabará, São José da Lapa; Sarzedo. Médio: Caeté; Capim Branco; Igarapé; Juatuba; Lagoa Santa; Matozinho; Pedro Leopoldo; Raposos; São Joaquim de Bicas; Nova Lima. Baixo: Brumadinho; Itaguara; Itatiaiuçu; Mateus Leme; Rio Acima. Muito Baixo: Baldim; Florestal; Jaboticatubas; Nova União; Taquaraçu de Minas; Rio Manso. (CAETEANO e RIGOTTI, 2008, p. 23).

⁹⁰Belo Horizonte, na tabela foi integrado ao grupo de integração "Muito Alto", para permitir o cruzamento e análise.

No entanto, dois municípios merecem destaque pela alta capacidade estrutural e institucional e a baixa integração metropolitana, Rio Acima e Rio Manso. O primeiro com uma baixa integração e o segundo, com muito baixa integração metropolitana, não constituíram barreiras para a combinação mais generosa de indicadores; Caeté e Nova Lima complementam a lista e estão na faixa média de integração metropolitana.

No que tange o grupo 2, parte significativa dos municípios apresenta médio nível de integração metropolitana, 5 municípios no total (Igarapé, Juatuba, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo e São Joaquim de Bicas). Das 3 localidades restantes, duas estão entre os níveis muito baixos de integração (Jaboticatubas e Nova União) e um de baixa integração (Itatiaiuçu).

Com a exceção de Juatuba, a baixa integração metropolitana percebida nos municípios do grupo 2, afina-se com a baixa combinação de variáveis deste grupo de municipalidades. Neste sentido, é possível afirmar que os municípios do grupo 2 destacam-se pela baixa integração na dinâmica metropolitana, baixa densidade populacional, reduzido índice de PIB e, tirando o órgão gestor, baixa combinação de indicadores de capacitação.

Pelo gráfico 8, percebe-se que a distribuição dos municípios do grupo 3 estão igualmente distribuídos entre os parâmetros de integração metropolitana. Cinco entes municipais encontram-se nas faixas extremas de muito baixo e baixo nível de integração; outros 5, acomodam-se na outra extremidade, com níveis alto e muito alto de integração; e as duas cidades restantes estão em nível médio de integração.

Muito alta integração encontra-se apenas Vespasiano. Na faixa da alta integração estão presentes Confins, Esmeraldas, Mário Campos e Sabará. Tirando Confins e Mário Campos, os municípios de Esmeraldas, Vespasiano e Sabará possuem uma combinação de 4 variáveis de capacitação técnico-estrutural, dentro do grupo 3, combinação menor apenas do que Matozinhos. O grupo 4, Taquaraçu de Minas tem muito baixa integração e Capim Branco média taxa de integração.

Novamente, em relação aos 13 municípios que são considerados com muito alta e alta integração metropolitana, 8 (62%) deles estão no grupo 1, e 5 (38%) no grupo 3. No caso destes municípios de alta integração metropolitana, a relação apresenta-se como mais positiva, e maior integração metropolitana leva, na maior parte dos casos, ao aumento do grau de combinação de variáveis.

Nos níveis baixos e muito baixos de integração com a dinâmica metropolitana, dos 11 municípios nestas condições, 56% (6) estão localizados nos grupos 3 e 4; 27% (3) estão no grupo 2. E a exceção maior fica por conta de Rio Manso e Rio Acima, os dois localizados no

grupo 1. Desta forma, no caso dos municípios com níveis mais baixos de integração metropolitana, certa regularidade também é notada, o que confirma a relação entre grau de integração e grau de combinação de variáveis.

Isto é, grande parte dos municípios com baixa integração metropolitana estão localizados nos grupos 3 e 4, grupos com limitada capacitação técnica. Todavia, deve ser ter em mente que municípios como Rio Manso e Rio Acima constituem casos que refutam qualquer possibilidade de determinismo nesta relação, e reforçam a teoria de que municípios pequenos, com baixa taxa de PIB e restrita integração as relações metropolitanas, podem apresentar capacidades técnico-estruturais relevantes e que autorizam formas de prestação de políticas habitacionais de maneira regular e independente por parte do âmbito local.

Outra relação que também não poderia deixar de ser verificada é o conjunto de capacidades institucionais reunidas e as carências habitacionais de todas as localidades. Esquemáticamente, pretende-se analisar, desta forma, se os municípios os quais abrigam maior número de necessidades de intervenções urbanas na área habitacional detêm combinações elevadas de indicadores de capacidade técnicas.

Para efeitos desta comparação não serão utilizadas os índices de déficit habitacional por município. E isso pode resultar em algumas consequências. Exemplificando, não necessariamente os municípios que apresente todos os tipos de situações consideradas, como problema habitacional, possui o maior índice de déficit habitacional.

A metodologia utilizada foi a de formar conjuntos de municípios segundo a quantidade de carências habitacionais que apresentavam no ano de 2011. Foram coletadas as variáveis contidas no questionário Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2011), referentes aos elementos que podem caracterizar déficit habitacional ou precariedade de moradia nas municipalidades. Estes indicadores de carências habitacionais é a presença no local⁹¹ de: a) loteamentos irregulares ou clandestinos; b) cortiços, casas de cômodos ou cabeça de porco; e, c) favelas mocambos, palafitas ou assemelhamentos.

Por este meio é possível conhecer os principais problemas apresentado por cada município e, além disso, demonstra, em alguns casos, a necessidade de uma estrutura mais completa de capacidades, pois algumas das demandas sugerem uma combinação maior de instrumentos institucionais e técnicos para serem geridas ou mitigadas, como é o caso das intervenções urbanas em regularização fundiária e urbanização de assentamentos.

⁹¹ O IBGE alerta que as respostas deste quesito são referentes à percepção do gestor responsável pelo preenchimento do questionário de habitação.

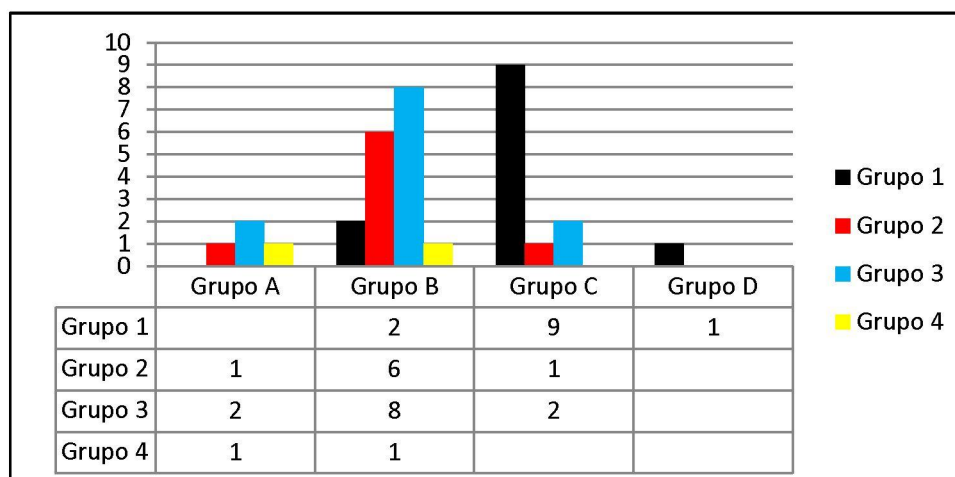
O quadro 4 abaixo, realiza o agregado dos municípios em grupos em razão das carências habitacionais. E em seguida, o gráfico 13 apresenta o cruzamento entre essas variáveis.

Quadro 4 - Problemas Habitacionais e Conjunto de Municípios

Número de Problemas/Grupos	Combinação dos Problemas Habitacionais	Municípios
0 / Grupo A	0	4 (Capim Branco; Confins; São Joaquim de Bicas; Vespasiano)
Número de Problemas/Grupos	Combinação dos Problemas Habitacionais	Municípios
1/Grupo B	Loteamentos irregulares e clandestinos	17 (Baldim; Brumadino; Esmeraldas; Florestal; Itatiaiuçu; Jaboticatubas; Juatuba; Lagoa Santa; Mário Campos; Mateus Leme; Matozinhos; Nova União; Pedro Leopoldo; Raposos; Ribeirão das Neves; Rio Manso; Taquaraçu de Minas)
2/Grupo C	Loteamentos irregulares e clandestinos+ Cortiços, casas de cômodos ou cabeça de porco. Ou, Loteamentos irregulares e clandestinos+ Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	12 (Santa Luzia; Rio Acima; Betim; Caeté; Contagem; Ibirité; Igarapé; Itaguara; Nova Lima; Sabará; São José da Lapa; Sarzedo)
3/Grupo D	Loteamentos irregulares e clandestinos + Cortiços, casas de cômodos ou cabeça de porco+ Favelas, Mocambos, Palafitas ou assemelhados	1 (Belo Horizonte)

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Gráfico 9 - Capacidade Técnico-estrutural X Problema Habitacionais



Inspirada em: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Temos 4 municípios⁹² no grupo A, que declaram não ter em seu território nenhuma das condições apontadas como carências habitacionais. Dentre estes, Capim Branco é o único que está presente no grupo 4, sem nenhum tipo de capacidade institucional. Vespasiano é o município nestas condições habitacionais com maior grau de capacidades técnico-institucional. Nota-se que, no geral, os municípios do grupo A pertencem aos grupos de limitada capacidade estrutural e institucional.

O grupo B reúne o maior número de cidades, 17 ao todo, as quais, como é de se esperar, tem uma heterogeneidade maior na distribuição em relação aos grupos de capacidades institucionais. No entanto, do total de municípios do grupo B, 8 estão localizados no grupo 3 (Baldim, Brumadinho, Esmeraldas, Florestal, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Raposos) e 1 no grupo 4 (Taquaraçu de Minas).

Neste sentido, 9 municípios com problemas habitacionais de loteamentos irregulares possuem fraca combinação de variáveis de capacitação. No entanto, Matozinhos, mesmo sem órgão gestor possui as 6 restantes variáveis de capacitação. Os 8 municípios que restaram, estão 6 no grupo 2 e 2 no grupo 1, grupos com capacidades mais elevadas, ou ao menos a presença de um órgão gestor da política habitacional.

O grupo C é originado da união entre os municípios com Loteamentos irregulares ou clandestinos e cortiços, casas de cômodos ou cabeça de porco; e Loteamentos irregulares ou clandestinos e favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados. A quantidade também é alta, 12 municipalidades, ou 35% das 34 cidades da RMBH. Pode ser distinguido no grupo C, o fato de grande parte de seus municípios estarem localizados preponderantemente nos grupos com

⁹² O caso de Vespasiano pode ser considerado como surpreendente, pois é uma cidade indicada com um nível muito alto de integração metropolitana e com uma população estimada em 2010 em 104.612 habitantes.

capacidades institucionais mais elevadas. Dois municípios (Itaguara e Sabará) não acompanham essa tendência e estão localizados no grupo 3.

Em relação aos 10 municípios restantes, 1 está posicionado no grupo 2 (Igarapé) e 9 estão estacionados no grupo 1 (Santa Luzia; Rio Acima; Betim; Caeté; Contagem; Ibirité; Nova Lima; São José da Lapa; Sarzedo), portanto, indicam alta capacitação técnico-estrutural para solucionar os problemas habitacionais registrados.

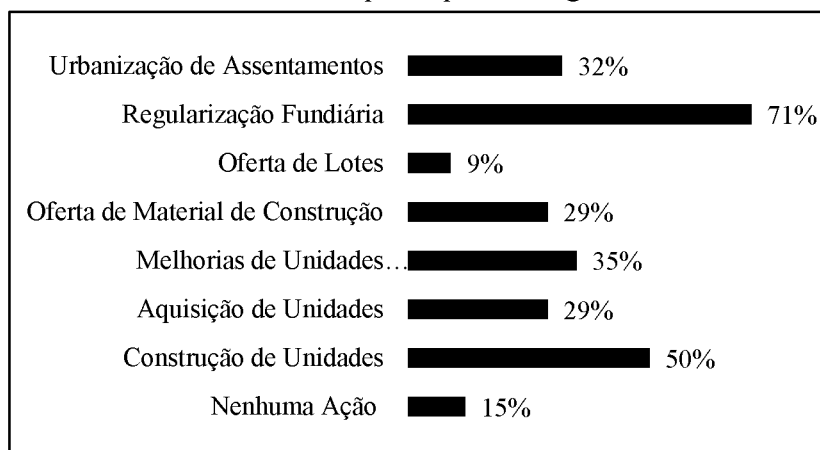
O município que apresentou as três situações de problemas habitacionais é a capital. Seguindo a linha encontrada nesta relação de variáveis de que quanto maior os problemas, maiores os níveis de capacitação; Belo Horizonte está posicionado no grupo 1, e combina todos os indicadores de capacitação institucional.

4.2.3 Capacitação técnico-institucional e oferta de política habitacional

Neste momento, para finalizar a apresentação deste capítulo, é indubitável que seja indagado se a capacitação institucional dos municípios é diretamente proporcional à quantidade de oferta de programas e políticas públicas na área habitacional. O argumento analítico testado é se a maior capacidade institucional para gerir e ofertar políticas habitacionais leva, necessariamente, ao aumento da prestação de programas nesta esfera.

O gráfico 10 a seguir mostra a porcentagem de municípios que, em 2011, realizaram ações na área habitacional, de acordo com cada programa. Constata-se que as ações em regularização fundiária e construção de unidades foram mais empregadas nos anos de 2011. No caso da regularização fundiária, um grande percentual dos 34 municípios realizou este tipo de ação, 71%. Tiveram poucas atividades de oferta de lotes, apenas 9% dos municípios. Sem nenhum tipo de ação no período foram registrados 15% das cidades da RMBH (Baldim; Capim Branco; Raposos; Sabará; Taquaraçu de Minas).

Gráfico 10 – Porcentagem de Municípios da RMBH que Implementaram Programas Habitacionais por Tipo de Programa – 2011



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Para possibilitar relacionar a oferta de programas habitacionais, com o nível de capacitação dos municípios, foi necessário formar grupos de cidades segundo a combinação de programas habitacionais ofertados por cada municipalidade. As políticas e intervenções urbanas apuradas são todas as que estão relacionadas no gráfico 10, logo acima.

Para cada programa ou ação foi dada uma mesma pontuação: 1. Pela soma final destas notas, resultado direto da soma do número de programas realizados no ano de 2011, pelo município, formaram-se os agregados de cidades com as mesmas notas. O quadro 5 traz o resultado deste procedimento.

Quadro 5 - Pontuação e Conjunto de Municípios Segundo Oferta de Políticas Habitacionais - 2011

Pontuação	Número de Programas Implementados	Municípios
0	0	5municípios: Baldim; Capim Branco, Raposos, Sabará, Taquaraçu de Minas
1	1	5municípios: Mário Campos; Santa Luzia; Mateus Leme; Florestal; Confins
2	2	9municípios: Nova União; São Joaquim de Bicas; Rio Manso; Jaboticatubas; Itaguara; Brumadinho; Nova Lima; São José da Lapa; Vespasiano
3	3	5municípios: Sarzedo; Pedro Leopoldo; Esmeraldas; Lagoa Santa; Igarapé
4	4	6municípios: Itatiaiuçu; Rio Acima; Ribeirão das Neves; Ibirité; Juatuba; Contagem
5	5	1município: Caeté
6	6	2municípios: Belo Horizonte; Matozinhos
7	7	1município: Betim

Inspirada em: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Através do quadro 5, no intuito de facilitar a análise e cruzamento destes dados, foram formados três grupos de municípios de acordo com o nível de prestação de políticas habitacionais no ano de 2011. Níveis baixo, médio e alto de prestação de políticas habitacionais. O quadro 6 ilustra os municípios⁹³ pertencentes a cada agrupamento.

Quadro 6 – Conjunto de Municípios da RMBH Segundo Oferta de Políticas Habitacionais em 2011

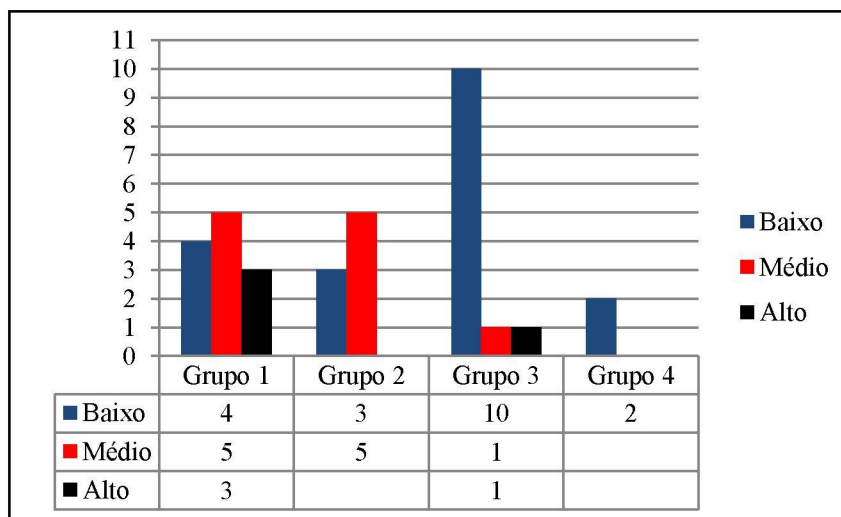
Grupos	Municípios
Baixo	Baldim; Brumadinho; Capim Branco; Confins; Florestal; Itaguara; Jaboticatubas; Mário Campos; Mateus Leme; Nova Lima; Nova União; Raposos; Rio Manso; Sabará; Santa Luzia; São Joaquim de Bicas; São José da Lapa; Taquaraçu de Minas; Vespasiano.
Médio	Contagem; Esmeraldas; Ibirité; Igarapé; Itatiaiuçu; Juatuba; Lagoa Santa; Pedro Leopoldo; Ribeirão das Neves; Rio Acima; Sarzedo
Alto	Belo Horizonte; Betim; Caeté; Matozinhos

Inspirada em: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

⁹³ O Apêndice C, página 178, traz um quadro com todos os municípios da RMBH e os programas habitacionais realizados no ano de 2011.

O gráfico 11, disponibilizado a seguir, apresenta a distribuição dos grupos de municípios formados pelas ações e programas habitacionais efetivados no ano de 2011, entre os grupos de municípios formados pelas suas capacidades estruturais e institucionais.

Gráfico 11 – Capacidade Técnico-estrutural X Oferta de Políticas Habitacionais em 2011



Inspirada em: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

Através do gráfico 11, visualizamos e podemos testar a hipótese se realmente existe uma relação positiva entre a capacidade institucional municipal e o aumento de oferta de políticas habitacionais. Os resultados demonstram que, de modo geral, esta relação pode ser validada. Podemos observar nitidamente que dos 19 municípios pertencentes ao grupo de municípios que tiveram baixo desempenho em relação à prestação de políticas habitacionais no ano de 2011, 12 deles, ou precisamente 63% do total, encontram-se localizados nos grupos com menor capacitação técnica (grupos 3 e 4).

Nota-se que dos 12 municípios que compõem o grupo 3 de capacidades, os quais não possuem o órgão gestor, 10 municípios tiveram baixo nível de oferta de políticas habitacionais, no ano de 2011. Neste caso, é interessante denotar que até mesmo a exceção confirma a regra. Ou seja, Matozinhos é o único município localizado no grupo 3 e que também está posicionado no seletor grupo de localidades que tiveram alto desempenho no provimento de políticas habitacionais em 2011. No entanto, repara-se que o município de Matozinhos, como já indicado anteriormente, possui um importante conjunto de variáveis de capacitação técnica. De fato, a referida cidade não possui apenas, dentre as variáveis estudadas, o órgão gestor. O que acarretou seu posicionamento no grupo 3.

Para completar a análise dos municípios, que confirmam a relação entre o baixo nível de oferta de políticas habitacionais e sua baixa capacitação técnica, deve ser pontuado que os

dois municípios sem nenhum tipo de capacidades, também figuram no nível baixo de serviços públicos de habitação no ano de 2011.

Todavia, os municípios de Nova Lima, Rio Manso, Santa Luzia e São José da Lapa, aparecem como as grandes exceções neste quesito de baixo nível de prestação de políticas habitacionais. Pois, esses municípios indicados estão no grupo 1 de capacidades técnicas, mas tiveram baixo desempenho na oferta de políticas habitacionais no ano em análise. Portanto, apesar de mostrar uma tendência positiva, não é possível dizer que a capacitação maior gerou necessariamente maior provimento de políticas habitacionais.

Na categoria em que estão localizados os municípios com um nível mediano de oferta de políticas habitacionais em 2011, detecta-se uma aglomeração municipal entre os grupos 1 e 2 de conjunto de capacidades. Dos 11 municípios, 10 estão divididos igualmente entre os grupos 1 e 2 de capacitação técnica.

Esta distribuição dos municípios entre estes grupos leva a crer que uma oferta mais generosa de serviços habitacionais, da forma que acontece entre os municípios de nível médio de provimento de políticas, requer um aumento na capacidade técnica destes municípios. Ao menos órgão gestor e cadastro de famílias como é o caso de alguns municípios deste grupo 2, e que estão no nível médio de oferta de políticas habitacionais (Lagoa Santa; Nova União, Itatiaiuçu, Igarapé).

Somente o município de Esmeraldas não pertence aos grupos 1 e 2 de capacitação técnica, localiza-se no grupo 3. Neste quesito torna-se o município que não confirma a regra. Ou seja, sua capacitação baixa permitiu uma oferta razoável de serviços habitacionais.

Finalmente, no grupo dos municípios com grande número de serviços habitacionais, produzidos durante ano de 2011, observamos a presença de 4 municipalidades. Deste número, 3 cidades acabam asseverando a hipótese de que um alto nível de prestação de políticas habitacionais está intimamente relacionada com uma maior capacitação técnica e estrutural dos municípios. Estas cidades são exatamente Belo Horizonte, Betim e Caeté.

Entre estas cidades, Betim ganha maior destaque, pois como pode ser notado na tabela 10, é o único município da região que, no período de 2011, foi capaz de ofertar os sete programas e políticas habitacionais e de intervenções urbanas contidos na análise. Mais uma vez, o caso de Matozinhos aparece em relevo, estando entre os municípios de baixa capacitação, mas com um nível alto de prestação de políticas habitacionais. No entanto, a situação deste município já foi detalhada e, por isso, pode se afirmar que não se trata totalmente de uma grande exceção.

Portanto, poderia, de forma geral, dizer que todos os municípios com alto índice de oferta habitacional, no decorrer do ano de 2011, possuem importantes combinações de variáveis de capacitação técnica, até mesmo a cidade de Matozinho.

Deve-se esclarecer, contudo, que este método de unir os programas habitacionais ofertados e avaliar os municípios pela quantidade de programas postos em ação, negligencia da análise questões como as parcerias entre as prefeituras e outros órgãos governamentais, que podem interferir na condição municipal de ofertar políticas.

Também pode se indagar, que o número de políticas empregadas não revela os impactos reais nas carências habitacionais dos municípios. Apenas uma ação de regularização fundiária, por exemplo, poderia ter impactos mais substantivos na melhoria e qualidade de vida de uma localidade, do que programas variados de construção de unidades, urbanização de assentamentos, entre outros.

No entanto, 88% dos municípios responderam ter algum problema habitacional e 88% também relataram ter em seus territórios loteamentos irregulares ou clandestinos. Portanto, é plausível suspeitar que muitos deles também necessitem de um conjunto de programas habitacionais. Pois, mesmo só em loteamentos irregulares, podemos prever a necessidade de urbanização, melhoria de unidades, regularização fundiária, entre outros.

Em resumo, como uma forma de conclusão parcial frente ao capítulo que termina, pode ser notado no decorrer dos dez anos do Estatuto das Cidades (2001-2011) que as municipalidades da RMBH evoluíram em relação a sua capacitação técnica e institucional, potencializando as possibilidades de ofertas de políticas habitacionais de forma descentralizada. Em todos os quesitos, foi detectado um bom aumento quantitativo entre os indicadores, do início do período analisado até o final.

A estruturação dos municípios parece acompanhar a estruturação e institucionalização da área habitacional no âmbito federal. A questão dos conselhos seria paradigmática para se pensar nisso. Variáveis como densidade econômica e populacional, apesar de indicar uma relação direta, algumas exceções refutam e demonstraram que municípios pequenos e com baixa condição financeira podem também se estruturar. No entanto, a dinâmica metropolitana parece ter uma influência maior nesta situação de capacitação municipal.

Todavia, fica a sensação que uma faixa reduzida de municípios apresentava no ano de 2011, uma combinação de indicadores de capacitação que permitisse uma estruturação de sistemas municipais de implementação e gestão de políticas habitacionais.

A grande questão reside, contudo, em como essa estruturação municipal pode se transformar em condições e práticas constantes de prestação de programas habitacionais nas

idades. E isso, embora alguns casos contrariarem esta hipótese, e os métodos utilizados aqui não permita construir asserção sobre o tema, os resultados levam a crer que deva existir, de fato, uma relação entre um conjunto mais forte de capacidades institucionais e estruturais à disposição municipal e a oferta de programas habitacionais.

5 DETERMINANTES INSTITUCIONAIS NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS NA RMBH

No capítulo IV, o interesse investigativo se deu em torno dos aspectos técnico-institucionais dos municípios da RMBH, aspectos que seriam determinantes sobre a capacidade destes agentes locais prestarem serviços habitacionais, recorrendo a burocracias, recursos técnicos e financeiros próprios e de acordo com as normativas atuais de regulação das políticas habitacionais.

Já neste quinto e último capítulo, o foco analítico é desviado em direção dos elementos estritamente institucionais, os quais do mesmo modo que os aspectos técnico-estruturais estão diretamente envolvidos na determinação de um processo bem sucedido de transferências para o âmbito local da provisão e gestão de políticas habitacionais.

O conteúdo da discussão deste capítulo está financiado pelo estudo de caso realizado em cinco cidades da RMBH. Os municípios pesquisados foram Belo Horizonte, Betim, Contagem, Nova Lima e Santa Luzia. A coleta dos dados foi feita através de entrevistas semiestruturadas⁹⁴, realizadas com os técnicos (as) dos órgãos responsáveis pela gestão e implementação de intervenções urbanas e políticas de habitação nas localidades⁹⁵. Buscou com a escolhasdestas municipalidades estudar os três maiores e mais dinâmicos municípios da região (Belo Horizonte, Contagem e Betim). E um município do eixo sul, na direção do crescimento das moradias de alta renda, e outro município do vetor norte, caracterizados pela moradia das classes mais pobres.

A escolha da metodologia⁹⁶ de aspectos mais qualitativos, nesta parcela do trabalho, justifica-se pela intenção explícita de aprofundar nas dimensões e características institucionais dos fenômenos políticos que se propõem analisar. O desejo é que este método permita dimensionar parte da complexa rede de fatores e determinantes institucionais presentes hoje na gestão das políticas habitacionais, assim como registrar as permanências e mudanças, os

⁹⁴ O Apêndice D, na página 179, disponibiliza, resumidamente, os principais tópicos abordados nestas entrevistas.

⁹⁵ No intuito de preservar o anonimato dos funcionários públicos entrevistados, a identificação registrada nos depoimentos reproduzidos no corpo do texto, será apenas de “entrevistado A, B, C, D, E”. A sequência está de acordo com a data das entrevistas, ou seja, o entrevistado a, foi o primeiro ou primeira técnica de secretaria habitacional entrevistada, e assim por diante.

⁹⁶ “Aqui o objeto em estudo é o fator determinante para a escolha de um método e não o contrário. Os objetos não são reduzidos a variável única, mas são estudados em sua complexidade e totalidade em seu contexto diário. [...] Portanto, os campos de estudo não são situações artificiais em laboratórios, mas as práticas e interações dos sujeitos na vida cotidiana. Em justiça à diversidade da vida cotidiana, os métodos caracterizam-se por uma abertura para com seus objetos, garantindo e permitindo a absorver essa totalidade” (FLINK, 2004; pg. 21).

impactos e desafios gerados por estes arranjos na administração local e nos processos de descentralização de políticas habitacionais na RMBH.

Foi elaborado um guia de pesquisa⁹⁷, construído com a finalidade de orientar o rumo da entrevista e objetivar o núcleo do problema estudado. Este instrumento de coleta foi mantido maleável, deixando o entrevistado livre para expressar seu ponto de vista em relação aos tópicos sugeridos para discussão. As entrevistas ocorreram entre os meses de setembro de 2012 e janeiro de 2013 e, em média, tiveram duração mínima de 30 e máxima de 50 minutos.

Do ponto de vista técnico-institucional, os cinco municípios possuem variáveis que indicam relevante capacidade técnica, administrativa e institucional. Todos estão localizados no grupo 1 (tabela 6, capítulo 4) contemplados com órgãos gestores, conselho municipal de habitação e fundo de habitação. Cabe ressaltar neste ponto que Belo Horizonte, Contagem e Nova Lima, possuem Secretarias de Habitação voltadas exclusivamente para fins habitacionais.

Em Betim é um setor subordinado a outra secretária. Trata-se da Secretaria de Infraestrutura, a qual é responsável pela coordenação e ações da Superintendência de Habitação. Em Santa Luzia é uma secretaria de habitação em conjunto com outras políticas. Especificamente é a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação que, basicamente, divide-se no atendimento das questões habitacionais e outras políticas urbanas.

Agregada as três principais capacidades técnicas, estes municípios possuem outros indicadores de capacitação. Belo Horizonte e Contagem destacam-se pelo fato de estarem dotados de todas as sete variáveis de capacidades investigadas nesta pesquisa. Em Betim está ausente apenas o plano municipal de redução de riscos e em Santa Luzia somente os processos de articulação interinstitucional. Nova Lima, por sua vez, não contempla em seu arcabouço técnico contratos de articulação interinstitucional e, por enquanto, o PLHIS. Digo por enquanto, pois este último está em fase final de elaboração na secretaria de habitação da cidade.

⁹⁷ Este roteiro foi construído embasado nas teorias de Flink (2004). Segundo o autor, quatro etapas devem ser cumpridas na elaboração de um guia de entrevista: o não direcionamento, a especificidade, o espectro, além da profundidade e do contexto pessoal revelado pelo entrevistado. Em suas palavras: “O não direcionamento é conseguido através de diversas formas de questões, como por exemplo, nas questões não estruturadas e questões semi estruturadas. Nesse aspecto, é exigida a utilização flexível do programa da entrevista. [...] O critério da especificidade significa que a entrevista deve ressaltar os elementos específicos que determinam o impacto ou o significado de um evento para o entrevistado, a fim de impedir que esta permaneça no nível do enunciado geral. [...] O critério do espectro visa a assegurar que todos os aspectos e tópicos relevantes à questão de pesquisa sejam mencionados durante a pesquisa. [...] A profundidade e o contexto pessoal revelados pelo entrevistado significam que ele deva assegurar-se de as resposta emocionais nas entrevistas ultrapassem avaliações simples do tipo agradável ou desagradável. A meta é, em vez disso, um máximo de comentários auto-revisadores no que diz respeito à forma como o material de estímulo foi aproveitado pelo entrevistado” (FLINK, 2004; pg. 21).

Em relação à densidade populacional, Belo Horizonte e Contagem são os dois maiores municípios, localizados na faixa populacional acima dos 500.000 habitantes. Betim e Santa Luzia aparecem em seguida, com nível populacional entre 100.001 até 500.000. Nova Lima neste quesito é o menor município, com uma população estimada entre 50.001 até 100.000.

Pelo ponto de vista econômico, do mesmo modo, podem ser consideradas as cidades mais pujantes, com suas as taxas de PIB entre as maiores da RMBH. Belo Horizonte, Contagem e Betim acima dos 5.000.000 e Santa Luzia e Nova Lima, entre 1.500.001 até 5.000.000⁹⁸.

No que tange aos elementos que podem caracterizar déficit habitacional ou precariedade das moradias, os cinco municípios apresentaram altas taxas destes problemas em seus territórios. Todos responderam abrigar em seus domínios, pelo menos dois dos três conjuntos de vulnerabilidades habitacionais apurados pelo Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2011). Belo Horizonte é o único município que possui combinados os três problemas apurados, a saber, favelas, mocambos e loteamentos irregulares.

Pensando exclusivamente na análise dos aspectos institucionais que visa este capítulo, conforme foi discutido no capítulo I, Arretche (2000, p. 30), ao examinar os determinantes do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, levou em consideração três tipos de variáveis institucionais: o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e normativas legais que regulam a prestação de determinada política, e a engenharia operacional de produção e distribuição de determinado bem público.

Também baseado nesta lógica analítica serão abordados os aspectos institucionais influentes na descentralização das políticas habitacionais, por meio dos resultados obtidos durante as entrevistas com os gestores e técnicos das secretarias de habitação. Desta forma, o primeiro fator analisado é o legado das políticas prévias.

5.1 Permanências e mudanças na oferta de políticas de habitacionais

Como havia sido detalhadamente tratado no capítulo I, a noção do legado das políticas prévias está ligada aos termos de “*path dependent*” (PIERSON, 2000) e “auto reforço” (PIERSON, 2000; PIERSON et al, 2002). Em suma, estes conceitos tentam traduzir o fenômeno sociopolítico, em que os empreendimentos que visam reformar ou alterar

⁹⁸ Informações do parágrafo referentes ao IBGE (Censo, 2010).

profundamente certa maneira de organização das estruturas institucionais, são condicionados por tradições institucionais.

Sendo assim, todo tipo de reforma seria parcial e moldada pelos processos, ideias, práticas e valores institucionais herdadas do passado e que conduziam as formas tradicionais de agir e pensar dos indivíduos (ARRETCHE, 2000; PIERSON et al, 2002; HALL et al, 2003).

Como mostrado no capítulo II, embora seja possível ressaltar algumas experiências públicas na área habitacional no decorrer do século XX, a trajetória da política habitacional brasileira teve seu principal legado no período militar com a implementação do BNH. Assim como aconteceu com todas as políticas sociais neste lapso, o BNH teve como principais características a excessiva centralização, a falta de participação popular e a ineficiência em relação aos objetivos de reduzir as carências habitacionais da população pobre.

Neste sentido, os dados coletados revelaram um grande distanciamento entre os procedimentos atuais dos municípios no provimento de políticas habitacionais, comparadas às formas de prestação de políticas habitacionais registradas no período desenvolvimentista. Em primeiro lugar, a fórmula descentralizada de prestação dos serviços habitacionais inaugura um novo caminho da prestação de políticas neste campo social. O qual em muitos aspectos promove uma ruptura profunda com as tradições de prestação de políticas sociais na área de habitação.

O segundo fator que se destaca como diferenciação das práticas precedentes é o quesito da participação popular na gestão e planejamento das políticas habitacionais. Todos os técnicos de secretaria entrevistados citaram a influência e os desdobramentos da participação no andamento e ações dos órgãos gestores. A participação apareceu como parte integrante da engrenagem de funcionamento das instâncias burocráticas, como um processo natural e necessário dentro das ações e processos da administração pública.

Em alguns casos a participação popular parece ser extremamente incentivada e torna-se prioridade para as decisões públicas no campo habitacional, como relatou um dos técnicos:

[...] uma das prioridades da nossa gestão é trazer a população pra junto da secretaria; tornar o povo nossos principais parceiros, nos ajudando a criar soluções, imaginar os projetos, promover ações [...] um dos problemas que julgamos fundamentais é como fazer que a população contribua com a solução dos seus próprios problemas; revelar que aquele problema, seja de uma casa precisando de reforma ou de um esgoto correndo na porta, depende da mobilização de todos da comunidade. Foi assim que se avançou no país e é por este caminho que virá a pressão para conseguir políticas (Entrevistado (a) C).

A participação também parece trazer maior legitimidade para os procedimentos das secretarias como revela uma das técnicas entrevistadas:

É mesmo importante que a população participe, tome conhecimento, e se intere dos meandros e desafios das decisões do governo. Eu sempre chamo os críticos, aqueles que gostam de falar do trabalho da gente, nos chamando de incompetentes e tudo, para conhecer por dentro o funcionamento das coisas como são [...] quando o cidadão conhece mais de perto os problemas e dificuldades por trás da construção das políticas, passam a entender melhor e respeitar nosso trabalho e passam a ter mais consciência do seu papel no tipo de governo que ele deseja (Entrevistado (a) D).

Formalmente a participação acontece dentro dos conselhos municipais de habitação. Nos municípios pesquisados os conselhos são deliberativos, formados basicamente pelo poder público, setores técnicos, empresariados e movimentos populares de luta por moradias, movimentos de ocupação de terras, moradores de favelas, militantes da questão urbana, entre outros. Outras esferas de participação também foram citadas como importantes na condução dos processos e ações da secretaria, como as conferências de políticas habitacionais e os orçamentos participativos de habitação.

As conferências de políticas habitacionais em alguns dos municípios passa por uma regularização mais rígida, sendo definida a periodicidade de sua realização. Outro mecanismo de participação que passa a ser institucionalizado é orçamento participativo da habitação, sendo promovidos em Contagem e Belo Horizontes.

Todavia, alguns problemas foram detectados. Técnicos citaram setores da sociedade civil que acabam sendo sub-representados, muitas das vezes, devido os limites de pessoas nos conselhos e a ausência de canais entre alguns grupos da sociedade e os conselheiros. Foi citado também o fato de que muitas das questões postas em discussão são provenientes das demandas do próprio poder público.

Em apenas um dos casos, o técnico denunciou a fragilidade do conselho de habitação de seu município e relatou uma instituição sem grande função efetiva nos desdobramentos das ações da secretaria. Lembrou à baixa frequência de reuniões e encontros no conselho e culpou o pouco envolvimento e importancia popular dada ao conselho.

Outro depoimento valoroso de uma técnica foi o feito em relação à permanência de práticas clientelísticas no meio da política habitacional. O depoimento abaixo retrata a continuidade de práticas políticas, baseadas no clientelismo e que ainda aparecem na atual administração pública local. Segundo as próprias palavras da técnica:

Muitas vezes a gente vê acontecer uso político com as obras [...] existe ainda muito clientelismo por aí, sabe? Por isso que a participação não vinga, fica fragmentada. Tem muita gente por aí que continua cooptando, trocando voto, e o povo, necessitado, embarca nessa; fica difícil, né? Falta ainda muita gente entender como funciona na democracia (Entrevistado (a) B).

No entanto, mesmo sendo possível registrar problemas e dificuldades frente aos processos de democratização da gestão das políticas habitacionais, o fato importante e que deve ser exaltado neste ponto, é que diferente dos períodos precedentes, desta vez as políticas habitacionais contam ordinariamente com a participação popular na sua gestão e implementação. Para ilustrar esta assertiva pode citar o discurso de uma técnica, a qual mostra claramente que, em alguns casos, os conselhos tornaram-se importantes e legítimas instâncias de deliberação dos interesses populares:

As reuniões têm vez que pegam fogo mesmo, as discussões são fortes e intensas; existe ali um campo de disputas e lutas políticas [...] quando vejo os movimentos reivindicando alguma coisa, brigando, revoltados, aí eu falo para essas pessoas, as disputas têm que ser feitas nos conselhos, é lá que tem que fazer a disputa, não é fora, lá que é legítimo. Tem que mudar o direcionamento, o desenho, os beneficiários de tal política, ok! Vamos discutir lá no conselho? É lá que é o lugar pra isso!(Entrevistado (a) A).

O terceiro fator, especialmente de diferenciação com o passado, refere-se precisamente ao perfil dos beneficiários e o direcionamento e desenho das políticas e das ações voltadas agora, exclusivamente, para população de menor ingresso econômico.

Se no passado desenvolvimentista os recursos e políticas habitacionais acabaram beneficiando a classe média, nesta nova fase da produção descentralizada de políticas habitacionais o foco principal encontra-se na tentativa de redução das carências habitacionais e do déficit habitacional dos mais pobres. Esta intenção torna-se clarividente ao registrar alguns depoimentos. Em um deles o técnico diz que:

Assumimos a secretaria com a perspectiva de eliminar o déficit habitacional das famílias carentes da cidade. Isto é sim possível! Temos notícias de que municípios bem menores que a gente, com condições econômicas e humanas bem inferiores que o nosso e ainda assim estão conseguindo combater o déficit habitacional; por isso é quase uma obrigação nossa diminuir e eliminar as demandas por habitação do povo em condições ruins de moradia na cidade (Entrevistado (a) B).

Do mesmo modo, entre todos os entrevistados, quando indagados sobre as funções e objetivos principais das secretarias, a meta preponderante assumida é a de acabar com o déficit ou reduzi-lo ao máximo entre as famílias com maiores dificuldades financeiras. Esse fato pode ser corroborado até mesmo pelos programas habitacionais postos em ação por estes municípios, assim como as intervenções urbanas no meio habitacional.

As prioridades estão direcionadas para urbanização e regularização de assentamentos e construção de novas unidades, para população com faixa de renda até 3 salários mínimos.

Desta forma pontua um dos técnicos:

As principais ações estão voltadas para atender a população de menor corte de renda. Se você pegar no ano tudo que foi feito vai ver que foi sempre ações em áreas de alta vulnerabilidade social, favelas, assentamentos irregulares, e atendendo a população pobre mesmo. Por exemplo, as unidades reformadas e construídas estão beneficiando os moradores das piores áreas da cidade e isso é muito bom. Quando você pega as unidades construídas, quase todas estão dentro do teto criado pela Caixa, como corte mínimo do valor de uma residência hoje no município para famílias até três mínimos (Entrevistado (a) A).

No geral, o que se percebe é que uma nova forma de condução das políticas habitacionais está se formando na RMBH, mais descentralizada, democrática e voltada para solução dos problemas e demandas habitacionais da parcela mais carente e necessitada da população. Na verdade esta ruptura com o passado não surpreende tendo em vista os novos atores em cena, o contexto renovado e as ideologias e pensamentos envolvidos na condução das políticas sociais no Brasil contemporâneo.

No próprio texto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, na introdução, assume-se que as práticas públicas do passado foram desastrosas e gerou inúmeros problemas, principalmente a exacerbação do déficit habitacional na camada mais pobre da população. Neste sentido propõem uma nova forma de condução das questões urbanas e habitacionais no país (BRASIL, 2004a).

Pode-se conjecturar também que, de fato, as políticas habitacionais no Brasil, mas, sobretudo, o BNH, não foi capaz de produzir heranças técnicas e institucionais nos municípios, que orientasse ou conformasse atualmente uma forma específica de fazer política neste campo nas localidades. O grande legado das políticas habitacionais, em grande parte dos municípios, é que não existem legados nem tradições em prestação de políticas habitacionais nestes locais.

E este fenômeno pode ser detectado nos municípios pesquisados. Ou seja, o aparelhamento técnico e institucional das secretarias de habitação, como mostrado no capítulo IV, é alavancado depois de 2005. Uma grande quantidade de órgãos gestores foi contemplada nos municípios depois dos anos 1990, e mais precisamente após os anos 2000. Dos municípios, por horas estudadas, mais amiúde, somente Belo Horizonte apresenta uma história institucional mais longa, sendo que o órgão gestor do município foi criado antes de 1988.

Em resumo, mesmo levando em consideração a persistência de práticas clientelísticas na condução de algumas políticas, é possível afirmar que vem se formando atualmente nos municípios pesquisados, um tipo de ordenamento de oferta de políticas habitacionais mais democráticas, descentralizada e preocupada em solucionar os problemas dos mais pobres.

Ainda dentro das consequências provenientes da “*pathdependent*”, a capacidade técnica instalada em um âmbito de governo é ponto decisivo nas condições de gestão da política transferidas. “Políticas implementadas em um dado momento no tempo dotam diferencialmente os diversos níveis de governo de capacidade técnica” (ARRETCHE, 2000, p. 30).

Como já é notório e foram dignas de registro no capítulo II, as condições de formação do sistema brasileiro de proteção social favoreceram o governo federal, na distribuição de capacidades técnico-administrativas na gestão de programas sociais (DRAIBE, 2004). No Brasil, portanto, a trajetória histórica desonerou os municípios da prestação de políticas sociais e, por conseguinte, da capacidade técnico-institucional necessária para tanto.

Neste sentido, o que é registrado no campo das políticas habitacionais, de modo geral, é que não existiram heranças de capacidades técnicas instaladas previamente nos municípios⁹⁹. Como citei alguns parágrafos acima, a análise dos dados no capítulo IV, revela que o aparelhamento técnico-estrutural dos municípios intensifica depois de 2005. E de todo modo, nota-se, ainda, uma importante parcela dos municípios sem uma grande capacitação técnica-estrutural para prover políticas habitacionais.

O grupo de municípios analisados neste momento possui uma estruturação técnica e institucional muito rápida, tendo em vista que todos os órgãos gestores foram criados a partir da década de 1990. Este fato, contudo, não se repete em muitos municípios da RMBH e sem dúvidas é um fator institucional, que impacta divergentemente nos processos de descentralização das políticas habitacionais na RMBH.

A cidade de Belo Horizonte é o grande ponto alternativo a essa tendência mais geral notada na região. O município destaca-se não somente no interior da RMBH, como também em relação aos municípios do Brasil, ao iniciar uma capacitação técnico-institucional e a formação de um sistema municipal de gestão e produção de políticas habitacionais, desde os anos 1980. Mesmo que superficialmente, vale registrar um pouco da trajetória histórica de

⁹⁹ Durante o período militar os Estados tornaram-se o ente federativo preferencial do governo federal para aplicação de políticas sociais. No campo da habitação, algumas COHABs foram criadas, além dos estados, em alguns municípios. A literatura registra que após o fim do BNH, alguns Estados e municípios, utilizando-se desta capacidade originada das COHABs passaram a criar alternativas de prestação de serviços habitacionais por conta própria. Sobre este fato ver Arretche (2000).

formação da instância burocrática mais antiga, responsável pela gestão de política habitacional na RMBH, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL).

A URBEL, enquanto órgão voltado para a política de habitação, foi criada em 1986¹⁰⁰, com o objetivo de implementar a política do “Pró Favela” (lei que havia acabado de ser promulgada no município, a qual tratava basicamente de regularização fundiária de áreas de favelas). Com a promulgação da lei do Pró Favela, foi definida uma forma de gestão que envolvia três secretarias do município, Desenvolvimento Urbano, Assistência Social e Obras.

A gestão do Pró Favela ficou, a partir de então, pouco mais de um ano, a cargo destas três secretarias, o que originou ações dispersas e fragmentadas. Os movimentos populares passaram a pressionar a prefeitura para que as ações e gestão do Pró Favela fossem centralizadas em apenas um órgão.

Desta maneira, o prefeito Sérgio Ferrara, ampliou o estatuto da URBEL¹⁰¹ com esta finalidade de tratar da política habitacional, muito voltada, principalmente, para a lei do Pró Favela. Isso, com suas obras muito pontuais, focalizadas para regularização fundiária e melhorias urbanas, até 1993, com a entrada do governo Patrus.

Em 1993, foi introduzida na capital a política municipal de habitação. Assim, a habitação passou a ser tratada de uma forma mais global e estrutural, ampliando seu âmbito de atuação, não só trabalhando com regularização de áreas de favelas, como também atuando na linha de produção de unidades habitacionais. Aumentando o estoque de moradias e regulando a ampliação de áreas de risco e recalitrantes na cidade. No período entre 1993 e 1994, portanto, que se tem a institucionalização da política e do sistema municipal de habitação, acompanhada da fundação do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Habitação de Belo Horizonte.

Desta forma até 2001, a URBEL era o órgão gestor da política e do fundo municipal de habitação. Já em 2001, foi implementada na prefeitura uma reforma administrativa que tinha como proposta descentralizar as operações para as regionais e centralizar as ações de planejamento e política. Neste momento, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação que assumiu as funções da URBEL¹⁰². A instituição URBEL continuou ativa, todavia, cedeu funcionários e suas prerrogativas de formuladora e gestora da política habitacional, tornando-se subordinada a Secretaria de Habitação.

¹⁰⁰ Antes disso ela já existia como empresa de sociedade anônima da prefeitura da capital.

¹⁰¹ Lembrando que ela já existia como empresa de prestação de serviços para prefeitura.

¹⁰² Segundo o depoimento do técnico da URBEL entrevistado existe uma ideia de que a URBEL foi rebaixada por motivos previdenciários.

Esta organização esteve funcionando até meados de 2003, o mote foi o grande volume de chuva que se abateu sobre a cidade e o monitoramento ineficiente das áreas de risco da cidade, que produziu consequências graves do ponto de vista de perdas de vidas humanas¹⁰³ em soterramentos e desmoronamentos. Segundo pontua a técnica:

A falha no programa de monitoramento das áreas de risco que foi o grande culpado da volta da URBEL. E por que ele não deu certo neste tempo? Justamente porque você descentralizou as ações e perdeu a coordenação geral, seja por omissão ou falha de gestão, seja o que for as ações de coordenação dos monitoramentos de risco ficaram prejudicadas neste período. E isso acabou trazendo mais problemas de gestão, treinamento de pessoal, ações descoordenadas [...] dentro deste balaio de problemas, a administração do município sentou novamente e discutiu a volta da centralização da política habitacional na URBEL, principalmente, os assuntos relacionados as favelas (Entrevistado (a) A).

Nestas condições, de 2003 até 2011, a URBEL ficou responsável apenas pelas intervenções urbanas em áreas de favelas. Em 2011, uma nova reforma administrativa extinguiu a Secretaria de Habitação e a URBEL passou a abarcar novamente todas as funções de gestão, formulação, planejamento e implementação da política habitacional na capital.

Essa longa trajetória de um órgão de gestão, específica para as questões habitacionais, gerou resultados positivos em Belo Horizonte no tocante à estruturação técnica e institucional e principalmente nos resultados efetivos das ações do órgão. Nesta direção, pode se relatar que todas as principais determinações contidas no Estatuto da Cidade já estavam em uso em Belo Horizonte, desde 1994.

Como ressaltou a técnica entrevistada, nem mesmo a lei 11.124/2005 não significou desafios à gestão das políticas habitacionais, devido ao fato de muitas de suas normativas já existirem no desdobramento das ações e formulação da política habitacional pela URBEL. Desta forma, o município consegue alcançar importantes resultados e passa a criar perspectivas e metas em relação as suas políticas habitacionais.

O grande exemplo, que pode ser dado neste sentido, é o fato de integrar o PLHIS de Belo Horizonte, pressupostos os quais visam acabar com muitos dos problemas habitacionais que atingem a população carente do município até o ano de 2030. Como revela o depoimento da técnica:

A continuar a aplicação de recursos públicos municipais na média em que estão sendo colocados atualmente, 1% do orçamento municipal, e a continuar a injeção de dinheiro do governo federal, que foi constante nos últimos oito anos, a gente consegue até 2030 acabar com o déficit, isso está também até no BH metas, no plano

¹⁰³ Segundo dados levantados junto ao técnico da secretaria, a morte amplamente registrada na imprensa nacional, do óbito das crianças no Morro das Pedras, motivou a retomada das ações e planejamento centralizados em um mesmo órgão.

estratégico, zerar nosso déficit habitacional. No PLHIS estamos com a premissa de zerar o déficit e a urbanização de favelas, só não estamos prevendo zerar a regularização fundiária (Entrevistado (a) A).

Em suma, sobre o legado das políticas prévias, nota-se um distanciamento profundo com as práticas geradas anteriormente na área habitacional. Procedimentos democráticos, descentralização e foco das ações na população de baixa renda, ou melhor, no foco do déficit habitacional, caracteriza no geral a prestação de serviços habitacionais na RMBH nos dias de hoje.

Sobre a capacidade instalada, o formato institucional e modos organizacionais prévios de gestão e formulação de políticas habitacionais, o que foi percebido com as entrevistas, por um lado, foi a ausência da influência destes fatores. Como seria limitado dizer que os municípios agem atualmente em um vácuo histórico institucional, deve ser colocado nos seguintes termos: a formação atual dos sistemas municipais de gestão de políticas de habitação desenvolvem-se em uma matriz ideológica, institucional e normativa, lastreada pela perspectiva democrática e voltada para o atendimento das carências habitacionais das classes populares.

Por outro lado, a ausência registrada de capacidades técnico-estruturais e técnico-institucionais, prejudica os processos de descentralização de um modo geral. Pois desta maneira, “torna muito mais elevado os custos da descentralização, uma vez que os custos da gestão acrescentar-se-iam os custos de instalação de tais recursos” (ARRETCHE, 2000, p. 30). E o que mais se nota na RMBH, é que grande parte das municipalidades necessitam ampliar sua capacidade técnico-institucional, para se qualificarem na prestação descentralizada de políticas habitacionais.

Por fim, os outros limites institucionais detectados escapam, de certa maneira, da esfera específica das secretarias municipais e governos locais; permanecem ancorados na cultura social e nos modos de proceder na condução política do Brasil, como as práticas clientelísticas, as trocas de favores, entre outros.

Também, nesta mesma direção, não poderia ser negligenciada a debilidade percebida em relação a algumas instâncias de participação sociopolítica. Tendo como referência os depoimentos de alguns técnicos. O que aparentemente parece acontecer é uma fraca interação e apropriação dos movimentos populares e das comunidades, em alguns casos, em relação aos instrumentos de participação e deliberação popular.

5.2 Normatividades legais, constitucionais e influência na descentralização

O segundo determinante institucional nos processos de descentralização é referente às regras constitucionais e normativas legais, que regulam a prestação de determinada política. A constituição de 1988 foi extremamente vaga e geral, na definição precisa da competência e responsabilidade de cada ente federal na prestação de políticas habitacionais. Ficou promulgado que, mesmo que submetidos às diretrizes da União, todos os níveis de governo são competentes para aplicarem programas nesta área (ARRETCHE, 2000).

No entanto, enquanto a Constituição de 1988 não deixa clara a competência de cada ente federado, as leis 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e a 11.124/2005 (SNHIS), embora não obriguem legalmente, colocam as municipalidades como agentes centrais na produção de políticas habitacionais e no planejamento das cidades.

Agindo dentro deste contexto, percebe-se uma presença forte do governo federal na condução dos rumos das políticas habitacionais dos municípios, não apenas como grande patrocinador das ações no campo habitacional, mas, também, como produtor de diretrizes e ordenamento de uma política nacional de habitação e desenvolvimento urbano.

A conclusão em que chega uma das técnicas resume e explica as relações entre estes níveis de governo:

O município é livre para aplicar e planejar a política que bem entender, da maneira que achar melhor e viável para suas condições. Mas, se quiser dinheiro do governo federal, e todos nós precisamos, pois é muito difícil uma produção de política habitacional apenas com dinheiro do município, então você tem que cumprir isso, aderir aquilo outro e tudo. Como por exemplo, no SNHIS, ele determina critérios que devem ser cumpridos pelos municípios se eles quiserem acessar recursos do fundo deste sistema (Entrevistado (a) E).

As políticas e programas habitacionais nos municípios passam desta forma, pela determinação e parâmetros definidos no âmbito do governo federal. Existe uma constante preocupação e adequação dos sistemas locais de política habitacionais as diretrizes nacionais. É perceptível, que por esta via o governo federal é importante dinamizador da capacitação técnica-institucional para prestação de política habitacional, nos parâmetros e normativas apregoados atualmente.

Ao criar os incentivos financeiros e institucionais motiva à adesão municipal, paralelamente, a integração ao sistema nacional fomenta o surgimento de estruturas municipais de prestação e gestão de políticas habitacionais.

Agora com o PLHIS estamos finalizamos todas as etapas para adequação e adesão do município ao SNHIS. Com isso, estamos de acordo com as determinações e resoluções federais. Temos o conselho, o fundo e fizemos o PLHIS. Com isso,

podemos acessar recursos importantes para atender certas áreas da cidade (Entrevistado (a) B).

Estas diretrizes promovem impactos que geram desafios, novas adequações e soluções para as administrações locais. No caso do Estatuto da Cidade, todos foram unânimes em exaltar a importância e o avanço que esta lei objetivou na realização das políticas habitacionais. Os instrumentos de gestão, planejamento e regulação do solo urbano, são tratados como as inovações e avanços principais originados no Estatuto. Segundo um dos técnicos:

A gestão democrática, o plano diretor, os conselhos, enfim, tudo isso é muito importante para a construção da política habitacional e, sem dúvida, representa vitórias de anos de lutas sociais. Mas, em relação ao planejamento e a gestão, os instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto como o IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa, lei de preempção, zeis, na minha opinião, são avanços fundamentais que o Estatuto trouxe no que se refere à administração e realização de políticas nesta área (Entrevistado (a) E).

Parece claro que na conjuntura atual das relações federativas no Brasil, os municípios passam a atuar como principais parceiros do governo federal para implementação de políticas habitacionais. A adesão dos municípios às leis e normativas federais estabelece o vínculo de acesso às verbas do governo central para produção de programas habitacionais e garante, que as diretrizes do governo central sejam cumpridas na execução das políticas. Como apontado por Arretche (2000, p.35), os incentivos gerados pelo nível superior de governo interessado na descentralização, é questão chave na decisão de adesão dos níveis inferiores de uma federação.

Os resultados também indicam que as transações entre os entes federados acontecem de maneira mais restrita entre governo central e municípios. Segundo os depoimentos, existe pouca ou quase nenhuma participação do governo do Estado, na produção de políticas habitacionais. Em um dos depoimentos, a técnica revela que:

É tudo governo federal e município, os recursos do governo do Estado é zero, olha, o Estado coloca algum dinheirinho [...] nos convênios com o BDMG, que é muito pouquinho mesmo, e alguma coisa de programas da Copasa [...] quando tem remoção de famílias que interessa a “Eles” [...] mas agora, dinheiro para investimento, para ampliação da política habitacional, urbanização de favelas, é nulo! (Entrevistado (a) B).

Embora exista uma predominância do governo federal, na programação e no direcionamento das ações dos municípios em relação às políticas habitacionais, os municípios atuam dentro de uma margem de liberdade para aplicar os recursos, mudar projetos, propor

alterações, enfim, adequar à política e os programas às idiossincrasias do local. Esquemáticamente, cada programa patrocinado pelo governo central, ou melhor, a liberação de verba, requer certo nível de cumprimento às regras e determinações.

Tirando alguns programas vinculados, os municípios são quem definem suas ações e políticas. Desta maneira, como aponta alguns dos técnicos, “permite aos municípios desenhar a política habitacional mais próxima do público beneficiário e, portanto, causar maior impacto social para seus habitantes”.

É de bom grado esclarecer, também, que grande parte dos recursos liberados pelo governo federal para as políticas habitacionais não são recursos de repasses, são, na maioria das vezes, recursos financiados, os quais os municípios deverão pagar a médio e longo prazo para União. A fala de um dos técnicos revela mais apropriadamente esta dinâmica entre município e governo central:

A regulação e controle maior é quando você pega algum recurso vinculado a algum programa, por exemplo, recurso destinado para aplicação em áreas de risco; aí você tem que fazer algo dentro do programa para atender esta diretriz. Tem coisa que pode está fora daquilo que a gente realmente faz, pode ter, então fazemos ajustes, porque afinal o dinheiro veio do governo federal. Pró moradia tem uma série de critérios, o OGU [...] cada um desses tem um critério diferenciado que você tem que atender, eu não vejo nenhum problema, a gente questiona alguns deles, por exemplo, no caso de recursos que vem de repasse, como os recursos da OGU, que é o melhor de todos, porque é recurso de graça, a rigidez e o controle do governo sobre este recurso é enorme. A gente até entende porque é assim, é um recurso que está indo para o Brasil todo e de graça, então você tem que controlar mesmo, mas têm algumas ações, que este recurso não paga, faz parte do empreendimento, e por que não pagam? Eu vivo questionando isso. Aí a prefeitura tem que entrar com a contrapartida. Você está onerando os municípios, as maiores cidades tem uma condição financeira e capacidade de planejamento maior e conseguem sustentar o programa com contra partida alta, mas e os pequenos? Vários municípios não dão conta disso. Então é aquilo que a gente fica chorando lá, indenização, pagamento de terras, gerenciamento de contrato, isso eles não pagam, e o recurso é muito regulado e impede estes remanejamentos para esses pagamentos. Mas acho que isso é só com o tempo que vai solucionar, parece uma questão estrutural lá de dentro mesmo. Cabe a gente reclamar e cabe o governo federal discutir até onde poderá nos atender (Entrevistado (a) A).

O Programa Federal Minha Casa Minha Vida, é um programa interessante para se pensar um pouco mais nesta relação, ou colocado em outros termos, nas parcerias formadas atualmente entre os municípios e o governo federal.

O Minha Casa Minha Vida, como entende os técnicos, da forma em que foi construído, representou uma ação literalmente de cima pra baixo. Passando por cima daquilo que já estava sendo desenvolvido em algumas localidades, em termos de produção de moradias para população carente.

No entanto, alguns técnicos lembraram o fato de que muitas reuniões foram promovidas entre o Ministério das Cidades e os municípios, no intuito de se debater as condições em que o programa iria atuar no território municipal em interação com as prefeituras locais. É digno de nota e, por isso, importante ressaltar, que sem exceção, apesar de algumas críticas, todos os técnicos não tiraram o mérito do programa.

De forma geral, referiam-se ao programa Minha Casa Minha Vida como um grande programa de produção de moradia, como não tinha nada parecido no Brasil, desde a criação do BNH; com uma oferta de recurso tão grande para produção de unidades habitacionais.

A interação entre o programa Minha Casa Minha Vida e o município acontece, sobretudo, na produção de moradias feitas para população de baixa renda. Ou seja, uma parte dos recursos usados do Fundo do Desenvolvimento Social e que subsidiam a construção das moradias ou condomínios pelo programa, é destinada para a produção da habitação para o público específico que se encaixa na renda de 0 a 3 salários mínimos.

Na produção de habitação para este público acontece uma parceria forte com os municípios, pois, cabe aos agentes locais indicarem os núcleos familiares que irão ocupar essas moradias. Para a produção de cada unidade habitacional, para faixa populacional que recebe entre 0 a 3 salários, a Caixa Econômica Federal define um valor fixo que é repassado para as empreiteiras executarem o projeto.

Nos cálculos deste valor está incluído o terreno, o projeto, entre outras despesas. Todavia, nada impede de maneira nenhuma, que o município complemente com mais recursos a produção dessas moradias. As moradias e os projetos não estão limitados, o município pode colocar o dinheiro que ele quiser para adequar e mudar o projeto, da maneira que melhor lhe interessar.

Isto é, além do corte pago pelo banco federal (Caixa Econômica Federal), fica dentro de a discricionariedade municipal realizar ajustes e alterar todo o projeto de produção, de acordo com seus próprios recursos. Somente a contratação da empreiteira fica na responsabilidade da Caixa Econômica Federal. Como esclarece um dos técnicos:

O município pode entrar quando ele quiser e falar, eu vou colocar mais vinte mil reais, porque eu quero uma casa com tantos quartos, com a telha desse jeito, as portas assim, eu quero desse jeito. É estabelecido um valor que é pago pelo Minha Casa Minha Vida, desta forma, o resto é por conta de cada município, se ele quiser participar para melhorar (Entrevistado (a) D).

No mesmo sentido o depoimento de uma segunda técnica reafirma esse fato:

Um dia a gente questionou o pessoal do ministério, dizendo que a gente não tinha gostado do projeto, que o tamanho da casa estava limitado a dois quartos apenas, a resposta deles foi, não! Não tem nada limitado, vocês podem fazer como quiser, o município põem o dinheiro que ele quiser e ela (Caixa Federal) estabelece o valor que ela vai bancar, o mais é por sua conta e risco [...] Porque eles conseguem construir uma casa tão barata assim? A gente, município não consegue erguer uma casa com o preço deles, ela tem lá dentro uma composição de custos diferenciados, isenção tributária, BDI mais barato, o que desonera a construção(Entrevistado (a) C).

Entretanto, o programa Minha Casa Minha Vida, também é alvo de críticas incisivas. Os problemas denunciados estão, de fato, para além das relações federativas que são estabelecidas entre o programa e os municípios. Reproduz problemas encontrados no passado histórico das políticas habitacionais. Mais precisamente, os interesses do lucro privado sobre o bem estar e qualidade do serviço prestado.

Os técnicos, de maneira geral, relatam que o preço financiado pela Caixa Federal é o mínimo em que se pode construir uma residência. Por este fator, a qualidade das habitações é sensivelmente debilitada. Este processo é intensificado pelas empreiteiras que assumem o erguimento destes empreendimentos. Visam otimizar o terreno, material e o tempo para conseguirem uma boa margem de lucro. Dentro deste modelo, as casas são construídas o mais rápido possível, muitas vezes com defeitos de projeto e com uma baixa qualidade, principalmente no acabamento.

Desta feita, tendo como exemplo o grupo de municípios estudados neste momento, são feitas contra partidas municipais para ajustes e complementos em relação aos projetos e execução das obras, no intuito de melhorar a qualidade e estrutura das obras de construção de moradias.

Vejamos o caso da capital. Em Belo Horizonte, o preço máximo pago pela Caixa Federal para produção de residência para famílias de até três salários mínimos é de 65.000 reais. Como já é sabido, dentro deste valor está incluso não somente o preço da moradia, mas também visa cobrir despesas com compra de terrenos, liberação e licenciamentos de plantas, composição de projetos, entre outros dispêndios que poderão surgir. E segundo os técnicos da URBEL, este valor é questionado e considerado insuficiente pelas construtoras para produção de habitação no município.

Desta forma, para tentar melhorar a qualidade e os resultados do programa, quando atende e é direcionado para as famílias de menor ingresso econômico, Belo Horizonte entra com a seguinte contrapartida: em alguns casos a cidade doa os terrenos, ou o loteamento para construção e quando não é possível a entrega de espaços físicos, a prefeitura completa os custos com mais 10.000 reais.

Um dos depoimentos de uma técnica ilustra tudo isso que foi dito:

Para se chegar no preço que eles conseguem fazer uma moradia é mínimo, então um dos grande problemas que a gente está vendo no programa minha casa minha vida é essa produção massiva e massificante, vamos dizer, do projeto; as empreiteiras elas chegam lá e querem fazer o mais rápido possível, no menor preço possível, porque para ganhar o máximo que podem ganhar com aquilo, então elas chegam com o projeto pronto só ficam adaptando, não tem aquela disposição de variar de adequar certinho as características dos moradores, do lugar, entende? Quer fazer o máximo possível no terreno para lucrar em quantidade. Os conjuntos são enormes, porque para você ganhar tem que fazer muito e esse que eu considero o grande problema do programa Minha Casa Minha Vida, eu acho que hoje tá ótimo, cheio de unidades sendo produzida, e a qualidade? Acho que cabe nós, enquanto prefeitura tentar interferir o máximo nisso aí (Entrevistado (a) D)..

Portanto, em relação às regras constitucionais normativas legais que regulam a prestação das políticas habitacionais, ganha relevo o fato de não haver na Constituição Federal, assim como também nas novas normativas desenhadas nos últimos anos, uma definição precisa que compulsoriamente obrigue os níveis de governo assumir a prestação de políticas habitacionais.

O que temos atualmente é uma forte inclinação em todos os parâmetros e diretrizes, desde o Estatuto da Cidade ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que indica os municípios como os protagonistas para criação de soluções para o campo habitacional.

Observa-se, dentro deste novo arcabouço regulatório das políticas habitacionais, que se desenha uma parceria entre governo federal e municípios, para prestação de políticas habitacionais, a qual, até o momento, vem se tornando fecunda. Este esquema federativo funciona basicamente tendo o governo central como a instância, que fornece as diretrizes e normas para a produção e gestão da política. É neste nível de governo, também, que é proveniente parte dos recursos que financiam os projetos e programas de habitação nos municípios.

Os municípios estão diretamente ligados na produção e gestão das políticas habitacionais. Dentro destas condições a indefinição constitucional em relação às competências de cada ente federado na prestação de políticas habitacionais, aparentemente, ou melhor, como leva a crer as informações e dados coletados, não se tornou obstáculo que mitiga os processos de descentralização na área habitacional.

Pelo contrário, as relações mantidas entre governo central e municipal, tendo como base os incentivos, determinações e diretrizes constituídas pela União, ao longo desses 10 anos de Estatuto da Cidade (2001-2011), passaram a fomentar a formação de capacidades técnicas-institucionais no interior das prefeituras, abrindo a possibilidade dos municípios não

somente acessar os recursos federais, mas, sobretudo, criarem em seus perímetros condições técnicas, estruturais e institucionais para a produção independente de serviços de habitação social, de acordo com o que prega os parâmetros regulatórios.

5.3 Engenharia operacional das políticas habitacionais e influências na descentralização

Finalmente, o último quesito institucional, considerado como determinante nos processos de descentralização, é a engenharia operacional da política. Resumidamente, tratam-se dos pormenores e necessidades financeiras, técnicas e institucionais para a produção regular de certa política pública (ARRETCHE, 2000, p. 32).

Segundo a literatura, esta engenharia operacional causa impactos diferentes na disposição dos entes federados em assumir sua oferta, pois cada política exige menor ou maior grau de mobilização de recursos financeiros, técnicos, institucionais, entre outros. Neste sentido, políticas com altos custos de gerenciamento e produção encontrariam maiores dificuldades nos processos de descentralização, carecendo de incentivos variados para adesão dos níveis inferiores de governo (ARRETCHE, 2000).

A política habitacional, essencialmente, tanto do ponto de vista econômico, seja da perspectiva técnico-institucional, são serviços sociais onerosos e laboriosos. Segundo as informações coletadas, o preço mínimo da construção de uma unidade habitacional é de 65.000 reais em Belo Horizonte.

Além disso, como afirma alguns autores (ARRETCHE, 2000, 2007; BRASIL et al, 2010), a gestão das políticas habitacionais, mormente, tendo como embasamento as diretrizes, resoluções e lei nacionais contemporâneas, necessita de uma alta capacidade técnico-administrativa, que permita aos municípios exercer funções diversas de planejamento e produção de inumeráveis documentos técnicos e sociais, atualização, tratamento e alimentação de bancos de dados, monitoramento de famílias e de espaços das cidades, entre outras atividades.

Fechando o capítulo V, tendo em mente a complexa engenharia técnica, financeira e institucional, requerida pelas ações sociais no campo habitacional, foi indagado aos entrevistados quais eram, em acordo com suas experiências e dia a dia da função, os principais gargalos para a ampliação vigorosa das políticas habitacionais em seus municípios.

Como já era esperado, o fator financeiro apareceu em todas as respostas. Todavia, de maneira um pouco diferente da esperada. Todos comungam que o recurso é indubitável para que se prossiga e amplie as políticas habitacionais nas localidades. De forma semelhante,

também são unânimes em pontuar que deve apenas continuar o fluxo atual de verbas para a área.

Como pareceu claro, pensando nos dados coletados nas entrevistas, durante maior parte desses 10 anos de funcionamento do Estatuto da Cidade, o volume de recursos para os projetos e programas habitacionais foram substanciais. A reprodução de alguns depoimentos ajuda a comprovar o fato:

Não se pode negar que o dinheiro é uma coisa principal nessa história toda, sem o dinheiro você não vai pra lugar nenhum [...] Mas o dinheiro a gente não pode reclamar, tá chegando! Vem do governo federal e a prefeitura também investe. Então no momento, tem coisas mais importantes que precisam ser administradas de uma outra maneira (Entrevistado (a) B)..

Ainda dentro desta questão financeira, vale registrar parte da fala de uma das técnicas, a qual fornece informações que não deixam dúvidas sobre o importante aporte de recursos a disposição dos municípios, para condução descentralizada de políticas habitacionais nestes últimos 10 anos de Estatuto da Cidade:

Depois de 2003, houve uma remessa de recursos do governo federal muito grande, e não só pra obras em favelas, para saneamento na cidade, urbanização. Então, se você pegar uma linha de investimento que a gente tem aqui, depois desta data, o repasse do governo federal é muito grande para o município (Entrevistado (a) D).

Nesta mesma linha de pensamento, mas nas palavras de outra técnica, a prevalência do financiamento pelo governo central é evidente:

Eu sei que estou fazendo uma campanha aqui, mas não é isso! É porque não tem jeito mesmo, foi assim que aconteceu, uai? Após o governo Lula, a quantidade de dinheiro que o governo federal investiu para realização de políticas na área de habitação e saneamento não foi brincadeira não (Entrevistado (a) A).

Em nenhuma das entrevistas foi citado problemas no campo institucional. Neste quesito, para os cinco municípios pesquisados, foram registrados basicamente mais avanços do que limites gerados pelos arranjos institucionais atuais. Notou-se que as diretrizes, leis e resoluções normativas, são entendidas pelos técnicos como importantes alterações na legislação urbana do país.

Embora não fossem detectadas relações institucionais entre Estado e municípios, no que tange a produção de políticas habitacionais, as parcerias construídas ao longo dos anos entre municípios e o governo central, paulatinamente vem ampliando a capacidade de estes municípios gerirem e implementarem serviços habitacionais por conta própria.

Por fim, a institucionalização de instâncias burocráticas de gestão da política, conselho de habitação e fundos destinados para habitação social, são passos importantes no caminho para magnificência municipal na provisão de serviços habitacionais.

Com maior regularidade, os problemas apontados foram às questões técnicas e humanas. Todos os entrevistados identificaram como principais balizas ao desenvolvimento e alargamento da oferta de políticas habitacionais nos municípios, as debilidades em relação aos equipamentos técnicos e a falta de funcionários em número suficiente.

É interessante o discurso de alguns destes técnicos ao notarem o paradoxo entre o aumento de recursos dos últimos anos e a carência de funcionários especializados para aplicar os investimentos.

Passaram a injetar boa quantidade de recursos e tudo, mas quando você vê não tem ninguém para fazer o que tem que ser feito, não tem gente direito para trabalhar. Espero que com este concurso agora do final do ano regularize esse nosso déficit (Entrevistado (a) A).

Neste momento, finalizada a apresentação dos dados coletados nas entrevistas, penso que a única conclusão lógica que poderia ser apresentada neste momento, do ponto de vista institucional, e, sobretudo, em comparação com o nosso passado recente, é que podem ser percebidos avanços progressivos em relação à gestão e prestação de políticas habitacionais. Ficou clarividente o empenho dos municípios em se enquadrarem nas novas diretrizes e aplicarem os parâmetros normativos do Estatuto da Cidade na realidade do povo.

A democratização das políticas habitacionais e urbanas, a fundação do Concidades e suas resoluções, acompanhada pela formação de conselhos municipais de habitação nos municípios, não podem ser menosprezadas. O direcionamento das ações nesta área para a população de até 3 salários mínimos é do mesmo modo, uma alteração significativa e fundamental para mitigação do déficit habitacional no país.

Portanto, neste contexto democrático, com a retórica e normatividade estatal voltada para solução do nosso atraso social, mas, também, ainda perpassado por forças políticas e sociais que se sustentam nas mazelas do povo. O registro que deve ser feito neste ponto, é que o capítulo sobre o espaço urbano, que começa a ser reescrito, tem como plano de fundo a inclusão social, a participação sociopolítica e o controle popular e a responsabilidade fiscal, política e social do Estado brasileiro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Claro está o fato, de que o Brasil, nas últimas décadas, atravessa um período de permanências e mudanças em relação ao período nacional desenvolvimentista. Por um lado, encontramos indícios que podemos estar a deixar para trás: o modelo centralizado, antidemocrático e corporativo de administração estatal (o qual se tornou um dos aspectos marcantes do Estado no país); e ingressando em uma fase, na qual os processos democráticos e mais próximos dos cidadãos, o controle público e a busca pelo interesse coletivo, orientem a administração pública e condicionem as políticas governamentais. A promulgação da nova Constituição em 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Concidades e a participação e atuação popular ampliada, sinalizam nesse sentido, ao contemplarem avanços democratizantes e em favor da universalização dos direitos sociais e da justiça urbana.

Por outro lado, no entanto, uma visão mais próxima da realidade social, revela grandes desafios e limites na concretização de avanços substantivos, que possam resolver os problemas sociais de muitos brasileiros. Processos contraditórios, como as dificuldades na realização de alguns dos preceitos constitucionais, a prevalência dos ajustes econômicos sobre as demandas populares e a insistência das práticas clientelísticas, sugerem uma rigidez e permanência das relações e instituições políticas passadas.

Estes fatores e elementos convergem na direção dos argumentos do novo institucionalismo histórico, de que políticas e instituições prévias, modos convencionais de agir e proceder em determinadas épocas, impactam diretamente nas mudanças contemporâneas, influenciando os rumos e o escopo das ações e propostas reformistas.

O caso aqui estudado, das transformações normativas e jurídicas ocorridas na esfera urbana nas últimas décadas no Brasil, deixa muitos indicativos que acabam reforçando a tese institucionalista. O longo e difícil caminho trilhado para a institucionalização do novo marco regulatório (Estatuto da Cidade) e, agora, as barreiras na efetivação de alguns dos seus instrumentos, principalmente, a função social da propriedade, deixa explícito a força dos atores, ideias e instituições precedentes na influência frente aos movimentos de reforma.

De certo modo, estes paradoxos fazem pensar e geram dúvidas se realmente estamos passando por transformações políticas e institucionais de fato, ou estamos reproduzindo o passado, mantendo, como de costume, dissociadas leis e realidade social.

De toda maneira, o que ganha mais relevo é o contexto em progressiva alteração. Novos atores, ideias e instituições criam lacunas e aberturas, para introdução de uma

concepção estatal em relação às cidades, orientada pela democracia e pela proposta de solução dos problemas habitacionais dos mais pobres.

As batalhas sociais travadas pelos movimentos urbanos e atores da sociedade civil organizada em prol de uma reforma urbana, estão em curso desde os anos 1960. Entretanto, em virtude do vazio político e institucional que se abateu sobre essas questões, após a dissolução do BNH, a aprovação da Lei Estatuto da Cidade e a formação do MCidades e do ConCidades, literalmente, ressuscitaram as questões urbanas e políticas de desenvolvimento urbano para a sociedade e o Estado Brasileiro.

Desta feita, renasceram lastreadas pelas conquistas populares oriundas das mobilizações do FNUR, somadas aos outros atores coletivos no campo das políticas em foco, ancoradas na participação democrática e nos preceitos sociais que devam reger as cidades e a posse privada das propriedades. Carregam como perspectiva, uma nova possibilidade de abertura para o processo de reforma nas cidades, que promova, enfim, a justiça e acesso de todos aos benefícios da urbanização e do desenvolvimento econômico.

Porém, juntamente com a validade dos novos marcos regulatórios e instituições, deve ser novamente ressaltado, que não foi devido a ausência de legislação específica e planejamento urbano, o motivo pelo qual o Brasil mostra a cena atual permeada de mazelas urbanas, em especial, o considerável déficit habitacional.

O Estatuto da Cidade e o SNHIS não garantem que a gestão democrática da cidade aconteça. Melhor dizendo, não garantem que os anseios e necessidades da população definam o planejamento e as ações públicas, não garantem que políticas de habitação de interesse social sejam realizadas, também não asseguram que as funções sociais das propriedades sejam cumpridas, que a regularização fundiária e o IPTU progressivo no tempo sejam efetivados. Assim como, não asseguram nenhuma outra normativa jurídica, por melhor desenhada ou intencionada que seja.

Não se trata, neste momento, de desacreditar o valor e utilidade desses marcos regulatórios, muito pelo contrário. Como citado por este trabalho, o Estatuto da Cidade, bem como o SNHIS, representaram avanços sem precedentes na história urbana do país. Os quais, somados a invenção do MCidades e do ConCidades, institucionalizaram as questões urbanas na agenda política nacional.

No entanto, o importante a ser lembrado e ter claro em mente, é que grande parte dos instrumentos e políticas depende da regulação e aprovação pelas câmaras municipais; que os mecanismos de controle do solo dependem de sua introdução no plano diretor municipal; que as funções sociais das propriedades requerem fiscalização e sanções legais dos municípios

sobre seu uso e ocupação do solo. Desta forma, convém lembrar-se, também, do papel imprescindível das instituições e dos atores sociais e políticos, para que os interesses organizados do capital imobiliário, não vença a luta pelo direito às cidades e que os avanços formais e normativos sejam efetivados e transformem a situação habitacional dos mais necessitados.

De positivo, nos dez primeiros anos de funcionamento do Estatuto da Cidade, a partir da pesquisa efetuada, nota-se uma franca evolução da capacitação técnica-institucional dos municípios da RMBH.

Entre os indicadores mais importantes, que foram analisados neste trabalho – órgão gestor, conselho municipal de habitação e fundo municipal de habitação – observou-se uma constante elevação entre 2001 e 2011. Em 2011, estes indicadores estavam em mais de 50% das municipalidades da RMBH; 59% das municipalidades possuíam órgãos gestores de políticas habitacionais; o conselho municipal de habitação já estava presente em 68% destes municípios e em 56% deles, era possível encontrar juntos conselhos municipais de habitação e fundos municipais de habitação. Mesmo em relação aos indicadores com baixos índices de frequência nos municípios, como o caso PLHIS (ou Plano Municipal de Habitação), foi observada a elevação no desdobrar dos anos.

É digno de nota, o fato de que as capacidades técnicas e institucionais se elevam na RMBH, na medida em que são erguidas as instituições federais e a coordenação maior da política urbana pelo governo central. O caso dos conselhos municipais de habitação e dos fundos de habitação é exemplar, nesse sentido. Identificou-se, que experimentaram um forte impulso, depois de 2005, e da aprovação do SNHIS.

Diante desta condição, revela-se a importância da ação política do governo central no sucesso dos processos de descentralização. As regras de operação e a estrutura de incentivos financeiros e institucionais, gerados pelos entes superiores da federação, têm impacto direto na adesão dos níveis subnacionais na prestação de determinada política. A pesquisa mostrou que além dos quesitos institucionais e técnicos, maneiras eficientes de indução de transferência de responsabilidades de gestão de políticas pelo governo federal, parecem ser fundamentais para o alcance maior dos movimentos de descentralização no campo da habitação social.

Apesar de não demonstrar uma relação determinante, os grandes municípios, com maior densidade econômica e mais integrados a dinâmica metropolitana, possuem maior capacidade técnica-institucional reunidas e tiveram maior oferta de programas de políticas habitacionais no ano de 2011.

Porém, não se pode negligenciar algumas exceções de municípios pequenos, com baixas densidades econômicas e distantes da dinâmica metropolitana, mas que possuem grande combinação de variáveis de capacitação e fornecem níveis razoáveis de políticas habitacionais para seus habitantes.

Contudo, alguns pontos negativos devem ser revistos. Mesmo com a evolução notada nos indicadores de capacitação técnica-institucional, grande parte dos municípios apresentam baixas condições técnicas e institucionais de assumir o provimento de políticas habitacionais.

Somente 35% das municipalidades da RMBH possuem combinados órgãos gestores, conselhos municipais de habitação e fundos municipais de habitação. Deste modo, apenas uma pequena parte dos municípios da região apresentam um grau mais elevado de aparelhamento técnico-institucional, o qual permita a possibilidade de gestão da própria política habitacional.

Ainda dentro dos pontos negativos, cabe o registro da baixa frequência de reuniões nos municípios dotados de conselhos municipais de habitação. Também é importante revelar, a denúncia de práticas e atividades de cunho clientelísticas, debilitando os processos decisórios e embates políticos de forma mais democráticos.

Apesar de tudo isso, é mais importante deixar sublinhado as mudanças em curso. O reconhecimento e valorização da participação popular no controle das decisões e ações públicas na área urbana e habitacional, mas também como membros responsáveis e envolvidos com as mudanças e soluções desenvolvidas para os problemas das cidades. O interesse e o direcionamento das políticas habitacionais e dos gastos das prefeituras, para a solução dos problemas de moradia da faixa populacional com renda menor de três salários mensais.

Deve também, ser devidamente lembrada a parceria fecunda entre municípios e governo federal. O interesse e apoio do governo central no desenvolvimento de programas habitacionais são notáveis, desde 2003, com a inversão de grande aporte financeiro para as políticas urbanas e, principalmente, as habitacionais, nos municípios.

Por seu turno, o âmbito local também mostra interesse político na questão, com efetiva aplicação de recursos nos programas e projetos habitacionais. Deste processo, surgem parcerias entre municípios e união para produção de políticas habitacionais para população de baixa renda. O programa Minha Casa Minha Vida é o maior exemplo deste fenômeno.

Todavia, penso que a possibilidade real do surgimento de sistemas municipais de provimento e gestão de políticas habitacionais e urbanas, de maneira totalmente descentralizada, com municípios recorrendo aos recursos financeiros e institucionais próprios,

para realização de suas ações na esfera urbana, parece pouco provável de acontecer. Mesmo os municípios maiores, com grande número de indicadores de capacitação, revelam carências e necessidades do apoio financeiro e técnico do governo central para implementarem e gerirem políticas habitacionais.

Mais próximo da autonomia nesta esfera, estão Belo Horizonte e Contagem, mas mesmo assim, tanto um quanto o outro, promoveram os processos de elaboração do PLHIS, por exemplo, com ajuda de empresas de consultorias. Do mesmo modo, os dois municípios, de acordo com as entrevistas, apresentam um quadro técnico e humano defasado frente aos desafios impostos pelas novas diretrizes das políticas habitacionais e urbanas.

Por fim, deve ser ressaltado que estamos analisando um processo em formação, ainda totalmente aberto. O pouco tempo de criação dos novos marcos regulatório, assim como também de alguns mecanismos nos municípios, como os próprios conselhos municipais de habitação ou os PLHIS, não autorizam que conclusões mais deterministas sejam sustentadas.

Estamos experimentando uma nova forma de organização das políticas urbanas e habitacionais – descentralizadas, participativas e voltadas para o bem coletivo. Neste sentido, tanto as administrações locais, quanto a própria sociedade civil, estão se adequando dentro deste novo padrão de funcionamento das políticas de desenvolvimento urbano.

As marcas institucionais e físicas do passado, ainda são fortes e atuam de forma dissimulada, tentando manter velhos benefícios e garantir os interesses privados de alguns. No entanto, tudo isso é um processo natural de transformação institucional e política, o qual sem dúvidas demanda tempo e esforço das forças modernizantes e democráticas, para que as mazelas do passado sejam totalmente superadas.

Nestas condições, o trabalho e função do ConCidades, dos conselhos municipais de habitação, como também dos movimentos sociais e associações de bairro, em resumo, da sociedade civil organizada, é de fundamental importância. Cabe agora à sociedade brasileira, apropriar-se desses avanços e cobrá-los sua aplicação na realidade, pois é somente por meio da pressão popular que novos avanços serão concretizados.

Portanto, mesmo diante dos limites analíticos e metodológicos desta pesquisa, os avanços foram detectados e acenam em uma nova direção. Todavia, novas pesquisas e estudos são fundamentais no intuito de avaliar a continuidade, e, sobretudo, a institucionalização e estruturação dessas mudanças no funcionamento e ações dos entes federados.

De toda forma, pela primeira vez em sua história urbana e das políticas habitacionais, no Brasil há processo em andamento de mudanças e reformas, baseados na cidadania, na

democracia, no controle público e atento à solução habitacional da parcela tradicionalmente esquecida pelas políticas urbanas e habitacionais na história brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa do Brasil: a experiência de período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia de Tavares. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- ANDRADE, Luciana Teixeira de. **Segregação sócio-espacial na RMBH: um estudo de caso dos condomínios fechados de Nova Lima**. 1 v.2004. Projeto de Pesquisa – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais.
- ANDREWES, Christina W. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 31, p. 44-66, junho de 1996.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Estados federativos e políticas sociais: determinantes da descentralização**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Revan. 2000
- ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta T. S. (org.). VAZQUEZ, Daniel. FUSARO, Edgar. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades; CEBRAP; Secretaria Nacional de Habitação. 2007.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In. PIRES, Roberto R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2011. Intr. 13-25.
- BARROS, José Márcio. Cidade e identidade: a Avenida do Contorno em Belo Horizonte. In. MEDEIROS, Regina (Org.). **Permanências e mudanças em Belo Horizonte**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade Ltda, 2011.
- BRUGUÉ, Quim e GOMÁ Ricard. La dimension local del bienestar. In: GOMÁ & SUBIRATS (Orgs.). **Políticas Públicas en Espana: Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno**. Barcelona: Ariel, 1998.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2003.

CAMPBELL, J. L. **The rise and transformation of institutional analysis**. Department of Sociology Dartmouth College, Hanover, New Hampshire, October, 2007.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In. PIRES, Roberto R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2011. Cap. 9, p. 137-150.

BRASIL. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Brasília:Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. **Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Estatuto da Cidade.Presidência da República.CasaCivil.Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília:Ministério das Cidades, 2004a

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília:Ministério das Cidades, 2004b

BRASIL. **LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005**.SNHIS.Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2005.

BRASIL. **Resoluções do Conselho das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível em:<http://www.cidades.gov.br/index.php/resolucao-concidades/544-resolucoes-recomendadas>.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. CARNEIRO, Ricardo. TEIXEIRA, Lucas Milher Grego. Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. **Caderno da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 127-163, jan/jun. 2010.

BRASIL, Flávia de Paula D. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Programa de pós-graduação em sociologia. Belo Horizonte.

CAETANO, André Junqueira; RIGOTTI, José Irineu Rangel.Dinâmica e crescimento demográfico da RMBH – 1960/2000.In. ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Metrópole: território, sociedade e política: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2008. Parte 1. Cap. 1, p. 21-43.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, pp. 30-50, fev/abr. 1990.

- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- COHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1981
- COSTA, Valeriano. Federalismo. In. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 1. Ed. São Paulo: UNESP, 2004. Parte 3/Cap. 1, p. 173-184.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). **Novas periferias metropolitanas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2006
- CRUZ, Sebastião C. V. e; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'. SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria H. Tavares de (orgs.). **Sociedade e política no Brasil pós 64**. 2. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. Cap.1, p. 13-61.
- DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. 2. Ed. Brasília: UNB. 1988.
- DaMATTA, Roberto. **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. **New public management is dead, long live digital-era Governance**. Published by Oxford University Press, September 8, 2005.
- ENRIQUEZ, Eugène. Instituições, poder e “desconhecimento”. In. ARAÚJO, José Newton G. de; CARRETEIRO, Teresa Cristina (orgs.). **Cenários e abordagem clínica**. São Paulo: Escuta, 2001. Cap. 2, p. 50-74.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder II**. São Paulo: Globo, 1995.
- FARIA, Carlos Aurélio P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.
- FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In. FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. Cap. 9, p. 203-232.
- FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2004.
- FRANCO, Maria Sylvania de Carvalho. As idéias estão no lugar. **Cadernos de Debate**, n. 1. Brasiliense, 1976.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: em debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil **Planejamento e Política pública**, n.21, 2000,p. 216-230. Disponível em <http://campinas.estudiopin.com/arquivos/txt_Frey.pdf>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Saneamento básico em Belo Horizonte: trajetória em 100 anos – os serviços de água e esgoto**. Belo Horizonte: Centro de Estudos Históricos e Culturais. 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2011

FURTADO, Celso. **Análise do 'Modelo' brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GIMENEZ, Denis Maracci. JUNIOR, José Celso Cardoso. **Planejamento e Desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010**. Brasília: IPEA, 2012.

GOHN, Maria da G. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Caderno CRH** v. 21, n. 54, p. 439-455, Set./Dez 2008.

GOHN, Maria da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GONÇALVES, Monique de Siqueira. A morte anunciada. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 27, p. 38-41, dezembro, 2007.

GOZZI, Gustavo. Estado Contemporâneo. In. BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 13. ed. Brasília: UNB, 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HOLANDA, Sérgio de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros** (2004, 2005, 2009, 2011). Brasília: IBGE, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>.

MARANHÃO, Ricardo. O Estado e a política populista no Brasil (1954-1964). In. GOMES, Angela Maria de Castro (org.). **História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano**. Vol. 3: sociedade e política (1930-1964). Rio de Janeiro: DIFEL, 1981.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS, Orlando Alves dos (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997a.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 6. ed. São Paulo: Atual, 1997b.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In. ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. Cap. 3, p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTOS, Rômulo Costa. “Aldeias do mal”. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, Rio de Janeiro, ano. 3, n. 25, p. 28-33, outubro, 2007.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004. Cap. 7, p. 245-259.

MELO, Marcus André e COSTA, Nilson do Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In REIS, Elisa Almeida; TAVARES, Maria Hermínia de.; FRY, P. **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Perspectiva, 1995.

MELO, Marcus André. A sete vidas da agenda pública brasileira. In RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1999.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo? In. ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes de.; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Metrópole: território, sociedade e política: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2008. Parte 1. Cap. 2, p. 45-103.

MENICUCCI, Telma Maria G.; BRASIL, Flávia de Paula D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Revista de Estudo de Sociologia**, Araraquara, v.15, n.29, p.369-396, 2010.

NIETZSCHE, Frederico. **Assim falava Zaratustra**. 4. Ed. São Paulo: Brasil Editora S.A., 1957.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventado o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. MH Comunicação, 1995.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American political science review**, vol. 94 n. 2, jun, p. 251-267, 2000.

PIERSON P. and SKOCPOL T. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Katznelson I, Milner HV. **Political Science: State of the Discipline**. New York: W.W. Norton; 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV. 1998.

PEREIRA, William César Castilho. Movimento institucionalista principais escolas. In: PEREIRA, William César Castilho (org.). **Análise institucional na vida religiosa consagrada**. Belo Horizonte, 2005. Cap. 2, p. 50-111.

PEREZ, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.23, n. 68, outubro, 2008.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Principais aspectos históricos, sociológicos e jurídicos da Lei nº 10.257 de julho de 2001. Direito Constitucional das Cidades. Quarto anos da existência do Estatuto das Cidades: houve mudanças? **Fórum de Direito Urbano**. Belo Horizonte, ano 4, n. 23, p. 2769-2789, set./out. 2005.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira: da Colônia a Primeira Republica**. 1. Ed. Belo Horizonte: Alfa Ômega, 1976.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS, Orlando Alves dos (org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz César de Q.; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Q.; PECHMAN, Robert (orgs.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. Cap. 3, p. 53-78.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Ideias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: STENGEL, Márcia. **Políticas públicas de apoio sóciofamiliar**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2001.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington: INDES/BID, 1997. Disponível em <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/An%C3%A1lise%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20%20Conceitos%20B%C3%A1sicos.pdf>.

SAMPAIO, Maria Ruth A. de. Habitação popular no período getulista. Ocaso de São Paulo. In. **Congresso de Habitação na Cidade Industrial 1870-1950**, Lisboa: Mimeo, 1993.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo; USP, 2005.

SANTOS, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **O ex-leviatã brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora de lugar. In: SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. São Paulo: Duas Cidades, 1988.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Yazbek, Maria Carmelita. Giovanni, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de rendas**. São Paulo: Cortez, 2004.

SIMAN, Ângela Maria. **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-19, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, p.20-45, 2006.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004. Cap. 4, p. 111-143.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China**. New York: Cambridge University Press, 1979.

SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. Políticas públicas: hacialarenovación del instrumental de análisis. In: SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. (Org.). **Políticas públicas em Espanha: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno**. Barcelona: Ariel, 1998. p. 21-36.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004. Cap. 6, p. 169-243.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

APÊNDICE A – LEGISLAÇÃO VIGENTE DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO (HABITAÇÃO)

LEI Nº 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964: Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências;

2. LEI Nº 6.766, de 19 DE DEZEMBRO DE 1979: Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências;

3. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: Artigos 182 e 183 (estabelecem a função social da propriedade e da cidade e institui o usucapião);

3.1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2000 (inclui a moradia dentre os direitos sociais);

4. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001: Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal e, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências;

5. LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005: Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS;

5.1 DECRETO Nº 5.796, DE 6 DE JUNHO DE 2006: Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS;

6. LEI Nº 11.888, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008 - Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005;

7. LEI Nº 11.977, de 7 DE JULHO DE 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV, e dá outras providências;

7.1. DECRETO Nº 7.499, DE 16 DE JUNHO DE 2011: Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm;

7.2. PORTARIA Nº 395, DE 26 DE AGOSTO DE 2011: Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV;

7.3. PORTARIA Nº 194, DE 30 DE ABRIL DE 2013: Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica;

7.4. PORTARIA Nº 78, DE 8 DE FEVEREIRO DE 2013: Inclui os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA entre os possíveis beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

APÊNDICEB – PONTOS RELEVANTES DO ESTATUTO DA CIDADE

LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.	
Parágrafo único: Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.	
CAPÍTULO I DIRETRIZES GERAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta os artigos 182 e 183 • Determina os objetivos da política urbana: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana • Principais Diretrizes: <ol style="list-style-type: none"> a) Garantia do direito a cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. b) Gestão Democrática c) Cooperação entre governos, sociedade civil e iniciativa privada d) Oferta de equipamentos urbanos e comunitários e) Ordenação e controle do uso do solo f) Distribuição justa dos ônus e benefícios do processo de urbanização
CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA	<ul style="list-style-type: none"> • Planos nacionais, regionais e estaduais; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. • Planejamento municipal: <ol style="list-style-type: none"> a) Plano Diretor; b) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; c) IPTU progressivo no tempo; d) Desapropriação com pagamento em títulos; e) Usucapião especial de imóvel urbano; f) Direito de superfície; g) Direito de preempção; h) Outorga onerosa do direito de construir; i) Operações urbanas consorciadas; j) Transferência do direito de construir; k) Estudo de impacto de vizinhança
CAPÍTULO III DO PLANO DIRETOR	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. • Parte integrante do processo de planejamento municipal: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as medidas e prioridades do Plano Diretor

	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão ao menos de 10 em 10 anos • Formulação do Plano Diretor: <ul style="list-style-type: none"> a) Participação da população e diversos segmentos da sociedade; b) Publicidade dos documentos e informações; c) Acesso livre de todos os interessados nos documentos produzidos.
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p style="text-align: center;">DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; audiências, debates, conferências; iniciativa popular de projetos de leis e planos. • No âmbito local as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, deverão como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal, incluir a participação popular. • Instituições gestoras das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão garantir obrigatoriamente a participação popular e dos segmentos organizados da sociedade civil para controle de suas atividades.

Fonte: Lei 10.257/2001

APÊNDICE C – RESOLUÇÕES DO CONSELHO DAS CIDADES

CONSELHO DAS CIDADES – RESOLUÇÕES RECOMENDADAS	
(São resoluções relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e Entidades da Sociedade civil.)	
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 114 DE 10 DE JUNHO DE 2011:	<p>Art. 1º Recomenda que o Programa Plurianual - PPA 2012-2015 contemple a transferência da totalidade dos recursos do Orçamento Geral da União do PAC Habitação, destinados à Habitação de Interesse Social, para o FNHIS, de forma a garantir o seu controle social e o seu descontingenciamento.</p> <p>Art. 2º Recomenda seja alterada a redação do Objetivo 0582 do Plano Plurianual – PPA 2012-2015 para “Promover a criação e implementação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e fortalecer a Gestão Municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social.”</p>
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 112 DE 10 DE JUNHO DE 2011:	<p>Art. 1º Recomenda que o Ministério das Cidades propicie condições para que a Secretaria Executiva do Conselho das Cidades e a Coordenação Executiva do Conselho das Cidades elaborem e executem um plano de ação:</p> <p>I - de acompanhamento dos Conselhos das Cidades ou congêneres nos Estados, Distrito Federal e Municípios, que realizaram as respectivas Conferências em 2009 ou 2010 e que tenham conselhos criados, empossados e em funcionamento;</p> <p>II - que identifique os estados e municípios que recebem recursos do Governo Federal para programas de habitação, saneamento, mobilidade e políticas urbanas, a fim de garantir a criação e o funcionamento dos seus respectivos Conselhos, e</p> <p>III - que contemple a construção de uma nova estrutura capaz de avaliar as leis que tratam do assunto e que proponha a reestruturação no controle social da aplicação de recursos públicos, que deverão garantir o desenvolvimento urbano articulado e integrado.</p> <p>Art. 2º – Que o plano de ação promova a criação e o funcionamento dos Conselhos das Cidades nos Estados e Municípios.</p>
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 111 DE 10 DE JUNHO DE 2011:	<p>Art. 1º Recomendar aos municípios, estados e ao Distrito Federal que assegurem o cumprimento do Estatuto da Cidade (Art. 43) e da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, de modo a garantir a participação social, inclusive de setores que compõem o Conselho das Cidades, ao processo de elaboração dos Planos Municipais, estaduais e do Distrito Federal de Saneamento Básico.</p> <p>§ 1º Recomenda aos municípios, estados e ao Distrito Federal que possibilitem a participação dos seus respectivos membros do Conselho das Cidades em atividades de capacitação.</p> <p>§. 2º Recomenda que a Secretaria Executiva do Conselho das Cidades possibilite a participação dos Conselheiros Nacionais em atividades de capacitação.</p>
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 105, DE 31 DE MARÇO DE 2011:	<p>Art. 1º O Ministério das Cidades apresentará ao Conselho das Cidades, em sua 29ª reunião:</p> <p>I - a programação e a proposta de execução orçamentária, para o exercício de 2011, de todos os programas do Ministério das Cidades e</p> <p>II – o planejamento das ações do Ministério das Cidades no período de 2012 a 2015</p>
RESOLUÇÃO	Art. 1º O Conselho das Cidades recomenda que o Ministério das Cidades faça gestões junto à Casa Civil da Presidência da

RECOMENDADA Nº 106, DE 31 DE MARÇO DE 2011:	República, à Secretaria Geral da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, a fim de que sejam adotadas medidas que garantam os recursos necessários ao controle social e à gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano, bem como ao pleno funcionamento do Conselho das Cidades.
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 93 DE 21 OUTUBRO DE 2010:	<p>Art. 1º Recomenda ao Ministério das Cidades e ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS que, a partir de 2011, somente repassem recursos, oriundos de quaisquer programas habitacionais, a Estados e Municípios que tenham assinado a adesão ao SNHIS, aprovado Plano de Habitação de Interesse Social e instituído Conselho Gestor e Fundo de Habitação de Interesse Social. A mesma recomendação é aplicada ao Distrito Federal.</p> <p>Parágrafo Único - Serão considerados instituídos os Conselhos Gestores que estiverem em pleno funcionamento e os Fundos que possuam dotação orçamentária.</p> <p>Art. 2º O CGFNHIS deverá emitir orientação para que os Planos de Habitação de Interesse Social sejam aprovados pelos respectivos conselhos e encaminhados para conhecimento do Poder Legislativo.</p>
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 86, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2009:	<p>Art. 1º Recomendar ao Ministério das Cidades a realização dos Seminários Estaduais para apresentação e discussão da Versão Preliminar do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, até julho de 2010.</p> <p>Art. 2º Recomendar que o Governo Federal realize, no início de 2010, junto à mídia oficial, uma Campanha de Sensibilização para Elaboração dos Planos de Saneamento.</p> <p>Art. 3º Enfatizar que, nos trabalhos das Conferências Municipais e Estaduais, sejam discutidos os Planos de Saneamento.</p> <p>Art. 4º Recomendar que sejam constituídos os Núcleos Estaduais e Municipais a fim de:</p> <p>a) Fomentar a elaboração dos Planos de Saneamento;</p> <p>b) Divulgar os relatórios e materiais referentes ao Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB e demais planos;</p> <p>c) Mobilizar os atores do saneamento básico no planejamento e no esforço pela universalização do acesso aos serviços.</p>
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 80, DE 15 DE OUTUBRO DE 2009:	Art. 1º Recomendar ao Ministério das Cidades que seja estabelecido como um dos critérios de prioridade para atendimento dos programas estruturados no âmbito da mencionada pasta, a realização de conferências das cidades e a criação de conselhos estaduais e municipais das cidades, pelos Estados, Distrito Federal e municípios.
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 75, DE 02 DE JULHO DE 2009: (Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico).	<p>Art. 2º O Titular dos Serviços, por meio de legislação específica, deve estabelecer a respectiva Política de Saneamento Básico, que deve contemplar:</p> <p>VIII. O estabelecimento dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social na gestão da política de saneamento básico, ou seja, nas atividades de planejamento e regulação, fiscalização dos serviços na forma de conselhos das cidades ou similar, com caráter deliberativo;</p> <p>Art. 3º A definição do processo participativo na formulação da Política e na elaboração e revisão do Plano, bem como os mecanismos de controle social na gestão deverão:</p> <p>I. Estabelecer os mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade, tanto no processo da formulação da Política e de elaboração e revisão do Plano de Saneamento Básico em todas as etapas, inclusive o</p>

	<p>diagnóstico, quanto no Controle Social, em todas as funções de Gestão;</p> <p>II. Prever a participação e o Controle Social, garantida por meio de conferências, audiências e consultas públicas, e de órgãos de representação colegiada, tais como, o conselho da cidade;</p> <p>III. Estabelecer os mecanismos para a disseminação e o amplo acesso às informações sobre os serviços prestados e sobre as propostas relativas ao plano de saneamento básico e aos estudos que as fundamentam;</p> <p>IV. Definir os mecanismos de divulgação das etapas de discussão da política e do plano bem como canais para recebimento de sugestões e críticas;</p> <p>V. O estabelecimento, no âmbito da Política, das instâncias de participação e controle social sobre a política e ações e programas de saneamento básico contemplando:</p> <p>a) a formulação, monitoramento e controle social da política, ações e programas através dos conselhos das cidades ou similar; e</p> <p>b) a definição da instância responsável pela regulação ou fiscalização.</p>
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 49, DE 02 DE ABRIL DE 2008:	Art. 1º Recomendar aos órgãos públicos estaduais e municipais com propostas selecionadas no âmbito do FNHIS que, ao lado de outros convites à participação na execução, também adotem o convite de associações e cooperativas habitacionais como executoras dos contratos que venham a ser celebrados entre o Ministério das Cidades e governos estaduais e municipais, incluindo o repasse de recursos regulamentado a tais entidades.
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 38, DE 10 DE MAIO DE 2007 (Propõe que a seleção do Projeto-Piloto de Investimentos - PPI, em nível federal, deverá ser feita com a participação dos segmentos da sociedade civil no Conselho das Cidades e define percentual de recursos do PPI para Habitação de Interesse Social - HIS, a serem acessados pelas associações comunitárias e cooperativas habitacionais).	<p>Art. 1º Propor que o processo de indicação do Projeto Piloto de Investimentos - PPI, em cada Estado busque garantir a participação dos segmentos da sociedade civil, por intermédio de seus representantes no Conselho das Cidades.</p> <p>Art. 2º Propor que, no momento de pactuação do Projeto Piloto de Investimentos - PPI, em nível federal, sejam convidadas as representações estaduais do Conselho das Cidades, dos respectivos Estados.</p> <p>Art. 3º Propor que o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, delibere sobre a destinação do percentual de 20% dos recursos previstos do PPI, para infra-estrutura social e urbana, e que sejam investidos na produção de habitação de interesse social, por meio das associações comunitárias e cooperativas habitacionais, integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, conforme definido no Artigo 5º, Inciso VII, da Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005.</p> <p>Parágrafo único. Sugere-se que os critérios de seleção e contratação com os recursos do PPI sejam os já definidos pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS.</p>
RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 34, DE 1º DE MARÇO DE 2007: (Propõe orientações e diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a implementação do	<p>Art. 5º Nos municípios, regiões e áreas de influência dos empreendimentos do PAC, o Conselho entende que o Governo Federal deverá envidar esforços em conjunto com os governos estaduais e municipais para fortalecer a capacidade de planejamento e gestão democráticos assim como de elaboração de projetos, promovendo o apoio às Ações de Assistência Técnica e Capacitação de Gestores públicos e lideranças comunitárias para o processo de planejamento e gestão territorial urbana, na implementação dos princípios e diretrizes do Estatuto das Cidades.</p> <p>Art. 7º O Conselho reafirma o seu entendimento de que Estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito das atribuições</p>

<p>Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, de forma a alcançar seus objetivos e promover crescimento com inclusão territorial, estimulando a ação federativa e compartilhada entre o Governo Federal, Governos Estaduais, Distrito Federal e Governos Municipais).</p>	<p>do Conselho das Cidades, devam submeter os projetos de investimentos com recursos do PAC em seus territórios às instâncias do controle social existentes, tais como Conselhos das Cidades ou similares. Sugere-se, ainda, a criação de fóruns municipais e estaduais de acompanhamento e discussão dos investimentos componentes do PAC, onde as referidas instâncias não estiverem constituídas.</p> <p>Art. 12. O Conselho propõe a alteração da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, permitindo o acesso direto aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social pelas Associações e Cooperativas Habitacionais autogestionárias e populares.</p>
<p>RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 28, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2006:</p>	<p>Art. 1º Enfatizar ao Governo Federais que as associações, cooperativas e entidades de movimentos sociais são agentes promotores do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, conforme art. 5, inciso VII, da lei nº 11.124, de 16 de junho 2005.</p> <p>Art. 2º Recomendar ao Conselho Gestor do FNHIS que considere a possibilidade de os agentes promotores, mencionados no art. 1º desta resolução, poderem ter acesso direto aos recursos do referido fundo, através de ação específica para produção habitacional de interesse social, dada a ressalva prevista no art. 24 da lei nº 11.124/2005.</p>
<p>RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 15, DE 08 DE JUNHO DE 2006: (O Conselho das Cidades no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e considerando: a) o papel insubstituível dos estados e municípios na ordem federativa do país; b) o papel insubstituível da participação democrática na política de desenvolvimento urbano em construção no país; c) a autonomia dos entes federativos.</p>	<p>Art. 1º Recomendar aos estados e municípios da federação, que não o tiverem feito, a criação, no prazo de 6 meses a contar desta data, de seus respectivos Conselhos das Cidades, orientados segundo os critérios estabelecidos nos incisos de I a V, § 2º, art. 8º do Regimento deste Conselho.</p> <p>Art. 2º A partir deste prazo, este Conselho adotará a existência e funcionamento de Conselhos Estaduais e Municipais como um dos critérios prioritários para o exercício de suas atribuições legais tais como: o estabelecimento de normas e prioridades para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; a emissão de recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade; a proposição de diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do Plano Plurianual do Ministério das Cidades; e outras.</p>

<p>RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 5, DE 8 DE FEVEREIRO DE 2006:</p>	<p>Art.1º Recomendar aos Ministérios das Cidades, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República a seguinte composição para o Conselho Gestor do FNHIS: Poder Executivo Federal = 10 representantes; Poder Executivo Estadual = 01 representante; Poder Executivo Municipal = 01; Representantes de Entidades dos Movimentos Sociais = 4 representantes; Entidades Empresariais = 03 representantes; Entidades de Trabalhadores = 03 representantes; Organizações não Governamentais = 01 representante; Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa = 01 representante</p> <p>Art.2º A proposta garante a paridade do Poder Executivo com a sociedade civil, prevista na Lei nº 11.124 de 2005, contemplando 12 membros para cada parte e garante a participação de todos os segmentos presentes no Conselho das Cidades.</p>
---	--

Fonte: Conselho das Cidades

**APÊNDICE D – PROGRAMAS HABITACIONAIS OFERTADOS POR MUNICÍPIO
DA RMBH EM 2011**

Combinação de Programas Ofertados em 2011	Municípios
0	Baldim Capim Branco, Raposos, Sabará; Taquaraçu de Minas
Só Oferta de Lotes	Mário Campos
Só Regularização Fundiária	Santa Luzia; Mateus Leme; Florestal; Confins
Construção de Unidades + Aquisição de Unidades	Nova União; São Joaquim de Bicas
Melhoria de Unidades + Regularização Fundiária	Jaboticatubas; Itaguara; Brumadinho
Regularização Fundiária + Construção de Unidades	São José da Lapa
Regularização Fundiária + Oferta de Lotes	Vespasiano
Regularização Fundiária + Aquisição de Unidades	Rio Manso
Urbanização de Assentamentos+ Regularização Fundiária	Nova Lima
Regularização Fundiária + Construção de Unidades + Aquisição de Unidades	Sarzedo
Regularização Fundiária + Construção de Unidades + Aquisição de Unidades	Pedro Leopoldo
Regularização Fundiária + Oferta de Material de Construção + Construção de Unidades	Esmeraldas
Urbanização de Assentamentos + Melhorias de Unidades + Regularização Fundiária	Lagoa Santa
Urbanização de Assentamentos + Construção de Unidades + Oferta de Material de Construção	Igarapé
Regularização Fundiária + Oferta de Material de Construção + Construção de Unidades + Aquisição de Unidades	Itatiaiuçu
Urbanização de Assentamentos + Oferta de Material de Construção + Construção de Unidades + Melhorias Urbanas	Rio Acima
Urbanização de Assentamentos + Construção de Unidades + Melhorias de Unidades + Regularização Fundiária	Ribeirão das Neves
Urbanização de Assentamentos + Construção de Unidades + Melhorias de Unidades + Regularização Fundiária	Ibirité; Juatuba
Urbanização de Assentamentos + Regularização Fundiária + Construção de Unidades + Aquisição de Unidades	Contagem
Urbanização de Assentamentos + Oferta de Material de Construção + Construção de Unidades + Melhoria de Unidades + Regularização Fundiária	Caeté
Regularização Fundiária + Oferta de Material de Construção + Oferta de Lotes + Construção de Unidades + Aquisição de Unidades + Melhorias de Unidades	Matozinho
Urbanização de Assentamentos + Oferta de Material de Construção + Construção de Unidades + Melhoria de Unidades + Aquisição de Unidades + Regularização Fundiária	Belo Horizonte
Urbanização de Assentamentos + Oferta de Material de Construção + Oferta de Lotes + Construção de Unidades + Aquisição de Unidades + Melhorias de Unidades + Regularização Fundiária	Betim

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Relate um pouco sobre a história de constituição da Secretaria de Habitação da cidade.
2. Fale sobre as funções e principais ações desenvolvidas pela Secretaria de Habitação.
3. Como se dão as relações e parceria entre a Secretaria de Habitação e os outros entes federativos (outros municípios, Estados e União).
4. Qual é o principal parceiro do município na produção de políticas habitacionais?
5. As políticas e ações da Secretaria de Habitação são financiadas diretamente pelos recursos municipais; e quais são as outras fontes de recursos para produção de políticas habitacionais?
6. De que forma a participação popular é introduzida nos desdobramentos e ações da Secretaria?
7. Como você avalia o trabalho desenvolvido pelo Conselho Municipal de Habitação da cidade; ele é efetivo no sentido de permitir que as demandas populares perpassem as decisões públicas?
8. Como você avalia o Estatuto da Cidade como o marco atual de regulação da produção de políticas urbanas.
9. E em relação ao Sistema Nacional Habitação de Interesse Social, qual sua opinião?
10. Estes novos parâmetros e diretrizes, definidos, sobretudo, pelo Estatuto das Cidades e o SNHIS trouxeram grandes desafios ao município? Ou seja, o município enfrenta dificuldades em atender os critérios definidos para a produção de políticas urbanas e habitacionais?
11. Pensando de forma geral, qual é o principal problema habitacional vivenciado hoje pela cidade?
12. Em sua opinião, qual é a principal barreira enfrentada pela Secretaria de Habitação no sentido de promover uma ampliação da política habitacional do município que reduza drasticamente os problemas habitacionais da população?

