

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PETTER ISACKSON MAIA

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA URBANA: O DIREITO À
CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL DE BELO HORIZONTE (1993-2018)**

BELO HORIZONTE

2019

PETTER ISACKSON MAIA

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA URBANA:
O direito à cidade e a política habitacional de Belo Horizonte (1993-2018)**

Dissertação apresentada à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial na obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Estado, instituições e gestão de políticas públicas. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flávia de Paula Duque Brasil.

Belo Horizonte

2019

M217d Maia, Petter Isackson.
Democracia, participação social e política urbana [manuscrito] : o direito à cidade e a política habitacional de Belo Horizonte (1993-2018) / Petter Isackson Maia. – 2019.
[9], 154 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Bibliografia: f. 152-162

1. Política habitacional – Belo Horizonte (MG). 2. Participação social – Belo Horizonte (MG). I. Brasil, Flávia de Paula Duque. II. Título.

CDU 333.32(815.11)

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação intitulada DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA URBANA: O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL DE BELO HORIZONTE (1993-2018), de autoria do mestrando Petter Isackson Maia, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof.^a Dr.^a Flávia de Paula Duque Brasil - EG/FJP - Orientadora

Prof. Dr. Ricardo Carneiro - EG/FJP

Prof.^a Dr.^a Luciana Teixeira de Andrade - PUC Minas

Belo Horizonte, 29 de março de 2019

AGRADECIMENTOS

À FAPEMIG, que apesar das dificuldades, esforçou-se pela continuidade da concessão de minha bolsa de estudos – vital para a conclusão deste trabalho.

À Escola de Governo e à Fundação João Pinheiro, pela incrível oportunidade para aprender e colaborar com as pesquisas da instituição.

Ao professor e coordenador do Programa de Mestrado, Marcus Vinícius, pela disponibilidade e disposição em atender aos bolsistas nos momentos de dúvidas e dificuldades.

À Sabrina, que me ajudou muito esclarecendo dúvidas sobre as papeladas do curso.

Aos professores Bruno Lazzarotti, Eduardo Batitucci, Claudio Burian, Frederico Poley e à professora Simone Dufloth por compartilhar conceitos e leituras que foram importantes para o meu desenvolvimento acadêmico.

Aos meus entrevistados, que me receberam com grande simpatia, respondendo gentilmente aos meus questionamentos.

Aos membros da minha banca, Professora Luciana Andrade e Professor Ricardo Carneiro, pelas importantes contribuições para o desenvolvimento de meu trabalho.

À minha orientadora, Professora Flávia Brasil, pela dedicação, paciência, exigência e amizade.

Aos meus amigos Gabriel e Wandemberg, pelo apoio, amizade e discussões filosóficas.

Finalmente, às três mulheres mais importantes da minha vida, Nanci, Jessica e Dayse; sem a força e o amor de vocês nenhuma realização minha seria possível.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DELIBERAÇÃO PÚBLICA.....	18
1.1. Democracia de baixa intensidade e participação: o modelo hegemônico.....	20
1.2. Democracia e participação social: a concepção de democracia participativa.....	28
1.3. Deliberação e o campo da democracia deliberativa.....	32
1.4. Participação-deliberativa: instituições participativas e sociedade civil.....	36
2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES NOS MARCOS DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL BRASILEIRAS.....	43
2.1. Participação social e os principais marcos federais das políticas de habitação social.....	45
2.1.1. Política federal de habitação social nos anos 1990.....	51
2.1.2. Novos marcos e políticas urbanas nos anos 2000.....	55
2.2. Governos locais, gestão democrática e direito à moradia e à cidade.....	61
2.2.1. Infraestrutura participativa e gestão democrática das cidades.....	63
2.2.2. Os novos planos diretores: o que há de novo?.....	65
2.2.3. Política habitacional: as ZEIS, os programas de regularização e a produção autogerida da moradia.....	68
3. O MODELO EMPRESARIALISTA DE GESTÃO DAS CIDADES E DÉFICITS DE INCLUSIVIDADE.....	73
3.1. David Harvey e o empreendedorismo urbano.....	75
3.2. Modelo empresarialista e urbanismo neoliberal.....	79
3.3. A financeirização das políticas habitacionais.....	82
4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA HABITACIONAL EM BH (1993-2018).....	91
4.1. Participação social e avanços precursores: PROFAVELA e Setor Especial 4.....	94
4.2. A construção de um modelo participativo-inclusivo: a experiência da frente BH- popular.....	106
4.3. Continuidades e discontinuidades nos anos 2000.....	123

4.4. Gestão empresarialista: crise e desmonte da participação e da política?.....	130
4.5. Um balanço das políticas habitacionais: as resistências e ressurgência da luta pela moradia.....	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA HABITACIONAL EM BH.....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	152
ANEXO I - Relação de entrevistas.....	163

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social
ANC – Assembléia Nacional Constituinte
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional da Habitação
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria de Construção
CEB – Comunidade Eclesial de Base
CEF – Caixa Econômica Federal
CF-88 – Constituição Federal de 1988
CMPU – Conferência Municipal de Política Urbana
CN – Congresso Nacional
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COMFORÇA – Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo
CNPU – Conselho Nacional de Política Urbana
CONCIDADES- Conselho das Cidades
CNC- Conferência Nacional das Cidades
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores
CPT – Comissão Pastoral da Terra
EC – Estatuto da Cidade
FAMOBH – Federação de Associações de Vilas Bairros e Vilas e Favelas
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FJP – Fundação João Pinheiro
FNA – Federação Nacional dos Arquitetos
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
Habitat II – Conferência das Nações Unidas dos Assentamentos Humanos
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
LOM – Lei Orgânica Municipal
MDF – Movimento de Defesa dos Favelados
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OPH –Orçamento Participativo de Habitação
PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
UDC – União de Defesa Coletiva
UEMP – União Estadual de Luta pela Moradia de Minas Gerais
UNMM – União Nacional dos Movimentos de Moradia
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
ZEIS – Zona de Especial de Interesse Social

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Programas da Nova Política Municipal de Habitação por eixo de atuação, segundo CMH.....	111
Quadro 2 - Ampliação do sistema deliberativo da política de moradia popular em BH.....	120
Quadro 3 - Articulação institucional do SMH 1994-2011.....	124
Quadro 4 - Síntese dos programas do SMH atuais.....	128
Quadro 5 - Síntese das políticas habitacionais em Belo Horizonte (1993-2018).....	137
Quadro 6 - Ocupações urbanas em Belo Horizonte.....	140

RESUMO

O crescimento desordenado das metrópoles brasileiras resultou em periferias urbanas com significativos déficits na provisão de bens e serviços urbanos. Nesse quadro socioespacial, destaca-se a problemática habitacional, não equacionada de forma efetiva pelo Estado no decurso do processo de urbanização. A informalidade é instituída, como uma forma de provisão habitacional para as classes trabalhadoras. Diante dessa condição, movimentos populares se tornaram uma importante força de democratização das políticas urbanas. Dessa forma, os atores coletivos que lutam pela reforma urbana têm pautado a gestão democrática das cidades, a função social da propriedade e o direito à moradia e à cidade. Belo Horizonte se enquadra no contexto dessas lutas como uma das cidades que avançaram na formulação e proposição de instrumentos democratizantes inovadores da política urbana, especialmente, na política habitacional dos anos 1990. Como questão norteadora do presente trabalho, procura-se analisar como a participação social e o princípio da gestão democrática têm sido absorvidos pela gestão municipal no caso da política habitacional de Belo Horizonte ao longo do período 1993-2018. De forma geral, argumenta-se que a participação social institucionalizada por meio de instituições participativas, canalizando agendas de movimentos populares e associações ligados à moradia em contextos de governos que privilegiem a gestão democrática pode ser associada a avanços e inovações nas políticas habitacionais. Como recursos metodológicos, recorreu-se à revisão de literatura sobre democracia, participação e deliberação; participação e políticas habitacionais no país e nos governos locais; empresarialismo urbano e modelo de governança neoliberal, além de entrevistas semi-estruturadas. Identificou-se na gestão do prefeito Patrus Ananias (1993-1996), ações no sentido de ampliação da infraestrutura participativa na administração municipal, no âmbito da política habitacional. Os períodos seguintes - Célio de Castro (1997-2001) e Fernando Pimentel (2001-2008), caracterizaram-se por continuidades e descontinuidades da política de habitação. Por outro lado, a gestão de Márcio Lacerda (2009-2016), caracterizou-se pelo contexto de esvaziamento das instituições participativas e priorização das Parcerias Público-Privadas, aproximando tal período do modelo empresarialista de gestão urbana descrito na literatura revisada. Observa-se nesse contexto, a retomada de ocupações urbanas e outras formas de protestos.

Palavras-chave: participação social; instituições participativas; políticas habitacionais; gestão urbana democrática; ocupações urbanas em Belo Horizonte.

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira constituiu, ao longo do século passado, um dos principais fenômenos sociais da história contemporânea do país. O curto período em que se deu a intensa transição demográfica, a partir da década de 1940 tendo como auge o período 1969-80, somado à ausência das devidas condições de infraestrutura para abrigar o contingente populacional – sem terra – vindo do campo, tem sido apontado como um dos fatores que teria condicionado a ocupação precária de significativas porções do espaço urbano das cidades brasileiras. O notável crescimento desordenado dessas áreas resultou em periferias urbanas de baixa qualidade ambiental, com significativos déficits na provisão de bens e serviços urbanos, destacando-se, ainda, a expressão da informalidade urbana. A informalidade é instituída, “informalmente”, como uma forma de provisão habitacional para as classes trabalhadoras. Nas décadas seguintes, com o impulso das mudanças econômicas globais, tem-se reconfigurações no quadro socioespacial brasileiro, que se marca por processos de exclusão e segregação.

Nesse quadro socioespacial, destaca-se a problemática habitacional, não equacionada de forma efetiva pelo Estado no decurso do processo de urbanização. O conceito de necessidades habitacionais utilizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2015) procura incorporar a complexidade do problema habitacional, definindo as carências habitacionais em dois eixos – déficit e inadequação. Nesse sentido, a questão urbana se articula ao problema da habitação social.

O déficit habitacional considera variáveis como precariedade da moradia, coabitação, ônus excessivo com aluguel e adensamento, que compõem o chamado “déficit quantitativo”, referido à “deficiência” de estoque. Em 2015, esse déficit correspondia à de 6,335 milhões de domicílios (FJP, 2015).

Já dimensão qualitativa de inadequação de domicílios considera a carência de infraestrutura, adensamento, banheiro e saneamento, cobertura e inadequação fundiária. Essa dimensão analítica busca aproximar os dados à realidade e apontando para a necessidade de políticas públicas mais específicas e segmentadas, uma vez que as inadequações não implicam necessariamente na necessidade de construção de novas moradias. O déficit quantitativo revela uma dinâmica que afeta predominantemente as regiões metropolitanas, tendo a especulação imobiliária como um dos principais obstáculos à (re)distribuição justa e democrática do espaço urbano. As inadequações de domicílios mostram-se muito expressivas,

destacando-se, conforme a FJP (2015), as deficiências de infraestrutura (7,225 milhões) e a questão fundiária (1,87 milhão).

O trabalho da FJP demonstra a multidimensionalidade do problema habitacional. Nesse sentido, as políticas habitacionais devem ser pensadas de forma articulada com essa realidade. Políticas e programas desenhados apenas sob o viés quantitativo da produção em massa de conjuntos habitacionais, não apenas, não atuam de forma efetiva sobre a problemática, como podem contribuir para aprofundar os dilemas das cidades brasileiras. Fica claro, nesse cenário, a magnitude da questão fundiária na problemática urbana brasileira. Considerando que o mercado historicamente não atuou no sentido da oferta de imóveis residenciais para a população de baixa renda, e o Estado não atuou de forma efetiva de modo a enfrentar a problemática urbana e habitacional no Brasil, a informalidade pode ser considerada como uma alternativa à ausência de políticas públicas e à indisponibilidade no mercado de moradias adequadas e bem localizadas para esse segmento.

A crise urbana brasileira associa-se à grave crise habitacional que se origina a partir de uma lógica especulativa e de valorização excessiva dos imóveis privados por meio de investimentos públicos. A valorização imobiliária (a partir de diferenciais de localização e infraestrutura) tradicionalmente expulsa parte significativa dos cidadãos de baixa renda para partes distantes (e precárias) da cidade e/ou para as áreas informais. Sem ter como arcar com os altos preços dos aluguéis na cidade formal, esses pobres cidadãos precisam “se virar” para habitar a cidade. Essa característica da urbanização brasileira – de jogar para os pobres urbanos o ônus da construção de sua própria moradia – ao lado das precariedades socioespaciais e déficits de infraestrutura e de serviços urbanos impulsionaram o surgimento dos movimentos sociais urbanos, que floresceram em diversas cidades desde os anos 1960.

A luta pela reforma urbana no Brasil foi capaz de viabilizar grandes avanços normativos para a democratização das políticas urbanas no Brasil (Avritzer, 2010). O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (atualmente, Fórum Nacional de Reforma Urbana), que surge durante o declínio do regime militar, foi o principal ator na luta pela inserção dos artigos 182 e 183 sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988; e pela aprovação do Estatuto da Cidade, que ocorre apenas em 2001. Esse ator coletivo incidiu a partir de sua agenda nas políticas urbanas das administrações progressistas que ocorreram ao final da década de 1980 e início de 1990. No período destaca-se um conjunto de experiências que têm sido chamadas de democráticas em função da disposição dos governos locais de abrir ao diálogo para a

participação social e na formação de políticas inclusivas. Nesse sentido, destacam-se a criação de instituições participativas, como o Orçamento Participativo (OP), e a disseminação das Zonas Especiais de Interesse Social, que podem ser consideradas como um instrumento de zoneamento incluyente. Assim no contexto brasileiro é possível observar inovações democráticas e democratizantes no âmbito local a partir dos anos 1980, referidas à criação e implementação de instituições participativas e/ou outras formas de participação institucionalizada destacando-se os conselhos municipais, os orçamentos participativos e a participação nos planos urbanos. Destaca-se ainda as conferências: para além das conferências nacionais de algumas políticas sociais que aconteciam no período envolvendo os municípios, alguns governos – notadamente o de Belo Horizonte – realizam conferências municipais de políticas urbanas e habitação. Especialmente no campo das políticas urbanas, a ampliação da participação institucionalizada ocorre a partir da criação do Ministério das Cidades (2003) e de sua infraestrutura participativa – Concidades e Conferências Nacionais das Cidades.

Os atores coletivos que lutam pela reforma urbana têm pautado a gestão democrática das cidades, a função social da propriedade e o direito à moradia e à cidade. Para Harvey (2012), o direito à cidade é um dos direitos humanos “mais preciosos e negligenciados”, pois se trata da liberdade de decidir, construir e reconstruir a cidade (2012, p.74). A noção de direito à cidade, que tem suas bases em Henry Lefebvre em 1968 não se restringe a uma ideia de cidadania com o reconhecimento institucional, mas ao direito a uma vida digna, transpondo a lógica do valor de troca na produção do espaço urbano para a lógica do valor de uso, apontando para o direito de reinventar a cidade. Essa noção pode ser associada, portanto, à democratização e participação social nos termos de Harvey (2012, p.86), referindo-se a obtenção de controle democrático sobre as decisões que envolvem a cidade por parte dos cidadãos.

Se é possível apontar a existência de um “modelo democrático” de gestão pública protagonizado por algumas administrações municipais – dentre as quais Belo Horizonte se enquadra –, também é possível apontar um “modelo” que se contrapõe, “democraticamente”, aos ideais democráticos. A partir de meados da década de 1990, a chamada “nova gestão pública” mostra-se influente, com suas premissas e instrumentos voltados para a redução do papel do Estado, através da dissociação das dimensões gerencial e política, da flexibilização, desregulamentação e privatização, dentre outros, apontando para as principais linhas do projeto neoliberal. Nessa mesma linha, no contexto das políticas urbanas e da gestão das cidades, Harvey ([1989] 2008; 1996; 2012) identifica um modelo empresarialista de

governança urbana, que aponta para a privatização da cidade, engendrando, contudo, críticas, resistências e protestos.

Belo Horizonte, que consiste no foco empírico deste trabalho, constitui-se um estudo de caso particularmente relevante; protagonizou experiências relevantes de democratização das políticas públicas, inclusive as políticas urbanas e habitacionais, notadamente a partir da década de 1990, com a construção de uma infraestrutura de participação institucionalizada via Conselhos e Conferências Municipais, Orçamento Participativo e Fóruns, dentre outros arranjos. Ao lado disso, o município tem sido uma referência nas políticas urbanas e habitacionais, nas quais se apresentaram avanços normativos anteriores ao Estatuto da Cidade. O programa de regularização urbanística e fundiária desenhado nos anos 1990 constituiu uma das referências para a política habitacional federal, particularmente de regularização.

Nos últimos anos, no entanto, foi possível observar mudanças, seja no sentido do esvaziamento das formas de participação institucionalizada, seja na crise de gestão das políticas habitacionais. Nesse contexto, também é possível observar em Belo Horizonte a retomada expressiva de ocupações de terrenos vazios, pautando não apenas a moradia, mas indicando uma luta mais intransigente contra a especulação imobiliária na cidade. Os novos atores coletivos que se constituíram ou se fortaleceram nesse período, adotaram a tática das ocupações urbanas como uma forma de enfrentamento não apenas do Estado, mas do capital.

Dessa forma, a pesquisa focaliza as gestões municipais de Belo Horizonte, recuperando antecedentes das décadas de 1960 a 1980, e delimitando o contexto analítico a partir de 1993, início da gestão do prefeito Patrus Ananias, até 2018, já na gestão do atual prefeito Alexandre Kalil. A escolha desse período se deu pela possibilidade de abordar a trajetória e variações da estrutura das políticas habitacionais bem como das instituições participativas na sucessão dos governos. Uma abordagem panorâmica sobre a conjunção da participação com as políticas habitacionais pode revelar avanços e alcances, limites ou retrocessos da participação social na formação e gestão dessas políticas. Portanto, como questão norteadora da análise aqui proposta, pergunta-se como a participação social e o princípio da gestão democrática têm sido absorvidos pela gestão municipal no caso da política habitacional de Belo Horizonte nos diferentes governos no período 1993-2018. Argumenta-se que a participação social institucionalizada por meio de instituições participativas, canalizando agendas de movimentos populares e associações ligados à moradia em contextos de governos que privilegiem a gestão democrática pode ser associada a avanços e inovações nas políticas habitacionais. Por outro

lado, a ausência ou esvaziamento das formas de participação institucionalizada e de diálogo entre o governo municipal e sociedade civil pode gerar repercussões nas políticas em foco, bem como favorecer a emergência de mobilizações e de formas de participação, de resistência e ação direta.

Como objetivo geral, busca-se compreender como a participação social institucionalizada e o princípio da gestão democrática têm sido incorporadas na política habitacional de Belo Horizonte nos diferentes governos no período 1993-2018 e quais os seus desdobramentos no desenho e gestão dessas políticas.

Os objetivos específicos, que se refletem no percurso da dissertação, consistem em: a) efetuar uma revisão no campo da democracia participativa e deliberativa, tendo em vista situar a participação social em suas dimensões institucionais e não institucionais; b) identificar e sistematizar os marcos das políticas urbanas e de habitação social federais no que se refere à participação, destacando o papel da sociedade civil na formação das políticas em foco; c) identificar e sistematizar no âmbito dos governos locais pós 1988 a construção de um modelo democrático, com ênfase na participação; d) abordar a discussão relativa ao empresarialismo urbano que se delineia a partir dos anos 1980, apontando traços desse modelo; e) analisar o caso de Belo Horizonte, buscando abordar os diferentes contextos dos governos no período indicado e suas relações com os atores coletivos no campo da habitação, mapeando as instituições participativas e as políticas de habitação social.

A partir do argumento e dos objetivos expostos, buscou-se construir o esforço interpretativo, identificando e discutindo quatro elementos para análise ao longo das sucessões de governos no âmbito da Política Municipal de Habitação (PMH): a) a estrutura das políticas (órgãos e estrutura administrativa); b) instituições participativas e interação governo e sociedade civil; c) a diversificação das políticas - premissas, desenhos instrumentos, conteúdos; d) alcances e avanços, limites e retrocessos na participação e nas políticas.

A análise da estrutura administrativa das políticas habitacionais permite vislumbrar como a administração municipal se organizou de modo a enfrentar a complexidade da questão habitacional, se incorporando ou não o viés da gestão democrática. A identificação e sistematização das principais instituições participativas criadas ou modeladas para fins de atuar na formulação e gestão da política de habitação nos diferentes contextos corresponde a um ponto central do argumento analítico, indicando a incorporação da participação institucionalizada nesse campo. A diversificação das políticas parte do pressuposto de que a

complexidade da questão urbana e habitacional necessitaria de uma diversidade de formas de atuação para minimizar o déficit, nesse sentido, o mapeamento dessas políticas e instrumentos pode apontar para possíveis inovações bem como indicar possíveis retrocessos. Por fim, destacam-se os alcances e limites da participação institucionalizada no âmbito da política habitacional por período de governo. O objetivo desse último elemento, não é realizar um balanço exaustivo, mas apontar os principais aspectos que conectam as formulações teóricas apresentadas ao longo dessa dissertação.

Trata-se de um trabalho qualitativo, de natureza descritiva e exploratória, que efetua um estudo de caso. Como recursos metodológicos, recorreu-se à revisão de literatura sobre democracia, participação e deliberação - a partir de teóricos alinhados à perspectiva de defesa da participação social e da ampliação da democracia; participação e políticas habitacionais no país e nos governos locais; empresarialismo urbano e modelo de governança neoliberal. Para as revisões, além de textos que constituem referências básicas, foram consultadas diversas bases, como o Scielo, Google Scholar, e outras como IPEA e Observatório das Metrôpoles. Para a abordagem do caso de Belo Horizonte, a revisão foi realizada a partir das seguintes palavras-chave associadas à Belo Horizonte como argumento de busca: participação social, instituições participativas, políticas habitacionais, gestão democrática, ocupações urbanas em Belo Horizonte. Além das bases mencionadas, foram consultados o banco de teses da Universidade Federal de Minas Gerais, a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Recorreu-se a portais *online* jornalísticos a fim resgatar informações sobre os períodos mais recentes da prefeitura de Belo Horizonte. Os levantamentos documentais foram realizados através da biblioteca digital da URBEL/PBH, disponível no sítio eletrônico da prefeitura.

Durante os meses de novembro e dezembro de 2018 foram efetuadas entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave: com um representante do Movimento Nacional de Luta por Moradia e associação de moradores; com uma arquiteta-urbanista que atua na área, com experiência de atuação na política habitacional durante a Frente BH Popular; com um vereador ligado aos movimentos dos sem casa; com dois técnicos da prefeitura de Belo Horizonte atuantes na política urbana e habitacional. Durante o ano de 2018, também se recorreu a observação direta em uma série de seminários realizados em Belo Horizonte nos quais se discutiu a crise da atual política habitacional no Brasil e a re-emergência das ocupações urbanas. Foram registradas falas de membros dos movimentos populares nesses contextos.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo aborda-se o tema da democracia e da participação social, recorre-se ao recorte de Santos e Avritzer (2002) que contrapõem a teoria hegemônica às concepções contra-hegemônicas de democracia, abordando em linhas gerais as concepções de democracia participativa e deliberativa. Destacam-se as noções de participação social e de participação-deliberativa, essa última a partir de Fung e Cohen (2007), que engloba as formas de participação institucionalizadas e não institucionalizadas.

O segundo capítulo procura localizar a participação no contexto da política urbana e habitacional brasileira. Destaca-se o crítico processo urbanização das cidades no Brasil, os dilemas sociais das primeiras intervenções no sentido de conter o crescimento da informalidade dos assentamentos. Observa-se com isso o desenvolvimento dos marcos normativos da questão urbana, em especial da política habitacional, apontando para avanços democratizantes nessas políticas, principalmente a partir da redemocratização do país em 1988 com a incidência dos atores coletivos do campo da reforma urbana no processo. Outros destaques importantes referem-se ao contexto de criação do Ministério das Cidades (2003-2019), que teve grande importância no desenvolvimento das instituições participativas no Brasil, no âmbito da política urbana e habitacional. Nesse sentido, a primeira Conferência Nacional das Cidades – precedida pelas etapas regionais – aprovaria a proposta de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ao lado disso, o país vivenciou avanços democratizantes consideráveis em gestões locais, possibilitadas pela nova Constituição Federal (1988) que dava maior autonomia aos municípios.

No terceiro capítulo aborda-se o tema do empresariamento urbano, conceito que Harvey (1996; 2001) desenvolve, conectando esse modelo de governança urbana com mudanças no capitalismo global, em decorrência da crise econômica dos anos 1970. Na linha do empresariamento urbano instrumentos como Parcerias Público-Privada e planejamento estratégico, dentre outros instrumentos, são utilizados tendo em vista uma perspectiva de competitividade urbana. No Brasil, essa lógica ficou mais evidente a partir dos eventos esportivos internacionais – Copa do Mundo e Olimpíadas – onde um volume alto de recursos públicos foi investido para valorizar o mercado imobiliário e viabilizar a implantação de infraestruturas diversas como suporte aos eventos.

No capítulo quatro, adentra-se ao caso belo-horizontino, partindo de antecedentes dos anos 1960 à década de 1980, que ilustram o ativismo no campo das políticas habitacionais, a partir

do qual se tem avanços notadamente no período de 1993 a 1996 correspondente ao governo do prefeito Patrus Ananias, configura-se o que pode ser chamado de paradigma participativo da política habitacional em Belo Horizonte com a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e do Orçamento Participativo (OP) e a constituição do Sistema Municipal de Habitação, bases da Política Municipal de Habitação, pactuadas com os movimentos de moradia, dentre outros avanços. No último ano da gestão, há ainda a aprovação do novo Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) que antecipou vários instrumentos regulamentados nacionalmente pelo Estatuto da Cidade. Na prática, essas legislações demonstram a força democratizante das coalizões progressistas locais.

Em contraponto ao período da gestão Patrus, identifica-se na gestão do prefeito Márcio Lacerda (2009-2016) o momento de maior adesão da administração municipal aos princípios do empresariamento urbano. Vale destacar que as instituições participativas da política habitacional do município já vinham em processo de esvaziamento desde o final do mandato 1997-2000, momento pode ser caracterizado brevemente como um período de desgaste da relação entre as forças políticas progressistas e os movimentos sociais.

Entre a gestão da chamada Frente BH Popular (gestões Patrus e Célio, 1993-2000) e a gestão Márcio Lacerda, o período de Fernando Pimentel a frente da prefeitura da cidade foi marcado por uma tentativa de reformar o sistema de habitação, tendo como destaque o Programa Vila Viva, cujo objetivo principal era a urbanização de vilas e favelas. Lacerda tomará partido dos recursos disponibilizados pelo governo federal para intervir mais ativamente em infraestrutura viária, no período de realização da Copa do Mundo em 2014. Sua gestão é marcada por manifestações, protestos e organização e movimentos sociais e coletivos, bem como por novas ocupações urbanas e conflitos. A gestão atual de Alexandre Kalil mereceu destaque, a despeito de poucas informações a seu respeito, devido a um decreto do prefeito que teve efeito de reconhecer mais 100 ocupações como Áreas de Interesse Social, dentre elas, as ocupações da Izidora.

Por fim, espera-se que a abordagem do caso de Belo Horizonte possa contribuir para os debates que se voltam para os papéis e alcances das formas de participação institucionalizada no município, destacando-se o argumento de que essas práticas podem impulsionar avanços e inovações democráticas no escopo das políticas de habitação social.

1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DELIBERAÇÃO PÚBLICA

Eric Hobsbawm, importante historiador inglês, em seu famoso livro “A era dos extremos” (1995) refere-se ao século XX como o “breve século” que compreendeu o período de 1914 a partir da Primeira Guerra Mundial até o colapso da União Soviética em 1991. “Breve”, pois em um espaço de tempo inferior a cem anos, ocorreram duas grandes guerras, recessões econômicas que expuseram as limitações do capitalismo, uma “aliança temporária e bizarra entre capitalismo liberal e comunismo” (HOBSBAWM, 1995, p.15) - que segundo o historiador, teria sido responsável pela vitória da democracia sobre os regimes autoritários -, o Welfare State e a Guerra Fria.

A complexidade histórica desse “curto” século ajuda a entender a “intensa disputa em torno da questão democrática” de que falam Santos e Avritzer (2002, p.39). A disputa pelo sentido da democracia, a qual se referem os autores, é refletida na divisão conceitual realizada pelos autores, contrapondo as teorias hegemônicas (elitismo e pluralismo) e às teorias contra-hegemônicas (democracia participativa e deliberativa).

Na mesma direção, para Held (1987), a história do embate de posições e disputas em torno da democracia tem se centrado na busca por sua significação enquanto forma de poder popular ou mero processo de tomada de decisões. Ou seja, em que pese a democracia ser considerada como um regime político “incontestável” e de certa forma consolidado hoje em diversas nações, destaca-se a disputa por seus sentidos e significados, que não são consensuais.

Santos e Avritzer (2002) indicam que os debates no campo da teoria democrática no século XX ocorrem nas primeiras décadas em torno da desejabilidade da democracia e no embate entre uma concepção liberal e outra marxista. Nesse contexto, esboçam-se as bases da concepção elitista a partir de Max Weber, que se afirmará como hegemônica nas décadas seguintes.

Será no pós-Segunda Guerra Mundial que as bases de uma teoria hegemônica da democracia se robustecem a partir de Joseph Schumpeter ([1942]1961) que destaca a formação de governos via processos eleitorais, implicando na restrição da participação popular (HELD, 1987; PATEMAN, 1992; SANTOS; AVRITZER, 2002). Para Santos e Avritzer (2002), a concepção hegemônica de democracia é principalmente fundada nas ideias de Schumpeter, cujos principais elementos seriam: a ênfase no procedimento eleitoral, o pluralismo partidário

e a “clássica” questão sobre a suposta apatia política do cidadão comum. Tais elementos configuram, entretanto, uma democracia de “baixa intensidade” incapaz de lidar com a questão da qualidade da democracia.

Conforme os autores: “quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.41-42). Contudo, os autores referem-se aos problemas decorrentes da democratização do modelo eleitoral liberal relacionados a supostos aumentos nos índices de abstenções e ao problema da crise de representatividade.

Com a onda de democratização que segue - a onda de países aderindo ao modelo de democracia liberal - a partir dos anos 1960, coloca-se o debate a respeito das condições estruturais da democracia. Os debates apontam para “uma tensão entre capitalismo e democracia [...] que, uma vez pendendo a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.40). Os autores indicam também o alargamento dos debates que se voltam para a questão da qualidade da democracia nas últimas décadas do século XX. Nesse contexto, constroem-se concepções contra-hegemônicas de democracia, quais sejam, de democracia participativa e deliberativa.

Santos e Avritzer afirmam que a democracia na perspectiva contra-hegemônica refere-se a “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade”, ou seja, “trata-se do reconhecimento de que a diversidade humana não pode ser reduzida às formas homogêneas da institucionalidade burocrática como propõe a teoria hegemônica”. Ainda nos termos dos autores, o problema da democracia nas concepções não hegemônicas “está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui mero acidente ou simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.51)

Partindo dessa clivagem, as seções seguintes discutem as principais concepções de democracia que se apresentam nos debates a partir do século anterior, partindo dos modelos hegemônicos que Santos e Avritzer (2002) caracterizam como democracia de baixa intensidade, que se contrapõem às concepções de alta intensidade de democracia participativa e deliberativa.

1.1. Democracia de baixa intensidade e participação: o modelo hegemônico

Para melhor caracterizar a concepção hegemônica de democracia descrita por Santos e Avritzer, é oportuno recorrer às definições de Held (1987), ao que ele se referia como “elitismo competitivo” e “pluralismo”.

O ponto de partida de Held (1987) para definição do seu modelo de democracia elitista-competitiva será o pensamento de Max Weber (1999), a partir de suas ideias de racionalização e burocratização do mundo. Para Weber, de acordo com Held (1987), o advento dos valores modernos e o processo de racionalização são fenômenos ambivalentes; enquanto há o domínio da razão e das ciências sobre a mitologia religiosa, há também o “desencanto”. O desencantamento na obra de Weber sublinhado por Held pode ser interpretado como uma “monotonia” causada pelo processo de homogeneização das visões de mundo, como consequência da hegemonia da lógica industrial na sociedade à época dos séculos XIX e XX. Segundo Held (1987), citando Weber (1999), a racionalização era consequência da disseminação da burocracia, num sentido mais amplo, não se restringindo apenas ao Estado. “Embora ele [Weber] não considerasse impossível escapar da dominação opressiva por parte da burocracia, a política moderna deve, pensava ele, encontrar estratégias para conter e limitar seu desenvolvimento” (HELD, 1987, p.134-135).

Para Weber (1999), a democracia direta possui uma “natureza impraticável”. Weber fala de uma “administração diretamente democrática” que seria limitada em comparação com a administração burocrática, principalmente em termos de escala. Naquela forma de administração, as funções administrativas são assumidas por um sistema de turnos definidos ou por sorteio ou por um processo de deliberação do grupo (WEBER, 1999, p.193-194).

O argumento weberiano é que “o tamanho, complexidade e diversidade das sociedades modernas torna a democracia direta simplesmente inapropriada como um modelo geral de regulamentação e controle político” (HELD, 1987, p.136). A noção de democracia direta em Weber, de acordo com Held (1987, p.136), refere-se a um sistema de tomadas de decisões sobre questões de interesse público, onde os cidadãos envolvidos participassem diretamente. Para o autor, Weber temia que uma administração diretamente democrática no contexto de

uma sociedade moderna e complexa, causasse um suposto “vácuo coordenativo criado pela ausência de uma administração tecnicamente efetiva” (HELD, 1987, p.136).

O modelo de democracia caracterizado por Held (1987) como “democracia competitiva elitista” associa-se à preocupação de Weber em estabelecer “mecanismos” que freassem a burocracia e o crescente poder dos burocratas. Segundo o autor, é a partir desse pensamento que Weber flerta com os teóricos liberais da democracia, remetendo à questão da participação. Held (1987) apresenta como um ponto mal interpretado na obra de Weber, a “passividade” da massa popular que necessitaria sempre de um líder “capaz”. Para este autor, Weber concorda com a existência de certa passividade do eleitorado, que é reconhecida como um “produto do mundo burocrático moderno”, mas explica que o povo é passivo porque “[eles] têm poucas oportunidades significativas de participar da vida institucional, ou seja, eles não têm poder suficiente para fazer tal participação valer a pena” (HELD, 1987, p.143). Apesar desse entendimento, afirma Held (1987) que Weber parece ter introduzido alguns pressupostos que seriam explorados pela crítica schumpeteriana posteriormente, como a “emotividade das massas” que sustentaria a tese da incapacidade do eleitorado escolher ou debater questões públicas - uma simplificação que reduz o *demos* a um mero ente que precisa ser tutelado por um líder.

A sistematização do modelo elitista nos termos de Held (1987, p.167), já considerando as contribuições de Joseph Schumpeter ([1942]1961), que constitui o principal expoente desse modelo, identifica como suas principais características: a centralidade da liderança política; um governo parlamentar com um forte executivo; a competição entre elites e partidos políticos; uma burocracia com administração independente e bem treinada; limites constitucionais e práticos ao alcance efetivo das decisões políticas.

Com o foco em Schumpeter ([1942]1961), Pateman (1992) destaca que na concepção elitista a democracia é definida como um método, processo, arranjo institucional em níveis legislativos e administrativos para tomadas de decisões. Segundo Pateman (1992), Schumpeter critica os filósofos liberais clássicos¹ que associavam democracia a uma dimensão participativa mais ampla afirmando simplesmente que os seus fundamentos empíricos da participação eram ilusórios. Em oposição à ampliação da participação como fundamento da democracia, Schumpeter (1961) propõe a competição através de um “método

¹ Segundo Pateman (1992) os principais teóricos participativos “clássicos” são: Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole.

democrático moderno e realista” - um determinado arranjo institucional para tomadas de decisão onde determinados indivíduos obtêm o poder de decisão por meio de uma competição por votos.

Na mesma linha, segundo Held (1987), Schumpeter (1961) ansiava por produzir uma teoria racional, “fiel à realidade”. Sua noção de democracia tentou expressar isso - um “método político” baseado na meritocracia da competitividade entre elites, rejeitando a noção de democracia orientada para a construção de bem comum. Como tal, Schumpeter procurou segregar essa noção (procedimental) de democracia da orientação política dos governos; pode se dizer que ele procurou “despolitizar” a democracia: “as condições da legitimidade de *facto* [sic.] das decisões e das pessoas encarregadas de tomá-las como resultado da eleição periódica de elites políticas concorrentes”. Para Schumpeter (1961, *apud* Held, 1987, p.151), os eleitos, pelo mérito da competição, teriam legitimidade para tomar decisões “em nome do povo”: “[...] a democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa [...] a democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que governam [...] a democracia é o governo do político”.

Pateman (1992) talvez seja a principal autora que desenvolveu uma crítica aos pressupostos schumpeterianos ao analisar o paradigma dito “clássico” da teoria da democracia. A autora afirma que a crítica de Schumpeter (1942) a este paradigma deu origem a uma teoria contemporânea que teve ampla aceitação. A autora aponta para a ênfase dos teóricos elitistas² à ideia de que a ampliação da participação popular seria algo “perigoso”. Esses teóricos, para a autora, possuíam duas grandes preocupações. Uma era a simples rejeição dos pensamentos de teóricos mais antigos defensores da democracia participativa, a outra seria uma preocupação com a questão de como se constituir um sistema político estável.

Para a autora, as críticas da teoria contemporânea da democracia ao paradigma clássico da democracia, são inconclusivas porque simplesmente aceitam a formulação de Schumpeter. Por isso, os autores estudados por ela “tendem a apresentar um modelo composto dessa teoria [o modelo schumpeteriano] sem fornecer as fontes de onde ela derivou” (PATEMAN, 1992, p.28). Assim, a principal crítica de Pateman aos teóricos elitistas diz respeito à limitação teórica e metodológica dos trabalhos por não verificarem ou questionarem o pressuposto do qual partem: a noção de uma “teoria clássica” da democracia. Por conta desta postura de não

² Os autores da segunda metade do século XX partidários da teoria de Schumpeter, que Pateman (1992) reporta são: Bernard Berelson, Giovanni Sartori, Harry Eckstein, além de incluir nessa chave Robert Dahl, que constitui o autor pioneiro e central na concepção pluralista.

se apurar devidamente as teorias clássicas, nos termos de Pateman (1992), os teóricos teriam suas ideias deturpadas, insistindo na construção de uma polarização entre uma teoria “clássica” e uma “moderna”, qual seja, a concepção elitista.³

Pateman (1992) pontua duas críticas de Schumpeter ao modelo de teoria “clássica” da democracia estabelecida por este autor. A primeira diz respeito à incapacidade do homem comum em participar ativamente das decisões políticas uma vez que isso lhe exigiria um nível de racionalidade impossível e a segunda seria a ausência da noção de liderança.

Held (1987) também entende que a teoria da democracia de Schumpeter baseou-se numa formulação antagônica e falaciosa entre uma suposta “doutrina clássica” e outra “moderna”. Considera também, apesar do seu impacto na formação das democracias do século XX, uma análise muito limitada, pois permite “àqueles em posições políticas poderosas manipular e distorcer a vontade política dos cidadãos” (HELD, 1987, p.166). Conclui Held, afirmando que a análise de Schumpeter se torna limitada, dentre outras falhas argumentativas, por não considerar a complexidade com que poder e legitimidade se associam.

A teoria de Schumpeter (1942) padece de uma confiança excessiva em padrões normativos racionais e propõe uma “fórmula” mecanicista para a questão dos conflitos políticos em uma sociedade supostamente estática (HELD, 1987; PATEMAN, 1992). Nesse modelo mercadológico, as elites deveriam competir entre si pelos votos e determinados “cidadãos” deveriam escolher e não se admitiam outras formas de participação pela crença na “desestabilização” do sistema.

Embora reducionista, a visão de Schumpeter (1961) teve um ponto de consenso entre os teóricos denominados por Held de “pluralistas”, em suas pretensões de descrever o funcionamento real da democracia. Este ponto refere-se à concordância sobre a necessidade de um método pelo qual os líderes são escolhidos. (HELD, 1987, p.170). Nesse sentido, Robert Dahl (1998) que constitui o principal autor da corrente aponta para a

³ Entretanto, Pateman (1992) entende que não faz sentido falar em uma “teoria clássica” da democracia, principalmente porque Schumpeter teria realizado uma interpretação equivocada das obras dos teóricos políticos antigos. Para a autora, nem todos os teóricos antigos que se debruçaram sobre as questões da democracia convergem para uma teoria única, uniforme ou bem definida que pudesse ser considerada teoria “clássica”. Jeremy Bentham e James Mill, por exemplo, embora defensores do sufrágio universal, possuíam uma noção restrita de participação política apenas como protetora dos interesses privados dos indivíduos. Para Pateman tal interpretação não é diferente da concepção dos teóricos contemporâneos que seguiram os pressupostos de Schumpeter. Teóricos como John Stuart Mill e Jean-Jacques Rousseau, são considerados pela autora como participativos, pois entendem a participação de forma mais abrangente o que a tornaria numa questão fundamental para manutenção do Estado democrático.

representatividade como a “única solução possível nas democracias de grande escala” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.48). O princípio que embasa tal conclusão é o da autorização, que funcionaria como uma espécie de “atalho” para se tomar decisões rápidas, ou “eficientes”.

Não é possível falar em uma teoria pluralista, mas em vários pluralismos. Held (1987) aponta o neopluralismo e pluralismo crítico como vertentes contemporâneas, centrando sua análise apenas na “versão clássica”⁴, que em sua essência emerge de pesquisas sobre a distribuição do poder nas democracias ocidentais. Os pluralistas enfatizam também os vários tipos de recursos disponíveis entre os grupos e atores políticos, de modo que as configurações de força variam conforme os recursos e os meios disponíveis. O conceito de poder é algo central no modelo pluralista. O “pluralismo” advém da noção de que o poder não é “hierárquico e estruturado de forma competitiva. Ele é uma parte inextricável de um ‘infinito processo de barganha’ entre numerosos grupos representando diferentes interesses [...]” (HELD, 1987, p.172). Portanto, o poder não é, e não pode ser centralizado. Ele está disperso na sociedade formando uma pluralidade nas formas de pressão.

Robert Dahl (1956) busca respostas para a questão sobre quais características são essenciais para se considerar um sistema político “democrático” em meados da década de 1950. O autor procura construir sua análise a partir da definição de democracia de Schumpeter, como um esquema eleitoral, porém, refere-se ao método elitista como um epicentro onde no seu entorno coexistem diversas formas de controle social e que, portanto, uma teoria “moderna” da democracia não poderia ignorar essa diversidade.

Em sua concepção de poliarquia, Dahl (1971 *apud* Held, 1987, p.175) refere-se a “uma situação de competição aberta por suporte eleitoral entre uma grande proporção da população adulta”, elencando duas dimensões, de participação eleitoral e competição política como fundamentais.

Dahl ([1971]2005) aponta para um “governo de múltiplas minorias”, caracterizado pela participação das minorias no processo eleitoral. Para o autor, a possibilidade das minorias

⁴ Apesar de o “pluralismo clássico” e o “neo-pluralismo” compartilharem aspectos como a garantia da liberdade política e possibilidade do governo das minorias, direitos de cidadania; na concepção de Held, o neo-pluralismo parece ser mais “empírico” quando reconhece, por exemplo, que alguns grupos podem ser impossibilitados de participarem da política pela fragilidade de seus recursos. Para Held (1987), o neo-pluralismo evidencia uma desigualdade na política que pode ser traduzida em um governo insuficientemente aberto, dada a distribuição desigual de recursos, gerando poderes potenciais limitados a certos atores.

afetarem os resultados das eleições através do voto se caracteriza como uma evidencia de qualidade democrática. Aqui Dahl se diferencia de Schumpeter: enquanto este comparava o processo democrático como um mercado no qual os produtos seriam as políticas públicas; Dahl desenvolve raciocínio diferente, propõe que ao reconhecer a legitimidade da diversidade, esta “pluralidade” faria os candidatos competirem entre si pelo maior apoio da maioria das minorias (DAHL,1971; PATEMAN, 1992).

A poliarquia de Dahl (1971 *apud* PATEMAN , 1992) que garante bases para legitimar a participação em sua diversidade (de cultura, recursos e interesses), coloca em questão também a concepção de igualdade política. Ao passo que a participação é interpretada de maneira ampliada em relação ao modelo elitista, a noção de igualdade também é reformulada para garantir o caráter democrático da participação. A igualdade não se manifesta apenas em termos de nivelamento proporcional de controle político, mas principalmente através da possibilidade de influenciar a decisão por meio de “processos intereleitorais” (PATEMAN, 1992, p.19), que funcione como um canal de diálogo entre sociedade civil e poder público⁵. Esse alargamento da participação, ao lado da preocupação do autor com a qualidade da democracia demarcam diferenças em relação ao elitismo.

Interessante notar que Dahl (1971 *apud* HELD, 1987)) também questiona o caráter democrático da noção de “soberania popular”, uma vez que um regime democrático deve assegurar a existência de múltiplos grupos minoritários. “Na verdade, Dahl argumentou que a democracia pode ser definida como o ‘governo das minorias’” (HELD, 1987, p.175). Enquanto Schumpeter defende o protagonismo das elites no processo, a concepção de poliarquia reconhece a legitimidade das minorias em participar do processo eleitoral. Outra diferença entre o elitismo competitivo de Schumpeter e o pluralismo democrático de Dahl (2005) é a ampliação da noção de valores democráticos. Para Dahl (2005), o consenso sobre os valores que envolvem diversos aspectos da disputa é essencial para a manutenção da democracia.

Em poucas linhas, essas foram as bases que sustentaram as concepções não hegemônicas que se colocam fundamentalmente como democracia representativa, especialmente no caso do elitismo que se restringe aos arranjos eleitorais. Para Hirst (1992), as principais críticas à

⁵ Pateman (1992) menciona como pré-requisito ao funcionamento da poliarquia de Dahl a necessidade de um certo consenso sobre regras e instituições. Esse consenso dependeria de um “treinamento social”, mas conforme a autora Dahl não se detém em explicar no que consiste este treinamento. Pateman pressupõe então que este treinamento social seria responsável por desenvolver nos indivíduos personalidades e atitudes em apoio às regras democráticas. (op.cit., p.19)

democracia representativa referem-se, basicamente, aos baixos níveis de prestação de contas (*accountability*) e de influência popular no processo decisório⁶.

Para além das críticas já indicadas no percurso do capítulo, Santos e Avritzer (2002) sustentam críticas aos modelos não hegemônicos em três eixos que essas concepções contemplam: o procedimento, a burocracia e a representatividade.

Em relação ao procedimento, como já posto, a leitura realizada por Santos e Avritzer (2002) da obra de Schumpeter converge com as clássicas críticas de Carole Pateman, ao ressaltar o posicionamento deste autor refratário a ampliar a participação sob o argumento de que os cidadãos médios seriam irracionais. Santos e Avritzer (2002) mobilizam Bobbio (1979) indicando que o autor busca formular regras para formação do governo representativo, partindo da percepção de que a simples vontade da maioria constitui uma vontade democrática. Entretanto, como destacam os autores, nessa linha, a noção hegemônica da democracia baliza-se pela afirmação “que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.45-46). Importa destacar na crítica dos autores a ausência de um argumento convincente, na teoria hegemônica, sobre porquê o procedimentalismo eleitoral exclui “formas ampliadas de democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.46).

Em relação à burocracia, para Santos e Avritzer (2002), Bobbio teria sido responsável por radicalizar as questões levantadas por Max Weber a respeito da complexidade das sociedades modernas, a ponto de concluir um raciocínio limitado colocando como “natural” e inevitável,

⁶ Hirst (1992) chama a atenção para o fato de que a “hegemonia” da democracia durante século XX se deu num contexto em que a democracia tornou-se “incontestável”. Dessa forma, o autor problematiza: “como propor maior democratização sem uma crítica cabal da democracia representativa?” (HIRST, 1992, p.8). A análise de Hirst (1992) desenvolve o argumento de que a democracia representativa funciona mais como meio de legitimar o poder do governo do que efetivamente obrigá-lo a fazer algo, devido aos baixos níveis de *accountability*. Se não é possível, então, resolver a questão da limitação na democracia representativa, mesmo que haja ampliação da participação institucionalizada, Hirst (1992) propõe olhar para a sociedade civil para encontrar a “solução” para o dilema da democratização. A proposta do autor supõe que os movimentos da sociedade civil possam “compensar” as limitações, no entanto, sem suplantar o Estado. Hirst (1992) argumenta que a democracia representativa, com sua característica de legitimadora do poder estatal, pode ter conduzido à centralização do poder do Estado na segunda metade do século XX, com os movimentos sociais surgindo no sentido de influenciar a burocracia governamental. Destarte, “os elementos de poliarquia e pluralismo [...] operam de modo a impedir essas estratégias de oposição [atuação dos novos movimentos sociais] que se voltam contra o parlamento e o Estado” (HIRST, 1992, p.12). Para o autor, ações paliativas do Estado, como programas específicos para atender a determinadas demandas e reivindicações, são meramente formas de desmobilizar os movimentos. Para Hirst (1992), o sucesso da democracia representativa consiste na legitimação do poder da autoridade governamental, associado ao monopólio da participação institucional pelos partidos que minimizam, consequentemente, a participação cidadã. Resulta, assim, baixa efetividade fiscal (*accountability*) e a impraticabilidade de mudanças radicais.

a perda de soberania popular em virtude de uma burocratização da vida. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.47). Santos e Avritzer destacam que uma das características da burocracia de Weber e Bobbio é a incapacidade de lidar com a criatividade, principalmente na gestão pública. “A concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema (...). No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.48). Nesse sentido, os autores chamam a atenção para a necessidade de “re-inserir” os arranjos participativos no debate democrático, como uma forma de agregar o conhecimento popular dos atores sociais ao desenho das políticas públicas.

Além disso, os autores afirmam que a abordagem da teoria hegemônica a respeito da representatividade é incompleta, pois ignora as dimensões da identidade e da prestação de contas. A tomada de decisão pela regra da maioria quase sempre exclui as classes minoritárias do poder de influenciar não só o debate, mas as decisões (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Já Fung e Cohen (2007) afirmam que as críticas dos teóricos radicais democratas à democracia representativa se concentram em três dimensões: responsabilização, igualdade e autonomia - os três déficits democráticos da representatividade.

A crítica a respeito da responsabilização dos “políticos profissionais” trata da tendência a um suposto atrofiamento das habilidades democráticas por parte dos cidadãos. A representatividade oferece ao cidadão a “comodidade” de passar a difícil tarefa das tomadas de decisões públicas aos representantes e isso implicaria perdas de práticas e valores democráticos pelos cidadãos.

A democracia representativa falharia na tentativa de reduzir as desigualdades políticas, isso porque, “a vantagem econômica é uma importante fonte de vantagem política” (FUNG; COHEN, 2007, p.224). Fung e Cohen (2007) afirmam que a representatividade favorece os interesses concentrados de grupos econômicos fortes. Para reduzir as distorções causadas pela vantagem econômica dos pequenos grupos, os democratas radicais propõem a participação e a deliberação, deslocando o poder de influência dos recursos econômicos para os cidadãos afetados diretamente pelas decisões.

Por fim, a autonomia política é considerada uma “ambição democrática central”. Embora os democratas radicais não neguem a necessidade do sistema de representatividade eleitoral por conta de o consenso numa sociedade pluralista ser um objetivo considerado inalcançável,

Fung e Cohen (2007) defendem que algum nível de auto-organização é necessário e possível. A forma de se alcançar tal ideal de autonomia seria através da deliberação, no sentido de superar a lógica da competição de interesses, já que “em uma democracia deliberativa, [...], as leis e as políticas resultam de processos nos quais os cidadãos defendem soluções para problemas comuns” (FUNG; COHEN, 2007, p.225).

1.2. Democracia e participação social: a concepção de democracia participativa

Participação e teoria democrática (1970) de Carole Pateman é uma obra básica para a compreensão da participação social no contexto da teoria democrática contemporânea. Pateman (1992) questiona os teóricos contemporâneos partidários de Joseph Schumpeter que consideravam o cidadão médio incapaz de participar da política. Para a autora, a participação em si já constitui um processo educativo. A autora menciona uma importante correlação entre participação e percepção individual do sentido de eficiência política como sendo um indutor do comportamento político de um indivíduo. Dessa forma, ao destacar essa dimensão psicológica do comportamento cívico ativo, reforça a influência da desigualdade econômica na construção de um *status* individual de inferioridade que desmotiva o indivíduo a engajar-se ativamente em atividades cívicas. Com isso, argumenta que a participação, em certas estruturas de autoridade não governamentais⁷, é necessária para o desenvolvimento de características psicológicas necessárias ao engajamento⁸ (PATEMAN, 1992, p.75).

O trabalho de Pateman (1992) possui importância fundamental, pois contribui para desmistificar a noção de que democracia e participação seriam a mesma coisa, além de introduzir, com suporte empírico, o argumento que a ampliação da democracia passa necessariamente pela ampliação a participação cidadã. Assim, a participação pressupõe a igualdade política, ou seja, condições iguais para participar e afetar as decisões.

O ponto de partida básico de Pateman (1992) é entender como a questão da participação se encaixa na teoria da democracia. Esse questionamento da autora é perspicaz, visto que a

⁷ Grande parte da bibliografia disponível naquele momento referente à participação, vinha do campo de estudos organizacionais.

⁸ Como o foco empírico de sua obra é contexto de trabalho industrial, a autora ainda destaca que “de maneira específica, o desenvolvimento de um senso de eficiência política parece depender do fato de sua situação de trabalho lhe proporcionar alguma perspectiva de participar das tomadas de decisão” (Pateman, 1992).

noção mais generalizada de democracia diz respeito a um governo do/para o “povo”; portanto, se é **do e para** o “povo”, nada mais preciso que questionar **se** o “povo” participa? Para esta tarefa, a autora revisa os teóricos taxados por Schumpeter (1961) como “clássicos”. Como já posto, Pateman considera que o paradigma “clássico” da democracia apontado por Schumpeter não existe de fato porque este autor teria realizado uma leitura muito equivocada dos teóricos antigos. Dessa forma, para desmistificar essa visão equivocada, Pateman se lança na tarefa de reler alguns teóricos liberais em sua abordagem da participação democrática, destacando o estreitamento da participação na concepção elitista. Pateman (1992) entende a obra de J.J. Rousseau ([1762] 1967) como uma teoria da participação “por excelência”. Para a autora, Rousseau vai além do simples entendimento da participação como proteção individual e propõe que arranjos institucionais participativos provocam efeitos “psicológicos” sobre os participantes devidos à relação de interatividade. Pateman ressalta a definição de democracia que este autor faz como um “sistema onde os cidadãos são executores de leis que eles mesmos fizeram, e, por esse motivo, seria um sistema próprio apenas para deuses” (PATEMAN, 1992, p.35)⁹.

Para Pateman (1992) o autor de “Contrato Social”, ainda no século XVIII, fornece elementos para uma teorização mais ampla sobre a participação política e cívica quando aponta para as questões do impacto psicológico do processo participativo semelhante a um processo educativo. Aprende-se a ser cidadão participando da comunidade, no processo de decisão, cultivando valores comunitários em equilíbrio com a vontade geral. Para Rousseau, a participação é uma condição necessária para a liberdade, devido a este processo pedagógico que capacita o cidadão a “ser seu próprio senhor”. Importa destacar que a participação em Rousseau (1967), de forma geral, também pressupõe “inclusividade”, uma importante dimensão da participação democrática, quando se admite a relação de interdependência entre os cidadãos e a característica educativa do processo participativo.

⁹ O sistema político de Rousseau contradiz o modelo clássico de Schumpeter; não seria, portanto uma “democracia” por não ser “representativo”, mas sim deliberativo direto. Por motivos práticos, Pateman denomina o sistema de Rousseau como sistema participativo (op.cit., p.35). A ideia de participação em Rousseau deriva de sua noção de uma sociedade “ideal” onde a igualdade e autonomia econômica eram elementos centrais. Pateman (1992) destaca que tal proposição resultou em muitas interpretações equivocadas uma vez que seus críticos afirmavam que Rousseau defendia uma igualdade absoluta. A leitura de Pateman é que este argumento não condiz com as ideias de Rousseau, pois o autor defendia apenas que diferenças socioeconômicas não deveriam favorecer uma condição de desigualdade política. Idealmente, nenhum cidadão deveria ser rico o suficiente para comprar o outro, em que este não fosse tão pobre a ponto de ter que se vender (PATEMAN, 1992, p.36). A igualdade e a autonomia entre os indivíduos deveriam ser preservadas mediante uma relação de cooperação.

Pateman (1992) também evoca os argumentos de J.S. Mill (1937) a respeito da aplicabilidade da participação democrática em uma sociedade de grande escala e sua crítica ao ideal de governo representativo. Para J.S. Mill, as eleições esporádicas, embora necessárias, não são suficientes para o desenvolvimento de um Estado democrático, pois o voto entendido apenas como um ato político “automatizado” não desenvolve a percepção crítica do cidadão, “deixa seu intelecto e suas disposições morais inalteradas” (STUART MILL *apud* PATEMAN, 1992, p.46). Na leitura de Pateman, subentende-se a intenção de J.S. Mill de atribuir a liberdade individual por meio da participação política local, e objetivando o aprendizado do autogoverno. “É neste nível [local] que ele [o indivíduo] aprende a se autogovernar. ‘[...] será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala’” (op.cit., p.46).

Além da política, J.S. Mill ampliou a hipótese da função participativa para o contexto industrial. Pateman (1992) também cita um texto pouco conhecido deste autor, “*Chapters on Socialism*” de 1879, em que J.S. Mill defendia formas cooperativas na produção industrial, pois teriam um potencial de transformação moral dos indivíduos envolvidos. Para a autora, J.S. Mill era otimista quanto ao desenvolvimento de formas cooperativas na produção industrial, acreditava que era tão inevitável quanto a democracia e que mesmo naquele contexto, a relação capital e trabalho não se sustentaria por muito tempo¹⁰. Este é o principal “gancho” que Pateman (1992) usa para desenvolver seu argumento em defesa da ampliação da participação na democracia e o seu conceito de sociedade participativa, que pressupõe a participação nos diversos espaços da vida social.

Em síntese, a obra de Pateman (1992) procura realizar uma formulação lógica e teórica a respeito de implicações práticas necessárias a efetivação da sociedade participativa. Assim a democratização passaria por uma completa reorganização das estruturas de autoridade nas esferas participativas onde se dá as relações sociais (a indústria, por exemplo), ou seja, romper com a dicotomia entre a divisão do trabalho entre “administradores” e “trabalhadores”. Essa seria uma condição necessária para que os indivíduos controlem suas vidas e o ambiente. Para a autora, as duas hipóteses da teoria da democracia participativa que podem fazê-la “cair por terra ou sustenta-la” dizem respeito a questão da função pedagógica da participação e as

¹⁰ “Do mesmo modo que a participação na administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social, também a participação na administração do interesse coletivo na organização industrial favorece e desenvolve as qualidades que o indivíduo necessita para as atividades públicas (PATEMAN, 1992, p.50).

implicações da democratização da indústria (estruturas de autoridade não-governamentais) como condição de igualdade econômica e sociabilidade.

Nessa linha, a autora pretende demonstrar como a participação em locais de trabalho contribui para o fomento da participação política mais ampla. Vale destacar que essa noção amplia-se para além dos locais de trabalho e, nesse sentido, pode engloba a produção do espaço (urbano), como nas práticas dos movimentos sociais recentes que lutam pela reforma urbana no Brasil.

Pateman (1992) enfatiza a dimensão decisional da participação. Em artigo mais recente, Pateman (2012) revisita a discussão sobre democracia participativa, distinguindo essa concepção da de democracia deliberativa, e indicando que a discussão e debate são centrais para a democracia, mas não são suficientes. A autora destaca que a concepção de democracia participativa aponta para a democratização, ou seja, as mudanças para tornar a vida social e política mais democrática desde o cotidiano. A autora aponta para possibilidade de “democratizar a democracia”, a partir de oportunidade de participação em tomadas de decisão, destacando o Orçamento Participativo como uma experiência nessa chave. Pateman (2012, p.10) reitera a aprendizagem democrática como um elemento fundamental na concepção de democracia participativa.

Uma questão importante no debate sobre a participação é a busca pela emancipação, para Santos e Avritzer (2002), que consideram a democracia participativa como “um dos grandes cinco campos sociais e políticos nos quais [...] está sendo reinventada a emancipação social”¹¹ (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.55). O conceito de “gramática social” é fundamental para compreensão do pensamento contra hegemônico. Como a gramática de uma língua que se molda ao tempo, espaço e organização social, produzindo mudanças nas sociedades, a gramática social em Santos e Avritzer (2002) pressupõe a necessidade de rupturas com instituições tradicionais e a constituição de novas formas de institucionalidades democráticas, divergindo bastante da concepção racionalista do procedimentalismo schumpeteriano.

¹¹ Nessa linha de emancipação social, para Held (1987), o conceito de autonomia une as aspirações por liberdade e igualdade. Para este autor, a autonomia está associada a uma capacidade de auto-determinação através de uma razão auto-consciente e auto-reflexiva por parte dos seres humanos. Isso relaciona-se com a capacidade de deliberar, escolher e agir, tanto na esfera pública como na particular. Held define um “princípio da autonomia”, em que: “[...] os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas; ou seja, eles deveriam gozar de direitos iguais (e, conseqüentemente, de obrigações iguais) para especificar a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis para eles, na medida em que não definam esta estrutura de modo a negar os direitos dos outros” (HELD, 1987, p.244-245).

Dentro dessa perspectiva, vale ressaltar a terceira “Tese para o fortalecimento da democracia participativa” proposta por Santos e Avritzer (2002) que visa a ampliação do que eles chamam de experimentalismo democrático: “novas gramáticas sociais são adquiridas experimentalmente, multiplicar experimentos nesse sentido é uma necessidade para fortalecer a participação, por meio da pluralização cultural” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.78). De forma geral, as outras duas teses apresentadas pelos autores se condensam nesta terceira; importa destacar o caráter experimental que se opõe à lógica moderna de burocracia, em virtude de que a incerteza é um elemento inerente ao experimentalismo.

Santos e Avritzer (2002) associam as inovações institucionais às inovações sociais que constituíram sua base¹² e destacam Jurgen Habermas como teórico pioneiro que procurou desenvolver a ideia de democracia como uma prática social. Ao introduzir no debate democrático conceitos como “mundo da vida”, “esfera pública” e a própria noção de deliberação, Habermas (1984, 1987, 1997) eleva a noção de um procedimento de autorização de governos para um modelo participativo e inclusivo com ênfase na ação comunicativa (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.53).

A relevância de Habermas no debate da ampliação da democracia advém do fato de que a sua teoria da ação comunicativa, ou paradigma da comunicação, conforme Avritzer (1996), tem o mérito de tornar claro a necessidade de um mecanismo de coordenação de ações mais “democrático”. (AVRITZER, 1996, p.87). A partir dos aportes de Habermas (1984,1987,1997), constitui-se e amplifica-se o campo da democracia deliberativa, que se mostra fértil desde o final do século anterior, e será abordado na seção seguinte.

1.3.Deliberação e o campo da democracia deliberativa

Na formulação habermasiana, tem-se a concepção de ação comunicativa a partir da qual se tem a formação de uma vontade e opinião pública na esfera pública, notadamente na sociedade civil que consiste sua base social diferenciada (FARIA, 2012). Em outros termos, a ação comunicativa teria seu lugar no mundo da vida e sociedade civil, tematizando questões

¹² No contexto da América do Sul dos anos 1980, a democratização inseriu novos atores na disputa política favorecendo uma agenda de debate em torno da ampliação da democracia. Nesse contexto, destacaram-se fortemente os movimentos que pautavam a reforma urbana, uma vez que o modelo de capitalismo predominante resultou numa dinâmica demográfica que agravou os problemas da urbanização.

que são amplificadas na esfera pública e poderiam afetar as instituições no âmbito legal e estatal, no sentido de sua democratização. Nessa concepção original, Habermas (1984,1997) considera a possibilidade de deliberação pública restrita a esse *locus*, e esse é um ponto de críticas de autores deliberativos que reivindicam a possibilidade de espaços de participação e deliberação no interior do sistema político-administrativo. Desde as críticas de Cohen (1989), outros autores assumem possibilidades de incidência dos atores sociais no Estado, sobretudo por meio de espaços criados para esta finalidade (AVRITZER, 2002, 2003, 2007, 2009; SANTOS, AVRITZER, 2001; FUNG, 2004; FUNG, WRIGHT, 2001; GUTMAN E THOMPSON, 2007).

A teoria da deliberação habermasiana supõe que a prática da deliberação pode contribuir significativamente para a ampliação desejável da democracia, desde que seja observada a gestão do procedimento comunicativo e interativo entre os diversos atores e interesses na esfera pública, de maneira a garantir participação igual e justa a todos. Cabe ressaltar, conforme Marques (2009) menciona, o caráter da “via dupla” da deliberação, que se constitui basicamente pela relação entre a institucionalidade da burocracia estatal e a interatividade do “mundo da vida” (MARQUES, 2009, p.12).

Considerando ainda um contexto de protestos estendendo as reivindicações por reconhecimento social, ampliação da participação nas tomadas de decisão, defesa e ampliação de direitos; destaca-se a importância desses processos informais para a democracia, como eles se formam ou como eles podem contribuir para ampliar a democracia através do caráter essencialmente participativo e comunicativo que possuem. Assim, pode-se conceber deliberação, na linha habermasiana, também como “um processo de aprendizagem que se estabelece de forma reflexiva’ e que deveria auxiliar os cidadãos a melhor compreender um determinado problema de interesse coletivo” (HABERMAS, 1984,1987, *apud* MARQUES, 2009, p.15).

Marques (2009) esclarece que a deliberação não possui uma definição fixa, assim como Faria (2010, 2012) que destaca as diferentes concepções que essa noção assume no campo deliberativo, apontando para o seu alargamento conceitual.

Nessa linha, coloca-se a definição de Seyla Benhabid (1996) que interpreta a deliberação enquanto processo dinâmico constituído através de uma “rede de múltiplos espaços de formação e de disseminação de opiniões, associados de maneira não coercitiva e que se

interceptam em dinâmicas de comunicação livres e espontâneas.” (BENHABIB, 1996 *apud* MARQUES, 2009, p.15).

Segundo Bohman, “somente aqueles que podem deliberar bem podem manter seu próprio autogoverno” (BOHMAN, 2009, p.31). O autor afirma que o ideal de autogoverno é facilitado quando os cidadãos concordam antecipadamente com questões relativas a valores e crenças. Tendo em mente a complexidade das sociedades modernas, o autor questiona se a deliberação pode funcionar como ideal governante. Argumenta, ainda, que a maioria das leis modernas em vários países garantem direitos importantes (igualdade política) para a concretização da deliberação, no entanto, em que pese tais direitos serem necessários, eles não dizem o que é deliberação pública e nem como conduzi-la de maneira adequada (*op.cit.*, p.32). Com relação à igualdade política nas deliberações, Bohman reitera a ideia de que em contextos sociais de grande desigualdade, pode-se afetar os resultados da deliberação de forma não-democrática. Assim, afirma o autor que um grande obstáculo à democracia seria as desigualdades sociais. “As democracias enfrentam algumas dificuldades que não cedem facilmente à ação social coletiva, incluindo potenciais obstáculos de escala, diversidade cultural e desigualdades sociais persistentes” (BOHMAN, 2009, p.39).

Ainda tendo em vista aproximar conceitos “clássicos” da teoria democrática deliberativa à realidade da política e do cotidiano, Jane Mansbridge et al. (2009) amplia a noção de deliberação incluindo a busca pelo autointeresse e a possibilidade de agregação de preferências. O objetivo clássico/normativo da deliberação deixa de ser a busca pelo consenso em torno de interesses comuns e passa a ser a tentativa de conformação de interesses em conflito (FARIA, 2012, p.66). Segundo Faria (2012), Robert Goodin (2008) e Jane Mansbridge (1995,1999) caracterizam o processo de comunicação entre os agentes deliberativos como um jogo não-cooperativo, por isso seria impossível alcançar um consenso motivado racionalmente pelo debate; no entanto, defendem a ideia de que é possível a construção de um compromisso recíproco entre as partes, caracterizando o processo como uma negociação. Reconhece-se o conflito, e também a concessão deliberada.

Como discute Faria (2012, p.66) Jane Mansbridge (1995; 1999), ao lado de outros autores, desenvolvem a concepção de sistema deliberativo¹³. Na proposta de Mansbridge, o sistema

¹³ O uso do termo *sistema* indica apenas uma inter-relação recíproca entre as partes, em que se sugere que transformações em uma podem acarretar transformações também em outras. Não se pressupõe relações simétricas e perfeitas (FARIA, 2012).

deliberativo considera a interação comunicativa entre os diversos atores, seja em meios formais ou informais, seja entre atores da sociedade civil ou política, representantes e representados. Faria (2012) elenca outras duas concepções sistêmicas além de Mansbridge que não esgotam o debate sobre compatibilização de arenas deliberativas diferentes, e vislumbram uma mudança significativa de rumo nos objetivos da deliberação, do consenso racional ao compromisso entre as partes. Conforme a autora, reduz-se assim a uma noção de “deliberação democrática” a concepção de democracia deliberativa que seria uma ideia mais ampla.

A concepção de Goodin (2008) propõe seu sistema sequenciado de deliberação. Para o autor, se a política possui agentes diversificados com interesses e recursos igualmente diversos e conflitantes, um sistema deliberativo baseado empiricamente deverá levar em consideração tais características e possuir forma distributiva englobando os diversos agentes em papéis deliberativos (momentos) diversos. Assim, um sistema sequenciado de momentos deliberativos deve possuir “subunidades” deliberativas ligadas a grupos maiores também deliberativos (FARIA, 2012).

Hendriks (2006) também apresenta uma concepção de sistema, que considera uma pluralidade de práticas cotidianas como esferas deliberativas, desde espaços públicos informais como igrejas, partidos, até os formais, como um parlamento. Essas esferas teriam características diversas podendo ser públicas e inclusivas ou não, podendo ser promovidas pelo Estado ou pela sociedade civil. Nesse sentido, os movimentos sociais seriam importantes atores no processo de construção de diálogo entre a sociedade civil e o Estado (FARIA, 2012).

As críticas ao modelo clássico habermasiano que o consideram demasiadamente normativo e rígido, devem ser entendidas do ponto de vista de reconstruções desse arcabouço teórico no sentido de seu alargamento conceitual e aproximação mais realista. Vale destacar que os méritos da obra de Habermas não devem ser minimizados, pois é a partir dessa noção normativa (ideal) de uma democracia deliberativa que se torna possível enxergar os empecilhos da vida cotidiana e vislumbrar novas formas deliberativas.

As perspectivas sistêmicas que marcam os debates e reconstruções recentes no campo deliberativo iluminam *loci* distintos de deliberação, dos espaços da sociedade civil a espaços institucionalizados, que se conectam.

1.4. Participação-deliberativa: instituições participativas e sociedade civil

Como posto, as concepções de democracia participativa e deliberativa colocam-se no bojo dos desenvolvimentos contra-hegemônicos da teoria democrática, nos termos de Santos e Avritzer (2002). Podem-se enquadrar, também, na perspectiva de democracia radical de Fung e Cohen (2007), que apontam o ressurgimento de ideais “radical-democráticos” contrapondo-se criticamente ao que os autores chamam de “democracia convencional” - o típico modelo eleitoral representativo. A perspectiva de democracia radical seria um questionamento quanto à capacidade da competição democrática entregar o que prometera. A base das críticas dos democratas radicais é a limitação da representatividade, buscando “uma realização mais completa dos valores democráticos” (FUNG; COHEN, 2007, p.222).

Contudo, um passo além em Fung e Cohen (2007) é a defesa da conjunção da participação social ampliada nas decisões públicas com a de deliberação pública, apontando para as possibilidades de deliberação participativa e/ou de participação deliberativa. Conforme Fung e Cohen (2007, p.228):

“[...] a tomada pública de decisão nas democracias liberais poderia tornar-se tanto mais participativa quanto mais deliberativa. O grau em que se combinam ou contrabalançam a deliberação e a participação depende, em parte, do cenário institucional. O desafio que se impõe aos democratas radicais é, então, desenvolver reformas que incorporem ambas. Há duas estratégias amplas para isso. A primeira procura ampliar a participação deliberativa mas, preocupada em parte com a integridade a deliberação ampla, apresenta apenas efeitos atenuados no exercício do poder. A segunda procura criar uma participação deliberativa de alta qualidade com maior impacto direto no exercício do poder, mas deixa-a com uma abrangência limitada.”

A estratégia de uma deliberação-participativa indireta, segundo Fung e Cohen (2007,p.229), ocorre por meio da esfera pública informal habermasiana, caracterizada pela mobilização de atores da sociedade civil, notadamente associações e movimentos sociais. Para os autores, essa esfera é fundamental para a manutenção dos valores democráticos por possibilitar um debate livre e sem distorções. Os autores afirmam que esse tipo de deliberação participativa tem potencial para qualificar o debate sobre as questões públicas oferecendo um contraponto aos padrões hegemônicos de políticas públicas. Em seus termos, “à medida que o pensamento público livre molda a opinião e guia as decisões coletivas, a esfera pública deliberativa [informal] aumenta o autogoverno” (FUNG; COHEN, 2007, p.229).

A estratégia de participação-deliberativa direta busca interferir diretamente nos rumos das políticas públicas, apoiando-se na “singular competência prática que têm os cidadãos enquanto usuários dos serviços públicos, sujeitos da política pública e da regulação ou moradores que têm conhecimento contextual de suas vizinhanças e ecossistemas” (FUNG; COHEN, 2007, p.230). Ou seja, os autores reconhecem as formas de deliberação-participativa da sociedade civil, na esfera pública, referidas ao associativismo civil e movimentos sociais, à mobilização e organização societárias, bem como as formas de participação-deliberativa institucionais, referidas aos espaços criados pelos governos para tal finalidade.

Em relação às formas de participação não institucionais, Warren (2002) aponta para a pluralidade de formas de organização e de atores coletivos da sociedade civil no contexto contemporâneo, bem como de formas de ação coletiva.

Com o foco em atores coletivos da sociedade civil, notadamente os movimentos sociais, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) buscam a noção de repertórios de ação coletiva em Tilly (1992, 2008), entendidos como “criações culturais que nascem de lutas contínuas e das respostas dadas pelos atores poderosos a essas lutas” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.330). Conforme as autoras, essa noção está associada à compreensão de que a ação coletiva pode ser influenciada por dois grandes fatores; um prático, associado a experiência do grupo/movimento e outro que reflete um aprendizado cultural da luta. A partir de Tilly (2008) e Tarrow (2009), as autoras destacam o caráter de constante transformação e adaptação da ação coletiva. Como afirmam as autoras, os repertórios podem constituir elementos novos, criativos, reinventando a ação coletiva.

As autoras destacam também uma limitação da noção de repertório de ação coletiva, não por uma imprecisão do conceito em si, mas pela insuficiência de estudos. Nesse sentido, apontam o caso brasileiro como exemplar por desafiar a concepção predominante na literatura internacional na qual sobressaem estudos excessivamente focados na relação conflituosa entre Estado e movimentos sociais. No caso brasileiro é também possível observar a atuação de movimentos também a partir do interior do Estado.

Tendo em vista essas observações, Serafim, Abers e Tatagiba (2014, p.331-332) constroem a noção de “‘repertório de interação’ entre Estado e sociedade civil. Esta ampliação permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas.” Nessa direção, as autoras identificaram quatro tipos de repertórios de interação entre Estado e sociedade civil no

caso brasileiro: a) protestos e ação direta, b) participação institucionalizada, c) política de proximidade, d) ocupação de cargos na burocracia¹⁴. No caso dos protestos e ação direta verifica-se que o significado da ação pode mudar conforme o perfil do governo (se aberto ou fechado ao diálogo); no caso de governos menos permeáveis às demandas dos movimentos, os protestos servirão para abrir ou reestabelecer diálogo; no caso de governos mais abertos, que têm os movimentos como aliados, os protestos serão parte do ciclo de negociação. Já participação institucionalizada refere-se aos canais de diálogo do poder público, arenas participativas, reuniões públicas; ou as instituições participativas.

Já as formas de participação institucionalizada referidas por Fung e Cohen (2007) como participação deliberativa direta, podem ser remetidas às noções de governança participativa e de instituições participativas, bem como à concepção de administração pública deliberativa, que serão brevemente apresentadas.

Fung e Wright (2003) formulam a noção de governança participativa “empoderada” (*empowered participatory governance*), que se refere às possibilidades de participação institucionalizada nos governos, implicando o empoderamento dos participantes e a melhoria no desenho institucional, qualidade e efetividade das políticas públicas.

Abers (2003) em seus comentários da obra de Fung e Wright (2003) levanta uma questão central em relação às formas de governança participativa: a tentativa de transferir poder para “pessoas comuns”, politicamente, implica em retirar poder daqueles que possuem tanto o poder decisório quanto a possibilidade de resistir às mudanças do paradigma de governança participativa (ABERS, 2003, p.202). Abers não se refere especificamente apenas à sociedade política (governo, partidos...), mas também a grupos externos que exercem influência sobre a política como a mídia e grupos econômicos. A burocracia também, lembra Abers, costuma resistir à implementação de políticas participativas - principalmente quando os participantes não possuem (ou pelo menos se supõem) expertise. A participação geralmente é vista (pela burocracia) como “inconveniente”, pois para ser efetiva necessita de organização e recursos financeiros para viabilizar as reuniões, debates, etc. (ABERS, 2003, p.204).

¹⁴ Em relação à política de proximidade, embora semelhante às relações clientelistas, Abers, Serafim e Tatagiba (2004) afirmam que não se pode reduzir a tal; quando a rede de contatos da sociedade civil se estende ao interior do Estado, pode servir como instrumento para concretização de demandas públicas. Por fim, a estratégia de ocupação de cargos na administração pública é relativamente comum para os movimentos sociais brasileiros, especialmente quando governo e algum setor da sociedade civil são aliados (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.332-333).

A partir de quatro estudos de casos de reformas institucionais, Fung e Wright (2003), buscaram identificar princípios gerais que permitissem fundamentar o redesenho de instituições políticas democráticas ou princípios da governança participativa empoderada, denominados de orientação prática; participação *bottom-up* e geração deliberativa de soluções¹⁵.

Nessa direção, Avritzer (2008) amplia a noção de instituições políticas democráticas. O autor parte da crítica a uma noção normativa de instituições políticas na teoria democrática, que as definem convencionalmente “como um conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” (AVRITZER, 2008, p.45). Para o autor, essa noção é limitada, pois considera participação e institucionalização como fenômenos opostos, uma vez que ignoram a possibilidade da formalização das diversas práticas participativas possíveis. Dessa forma, para contrapor essa noção restrita de instituições políticas - que considera como “legítimas” apenas as instituições resultantes da lógica de formalidade burocrática de autorização na democracia representativa -, Avritzer propõe o conceito de instituições participativas (IPs), entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.45).

A partir de Fung e Wright (2003), Avritzer (2008) enquadra os diversos desenhos institucionais participativos tendo como referencia o caso brasileiro. O autor destaca três desenhos: o desenho participativo direto de baixo para cima, o processo de partilha do poder e o processo de ratificação pública. Como exemplos, o autor destaca, respectivamente, o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e o plano diretor municipal. O desenho participativo de baixo para cima (orçamento participativo) é caracterizado pela livre participação dos cidadãos e formas de participação que partem de baixo para cima. Entretanto, tal característica não isenta o Estado de intervir no processo - a iniciativa de implementação parte do Estado, apenas o processo decisório parte da população (AVRITZER, 2008, p.45-

¹⁵ 1) Practical Orientation - Orientação prática, a primeira característica geral, destacada nos estudos de caso pelos autores, é a existência de um foco objetivo, uma preocupação prática concreta, direcionada a problemas específicos. 2) Bottom-Up Participation - Participação debaixo para cima, esse segundo princípio é melhor desenvolvido na análise de Avritzer (2008). Diz respeito ao estabelecimento de canais de comunicação com a população mais afetada pelos problemas em questão. A participação direta da população (sociedade civil), aumenta a *accountability* e reduz a distância entre a “base” a o “topo” da estrutura burocrática da administração pública e dos partidos políticos. 3) Deliberative Solution Generation - Busca por soluções deliberativas ou formação de consenso deliberativo, a deliberação é um elemento importante na estrutura das instituições participativas; entretanto, há uma literatura ampla que analisa os pontos positivos e negativos da deliberação e como ela pode afetar, negativamente, a participação. A questão central da deliberação é a comunicação e a capacidade de argumentação lógica, que pode ser afetada por discursos retóricos (FUNG; WRIGHT, 2003).

46). O processo de partilha do poder, característico dos conselhos de políticas públicas, é um arranjo institucional que permite atores estatais e societários dialogarem sobre determinado tema dentro da área específica da política pública. Ao contrário da forma anterior, a incorporação de atores é mais restrita. Geralmente, os conselhos são criados por lei o que pressupõe certas sanções em casos de não implementação. Já o processo de ratificação, segundo Avritzer, funcionaria como um referendo - a população é convidada a escolher a partir de opções previamente definidas pelo poder público. Os planos diretores municipais se encaixariam nesta forma de participação (AVRITZER, 2008, p.46).

Enquanto Fung e Wright (2003) “atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos e propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto”, Avritzer (2008), ao admitir o contexto como variável, passa a “relativizar o papel do desenho institucional tomado separadamente para pensar as instituições participativas”. Na análise dos três casos brasileiros, Avritzer (2008) destaca a importância do contexto, particularmente da mobilização e organização da sociedade civil, o surgimento de uma sociedade política defensora de uma plataforma participativa e com a abertura do Estado, na conformação das instituições participativas - responsáveis tanto pelos seus êxitos quanto por seu insucesso.

A partir desses pontos, o autor define três variáveis para análise das instituições participativas: a) iniciativa na proposição do desenho, b) organização da sociedade civil e c) vontade política para implementar a participação e as decisões (AVRITZER, 2008, p.46). Assim, “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar os desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p.47).

Já Tarragó, Brugué e Cardoso Junior (2015) desenvolvem uma proposta de “paradigma” participativo-deliberativo de governança pública, denominado “administração pública deliberativa”. Partindo da constatação de incompetência do Estado para gerir as demandas sociais, uma vez que a política atual sofre forte influência do poder econômico, subordinando as políticas públicas aos seus interesses; Tarragó, Brugué e Cardoso Junior (2005) reafirmam, corroborando com Santos e Avritzer (2002), a necessidade de democratizar a democracia, reinventando-a, uma vez que “a crise de legitimidade [política] é tão profunda que a política deixou de ser a solução para tornar-se parte do problema” (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JUNIOR, 2015, p.16).

Ao lado disso, os autores criticam o modelo da nova gestão pública,

“como uma marca sob a qual a modernização neoliberal se apresenta - enfatiza apenas o interior da administração, esquecendo sua característica mais fundamental, a saber, o público. Assim, o objetivo primordial não é a melhora das condições de vida dos cidadãos, mas a própria administração, uma máquina que a nova gestão pública considera grande e ineficiente.” (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JUNIOR, 2015, p.25-26).

Os autores procuram esboçar os fundamentos dessa administração deliberativa apontando para o rompimento de fato com as tradições neoliberais. Ao passo que a nova gestão pública propõe a despolitização da administração pública, a proposta de uma administração pública deliberativa se opõe a esse ideal. A proposta se contrapõe à lógica da nova gestão pública, e se constitui como uma “aposta política” na “participação social como método de governo” - uma “resposta à incapacidade de governança dos Estados”(TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JUNIOR, 2015)¹⁶.

No contexto brasileiro, no caso das políticas habitacionais de interesse social, como se verá nos capítulos seguintes, a mobilização, organização e atuação da sociedade civil foi determinante no sentido e propor mudanças reais nos marcos da política e na administração pública no período recente, a partir da redemocratização do país que tem como principal marco a Constituição Federal de 1988 (CF-88). A partir de processos participativos no âmbito da sociedade civil e esfera pública, bem como da participação em IPs, destacam-se amplas mudanças do quadro normativo das políticas urbanas e habitacionais, bem como em suas concepções.

¹⁶ Os autores ressaltam três condições essenciais para reflexão crítica e propositiva, no sentido prático de romper com a lógica atual. O primeiro ponto refere-se às (in)certezas técnicas próprias da burocracia - rotinas, especialização, diagnósticos -, questionar os rígidos padrões tecnocráticos, para os autores, permite a criação de uma inteligência que permita tratar, com criatividade, os problemas públicos de acordo com as suas especificidades. Para suscitar a criatividade, o segundo ponto, propõe que se reconheçam as limitações estatística, buscando uma visão mais holística da realidade, a criatividade parte da imperfeição do saber. O terceiro item diz respeito a produção de uma administração pública “relacional”, que incorpore vários saberes, e que não reconheça apenas “padrões”, a ideia seria criar ambientes verdadeiramente flexíveis, conectados com a realidade e com a diversidade social - especialmente em se tratando de países com uma sociedade tão diversa como o Brasil (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JUNIOR, 2015, p.30). Em síntese, para ampliar as condições que permitam uma participação social verdadeiramente consequente, e não apenas para “cumprir tabela”, Tarragó, Brugué e Cardoso Junior lançam valiosas sugestões para o debate da democratização das políticas públicas. Propõem medidas práticas para iniciar o debate sobre o que/como fazer para mudar - constado a falácia lógica da nova gestão pública, que se configura como um engodo que procura despolitizar a política e a gestão pública.

Além disso, pode-se supor que a abordagem da participação no contexto das políticas urbanas contribui para esclarecer diversos aspectos da complexidade da vida política numa sociedade desigual como a brasileira.

Como foi apresentado, os desenvolvimentos teóricos em torno do tema da democracia e participação continuam em disputa. À medida que se apresentam novas bases para a democratização da política, observam-se novas estratégias e retóricas sendo adotadas como repertórios para mobilização de significados e atores. Na questão urbana, verifica-se uma intensidade de ações coletivas desde o final dos anos 1980 no sentido de ampliar a participação nos processos decisórios das políticas públicas, desde a formulação à implementação - processo, contudo, não isento de desafios.

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES NOS MARCOS DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE HABITAÇÃO SOCIAL

De forma mais geral, a problemática urbana e habitacional não chegou a se constituir no país como um eixo consequente de reforma social ao longo do século XX. Ribeiro e Cardoso (1996, p.55-56) observam a ausência relativa do urbano como objeto dos debates sobre a questão social, assinalando que outros temas se impuseram como móveis da ação reformadora: o nacionalismo, vinculado ao populismo; e o desenvolvimentismo, nucleado em torno da modernização. (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p.55-56). Ao lado disso, a versão brasileira e desenvolvimentista do Estado keyneziano não chegou a assumir mais amplamente os compromissos de bem-estar social. As políticas urbanas e habitacionais, em seus cortes redistributivos, inscreveram-se na periferia da agenda governamental. Desse modo, a crise e o retraimento da atuação do Estado, que ocorrem a partir dos anos 1980, incidem em um contexto de déficits acumulados em relação à questão urbana e habitacional. Historicamente o processo de urbanização brasileiro engendra um quadro socioespacial de desigualdades e de exclusão. Em relação à habitação, destaca-se um déficit habitacional expressivo ao lado de processo de periferização associada à precariedade das condições de vida e da magnitude da informalidade urbana.

A intervenção estatal no âmbito da problemática habitacional ocorre no Brasil de início, de forma incipiente, durante o primeiro governo Vargas (1930-1937) e no período autoritário do Estado Novo (1937-1945). As principais instituições criadas para atuarem nessa questão foram os Institutos de Aposentados e Pensionistas (IAP's) - criados por Getúlio Vargas - e a Fundação Casa Popular (FCP-1946)¹⁷ - criada no governo Gaspar Dutra -, sendo esta última considerada a primeira instituição específica criada pelo governo federal para atuar na política habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; BONDUKI, 2004).

Assim, no período de 1930 e 1940, formaram-se as bases para a atuação estatal na promoção da habitação de interesse social, cujas principais características guiariam as intervenções no espaço urbano durante o governo militar. Tais características são: a centralização, o autoritarismo, a ausência de diálogo e participação social, a priorização de grandes obras de

¹⁷ Segundo Bonduki, a Fundação Casa Popular (FCP), criada logo após o declínio do Estado Novo, e durante o governo Gaspar Dutra, foi gestada anos antes ainda no período de Vargas e teria produzido uma quantidade relativamente baixa de unidades habitacionais para as classes mais pobres - 18.132 unidades no total; um número bem inferior ao produzido pelos IAP's, durante o mesmo prazo em que vigorou a FCP (de 1946 a 1964, 18 anos), 123.995 unidades; evidenciando "as contradições do populismo brasileiro e suas limitações no setor habitacional" (BONDUKI, 2004, p.115).

infraestrutura e projetos habitacionais padronizados - esboçando o modelo atual baseado na transferência de recursos públicos para o setor privado, o barateamento da moradia, entre outras. De acordo com Bonduki, as características dessa política habitacional populista de Vargas foram mantidas e consolidadas, anos depois, através da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH-1964/1986) no modelo denominado pelo autor como “central-desenvolvimentista” (BONDUKI, 2004, p.319).

O BNH era o principal órgão do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado no ano de 1964¹⁸, pelo então vigente regime militar, numa tentativa de agir rapidamente para amenizar a crise da moradia resultante de políticas habitacionais conservadoras/clientelistas do período anterior. O SFH se articulava ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e, a partir de 1967, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para arrecadar recursos que viabilizariam a provisão de moradias. No caso do FGTS, o órgão responsável pela gestão era o BNH cujos recursos eram voltados especificamente para o financiamento de habitações de interesse social (SANTOS, 1999). A retomada dessas “origens da habitação social no Brasil”¹⁹ é útil para refletir a importância da questão habitacional no âmbito da administração pública, pois a habitação mostra-se como um elemento em disputa pelos seus significados - enquanto agentes do mercado a tomam como uma mercadoria, atores sociais diversos tem se organizado historicamente para reivindicá-la como um direito social.

O ano de 1963 costuma ser lembrado por alguns autores (AVRITZER, 2010; MARICATO, 2006, 2014) como um marco na luta pela reforma urbana no Brasil, devido à realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana organizado pelo IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), um ano antes da instauração do governo militar (1964-1985). O regime militar interferiu diretamente no processo de organização social, não apenas nas instituições públicas, mas também nas periferias das grandes cidades brasileiras, desmobilizando diversas associações de moradores de favelas, prendendo as lideranças e classificando entidades que representavam os moradores como atividade terrorista. Contudo, apesar das dificuldades desse período, novos e antigos atores começaram a se reorganizar, ainda durante o período, em meados da década de 1970, em um contexto de esgotamento do discurso

¹⁸ Mesmo ano em que se criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU, 1964-1974), entidade responsável elaborar e coordenar a política nacional no âmbito do “planejamento local integrado”, expressão bastante utilizada na época para referir-se aos planos diretores. A SERFHAU prestava assessoria técnica ao BNH, no entanto, a literatura costuma apontar a prevalência do Banco na definição dos rumos da política habitacional, uma vez que era o órgão responsável pelos investimentos do FGTS.

¹⁹ Expressão empregada por Bonduki (2004).

desenvolvimentista e, um pouco adiante, em meio à crise de acumulação capitalista e mudanças nas formas de produção.

A despeito da crise urbana por aqui ser tão antiga quanto as cidades, o período autoritário logrou implementar em vários níveis de ação do Estado a racionalidade tecnocrática do planejamento, como um instrumento puramente técnico que deveria ser feito com o máximo rigor científico. Villaça sustenta que os planos diretores de desenvolvimento urbano notadamente nesse período, assimilam essa lógica, destacando o caráter ideológico desses instrumentos²⁰ (VILLAÇA, 1999, 2005, 2010).

O BNH é um exemplo dessa lógica, pois a produção massiva de moradias para a população de baixa renda financiada pelo banco era completamente desvinculada da cidade e o processo não contava com mecanismos de participação. Alguns desses conjuntos endereçados à população de baixa renda ficaram estigmatizados seja por terem sido abandonados e ocupados informalmente, seja pela ocorrência de diversos casos de violência. Uma lógica semelhante também poderá adiante ser identificada em alguns casos do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), que desbancou, assim, um processo de vários anos de acúmulo de debate e participação nas IPs em torno da Política Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

Neste capítulo discutem-se os marcos da política de habitação social, com destaque para a participação social sob as seguintes balizas: a participação social (na sociedade civil e nas IPs) como fator que impulsionou avanços institucionais e o tratamento dado à participação social nos marcos institucionais e legais. A primeira seção aborda brevemente os principais marcos institucionais e legais relacionados à habitação de interesse social no âmbito nacional, enfatizando os aspectos referentes à participação social, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu conceitos importantes desdobrando-se nos anos de que se seguiram. A seção seguinte focaliza o âmbito local, desde a participação social e gestão democrática às políticas relacionadas ao direito à moradia.

2.1. Participação social e os principais marcos federais das políticas de habitação social

²⁰ Villaça (1999) refere-se aos planos diretores de desenvolvimento urbano elaborados pelos municípios no período, a partir de incentivos federais. O caráter ideológico que o autor aponta vincula-se, dentre outros aspectos, ao caráter tecnocrático e à uma perspectiva de planejamento como um fim em si mesmo, sem considerar aspectos relativos à implementação.

A recessão econômica da década de 1970 que teve a crise do petróleo (1973) como um dos principais agravantes, decretou a falência do acordo de Bretton Woods e do modelo fordista-keynesiano. Era necessário salvar o capital; e uma solução parece ter sido o fortalecimento do ideário do neoliberalismo, cujo discurso se pauta no esvaziamento do Estado como agente promotor de políticas públicas, através do “tripé”: liberalização, desregulamentação e privatização (MARICATO, 2002).

Esse contexto pode ser remetido às questões postas por Harvey (1996). O autor destaca a transição, entre um padrão de acumulação “rígido” do capital (fordista-keynesiano) para um “flexível” (tema será retomado no capítulo 3), pautado pelo ideário cultural do pós-modernismo, implicando a releitura distorcida do liberalismo (neoliberalismo). Harvey amplia tal discussão para as cidades, observando mudanças de modelos entre um momento no qual práticas tecnocráticas de planejamento se tornam hegemônicas, e outro onde há uma flexibilização também das ações estatais, ampliado por meio de parceiras público-privadas, dentre outras práticas que caracterizam o empreendedorismo ou empresariamento urbano, nos termos postos pelo autor. No Brasil, é possível observar várias práticas nesse sentido nas últimas décadas do século anterior, discussão que será retomada no capítulo seguinte.

Dessa forma, o processo de redemocratização do Brasil durante a década de 1980 ocorre em contexto de ascensão do discurso do neoliberalismo no mundo. Contudo, a reconstrução democrática brasileira, assim como no caso de outros países latino-americanos, marca-se por processos proeminentes de mobilização da sociedade civil que impulsionam avanços institucionais (DAGNINO, 2002). Esses avanços referem-se, dentre outros aspectos a: a) democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, sobretudo por meio da participação institucionalizada; b) ampliação dos direitos sociais; c) descentralização e autonomia local. No caso brasileiro, a partir dos processos de mobilização, a CF-88 incorpora esses eixos de avanços em seu texto.

Ao lado disso, em vários contextos locais no Brasil, ao final da década de 1980, já com a nova Constituição promulgada, florescem governos com plataformas participativo-inclusivas. A literatura aponta uma variedade de inovações sociais e participativas no âmbito institucional local - como o Orçamento Participativo, que no caso belo-horizontino ganhou uma vertente adicional específica para o tema da habitação -, contrapondo-se à conjuntura mais ampla que tendia ao esvaziamento do sentido social do Estado.

Em especial, destaca-se a pressão dos movimentos por ampliar a discussão das políticas urbana e habitacional. Nesse sentido, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) é um ator importante na luta e conquistas significativas no âmbito da questão urbana e habitacional no Brasil, surgindo, então, no contexto da redemocratização a partir de bases associativas e movimentistas existentes, articulando “movimentos populares, associações de moradores, organizações não governamentais e sindicatos (AVRITZER, 2010, p.206). Assim, Avritzer (2010) destaca a singularidade do MNRU em relação a outros movimentos da sociedade civil, devido à participação das associações profissionais e pela forma como se deu essa interação entre sociedade civil e associações profissionais e, futuramente com a sociedade política, aproximando-se de lideranças de partidos no campo democrático-popular, que fomentaram as primeiras experiências de governos locais progressistas.

O objetivo do MNRU era incidir diretamente na nova Constituição inserindo suas propostas - fruto do acúmulo das discussões do movimento sobre os problemas urbanos no Brasil, tendo em vista a democratização das políticas urbanas e o ideário de reforma urbana construído pelo movimento. A plataforma de reforma urbana que se consolida e amplia nas décadas seguintes aponta para o direito à moradia e à cidade; para a função social da propriedade; para a gestão democrática das cidades.

No contexto da Assembleia Nacional Constituinte, o MNRU apresenta a emenda popular de reforma urbana, assimilada parcialmente no capítulo inédito de política urbana na CF-88, correspondente aos artigos 182 e 183. O primeiro traz os princípios da função social da cidade e da propriedade; resignifica o instrumento do Plano Diretor como obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e cria o instrumento de parcelamento e edificação compulsória. O segundo refere-se ao usucapião urbano²¹.

Pode-se resumir os princípios básicos da emenda do MNRU da seguinte forma: o direito à cidade trazia a ideia de integração com outras políticas sociais, como saúde, transporte, educação, saneamento; a ideia de função social que tratava da subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana; a noção de democratização da cidade ou de gestão

²¹ O artigo 182 atribui aos governos locais um papel central no desenvolvimento urbano, associado ao cumprimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar, destacando a faculdade de elaboração de legislação para este fim. Vincula o princípio da função social da cidade às exigências dos planos diretores, leis aprovadas pelas Câmaras Municipais, então definidos como obrigatórios para municípios de mais de 20 mil habitantes. A Constituição Federal, portanto, confere um novo significado ao conceito de plano diretor, balizado pelo princípio da função social. Outro avanço é reconhecimento, pelo art. 183, do direito à ocupação informal, por meio do usucapião urbano, inclusive coletivo, após cinco anos, remete ao princípio da função social da propriedade (BRASIL; CARNEIRO, 2009).

democrática com instrumentos de governança democrática, como audiências públicas, iniciativa popular, veto popular à legislação (com 5% dos eleitores). Segundo Avritzer, não havia instrumentos fiscais e administrativos para disciplinar os interesses imobiliários nas cidades brasileiras antes de 1988. Dai a importância da emenda ao propor instrumentos de regulação como o IPTU progressivo, o imposto sobre valor agregado, a preferência do Estado na expropriação de terras (preempção) (AVRITZER, 2010).

Avritzer (2010) afirma que a emenda popular da reforma urbana “desencadeou forte disputa com os setores conservadores e os interesses imobiliários. [...] A maior parte das propostas do subcomitê de assuntos urbanos não foi alterada, mas passou a estar subordinada ao requisito de as cidades possuírem um Plano Diretor Urbano” (AVRITZER, 2010, p.208)²². Para o autor, isso se caracteriza como um êxito parcial, pois a aplicação dos instrumentos estaria possível apenas nos municípios com planos diretores elaborados a partir da vigência da CF-88. A consequência dessa vinculação foi percebida na “batalha congressual de mais de 13 anos” para aprovar o Estatuto da Cidade (2001)²³, lei que regulamenta a política de desenvolvimento urbano no país, cuja tramitação foi muito difícil e teria sido uma extensão da disputa entorno das propostas da emenda popular de 1987²⁴.

Para Avritzer (2010), os “resultados mais importantes de luta pela reforma urbana no Brasil” foram os capítulos 182 e 183 da CF-88 e o Estatuto da Cidade, promulgado em 2001.

²² Como mostram Avritzer (2010) e Brasil (2011), a inserção dos artigos 182 e 183 na CF88 (Capítulo II, Título VII, “Da ordem econômica e financeira”) foi um momento de disputa intensa em torno das premissas da Reforma Urbana. Os setores conservadores conseguiram passar a proposta que vinculava os princípios de política urbana contidos na emenda popular, apresentada pelo MNRU, à elaboração dos planos diretores municipais. Esse recurso mostrou-se como uma tentativa de esvaziamento do conceito de função social da propriedade e da cidade. Vale ressaltar, sobre a organização dos temas da CF88, que o Capítulo “Da Política Urbana” encontra-se no Título “Da Ordem Econômica” que no seu artigo introdutório, reconhece a função social da propriedade como princípio da ordem econômica brasileira em si, e não apenas da política urbana no Brasil (BRASIL, 1988).

²³ Lei Federal 10257/2001.

²⁴ A origem do Estatuto da Cidade, segundo Avritzer, está associada ao resgate do projeto de lei nº 181/1990 do senador Pompeu de Sousa; um político que não era considerado de esquerda ou progressista, pelo contrário, possuía ligação com a Editora Abril. Entretanto, tratava-se de um projeto curioso, pois possuía elementos da proposta do Fórum Nacional de Reforma Urbana, pois versava sobre um “direito coletivo à cidade”, a coordenação do processo de ocupação da terra urbana, a função social da propriedade, a taxação progressiva da propriedade urbana, e a obrigatoriedade de planos diretores. O projeto não contemplava, contudo, várias das bandeiras defendidas pelo FNRU, sobretudo no que diz respeito aos instrumentos de democratização da política e gestão democrática e participativa das cidades - a participação eram um elemento limitado no projeto de Pompeu de Sousa (AVRITZER, 2010). Segundo Avritzer, novamente, “os setores conservadores não estavam felizes [...]” (op.cit., p.209) com a volta ao debate nacional da agenda de reforma urbana, por isso o Projeto de Lei Pompeu de Sousa havia se tornado polêmico. Por outro lado, os setores progressistas, também não estavam contentes com o PL do senador, pois limitava a participação popular. Dessa forma o FNRU, PT e PC do B propõem o PL de Lourdinha Savignon (deputada PT-ES), acirrando o debate em torno da política urbana. Durante o processo legislativo o FNRU desempenhou papel fundamental pressionando as várias comissões pelas quais passou o PL Pompeu Sousa para garantir a inserção da participação popular na gestão urbana.

Segundo o autor, esses resultados conduziram “à democratização das políticas urbanas no país e à geração da capacidade de regulação urbana nas grandes cidades” (AVRITZER, 2010, p.205). O termo “constituição cidadã” foi cunhado em virtude do conteúdo democrático-participativo da CF-88, que teve o mérito de conciliar tanto os interesses de uma parcela conservadora da sociedade brasileira ao assegurar o direito à propriedade privada condicionando, contudo, à necessidade de que se atenda a uma função social. Entretanto, a moradia é reconhecida como direito social apenas em 2000, pela força da Emenda Constitucional nº26 de 14 de fevereiro de 2000, também a partir da mobilização notadamente dos movimentos de moradia e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

Em seguida à promulgação da CF-88 o MNRU reorganiza-se como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), passando a atuar na aprovação do Estatuto da Cidade, dentre outras frentes, inclusive no âmbito local, nos processos de elaboração dos planos diretores. A trajetória do MNRU/FNRU demonstra maturidade das organizações populares que o compõem para tratar de questões técnicas e estratégias políticas no âmbito da questão urbana.

“Logo após a Assembleia Nacional Constituinte, o MNRU se transformou no FNRU. Essa mudança teve como motivo um debate sobre as características organizacionais da sociedade civil, tendo em vista a batalha legislativa no Congresso Nacional. A luta pela reforma urbana no Congresso Nacional criou uma nova forma de relação entre sociedade civil e sociedade política. O estreito relacionamento que houve no período da Constituinte entre o PT e o FNRU jamais teria sido capaz de garantir a aprovação da legislação sobre o Estatuto da Cidade. Portanto, o que vemos nesse caso foi a evolução gradual do FNRU para uma estratégia suprapartidária com a presença de organizações com forte estrutura nacional” (AVRITZER, 2010, p.209).

Em sua autodefinição, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)²⁵

“[...] é uma articulação nacional que reúne movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade, modificando o processo de segregação social e espacial para construirmos cidades verdadeiramente justas, inclusivas e democráticas. O FNRU é uma importante frente de resistência e contestação contra as forças dominantes que têm determinado o atual modelo excludente de nossas cidades. A cidade é uma construção coletiva, é para todos e todas, portanto, é essencial construirmos cidades que permitam vivências urbanas e acesso aos bens de maneira democrática. Não podemos ter cidades construídas pelos interesses do mercado, privilegiando certo grupo e segmento social.” (FNRU, 2019)

²⁵ Ver <<http://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>>

Além disso, destaca-se no período a organização e mobilização dos movimentos de moradia articulados no FNRU²⁶, dentre os quais a União Nacional de Movimentos de Moradia (UNMM), que elaborou no período posterior à promulgação da CF-988 um projeto de lei de iniciativa popular que criava o Fundo Nacional de Moradia. Esse projeto constitui também uma das frentes de mobilização do FNRU nos anos 1990 e constitui um lastro para a legislação relativa à habitação de interesse social que vem a ser aprovada apenas em 2005.

Uma característica importante da nova Constituição será a descentralização político-, administrativa, ampliando a autonomia local. No caso específico da política urbana, destacam-se os papéis dos municípios, sendo este ente o principal responsável por formular e implementar a política urbana. Pode-se argumentar que tal característica tenha influenciado de alguma forma no surgimento dos governos democráticos locais durante o final da década de 1980 e até meados da década de 1990. A maior proximidade entre governo e sociedade civil - que em alguns contextos já se encontrava mobilizada nesse período - associada à implementação de instâncias participativas, favoreceu o surgimento de experiências inovadoras de políticas públicas no âmbito municipal. (AVRITZER, 2008, 2010; BRASIL, 2004, 2011).

É possível supor, portanto, que essa autonomia inicial foi crucial para desenvolvimento de um processo de relacionamento mais participativo e colaborativo entre o governo local e a população, nas localidades que ousaram implementar as instituições participativas. Contudo, não se intenta sugerir que tal processo foi isento de conflito, pelo contrário, a abertura democrática estimulou em grande parte, apesar das condições econômicas adversas, o fortalecimento de uma série de movimentos sociais progressistas que vinham se organizando nas periferias das grandes cidades brasileiras desde a década de 1970, cujo alvo de ações prioritárias era o Estado. Parte dessa mobilização será responsável pela organização de atores coletivos que procuraram politizar a questão urbana no Brasil ajudando a desmistificar a noção tecnocrática de planejamento urbano e redefinindo o conceito de plano diretor como um instrumento político de democratização das cidades.

O já referido Estatuto da Cidade (EC) - a lei que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da CF-88 - foi aprovado a partir de intensa mobilização dos atores coletivos no campo

²⁶ Além da UNMP, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) e a Central de Movimentos Populares (CMP) integram o FNRU desde os anos 1990 junto com associações profissionais e sindicais e ONGs. A composição do FNRU ampliou-se desde sua criação e na última década o FNRU também articulou-se com o MLB (Movimento de Luta em Bairros, Vilas e Favelas). As frentes mais expressivas de movimentos no âmbito nacional se articulam no FNRU.

da reforma urbana ao longo dos 13 anos de trâmite, até sua aprovação em 2001. O EC incorporou em larga medida o conteúdo da emenda popular de reforma urbana, colocando como pilar central no desenvolvimento urbano o princípio da função social da propriedade, operacionalizado por meio de diretrizes e novos instrumentos jurídicos e urbanísticos; remetendo à função social da cidade e reafirmando o direito à moradia e à cidade. Mais além, o EC reitera o papel da participação nos planos diretores e na gestão orçamentária e em seu capítulo de gestão democrática das cidades recomenda a participação social por meio de diferentes IPs.

2.1.1. Política federal de habitação social nos anos 1990

Enquanto o Estatuto da Cidade tramitou durante os anos 1990 no legislativo federal e o projeto de lei oriundo de emenda popular criando o Fundo de Moradia também tramitou sem sucesso no período, no caso das políticas sociais²⁷, os marcos legais foram aprovados na primeira metade da década, atestando que as políticas urbanas e habitacionais não chegaram a integrar de fato a agenda governamental no período. Destaca-se, ainda, a ausência de um marco legal no campo da política de habitação social, que só virá a ser elaborado e aprovado na década seguinte.

Ou seja, nos anos 1990 pode-se referir mais a lacunas no campo das políticas urbanas e habitacionais do que a políticas consistentes, desde a ausência de marcos legais que enquadrassem essas políticas. Nessa linha, conforme Abrúcio (2005, p.62):

“A maior fragilidade dos anos FHC foi a ausência de políticas urbanas. É bem verdade que desde o governo Sarney elas não são prioritárias e na Era Collor houve um dismantelamento daquilo que havia. Mas o fato é que o Brasil dos anos 1990 assistiu a um processo de metropolização dos problemas, com a elevação do desemprego urbano, a piora no sistema de transporte nas grandes cidades, o crescimento da desigualdade e da pobreza metropolitanas (fenômeno bem mais complexo do que o vivido no meio rural), bem como o aumento da violência nas periferias”.

Na mesma direção, Brasil e Carneiro (2009, p.23) destacam outros aspectos que autorizam “a leitura do tratamento residual da questão urbana” e habitacional na referida década:

²⁷ Os marcos legais federais da saúde, assistência social, criança e adolescente e educação foram aprovados na primeira parte da década, todos com o impulso de inclusão e democratização da CF-88.

“No país, a atuação federal circunscreve-se a uma agenda minimalista, marcada pelo recuo no campo das políticas urbanas, estabelecendo-se um relativo vácuo de intervenção na área. O rearranjo institucional efetuado confere, a esse campo, um espaço delimitado à margem da estrutura ministerial, na forma de uma secretaria vinculada diretamente à Presidência da República – a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) –, com autonomia, estrutura e recursos bastante limitados e circunscritos.”

Como mencionado, no período de transição democrática, o modelo de política habitacional financiada pela lógica do SFH estava em crise. O momento caracterizou-se por um evidente desnorteamento por parte do governo federal na questão habitacional. A reabertura democrática não rompeu com práticas clientelistas que impactaram na organização da estrutura administrativa do governo federal no período. Apesar do governo José Sarney (1985-1990) ter criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), reconhecendo a dramática condição urbana em que vivia a maior parte da população brasileira, este governo não conseguiu organizar uma política minimamente coerente:

“Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser órgão normativo e fiscalizador do SPBE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério *urbano* do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos” (SANTOS, 1999, p.19).

Os programas habitacionais federais nos anos 1990 marcam-se por sua escala e alcance tímidos em face ao déficit habitacional. A afirmação de Santos (1999) de que “nesse período, os programas habitacionais alternativos passaram a ter desempenho bem superior ao sistema convencional” (SANTOS, 1999, p.20), revela uma característica do período comumente ignorada pela literatura. A respeito dos programas “alternativos”, Santos refere-se aos mutirões autogeridos, considerados como uma das principais estratégias adotadas pelos movimentos sociais na provisão habitacional. Contudo, parece haver poucos estudos que descrevam a atuação dessa Secretaria Especial de Ação Comunitária e qual a relação desta com a experiência dos mutirões locais que ocorreram em várias cidades brasileiras à época. O autor destaca ainda um relativo interesse do governo federal nos mutirões autogeridos com a

criação do Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltado para famílias com perfil de renda inferior a três salários-mínimos. No entanto, o resgate dessas instituições é pouco recorrente na literatura sobre a política habitacional brasileira, talvez pela curta duração e pela desarticulação da proposta com outras questões críticas inerentes à habitação social e a crise urbana brasileira. Colocado isso, é importante ressaltar a relevância desse dado histórico. Em um momento de crise fiscal e financeira do Estado que dificultava investimentos significativos na construção de novas unidades através de parcerias com o setor privado, a autoconstrução e a autogestão foram reconhecidas como uma alternativa de curto prazo para “saldar” o déficit habitacional.

Nos períodos seguintes, nos governos Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), cabe destacar a extinção Ministério do Interior, passando a questão habitacional para o Ministério da Ação Social que lançou o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), prevendo construção de novas unidades habitacionais em caráter de emergência por meio de empreiteiras privadas. Santos (1999) avalia esse período como momento que houve uma desvinculação da habitação e dos investimentos em saneamento básico - um erro grosseiro do governo Collor.

Com o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, houve mudanças estruturais novamente. Franco passou as atribuições de intervenção na área habitacional para a pasta do Ministério do Bem-Estar Social. Neste contexto, o caráter dos programas habitacionais (Habitar-Brasil e Morar-Município) começa a mudar; “foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União” (SANTOS, 1999, p.21). Esses programas foram a base da política habitacional do governo Fernando Henrique Cardoso.

O Habitar-Brasil e o Pró-Moradia constituíram-se como programas de financiamento à produção e adequação de moradias; longe de ser uma política ampla que se estruturasse outras questões relativas à produção do espaço urbano no Brasil. Santos (1999) considera, ainda, a concessão de financiamentos diretamente a pessoas físicas (Carta de Crédito, com recursos do FGTS) como uma ação do governo federal no âmbito habitacional - em tese o esquema de crédito deveria garantir “maior liberdade de escolha para o cidadão, que poderia optar por uma série de alternativas que vão desde a compra de imóveis prontos novos ou usados [...] até a compra de terrenos ou materiais de construção” (SANTOS, 1999). Em que pese essa

proposta ser interessante, porém deve-se levar em consideração a enorme irregularidade do solo urbano nas cidades brasileiras. Sem tocar na caixa preta da questão fundiária e dos privilégios que ela encerra, questiona-se, onde o “cidadão/consumidor” poderia descontar sua Carta de Crédito, no mercado formal com seus preços altos?

Como já posto, o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, constituindo um enquadramento para as políticas urbanas e habitacionais, e trazendo novos instrumentos, inclusive voltados para a regularização fundiária. Conforme a síntese de Brasil e Carneiro (2009, p.24-25), o EC “aprofunda os avanços constitucionais, dotando de conteúdo o princípio da função social da propriedade, e instrumentaliza os municípios para o alcance de um patamar razoável de desenvolvimento socialmente justo das cidades”. Dentre os avanços, os autores destacam: a) regulamentação de instrumentos de regularização fundiária das áreas e a recomendação de outros que já vinham sendo utilizados, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); b) regulamentação de instrumentos de desenvolvimento urbano, em especial voltados para o controle da especulação imobiliária e da captura da mais-valia do solo urbano; c) os requisitos participação planejamento e na elaboração de planos diretores, bem como a previsão da criação de canais de participação; d) a ampliação os casos nos quais é obrigatório o plano diretor e o requisito de revisão a cada 10 anos.

Durante o segundo governo FHC (1995-2002), houve ainda a tentativa de emplacar dois outros programas - o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Subsídio a Habitação Social (PSH), ambos com foco na produção privada da habitação social, mas com pouca relevância.

As políticas federais de habitação no contexto da redemocratização sofreram naturalmente com o conturbado processo de reorganização da máquina administrativa do Estado, sob o mote de reforma na linha da chamada “nova administração pública”. A crise fiscal e o contexto econômico inspirado pelas ideias e reformas neoliberais da nova gestão pública podem ser apontados como fatores que limitaram os investimentos. Entretanto, como essa breve revisão do período aponta, não é possível afirmar que a União não reconhecia a importância da questão urbana, de fato, ela sempre se fez presente, ainda que de maneira tímida. A escassez de estudos recentes sobre o período, contudo, limitam uma análise aprofundada que poderia ser útil para um panorama mais abrangente para compreensão de

como o contexto da Administração Pública a partir século XXI, com os governos Lula e Dilma, se enquadram no processo de democratização das políticas urbanas no Brasil.

2.1.2. Novos marcos e políticas urbanas nos anos 2000

Como já posto, o Estatuto da Cidade aprovado em 2001 e a Emenda Constitucional que inclui a moradia como direito social em 2000 constituem marcos importantes, se não centrais, para as políticas de desenvolvimento urbano no país.

Maricato (2006) ressalta a lacuna institucional na esfera federal entre política urbana/habitacional do regime militar e a criação do Ministério das Cidades. Após a falência do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação, nenhuma das tentativas de formulação, nesse hiato de tempo, emplacou alguma política notória. Em contraste ao relativo abandono da questão urbana pelo governo federal, a autora lembra que é neste contexto que surgem inovações institucionais nos contextos locais além do fortalecimento de movimentos sociais em prol da reforma urbana. Do acúmulo do debate sobre a reforma urbana, levantando signos como “o direito à cidade”, à sistematização dessas ideias no Projeto Moradia - iniciativa da ONG Instituto Cidadania - Maricato, que foi participante ativa nesse processo, relaciona a criação - forma e funções - do Ministério das Cidades a esse processo de mobilização social histórico ocorrido no Brasil contemporâneo. A autora assinala ainda, à época, a convicção de movimentos sociais, pesquisadores e técnicos militantes pela reforma urbana, de que uma política nacional de desenvolvimento urbano, coerente com a realidade brasileira, seria bem sucedida somente através da efetivação de um amplo pacto social. Assim, na esteira daquele espírito democratizante, “buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização” (MARICATO, 2006, p.214-215).

Assim, em janeiro de 2003 foi criado o Ministério das Cidades (MCidades). Um destaque importante a ser feito sobre a estrutura inicial do MCidades, sua organização em três eixos - moradia, saneamento e mobilidade e transportes urbanos - buscava contemplar os problemas mais dramáticos das cidades brasileiras, no âmbito territorial. Dada a importância da problemática fundiária no país, foi criada uma quarta secretaria responsável por coordenar,

fomentar e financiar ações e estudos juntamente com as prefeituras municipais (MARICATO, 2006).

Em 2003 foi criada e realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, precedidas das etapas estaduais e municipais que tirariam os delegados para participar da etapa nacional. A partir da I Conferência foi criado o Conselho Nacional das Cidades, que passa a funcionar em 2004, composto por quatro Câmaras Técnicas vinculadas às secretarias do MCidades. O Conselho teve papel importante na aprovação de propostas para a política nacional de habitação, na campanha nacional pela elaboração dos Planos Diretores Participativos, no Programa Nacional de Regularização Fundiária, dentre outros (BRASIL, 2011; MARICATO, 2006).

A criação do Concidades e a realização de Conferências das Cidades em 2003, 2005, 2007, 2010 indicam o viés participativo dos governos dos anos 2000. As Conferências e o Concidades tiveram um papel importante junto ao MCidades na formação das políticas de desenvolvimento urbano, incluindo de habitação social. Nesse caso, foi elaborado e aprovado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Nesse sentido, levando-se em conta a história do planejamento urbano no Brasil - em que planos e leis urbanas costumam ser aplicadas apenas a uma parcela pequena da cidade (VILLAÇA, 1999, 2005, 2010) -, de acordo com Maricato (2006), a equipe do novo ministério, procurando superar tal lógica, abre o processo de formulação das políticas urbanas nacionais para o debate público. Nos primeiros anos do MCidades, havia uma orientação clara das políticas formuladas por suas quatro secretarias, a partir de debates públicos, em intervir fortemente na questão fundiária das cidades. Essa preocupação surgiu desde o Projeto Moradia (MARICATO, 2006).

Destaca-se no período a elaboração e aprovação de legislação (Lei 11124/2005), que estrutura o Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) nos moldes das leis das políticas sociais, com a previsão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e exigência de criação dos conselhos como condicionante. A referida lei exige que 1/3 dos conselheiros seja de representantes de movimentos sociais.

Conforme Krause et al. (2013, p.11), o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) previa a elaboração do PlanHab e a criação de um fundo específico para habitação de interesse social (FNHIS). O sistema funcionaria mediante adesão voluntária dos entes

federados (estados e municípios), ficando estes obrigados a criarem instrumentos para operacionalizar a política - criação de fundos e conselhos previstos nos planos locais de habitação. A participação social era uma condição explícita pela Lei para a adesão, não só para os conselhos que deveriam ser possuir no mínimo 1/3 dos representantes da sociedade civil, mas pela metodologia de elaboração dos planos locais que deveria se dar por meio de participação ampla da sociedade. Segundo os autores, a adesão ao SNHIS foi numericamente bem sucedida, pois em 2011, o número de municípios que aderiram era de 5.391, 96,9% dos municípios brasileiros (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

As heranças do BNH persistiram na política urbana recente e evidenciam-se no caso do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), criado em 2009. O contexto de criação do programa remete à crise política de 2005. Diante de um cenário político e econômico turbulento, o Ministério das Cidades, em 2009, abraça a proposta do setor da construção civil de produção de casas em massa com investimentos do orçamento da União, do FGTS e do BNDES para financiamento da cadeia produtiva. Desde os primórdios, apesar de ter como discurso o objetivo da redução do déficit habitacional, que para a época era em torno de sete milhões (explicitando o viés puramente quantitativo do programa), com a construção de um milhão de casas, o MCMV se revelou mais um programa econômico e industrial do que propriamente uma política habitacional (AMORE, 2015).

Inicialmente é necessário ressaltar que o MCMV não estava previsto no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) bem como na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), ambos elaborados por meio de participação social, e que previam possibilidades alternativas para se enfrentar o problema da moradia digna no país, para além da do enfoque de construção de novas unidades habitacionais, respeitando as especificidades, demandas e necessidades de cada localidade.

Faz-se necessário destacar como diferença substancial entre as concepções de produção de moradias no MCMV e no PlanHab quanto à característica da execução. No MCMV a execução do programa depende essencialmente das empreiteiras - responsáveis por definições importantes como localização e tipologia das moradias, que quase sempre são as piores em função da maximização dos lucros. No caso do PlanHab essas definições ficariam a cargo de uma associação ampla entre diversos atores da sociedade civil além do setor privado, com o foco, portanto, na produção social da moradia social. A forma predominante de funcionamento do MCMV é a construção de novas unidades - outras modalidades como o

apoio a reformas e à autogestão são relativamente limitadas pelo programa. O PlanHab por partir de uma análise mais profunda da realidade brasileira inclusive considerando as desigualdades regionais, propõe diversas formas para atacar a questão do déficit habitacional que vão desde a disponibilização de lotes urbanizados à readequação de imóveis em áreas centrais para fins de moradia social. A priorização do MCMV pelo governo federal, assumindo o papel da política, privilegiando as empreiteiras, deixou de lado não apenas uma política habitacional mais coerente com o contexto das cidades brasileiras, mas também uma construção democrática com vários anos de acúmulo e participação social ampliada (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015; KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

Bonduki (2009) resgata as origens e premissas do Projeto Moradia - num tom quase de protesto questionando a legitimidade do MCMV diante da escolha do governo pelo programa em detrimento do Plano Nacional de Habitação -, cuja concepção teria sido desenvolvida durante um ano por meio de diversas reuniões e seminários com diversos segmentos relacionados à temática da habitação. O Projeto Moradia foi lançado em 2000, coordenado pelo Instituto Cidadania, possuía três dimensões - gestão e controle social, projeto financeiro e fundiário-urbano, e enfrentamento da questão considerando o conjunto de agentes envolvidos. Bonduki ressalta ainda uma série de proposições do Projeto Moradia: criação do Sistema Nacional de Habitação; criação de um ministério específico; instituição de um conselho nacional participativo; instituição de um fundo nacional de habitação, “bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional” (BONDUKI, 2009).

“Ao publicizar o novo programa [MCMV] antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social” (BONDUKI, 2009).

A legislação do programa MCMV (Lei nº 11.799/2009) contemplar a participação via conselhos locais de habitação. Contudo, contraditoriamente o programa não passou pelo crivo da discussão do Concidades e Mcidades e teria desbancado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) - responsável por articular a política habitacional -, não se subordinando aos princípios e diretrizes estabelecidos por este plano para o adequado enfrentamento ao

problema habitacional (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015; KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

No entanto, com o desenvolvimento do MCMV, o programa ganhou enorme proporção, podendo ser considerado, do ponto de vista da produtividade e eficiência econômica, um grande sucesso. Diversas análises e estudos recentes do programa chegam a questionar se o programa é realmente voltado para redução do déficit. Tais estudos mostram que apenas 40% dos investimentos, na primeira fase do programa, era voltado para a Faixa 1 de famílias com rendimentos de até três salários mínimos, sendo que o déficit é composto por mais de 90% das famílias nessa faixa de renda. Ressalta-se inclusive que 70% dos investimentos eram do orçamento da União (AMORE, 2015; BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015; KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

É inegável o sucesso numérico do MCMV, na escala do programa e no computo quantitativo da produção de moradias, inédita no país, incorporando a partir de 2009 aportes do PAC-Programa de Aceleração do Crescimento. Porém, como posto, o programa não foge ao padrão BNH ao atacar o problema da habitação com um viés apenas quantitativo (MARICATO, 2001, 2002; VILLAÇA, 2010).

Dessa forma, o MCMV revela-se de grande ambiguidade. O programa não rompe com a lógica de segregação socioespacial contida na produção do espaço urbano das cidades brasileiras, uma vez que os empreendimentos são geralmente periféricos e precários, assim como também não há limitações à especulação imobiliária. Programas habitacionais com foco na produção massiva de casas, como o MCMV, oferecem apenas uma única alternativa de enfrentamento da problemática habitacional, em detrimento de outras modalidades também possíveis de democratização da política habitacional como a urbanização de favelas, a regularização fundiária, o crédito à autoconstrução, dentre outras.

Rolnik (2015) ressalta o enfraquecimento dos movimentos sociais com os desmontes do Ministério das Cidades - que desde 2005 havia sido entregue ao Partido Progressista. A proposta do MCMV foi aberta ao debate público “depois de pronta”, delegando aos movimentos um papel de meros coadjuvantes no processo. Entretanto, os movimentos fizeram pressão para que no programa fosse incluídas propostas de financiamento para construção habitacional por autogestão, resultando a criação da modalidade MCMV Entidades urbano e rural totalizando juntos, 1% do montante de recursos do MCMV.

A previsão de uma modalidade destinada à autogestão (MCMV-Entidades) teria ocorrido pela mobilização dos movimentos sociais em protesto pela opção do governo em priorizar o programa MCMV em detrimento do PlanHab. Contudo, o próprio governo Lula, havia criado um programa específico para a autogestão em 2004. O Programa Crédito Solidário que se constituiria num programa com “velhas ideias em outro contexto”, visto que no contexto de criação do MCidades a participação social era tomada como princípio básico do governo, e portanto, a relação Estado e sociedade civil era mais propícia ao surgimento de inovações institucionais que incorporassem as demandas dos movimentos sociais (DRAGO, 2011, p.46).

Sobre o Crédito Solidário, é necessário ressaltar ainda que não se tratou de uma criação espontânea do governo Lula; a proposta era reivindicação antiga dos movimentos de luta por moradia:

“O Programa parece ter ‘dupla paternidade’. Por um lado, o PCS seria fruto de antigas reivindicações a respeito da habitação associativa e da autogestão, levadas ao Ministério das Cidades e ao ConCidades por quatro organizações integrantes da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana. De outro, seu objetivo era dar destino aos recursos acumulados pelo FDS [Fundo de Desenvolvimento Social], que até então não haviam sido utilizados, e geridos pela CEF [Caixa Econômica Federal] - cujos técnicos, os responsáveis pela concepção, normatização e formato final do PCS, desconheciam as reivindicações das organizações sociais acerca da produção associativa da habitação e da autogestão” (NAIME, 2009 apud DRAGO, 2011, p.47).

Passada a experiência petista no comando do governo federal, onde muito se tentou fazer em consonância com os ideais de reforma urbana cunhados pelos movimentos sociais, ainda que com alguma resistência por parte do próprio governo, o balanço geral ainda é alvo de reflexões e debates. A retomada de protestos e mobilizações populares de forma geral, a partir de 2013, que tematizam de alguma maneira a cidade, é um indício de que a vida nas cidades brasileiras não melhorou muito. É notável o esvaziamento de instrumentos democratizantes do Estatuto da Cidade e das diretrizes da PNDU, desenhados por meio de participação social ampla nas Conferências das Cidades em diversos municípios, além das dificuldades da participação popular se fazer efetiva nos conselhos de políticas urbanas e outras instâncias participativas (BRASIL et al., 2012; CYMBALISTA, 2000).

Além disso, nos anos 2010 destacam-se retrocessos, com o recuo das políticas e dos programas; o adiamento em dois momentos da 6ª Conferência das Cidades, ainda não realizada, e a revisão de marco de regularização fundiária, que se encontra sob *judice*²⁸.

Entretanto, não se podem descartar os avanços no âmbito federal, inclusive em relação aos marcos normativos das políticas²⁹, e os possíveis desdobramentos na esfera local, que são heterogêneos na medida em que os governos possuem capacidades distintas de planejamento e gestão, bem como bases financeiras e tributárias também distintas e desiguais. Para além dos incentivos federais para a elaboração dos novos planos diretores e instrumentos de política urbana, criação de conselhos e realização de conferências, e da assimilação de diretrizes, políticas, planos e instrumentos, em parte os municípios brasileiros avançaram.

Esses avanços que tem impactos democratizantes nas políticas urbanas têm como protagonistas os municípios que desde os anos 1980-1990 tiveram êxito em implementar políticas alinhadas com o ideal participativo das plataformas de governos democrático-populares. Vale ressaltar que tais inovações foram possíveis mesmo em contexto de restrições financeiras das gestões municipais.

2.2. Governos locais, gestão democrática e direito à moradia e à cidade

Como já posto, durante os anos de reabertura democrática, o país sofria com a crise econômica e no âmbito das cidades, a “tragédia urbana” brasileira consistia na convivência cotidiana com enchentes, desmoronamentos, poluição do ar e de recursos hídricos, impermeabilização do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, epidemias, violência urbana, trânsito caótico (MARICATO, 2001). Em relação à questão habitacional, as cidades marcam-se pela magnitude da informalidade. O déficit habitacional quantitativo e qualitativo era agravado, além da crise econômica na década de 1980, pela extinção do BNH (1986) no governo Sarney que não propôs novos instrumentos de financiamento da habitação popular (FERREIRA, 2014).

²⁸ A legislação que criou o MCMV tinha dispositivos relativos à regularização fundiária (lei 11977/09). A Lei 13465/17 voltada para regularização fundiária tem sido alvo de fortes controvérsias jurídicas e sido considerada como um retrocesso.

²⁹ Além da mencionada legislação de habitação social foram aprovados marcos normativos das políticas de saneamento; resíduos sólidos e de transportes e mobilidade, além da lei de consórcios.

Contudo, a despeito da crise econômica não se pode taxar os anos 1980 como “década perdida”, pois, do ponto de vista político, é possível falar em ganhos significativos como a abertura democrática possibilitando a reorganização da sociedade civil e mobilização de atores sociais nas periferias das grandes cidades (MALLMANN, 2008), que buscam intervir na formação das políticas públicas.

Nesse sentido, Maricato fala num “ciclo virtuoso”, entre o final da década de 1980 e meados de 1990 no qual inovações e práticas democráticas na política urbana espalhavam-se por várias cidades brasileiras nesse período - como Diadema, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo. Nas palavras da autora: “tínhamos um ciclo virtuoso produzindo políticas inovadoras. Esse ciclo se rompe exatamente no momento em que o Ministério das Cidades é criado” (MARICATO *apud* FELLET, 2018)³⁰.

No período, podem ser identificadas duas agendas endereçadas às políticas locais e urbanas. De um lado, tem-se propostas dos atores coletivos no campo da reforma urbana alinhadas com essa plataforma, endereçadas à inclusão socioespacial e democratização, aos princípios da função social, do direito à moradia e à cidade, da gestão democrática. Tais princípios e propostas balizam o ciclo virtuoso referido por Ermínia Maricato. Por outro lado, destaca-se uma agenda empreendedorista de gestão urbana.

Nessa linha, para Melo (1997) tem-se no período a emergência de dois modelos de governança local identificados pelo autor como democrático e neoliberal. O primeiro - discutido nessa seção - privilegia aspectos relativos à inclusão, democracia e participação; o segundo - que será abordado no capítulo seguinte - associa-se ao modelo empresarialista de Harvey ([1989] 2008; 1996) e privilegia a eficiência e competitividade das cidades. A ênfase em um ou outro modelo, para o autor, depende das alianças políticas de sustentação dos governos.

Rolnik (s/d) argumenta que a formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade, atualmente é um processo em disputa entre diferentes projetos de reforma. Esse processo teria se intensificado a partir dos anos 1990, com o fortalecimento das premissas neoliberais como resposta à crise do período anterior colocando-se como modelo mais eficiente, no lugar do modelo de Estado provedor. Desse embate, segundo a autora, surgiriam “espaços de confluência perversa com alguns temas e críticas constantes na plataforma de Reforma Urbana” (ROLNIK, [s.d.]). Essa “confluência perversa” que Rolnik menciona trata-

³⁰ Ermínia Maricato em entrevista concedida a João Fellet da BBC Brasil.

se da convergência de temas entre as ideias dos novos liberais e as bandeiras defendidas, historicamente pelos movimentos de moradia e pelo FNRU. Essa convergência implicava num consenso acrítico a cerca da necessidade da participação popular nos projetos e políticas urbanas; do reconhecimento das favelas e demais áreas informais pelo Estado; da crítica ao tecnicismo do planejamento urbano moderno, entre outras questões. A autora defende que essa tensão esteve presente tanto na aprovação dos capítulos sobre a reforma urbana em 1988, quanto durante o processo que culminou na aprovação do Estatuto da Cidade (2001); contudo, ainda continua, como um processo de disputa contínua (ROLNIK, [s.d.]). Dessa forma, Rolnik analisa a implementação durante os “10 anos do Estatuto da Cidade”, a partir e três temas centrais que demonstrariam as contradições da confluência perversa - regularização de favelas, participação popular e regulação do solo. A autora lembra que todas essas dimensões assinaladas, antes de serem instituídas pelo Estatuto, possuíram uma experiência anterior.

A partir desses aportes, a agenda democratizante associada às premissas de reforma urbana no âmbito local pode ser remetida: a) à criação de uma infraestrutura participativa no âmbito local, com um conjunto de IPs; b) aos novos planos diretores que incorporam premissas dessa agenda; c) às políticas urbanas e seus programas com viés incluyente, com destaque para programas habitacionais em foco deste trabalho. As subseções seguintes discorrem sobre esses eixos de avanço, circunscrevendo-se às políticas habitacionais no terceiro eixo.

2.2.1. Infraestrutura participativa e gestão democrática das cidades

Um eixo de inovações institucionais expressivas no âmbito local notadamente desde os anos 1990 foi a criação de uma infraestrutura participativa, com diferentes IPs. De um lado, tem-se a criação dos conselhos vinculados às políticas sociais, exigidos pela legislação da primeira metade da década (saúde, assistência social, criança e adolescente) para repasse de fundos. Também impulsionadas pelo âmbito federal, na década seguinte, ampliam-se as conferências nacionais em edições e temas, sendo sua primeira etapa municipal. Pires (2011) aponta para a ampla disseminação das IPs no âmbito local, destacando os conselhos, conferências e OPs.

No caso das políticas urbanas, como já mencionado, o EC foi aprovado apenas em 2001 e neste caso não há exigência de criação de conselhos como condicionante de repasse de recursos, em que pese os diversos dispositivos que requerem participação no planejamento e

gestão das cidades. Entretanto, alguns municípios criaram IPs constituindo uma arquitetura participativa densa como Porto Alegre e Belo Horizonte, dentre outros. Em Belo Horizonte criou-se o Conselho de Política Urbana (COMPUR) e de Habitação nos anos 1990, realizaram-se Conferências Municipais nessas áreas, além da instituição do OP, que desdobrou-se adiante com uma modalidade específica para habitação. Esses governos demarcam, assim, um campo de experimentalismo democrático.

A tendência de ampliar a participação nas políticas urbanas e habitacionais promovidas pelos governos locais se amplia com as perspectivas postas com a promulgação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001. Na análise feita por Avritzer (2010), sobre a implementação do EC, uma importante conclusão pode ser generalizada: as diferentes tradições de movimentos sociais e diferentes coalizões políticas afetaram a forma como os instrumentos do Estatuto foram implementados nas cidades brasileiras. Os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, por exemplo, possuem a peculiaridade de terem antecipado alguns dos instrumentos que seriam posteriormente regulamentados pelo Estatuto. Tanto em Porto Alegre e Belo Horizonte, houve experiências participativas significantes. Avritzer (2010) conclui que a implementação do Estatuto das Cidades nas cidades contribuiu para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação obedecendo a papéis distintos em cada realidade.

Mais recentemente, observam-se alguns efeitos da política participativa pós-Estatuto da Cidade, no sentido da ampliação dos números de conselhos municipais. No âmbito da questão urbana, os conselhos de política urbana, em 1999, eram apenas 4% dos municípios brasileiros e em 2008 passaram a somar 19,2%, o que é atribuído ao Estatuto da Cidade. Desse quantitativo, apenas 50% realizavam reuniões periódicas, o que permite apontar que o funcionamento desses conselhos no Brasil vem sofrendo com dificuldades (BRASIL, 2004; BRASIL et al., 2012). No caso da Habitação de Interesse Social, ocorreu também uma ampliação no número desses conselhos a partir da Lei 11.126/2005, que os requer como exigência para recepção de fundos.

A experiência dos conselhos, ainda que admirável pela disposição do poder público em abrir espaço para setores populares participarem das decisões das políticas urbanas, não foi isenta de problemas. Como afirma Brasil (2004, p.43), inúmeros problemas e dificuldades podem ser apontados a respeito do funcionamento dos conselhos, no entanto, talvez um dos mais preocupantes seja a dificuldade dos setores populares influírem nas decisões, revertendo a centralidade do poder público no processo. A fragilidade dos processos participativos decorre

de motivos complexos dentre os quais a resistência do poder público em partilhar o poder de decisão.

Apesar de certo consenso em torno da questão da participação, das correlações positivas entre participação e efeitos redistributivos, da constituição de uma identidade de cidadania ativa; as experiências do Orçamento Participativo não teriam tido a força para “impor uma ruptura com os processos tradicionais de tomada de decisão sobre a política urbana” (ROLNIK, [s.d.]). Rolnik afirma que no interior dos espaços participativos construídos recentemente as relações políticas entre os atores, e destes com o governo, apesar da inovação institucional, mantém-se as “velhas gramáticas” estruturando as relações políticas. Dessa forma, a autora destaca como a reforma neoliberal no Brasil encampou um discurso participacionista, defendendo a abertura das políticas públicas para a sociedade civil. Assim, na sua perspectiva, esvaziam-se os processos participativos, que passariam a ocorrer desconectados dos processos decisórios. A apropriação de símbolos e discursos para propagação de uma agenda oposta à da reforma urbana seria a estratégia neoliberal de esvaziamento da democracia, e que consiste em separar a ideia de participação social do efeito prático da participação em si - a construção do engajamento, a aprendizagem coletiva, o “empoderamento”, entre outros.

O debate sobre o direito à cidade, nos termos de Lefebvre ([1968] 2001), remetido às possibilidades de apropriação e recriação da cidade, resgata vários elementos relacionados aos pressupostos da democracia participativa e deliberativa, que em parte tem seu lugar nas IPs. A experiência brasileira recente de ampliação das IPs aponta que as limitações são muitas, o que exige comprometimento por parte dos atores sociais com as possibilidades de construção democrática.

2.2.2. Os novos planos diretores: o que há de novo?

Os planos diretores, em que pesem suas variações no século anterior, têm sido objeto de crítica, apontando-se sua ineficácia quanto à promoção da qualidade de vida urbana e indução de uma ordem socioespacial incluyente e mais justa, com a relativa equalização das condições de vida urbana para os distintos segmentos sociais. Dentre as críticas, destacam-se o descompromisso quanto à implementação dos planos; o descompasso entre planos e realidade

na qual interveem, desconsiderando a cidade informal; contribuindo reforçar para territórios sociais de exclusão (MARICATO, 2001; ROLNIK, 2009; VILLAÇA, 1999, 2005).

Um ponto de crítica refere-se à herança centralista e tecnocrática do planejamento, que demarcaria um possível ponto de inflexão na concepção de plano diretor que se coloca na CF-88, no Estatuto da Cidade e nas normativas do Concidades e Mcidades, que enfatizam a dimensão de sua democratização via participação. Em outros termos, Villaça (1999: 235-236) aponta para a “politização do planejamento”, que (em tese) marcaria os anos 1990 como um possível divisor na história do planejamento brasileiro, superando os modelos tradicionais tecnocráticos.

Como o instrumento básico da política urbana, o plano diretor foi resignificado pela CF88. A exigência de um processo participativo restrito à aprovação final na câmara municipal expressa a resistência dos setores conservadores em aceitar o debate amplo, mas possibilita que setores populares utilizem o recurso da mobilização para pressionar os vereadores durante a aprovação. Assim, os “novos” planos diretores passaram a ser considerados instrumentos políticos, de pactuação social sobre a cidade, e a normatização do Mcidades e Concidades em relação ao instrumento buscou ampliar a exigência da participação estendendo esse requisito ao processo de elaboração.

A criação desse “arsenal” legislativo introduziu a possibilidade de uma gestão mais democrática com princípios e instrumentos de regulação do uso do solo, constituição de instâncias para debate, participação e deliberação popular e vinculando a elaboração do plano diretor como requisito para recebimento de verbas. Contudo, isso não implicou a efetivação dos princípios que subordinam a propriedade privada à função social da propriedade e da cidade. A necessidade de um plano diretor como condição para que os municípios recebam verbas, levou muitos municípios a contratarem consultorias privadas para elaborarem seus planos diretores por não possuírem quadro de pessoal preparado para tal atividade. Além disso, o requisito de ampliação da participação foi cumprido de forma heterogênea pelos municípios.

Ao mesmo tempo em que houve uma ampla disseminação dos planos diretores, nem todos se constituíram um “pacto social”. Um estudo do Observatório das Metrôpoles em parceria com o Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) apontou que o número de municípios com planos diretores, pós-estatuto da cidade, ampliou consideravelmente em poucos anos de 805 (2005) a 2318 (2009). Nos casos

de obrigatoriedade - municípios acima de 20mil habitantes - conforme previsto na CF88 e no EC, dos 1644 municípios, 1433 (87%) possuíam plano diretor em 2009 (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

A incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade ocorreu de formas diferentes. Em muitos planos diretores houve apenas a transcrição de trechos do próprio EC de modo desarticulado da realidade local. A precariedade no reatamento territorial das diretrizes e instrumentos dos planos diretores revela uma fragilidade na gestão/visão territorial dos governos municipais. No que diz respeito à política habitacional, em geral há um avanço em termos de discurso, mas há pouca efetividade em termos de definições de metas e estratégias, e articulação com políticas fundamentais como a de saneamento ambiental. Em resumo, há uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores; possuem baixa efetividade, principalmente no que diz respeito aos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

O caráter “não-autoaplicável” dos instrumentos dos planos diretores, talvez seja a crítica que resume bem a problemática da questão. A incapacidade técnica dos municípios e os planos diretores realizados por consultorias privadas, deslocados da realidade local, também são explicações dadas para a dificuldade na implementação dos instrumentos. Outras questões importantes são apontadas, em um balanço dos quinze anos do Estatuto da Cidade realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (COSTA, 2016), como a desarticulação entre planejamento urbano e orçamentário e a permanência da lógica política, onde investimentos em infraestrutura também são deslocados da realidade local e visam beneficiar interesses privados; “isso pressupõe a edificação de um modelo democrático de governança, que reverta a lógica dos interesses dominantes em benefício do conjunto da sociedade, e que permita que governos e sociedade decidam conjuntamente sobre as decisões que impactam a vida de todos” (COSTA, 2016, p.23).

A regulação do solo urbano proposta pelo Estatuto da Cidade consistiria no combate à especulação imobiliária e ampliar/democratizar o acesso à cidade. Conforme Rolnik (s/d) “desde a formulação da função social da cidade e da propriedade urbana na Constituição, a implementação de estratégias e instrumentos de combate à retenção especulativa de terrenos foi submetida à elaboração de planos diretores por parte dos municípios” (ROLNIK, [s.d.]). Isso seria uma estratégia para dificultar a aplicação dos instrumentos. Muitos municípios

tentaram incluir os instrumentos para frear a especulação, antes do Estatuto da Cidade; mas houve muita resistência por parte das Câmaras Municipais.

Contudo, destaca-se que alguns planos diretores, como o de Belo Horizonte aprovado em 1996, anteciparam vários instrumentos que seriam regulamentados posteriormente pelo Estatuto da Cidade (2001), além de instituírem instâncias participativas, com destaques para o Orçamento Participativo, o Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) e as Conferências Municipais de Política Urbana. O caso de Belo Horizonte é particularmente paradigmático, pois a prefeitura realizava os Fóruns de Lideranças de Vilas e Favelas para discutir diversos aspectos específicos de intervenção em áreas informais. Casos semelhantes ao de Belo Horizonte, chamam a atenção pela iniciativa dos governos na implementação dessas instituições participativas, uma vez que a decisão de implementar não era vinculada a alguma obrigatoriedade constitucional - como acontece com os conselhos de políticas sociais.

Brasil (2004) ressalta a experiência do caso belo-horizontino, que se deu entre 1993 e 1996. A formulação do Plano Diretor buscou reverter a lógica tecnicista e racionalista dos planos urbanos do período anterior ao incorporar a participação de setores antes ignorados pelo processo de planejamento urbano no Brasil. Esse processo também abriu a discussão para a formulação de uma nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, garantindo um zoneamento que reconhecesse e incorporasse as diversas favelas já existentes desde primórdios da inauguração da cidade. Mas a autora lembra que apesar da inovação, muitos instrumentos que precederam o Estatuto da Cidade, não chegaram a ser regulamentados, e “tampouco efetivamente aplicados” (BRASIL, 2004, p.44).

2.2.3. Política habitacional: as ZEIS, os programas de regularização e produção autogerida da moradia

No âmbito da política habitacional, apresentam-se como inovações neste contexto, o estabelecimento das ZEIS como marco de reconhecimento das ocupações informais, tendo Belo Horizonte e Recife como experiências precursoras e os programas de regularização urbanística e fundiária. Ao lado disso, destacam-se as formas de autogestão na produção habitacional como experimentação democrática e ampliação da participação na gestão,

reconhecidas amplamente como mutirões autogeridos, que teriam se constituído na cidade de São Paulo com auxílio de arquitetos e engenheiros progressistas.

Os principais elementos inovadores que surgiram na luta pela moradia na década de 1990 são destacados por Ferreira (2014), durante este contexto, em que houve o crescimento de um dos principais movimentos por moradia, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Nota-se que grande parte das ideias levadas ao MCidades vem desse período de construção intenso:

“i) a primazia do direito de moradia sobre o direito de propriedade; a administração dos recursos destinados à habitação pelos trabalhadores; ii) o financiamento direto às associações e cooperativas, com o controle de um conselho popular de habitação; iii) a subsídio a fundo perdido para a população de menor renda; iv) a participação popular na elaboração e execução da política habitacional” (FERREIRA, 2014, p.81).

Esses princípios teriam se tornado um repertório comum das demandas e estratégias das ações coletivas, construindo uma unidade entre os movimentos e atores engajados na luta pela reforma urbana e pela moradia. O ambiente da redemocratização propiciou essa construção, originando a compreensão comum sobre a adoção do repertório das ocupações de imóveis em situação de descumprimento da função social, obrigando o Estado (prefeituras e governos estaduais) a dialogar com os movimentos e a viabilizar alternativas para solucionar o impasse da questão habitacional em diversas cidades - a função social da propriedade, a autogestão, participação popular, tornaram-se a essência do discurso que mobilizava a rede de atores em várias cidades brasileiras (FERREIRA, 2014).

a) As ZEIS e os programas de regularização urbanística e fundiária

No caso da capital mineira, o reconhecimento das favelas como áreas de interesse social em meados da década de 1980 ocorreu como uma categoria de zoneamento denominada “setor especial 4”, que antecedeu a experiência das AEIS de Recife. Em ambos os casos, os avanços mostram-se como uma abertura da gestão local às demandas dos moradores de áreas informais.

As ZEIS são resultantes de uma estratégia de luta dos moradores de assentamentos informais no sentido de obter do poder público alguma segurança de posse além do reconhecimento da existência da informalidade urbanística. Assim, trata-se de um importante passo no

reconhecimento no direito à moradia e à cidade, que pode ser considerado como zoneamento incluyente, que incorpora áreas informais à cidade legal.

Após a experiência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nessas cidades, o instrumento se difundiu nos zoneamentos de várias cidades brasileiras. Com a incorporação do instrumento no Estatuto da Cidade o processo intensificou-se. No período entre 2001 e 2009, o número de municípios com ZEIS passou de 672 a 1799, um crescimento de 168% (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011 *apud* ROLNIK, [s.d.]).

Porém, o instrumento constitui apenas um passo inicial na regularização urbanística e fundiária das áreas informais, que requer o emprego de instrumentos de regularização fundiária a partir da regularização urbanística: o usucapião urbano individual e coletivo, passível de aplicação em terras particulares; a concessão de uso especial para fins de moradia, para o caso de terras públicas. Além disso, tem-se a regulamentação suplementar do instrumento de concessão de direito real de uso, anterior ao Estatuto, para os casos de programas habitacionais em áreas públicas. No caso dos dois primeiros instrumentos tem-se um alargamento das possibilidades dos programas de regularização fundiária, conforme Alfonsin (2003). Ainda conforme a autora, a previsão e a utilização desses instrumentos de regularização fundiária pelos municípios são ainda incipientes.

Ou seja, pode-se indicar como eixo de inovação a incorporação da cidade informal, mas também relativizar estes avanços, inclusive a partir da constatação da dificuldade de promoção de regularização fundiária em áreas informais no Brasil. Mesmo nas cidades pioneiras nesse tipo de programa, os processos de regularização não tem ainda expressão significativa diante da magnitude do problema nas cidades brasileiras.

b) Produção de moradias via autogestão

Ferreira (2014) destaca que no caso de São Paulo, inicialmente as reivindicações dos movimentos eram por lotes urbanizados, casas e melhorias urbanas. A União dos Movimentos de Moradia (UNM) de São Paulo passa a propor, nesse período, políticas alinhadas com as experiências de produção cooperativistas da Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Assim, a bandeira da autogestão foi incorporada na

gestão de Luiza Erundina (do Partido dos Trabalhadores) entre 1989-1992 (FERREIRA, 2014, p.80-82).

Um destaque relevante deve chamar a atenção para o fato de que não foi apenas a mobilização popular que motivou a opção dos governos municipais pelos mutirões, o contexto de crise também contribuiu. “Com as eleições diretas para os governos estaduais e municipais em 1982, a falta de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) [...], a solução de vários governos foi recorrer ao mutirão, como uma opção para responder às demandas e à pressão social” (FERREIRA, 2014, p.89). Nesse caso, a máxima de Maricato (2000) é válida - quando convém, a ocupação irregular é admitida pelo Estado.

Maricato (2014) relata a experiência dos mutirões autogeridos no governo Luiza Erundina em São Paulo. Segundo a autora, que dirigiu a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) neste período, houve resistência das classes dominantes por meio de ações judiciais. Erundina e alguns de seus secretários foram indiciados criminalmente por loteamentos clandestinos, conforme disposição penal prevista na Lei nº 6.766/79. Houve ainda Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público de São Paulo. “De todas as acusações, a experiência [dos mutirões] saiu-se isenta de processos jurídicos formalizados, e vitoriosa” (MARICATO, 2014, p.32).

Ferreira (2014) assinala que a experiência do governo Erundina em São Paulo, torna-se protagonista durante essa “guinada” progressista de governos locais com perfil democrático popular, difundindo o modelo autogestionário para outras cidades brasileiras, por conta da emblemática experiência do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS ou FUNACOM). Para a pesquisadora, o FUNAPS foi responsável por ampliar e potencializar a produção autogestionária em São Paulo. Ferreira ainda afirma que a experiência paulistana motivaria o (já mencionado) projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular, encaminhado em 1991 ao Congresso Nacional; e que viria a ser aprovada apenas em 2005 (Lei 11.124/2005) instituindo o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FERREIRA, 2014, p.90-91).

A partir da década de 1990 ocorre o embate entre projetos de reforma urbana - de um lado o FNRU aglutinando diversos movimentos em prol da reforma urbana, concentrado em fomentar debates sobre “desmercantilização” da cidade; por outro um movimento internacional se apoia no “empresariamento urbano”, que será abordado no próximo capítulo,

e se utiliza de “planos estratégicos” para tornar a cidade mais “competitiva” num cenário de muita concorrência- a cidade deve ser gerida como uma empresa. (ROLNIK, [s.d.]).

No âmbito da questão urbana, governos locais em diversas cidades brasileiras têm acompanhado o processo de democratização da sociedade brasileira, contrapondo valores de uso e de afetividade com o lugar aos valores clientelistas, pré-capitalistas das elites brasileiras. Ainda que limitadas numericamente e pela força política de setores mais conservadores da sociedade, as experiências e inovações no campo da política urbana lograram vitórias substanciais nas décadas de 1980 e 1990. (AVRITZER, 2010, p.217). Contudo, mesmo tendo sido promulgado tardiamente, o Estatuto da Cidade é um importante instrumento de democratização da cidade. Entretanto, o potencial “democratizante” dos instrumentos, nos termos do autor, depende da configuração política de cada cidade: “o governo, a força da sociedade civil, o partido político no governo e a força dos interesses imobiliários”.

Uma visão mais ampla do processo político e como este se relaciona com a dinâmica da urbanização excludente - característica das cidades brasileiras que as políticas urbanas e instâncias participativas ainda não conseguiram reverter -, permite conectar o debate da questão urbana com outras problemáticas. Nesse sentido o próximo capítulo tratará sobre o advento dos ideais neoliberais no contexto do planejamento urbano brasileiro e como os discursos proferidos sustentam uma base ideológica pela “diminuição” do Estado, reduzindo consideravelmente a atuação do poder público na cidade.

3. O MODELO EMPRESARIALISTA DE GESTÃO DAS CIDADES E DÉFICITS DE INCLUSIVIDADE

Como se destacou no percurso desse trabalho, no caso brasileiro, o processo e a perspectiva de democratização, associaram-se ao surgimento de novos atores sociais organizados e à criação de novas instituições participativas, propiciando avanços na política urbana/habitacional e na gestão urbana, no sentido da inclusão socioespacial e do direito à moradia e à cidade. A agenda de reforma urbana e a perspectiva de a democratização, por meio de práticas de participação, contudo, enfrenta resistências e é desafiada por ideários e modelos endereçados às políticas locais e à gestão de cidades que se cunham no âmbito global, com ênfase numa perspectiva empresarialista.

O objetivo desse capítulo é apresentar as principais ideias e práticas relacionadas às políticas urbanas e gestão das cidades que têm sido associadas ao neoliberalismo. Apesar das experiências democratizantes e da existência de uma infraestrutura participativa nas cidades brasileiras, as soluções para os problemas que impactam o local, frequentemente não passam pela decisão dos cidadãos que são afetados diretamente pelas políticas e ações decididas em níveis gerenciais da estrutura administrativa do Estado.

A esfera local é considerada como possuidora de um potencial “subutilizado” e, portanto, “a democratização dos espaços locais, do cotidiano que o cidadão enfrenta nas dimensões concretas da sua vida, é essencial para que haja democracia em outros níveis” (DOWBOR, 2016, p.28). A tarefa, no entanto, não é singela. A “democratização dos espaços locais”, conforme Dowbor, refere-se a uma mudança cultural de paradigma decisório a respeito do modelo econômico de desenvolvimento. Para o autor, “quanto mais centralizadas [as decisões], mais distantes do cidadão e do seu cotidiano, maior será a possibilidade de sua apropriação por corporações e interesses desvinculados dos compromissos sociais e ambientais” (DOWBOR, 2016, p.31). Dowbor (2016) destaca os dilemas entre o global e o local na dinâmica atual do capitalismo financeiro, que revelam as tensões entre o modelo de desenvolvimento econômico global contemporâneo e as necessidades locais.

Apesar dos avanços no sentido da democratização e da inclusão social e socioespacial no contexto brasileiro e na esfera local, no ambiente global novos discursos e estratégias têm sido construídos para manutenção da hegemonia do capital.

No âmbito da administração pública, a agenda reformista da Nova Gestão Pública que ganha proeminência a partir dos anos 1980, incorpora práticas do setor privado e coloca foco excessivo nos resultados, propagando a ideia de que o setor público é ineficiente e que, portanto, precisaria alocar eficientemente os recursos disponíveis, à maneira do mercado. Apesar da questão da eficiência ser um ponto relevante, esse discurso é estrategicamente despolitizante, à medida que busca a segregação entre política e gestão pública (BEHN, 1998).

No âmbito da governança local e gestão urbana, como já anunciado no capítulo anterior, Melo (1997) identifica dois modelos, quais sejam, o modelo neoliberal e o democrático. O primeiro associa-se ao modelo empresarialista de Harvey (1989) que privilegia a eficiência e competitividade das cidades, enquanto o segundo privilegia aspectos relativos à inclusão, democracia e participação. Contudo, Dowbor (2016, p.31) frisa que não se trata de contrapor interesse público aos interesses privados, mas que ambos os interesses possam ser mediados, com vigor, por uma sociedade civil ativa, participativa. Nesse sentido, superar o modelo neoliberal do empresariamento urbano, implicaria considerar inovações institucionais que comportassem dinâmicas sociais diferentes para articular soluções mais apropriadas para a realidade local.

Em sua obra “Condição pós-moderna”, em 1989, Harvey ([1989] 2008) antevê um modelo emergente de governança e gestão urbana, que denomina de empreendedorismo ou empresarialismo urbano³¹, apontando para diversas práticas que se voltam para “vender a cidade”, por meio de marketing e parcerias público-privadas, dentre outras, que constituiriam novas formas pela qual o capitalismo procura manter-se hegemônico.

Tendo em vista a sistematização crítica desse modelo e suas derivações, Brasil (2005, p.6) aponta como suas bases as premissas de eficiência econômica *per si* e produtividade urbana como eixo de intervenções; de redução do papel do Estado, de desregulamentação e privatização dos serviços locais. Ainda podem-se identificar como estratégias do modelo empreendedorista, a incorporação de parcerias público-privado; os incentivos de atração de atividades econômicas; o emprego do planejamento estratégico e a flexibilização de instrumentos regulatórios; os grandes projetos e intervenções urbanas; o marketing de cidades. (BRASIL, 2005, p. 6).

³¹ Ambas as expressões têm sido usadas no país como traduções da expressão “urban entrepreneurialism” utilizada pelo autor na obra referida.

A tematização de questões na linha do empresarialismo apresenta-se neste século também sobre a chave do urbanismo neoliberal e, mais especificamente, também da financeirização das políticas públicas, notadamente habitacionais. Este capítulo discorrerá sobre esses três tópicos, que têm sido objeto de reflexões críticas e podem ser observados em práticas dos governos locais no contexto contemporâneo, bem como em formas de ação coletiva de resistência.

3.1. David Harvey e o empreendedorismo urbano

Embora o relacionamento entre Estado e setor privado na configuração da política econômica não seja uma novidade, Harvey (1996; 2008) é um dos autores que se destaca ao analisar as novas dinâmicas de acumulação do capital, pois sua análise combina elementos da dinâmica macroeconômica às observações empíricas das transformações espaciais ocorridas para atender às demandas desse “casamento” - sobretudo na questão urbana, uma das principais preocupações do autor. Harvey pontua que desde o final da década de 1970 vem ocorrendo uma “reorientação das atitudes em relação à administração urbana”. As formas de abordagens dos problemas da administração pública local teriam substituído um paradigma que ele chama de “gerenciamento” por formas de ação típicas do setor privado, o “empresariamento”. Tal mudança teria sido observada a partir de um “consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm que ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico”. Harvey (1996) considera como empresariamento, quando o Estado (ou agentes públicos) se envolve em atividades propriamente ligadas ao setor empresarial, seja produção ou investimento. (HARVEY, 1996, p.49)³².

Uma breve explanação a respeito do cenário político e econômico da década de 1970 será útil para contextualizar o argumento de Harvey. Para o autor, esse contexto teria profundas relações com o advento da prática do empresariamento urbano. Nesse período, o capitalismo

³² Apesar da tendência a esse direcionamento das estratégias da formulação de políticas urbanas à lógica do mercado (anos 1970-80), Harvey afirma que “a mudança em direção ao empresariamento não foi de modo algum completada” (HARVEY, 1996, p.50), pois em muitas cidades do capitalismo avançado (Estados Unidos, por exemplo), os governos locais ainda dependiam de repasses federais para sobrevivência.

se depara com a falência do modelo fordista de desenvolvimento inaugurando uma nova estratégia de acumulação flexível, caracterizada pela flexibilização dos processos de controle do mercado, do trabalho, de produtos e até padrões de consumo. Também é marcante o surgimento de novos mercados impulsionados pelas novas tecnologias de comunicações e transporte (HARVEY, 1996, 2008).

O resultado do relativo do modelo fordista-keynesiano foi uma onda de desindustrialização, desemprego e austeridade fiscal tanto no âmbito nacional como no local. Importante destacar uma observação de Harvey (2008) a cerca da ideia de autorregulação do mercado: segundo o autor, a noção de liberdade do mercado “nunca bastou por si mesma para garantir um crescimento estável ao capitalismo, mesmo quando as instituições de apoio (propriedade privada, contratos válidos, administração apropriada do dinheiro) funcionam adequadamente” (HARVEY, 2008, p.118). Alguma intervenção estatal é necessária para controlar e/ou mitigar certas falhas de mercado - danos socioambientais, monopólios, cartéis, fornecimento de bens coletivos. Mesmo o fordismo necessitou do Estado de Bem-Estar social keynesiano.

Contudo, se por um lado a atuação do Estado na economia não é algo novo, por outro, a emergência do pós-modernismo trazendo novos paradigmas culturais em contraposição aos ideais modernistas, a partir da década de 1970, segundo Harvey (2008; 1996), pode ser a chave interpretativa para essa transição do fordismo ao regime de acumulação flexível. A ascensão de ideais “neoconservadores” pautando uma releitura do discurso liberal em apelo à racionalidade do mercado e em detrimento da intervenção estatal, parece ter uma importância significativa nesse processo. Para Harvey, “a transformação que a administração urbana sofreu nas últimas duas décadas [1970-1980] teve consideráveis implicações e raízes macroeconômicas” (HARVEY, 1996, p.50).

A descrição de Harvey das transformações urbanas recentes destaca a importância da organização espacial para os processos de acumulação capitalista, ainda que no contexto de uma “cidade expandida”³³, onde a tecnologia das comunicações e transportes tem mudado a

³³“Quando então falamos da transição do gerenciamento urbano para o empresariamento urbano nessas duas últimas décadas, temos que tomar conhecimento dos efeitos reflexivos de tal mudança através dos impactos nas instituições urbanas bem como nos ambientes urbanos construídos. Lamentavelmente, o âmbito das práticas espaciais mudou nos últimos anos, tornando até mais problemática qualquer definição rígida do urbano como um domínio espacial. Por um lado, presenciamos uma maior fragmentação do espaço social urbano em bairros, comunidades e uma variedade de ‘grupos de esquina’ e, por outro lado, a ligação eletrônica casa-trabalho e o transporte rápido tornam sem sentido o conceito de cidade enquanto unidade física rigidamente delimitada ou mesmo um domínio administrativo coerentemente organizado. A ‘megalópole’ dos anos sessenta sofreu uma agudização da fragmentação e da dispersão, particularmente nos Estados Unidos, na medida em que a desconcentração urbana avança na produção de um tipo de ‘cidade expandida’.” (HARVEY, 1996, p.51)

forma de se relacionar e produzir o espaço. A produção do espaço urbano passa a ter importância crucial para a economia, não apenas local, mas global. O poder de organizar o espaço urbano é um poder estratégico para o grande capital. A forma urbana acaba determinando de que maneira as relações de produção, troca e consumo de mercadorias são estabelecidas. A organização do espaço ainda teria impactos sobre a dinâmica financeira, o poder político e a ação social. Para Harvey, uma das problemáticas que se coloca atualmente sobre a questão urbana diz respeito à fragmentação do espaço social urbano (HARVEY, 1996, p.51); como consequência, em países de capitalismo periférico, como o Brasil, a segregação urbana revela uma sistêmica desigualdade socioespacial, com a formação de “enclaves fortificados” - produtos imobiliários que exploram a negação da cidade como principal estratégia de marketing (CALDEIRA, 1997).

Harvey aponta como a principal característica desse “novo” empresariamento urbano a noção de parceira público-privada, onde “as tradicionais reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos locais para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego” (HARVEY, 1996, p.52). Se a atividade tem característica empresarial, como afirma Harvey, ela implica em riscos. Uma crítica necessária dessa relação diz respeito à possibilidade de redução dos ônus ao setor privado à medida que estes recaem sobre o setor público. Entre as medidas do poder público mais citadas por Harvey (1996), está a criação, por parte do governo local, de condições que satisfaçam a necessidade de certas empresas privadas, transformando um ambiente lucrativo. Nesse sentido, os custos de produção seriam divididos desigualmente entre setor privado e público, sendo que o público assumiria a maior parte dos ônus.

“A atividade dessa parceira público-privada é empresarial precisamente porque ela tem uma execução e uma concepção especulativas e, em consequência disso, sujeita a todas as dificuldades e perigos inerentes aos empreendimentos imobiliários especulativos os quais se contrapõem aos empreendimentos imobiliários coordenados e racionalmente planejados. [...] Suspeito, contudo, que seja essa característica de risco assumido pelo setor público local (mais do que federal ou nacional) que diferencia a atual fase de empresariamento urbano de fases anteriores marcadas por reivindicação cívica nas quais o capital privado parecia, de uma maneira geral, muito menos avesso ao risco.” (HARVEY, 1996, p.53)

Harvey (1996) afirma que as parceiras público-privadas seriam caracterizadas pela primazia do foco na questão econômica em detrimento do território; isto é, o objetivo real não seria a resolução dos problemas locais, mas investimentos pontuais para dinamizar a economia local

- ainda que o discurso seja de atendimento das reivindicações populares, nesse caso, apropriando-se do termo participação. Por essa característica de beneficiar interesses econômicos, O autor suspeita que a transição para o modelo gestão urbana embasado na lógica empresarial, pode ter representado um “papel facilitador na transição do sistema de produção fordista, fortemente dependente de fatores locacionais e respaldado pelo Estado do Bem-estar keynesiano, para formas de acumulação flexíveis, muito mais abertas geograficamente e baseadas no mercado” (HARVEY, 1996, p.58).

Harvey (1996, 2008) afirma ainda que a dinâmica da informalidade econômica é decorrente desse processo de acumulação flexível e do empresariamento urbano, atuando “contra toda mudança progressista na distribuição de renda”. Com o aumento das desigualdades sociais, da pobreza urbana nas metrópoles, o fenômeno da informalidade - sobretudo em países como o Brasil -, observa o autor, tem aumentado consideravelmente nas últimas décadas.

A respeito da condição física do ambiente urbano, os empreendimentos que surgem nas cidades, decorrentes da lógica empresarial na gestão pública e na política urbana, apresentam uma homogeneização da paisagem do espaço urbano: “muitas das inovações e investimentos destinados a tornar determinadas cidades mais atraentes como centros culturais e de consumo rapidamente foram imitados em outros lugares, tornando, assim, efêmera toda vantagem competitiva dentro de uma rede de cidades”. Contudo, Harvey afirma que o resultado dessa condição seria uma diversidade de formas e políticas urbanas inovadoras, ainda que “destrutivas”³⁴. Ele identifica uma “conexão vital” entre as práticas de empresariamento urbano e a tendência pós-modernista de desenho urbano fragmentado que teria substituído a noção de planejamento urbano amplo, contrapondo a visão mais efêmera do pós-modernismo à visão durável, perene do modernismo (HARVEY, 1996, p.59). Em certo sentido, Harvey se mostra crítico ao pós-modernismo e sua tendência de negar, ou melhor, de se opor à ideia moderna de “projeto”, admitindo fragmentos de valores diversos, abrindo espaço para qualquer ideia contrária aos valores progressistas (HARVEY, 1996, 2006, 2008).

Dessa forma, os exemplos recentes de megaeventos no Brasil (Olimpíadas Rio 2016, Paraolimpíadas Rio 2016, Copa do Mundo 2014) encaixam-se na produção e consumo de espetáculos efêmeros, cujos investimentos vultosos em infraestrutura urbana geralmente

³⁴ No sentido utilizado por Marshall Berman em “Tudo que é sólido desmancha no ar” (BERMAN, 2007), sobre a natureza destrutiva do modernismo (“destruição criativa”), que para criar novas oportunidades de negócio seria necessária a destruição das formas “obsoletas”.

costumam ser apontados pelos governos e pela grande mídia como uma solução adequada³⁵ - mesmo que desconectada da cidade, mesmo que efêmera -, aos complexos problemas urbanos das metrópoles brasileiras. Harvey chama a atenção que os investimentos desse tipo são altamente especulativos e de alto risco, assim, o investimento público seria necessário para estabilização do mercado.

“Contudo, mesmo face a um desempenho econômico baixo, investimentos nestes tipos de projeto parecem exercer uma atração tanto política como social; na realidade, a venda da cidade como um espaço para atividades depende muito da criação de um imaginário urbano atraente” (HARVEY, 1996, p.60).

Harvey chama a atenção para o fato de que o entendimento do empresariamento urbano não pode excluir a possibilidade de uma “configuração social”. Não se pode pressupor que tal condição de relacionamento entre Estado e entes extraestatais deva ser unicamente voltada para os interesses capitalistas. “Uma perspectiva crítica do empresariamento urbano indica não somente seus impactos negativos, mas também seu potencial para se transformar em um progressivo corporativismo urbano” (HARVEY, 1996, p.63). Assim, a ideia de fortalecer os sistemas democráticos na política urbana local emerge como uma condição que implicaria na abertura dos governos locais para a participação social, podendo viabilizar um maior “empoderamento” da sociedade civil organizada e evitando uma gestão capturada exclusivamente pelos interesses mercantis.

3.2. Modelo empresarialista e urbanismo neoliberal

O tema do empresariamento da gestão pública continuou a ser destacado pela literatura de políticas urbanas nas décadas posteriores, tematizado também sob a chave do urbanismo neoliberal. Nessa linha, Rena, Mayer e Canetti (s/d) destacam que:

“As políticas públicas neoliberais, impostas pelo Estado-Capital sobre o território urbano, configuram evidências claras de como a metrópole se tornou palco privilegiado de disputa territorial. Se a fábrica configurava o campo de exploração do trabalho até os anos 1970, atualmente o Estado-Capital extrai a mais-valia em todo o espaço. Em tempos de capitalismo rentista, no qual a tendência da produção cotidiana junto ao mercado vem construindo redes de trabalho

³⁵ No Brasil, cunhou-se o termo “legado” para se referir aos investimentos deixados pelos eventos.

voltadas para setores criativos e sociais, as biopolíticas implementadas refletem dinâmicas de produção do espaço complexas, acompanhadas de processos segregatórios em diversos níveis” (RENA et al., s/d, p.3).

Nos anos 2000, as reflexões de Ermínia Maricato, Otília Arantes e Carlos Vainer, tornaram-se clássicas referências sobre o modelo empresarialismo e urbanismo neoliberal (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2002).

Vainer (2002) parte de uma crítica vigorosa ao trabalho de Castells e Borja (1996) para a Conferência ONU/Habitat II, que alçou esses autores como os principais difusores do discurso do “empreendedorismo urbano” e do planejamento estratégico. Vainer critica os pressupostos de Castells e Borja (1996), que postulam as cidades como atores políticos no competitivo cenário econômico mundial. O marco dessa competitividade seria o plano estratégico de transformação urbana, que tem experiência emblemática o caso de Barcelona, segundo Borja e Castells (1996), bem sucedida.

Em sua crítica ao texto de Castells e Borja (1996), Vainer coloca a seguinte questão: o que se vende, quando se coloca uma cidade à venda? (VAINER, 2002, p.78). A grosso modo, a cidade contemporânea, competitiva, deveria vender um conjunto de infraestruturas de suporte ao capital financeiro especulativo global, tais como aeroportos internacionais, hotéis de luxo, torres luxuosas de comércio/escritórios, espaços de convenções de alto padrão, entre outras mercadorias destinadas ao mercado externo. Assinala-se ainda, do ponto de vista urbanístico, que esse conjunto de infraestruturas são responsáveis pela descaracterização da identidade paisagística local das cidades. Como já posto, Harvey (1996) aponta para a fragmentação do espaço urbano -, criando um ambiente urbano homogêneo, semelhante às demais cidades adeptas do “marketing urbano neoliberal”.

Segundo Vainer (2002), a adoção de um modelo de planejamento urbano “estratégico” - financiado por entidades internacionais como o BIRD, ONU, FMI - teria sido inspirada nas técnicas de planejamento estratégico empresarial com origem na *Harvard Business School*. De acordo com lógica neoliberal, o planejamento estratégico “deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2002, p.76). Nada mais ilusório que comparar uma cidade a uma empresa, ainda que multinacional. Portanto, é nesse sentido que o autor cunha o termo “cidade-empresa”, para designar o advento dos planos urbanos estratégicos aliados ao marketing de cidades e outros recursos para “vender” a “cidade-mercadoria”.

A orientação da gestão por uma lógica estratégica empresarial, mencionada por Harvey (1996) como empresariamento da gestão urbana, subordina as decisões em termos de planejamento urbano à lógica da produtividade e competitividade do mercado. As cidades, num contexto de competitividade, deslocam-se de atores passivos para ativos na busca por investimentos, modificando sua paisagem e suas políticas para se colocarem no mercado como opção atrativa para investimentos.

A lógica neoliberal seria expressa no “plano estratégico”. A noção de uma gestão empresarial da cidade, como afirma Vainer tem como principal “estratégia” a cooperação pública-privada, destacada por Borja e Castells (2002, apud VAINER, 2002, p.88) como um “projeto de superação da ‘separação rígida entre o setor público e o privado’”. Cabe ressaltar que “privado” aqui, adquire uma conotação específica que se refere aos interesses privados dos capitalistas; semelhantes expressões usadas são iniciativa privada e privatização. “Assim, o fim da separação rígida quer dizer, em bom catalão, participação direta, sem mediações, dos capitalistas e empresários nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas” (VAINER, 2002, p.88).

Assim, a noção de cidade-empresa vai além do mero uso de técnicas administrativas do setor privado; refere-se a uma nova abordagem do mercado na apropriação dos governos locais, subordinando o poder público local aos interesses capitalistas privados, transformando a cidade, assim, num “ator” político de natureza mercantil. A crítica de Vainer é pertinente com o momento de crise de representatividade na democracia brasileira. A partir de Dreyfuss; Marchan, (1995), o autor aponta ainda para um processo de “despolitização” da cidade, deixando de ser o lugar de suporte de identidade política e tornando-se apenas o *locus* onde se inscrevem territorialmente formas de gestão orientadas para o “resultado” (DREYFUSS, MARCHAN, 1995 apud VAINER, 2002, p.90).

Vainer (2002) aponta para uma disputa de significados em torno da cidade. Os projetos e discursos políticos seriam voltados para duas formas urbanas: a *city*, reformulando os preceitos do projeto modernista de urbanismo, a cidade como protagonista da produção, dos negócios (com a transposição das estratégias empresariais no âmbito da gestão urbana justificada pelo contexto de competição entre as cidades pelos investimentos) e a *polis*, resgatando o debate da cidade como espaço de convívio, encontro, memórias e política - uma outra forma de designar as ideias de Lefebvre ([1968] 2001) contrapondo os valores de uso e troca.

3.3. A financeirização das políticas habitacionais

Para Raquel Rolnik (2015), o processo de produção do espaço urbano contemporâneo evidencia a “construção da hegemonia ideológica e prática de um modelo de política pública de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria” (ROLNIK, 2015, p.13). É ideológica em dois sentidos: primeiro porque, como sempre, constrói-se a narrativa de “apenas um caminho possível” negando veementemente outras possibilidades; e segundo, a ideia de casa própria, cuja promoção do mercado se baseia na negação da cidade - da *polis*. “Os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia de perpetuidade da propriedade individual é uma condição” (ROLNIK, 2015, p.13). Essas transformações territoriais e econômicas em escala global - denominadas pela autora de colonização da terra e da moradia - guardam profundas relações com os “megaeventos”, alinhados ideologicamente à noção de “empreendedorismo urbano”.

Contudo, não estamos presenciando um fenômeno recente. Para Rolnik (2015), a mudança de paradigma na política habitacional, que toma a moradia como um elemento “imóvel”, sem liquidez, para reformular o “papel econômico” da moradia nas relações econômicas, começa a ocorrer a partir do final dos anos 1970 nos Estados Unidos e Inglaterra. Esse movimento está atrelado à crise do desenvolvimentismo fordista e ascensão do neoliberalismo nos países de capitalismo central, durante a década de 1980 - período caracterizado pelos desmanches institucionais que compunham o Estado de bem-estar social. As reformas dos sistemas habitacionais de países como Holanda e Inglaterra, buscaram a redução da promoção/oferta pública de habitação e a criação de um sistema de financiamento para compra, no mercado privado, da “casa própria”, geralmente acompanhada de uma política de desregulação de aluguéis (ROLNIK, 2015, pp.30-31).

Na década de 1990, a opção hegemônica por tal modelo fica evidente com a chancela do Banco Mundial, como destaca Rolnik, um relatório de 1993 (“*Housing: Enabling markets to work*”) em que o banco sugere aos governos nacionais:

“Aconselhamos os governos a abandonar seu antigo papel de produtores de habitação e a adotar um papel facilitador da gestão habitacional como um todo [...] se quisermos que o setor habitacional

seja gerido como ele é - um setor econômico de grande relevância” (ROLNIK, 2015, p.79).

A lógica por trás desse novo modelo de política econômica da habitação está basicamente expressa pela disponibilização de recursos públicos, sob forma de subsídios diretos aos titulares, para compra de imóveis no mercado. O Estado teria não só a função de financiar (credor) como também a de fiador, reduzindo o risco da transação entre mercado e “consumidores” de baixa renda. Rolnik explica que esse tipo de lógica pressupõe que as famílias de baixa renda poderão “mobilizar suas poupanças para financiar suas moradias” (ROLNIK, 2015, p.110). Esse modelo de raciocínio é o que leva a autora compará-lo em vários momentos com a política econômica dos Estados na fase keynesiana do capitalismo. Na América Latina, o tipo de subsídio mais comum, segundo Rolnik, será o de doação de capital (*grant subsidies*), em virtude da grande diferença entre a renda das famílias de baixa renda e os preços no mercado formal.

Enquanto Estados Unidos e Inglaterra experimentavam a política financeira de hipotecas ao final dos anos 1970, o laboratório desse mecanismo de financiamento e privatização da moradia de interesse social (e da cidade), no contexto latino americano, foi o Chile. Como características básicas da experiência chilena, que se deu também ao final dos anos 1970, pode-se arrolar a mudança na estrutura de provisão que passa do Estado para o setor privado, a oferta de doações de capital como subsídio à compra da casa própria, e a adoção de sistemas de cadastros de beneficiários privilegiando a capacidade de poupança das famílias. Contudo, o que ocorre de fato é o desmantelamento de políticas urbanas e habitacionais (mesmo havendo ampla regulamentação) em virtude dos interesses hegemônicos na promoção de uma outra política econômica, que viabilize a lucratividade/rentabilidade do capital improdutivo financeiro global.

A expansão do modelo chileno, reconhecido como “*best practice*” pelos órgãos internacionais (FMI, BIRD, Banco Mundial), para países da África, Ásia e América Latina, contribui para confirmar a noção de que as consequências socioespaciais da produção fordista - massiva e padronizada - de casas isoladas da cidade e com qualidade ambiental questionável, são desastrosas e portanto, não são a melhor alternativa para enfrentar o problema de acesso à cidade e à moradia digna. As consequências são várias; vão desde os altos índices de vacância - Rolnik (2015) cita um quantitativo de 5 milhões de casas novas abandonadas no caso mexicano - até a degradação das condições de vida local reforçada pela

segregação, falta de acesso a serviços básicos e violência - estas são mais comuns no caso brasileiro.

Dessa maneira, a lógica desse modelo de financiamento da habitação, que é voltado quase que exclusivamente aos pobres urbanos “economicamente ativos”, é naturalmente limitada. Em contrapartida, a autora menciona a atuação alternativa de ONG’s e instituições financeiras com base em práticas cooperativas: os fundos comunitários autogeridos na África e Ásia. Os fundos comunitários oferecem uma série de serviços de apoio às comunidades como assistência técnica para projetos de construção tanto de moradias como de infraestrutura e microempréstimos individuais ou coletivos. “Fundos comunitários [...] demonstram grande capacidade de expandir suas coberturas e executar projetos complexos de habitação e infraestrutura envolvendo governos nacionais e locais, proprietários de terra e diversas comunidades” (ROLNIK, 2015, pp.136-137).

Nos anos 1990, durante o segundo governo FHC (1995-2002), como mencionado no capítulo anterior, têm-se dois programas voltados à habitação social - o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Social de Habitação (PSH). Ambos os programas tinham o viés de privatizar a produção da habitação social; no PAR, o empreendedor privado tratava todo o processo de construção desde a compra do terreno e o governo federal financiava através da Caixa Econômica Federal (CAIXA); no PSH, o Estado leiloava subsídios que poderiam ser adquiridos pelos entes federados e bancos para a construção de casas.

O início deste século XXI tem se caracterizado pelo interesse do capital especulativo mundial em atuar nos territórios periféricos. Assim se deram as escolhas das sedes dos megaeventos: China (Olimpíadas 2008), África do Sul (Copa do Mundo FIFA 2010), Brasil (Copa do Mundo FIFA 2014 e Olimpíadas 2016), Rússia (Copa do Mundo FIFA 2018), que implicam grandes projetos e obras de infraestrutura, que podem ser consideradas como novas fronteiras de expansão do capital. Além disso, como se evidenciou no caso brasileiro, os grandes implicaram grandes remoções de moradores das áreas de intervenção e engendraram protestos em várias cidades como o movimento anti-Copa.

Esse contexto sugere preocupações em relação à espoliação de valores democráticos. Os governos se revelaram os grandes protagonistas da coerção de formas plurais de existência no território submetidas a uma única forma de morar/habitar a cidade - e seus territórios, no caso de populações tradicionais (ROLNIK, 2009, 2015). Rolnik (2015) afirma que estamos vivenciando um processo de mercantilização da moradia. A habitação, o controle dos espaços

da cidade, têm se tornado cada vez mais elementos da estratégia de extração de renda do capital financeiro global. Nessa perspectiva, a moradia digna deixa de ser, então, um direito social e humano e se torna em um ativo/produto financeiro.

“A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e ‘criativos’ vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como bem social e cidade como um artefato público” (ROLNIK, 2015, p.14).

Como posto, as consequências desse processo são remoções - “despossessões massivas” - muitas vezes pela via da violência (registradas pela autora em diversos países, inclusive, nos de capitalismo central). Essa lógica financeira de endividamento, dada pela valorização excessiva de áreas urbanas específicas, além de ampliar a segregação nas cidades, produz mais intensamente os “pobres urbanos sem lugar”, já que em virtude das transformações urbanas, muitas favelas (no caso brasileiro) têm recebido projetos de “requalificação”, com pouco diálogo com os moradores, implicando em remoções, às vezes forçadas (ROLNIK, 2015).

Não é objeto de interesse avaliar como seu deus (ou como ainda vem ocorrendo) tal processo de financeirização do espaço urbano, no entanto, considera-se pertinente assinalar questões a respeito deste assunto que permitem construir o panorama atual da crise urbana brasileira onde se inserem as lutas pela reforma urbana e pela moradia digna, revigorando a noção de direito à cidade.

Um número curioso mencionado por Rolnik (2015) para ilustrar a magnitude desse processo refere-se à superioridade da valorização dos ativos financeiros mundiais (tanto papéis privados quanto públicos) em comparação com o PIB mundial. Segundo a autora, enquanto o valor dos ativos financeiros cresceu 16,2 vezes entre 1980 e 2010; o PIB mundial, no mesmo período, aumentou apenas cinco vezes! Tem-se um mercado altamente lucrativo quanto especulativo, afinal a “mais-valia” financeira é extraída a partir de processos de valorização dos ativos, e não necessariamente produzindo algo. Pode-se afirmar que se trata de um capital improdutivo. Dessa forma, quando observado o contexto urbano, não é apenas “uma nova política habitacional, mas um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos” (ROLNIK, 2015, pp.27-29).

Especificamente falando das consequências de se tomar a moradia e a cidade como ativos financeiros, surge o problema da insegurança da posse, que vem se constituindo como uma

verdadeira crise global. Rolnik³⁶ menciona dados do *Centre on Housing Rights and Evictions* estimando que mais de 18 milhões de pessoas, entre 1998 e 2008 foram despejadas, à força, de suas casas (ROLNIK, 2015, p.149). Os impactos negativos desse tipo de remoção são óbvios: aumento de pessoas em condição de vulnerabilidade social, aprofundamento da pobreza e desigualdades socioeconômicas, além de desmobilizar comunidades inteiras rompendo com os laços de solidariedade entre as famílias que se amparavam reciprocamente. Para a autora, a principal causa das remoções forçadas tem sido os grandes projetos econômicos, sejam os megaeventos com projetos de intervenções urbanísticas e de infraestrutura, sejam projetos de exploração econômica como o agronegócio ou a mineração.

Vale destacar o argumento de Rolnik (2015) em relação à questão da insegurança da posse. Para a autora, trata-se de uma questão fundamentalmente de economia política, pois as formas de gestão do uso do solo, planejamento urbano, leis e políticas públicas urbanas, têm implicações diretas na definição ou ampliação do acesso à terra urbanizada ou à moradia digna. “É no interior desta trama jurídico-administrativa que se tecem os mecanismos de inclusão/exclusão na cidade” (ROLNIK, 2015, p.152).

Rolnik (2015) afirma ainda que num contexto político onde prevalece o instituto da propriedade privada como hegemônico frente a outros direitos e outras formas de posse, programas de concessão de títulos aos usuários mostram-se inadequados para garantia da posse dos habitantes de áreas informais na cidade, uma vez que a titulação não reconhece direitos, apenas visa “habilitar” mais um ativo para o mercado. À tal condição, a autora atribui o conceito de “estado de permanente transitoriedade” que relaciona a política de reserva de terras ao estigma territorial, através da construção hegemônica da ideologia da propriedade privada. Uma verdadeira colonização da terra.

A ideia de “colonização” da terra advém da noção de que está em vigência uma “nova geografia baseada no controle de ativos” (ROLNIK, 2015); uma nova relação do capital com o território, especialmente o espaço urbano das cidades na periferia do capitalismo. A nova lógica do capitalismo contemporâneo não consiste apenas na exploração da mão-de-obra “barata” dos países periféricos, mas na extração de renda a partir da valorização imobiliária de determinadas áreas da cidade, com recursos públicos. O Estado é um ator fundamental para essa estratégia ser bem sucedida.

³⁶ Raquel Rolnik já foi relatora da ONU-Habitat pelo direito à moradia.

Os assentamentos populares autoconstruídos, sempre foram alvo de discriminação e preconceito. A noção de cidade formal e cidade informal mostra esse estigma da coexistência entre “duas cidades” num mesmo espaço, uma “ideal” ou “legal” e outra “ilegal”, lugar da violência, da subcultura, dos “*slums*” - que deve ser evitada a todo custo.

Contudo, a narrativa sobre a “ausência do Estado nos territórios populares”, deve ser entendida como falaciosa. O Estado tem papel fundamental na formação e consolidação desses territórios na medida em que é responsável não só por incentivar um determinado modelo de urbanização e crescimento econômico, mas, sobretudo por determinar sua locação (FERNANDES, 1998, 2006, 2010). Como nos lembra Rolnik (2015), o Estado também é proprietário e como tal, em muitos casos em que movimentos ou pessoas sem teto ocupam terras urbanas públicas, não fez mais do que reconhecer através de algum documento a ocupação - consolidando-a; ou por meio de um discurso higienista, decidindo removê-las. “O Estado tem sido onipresente como principal mediador dos processos de consolidação dos assentamentos” (ROLNIK, 2015, pp.180-181).

A idealização da casa própria e da regulação urbanística como formas de controle do espaço urbano, parece ter se tornado uma questão agravante em termos da exclusão sociourbanística. Alguns autores já comentaram a respeito da estreita relação entre o funcionamento dos mercados formais de terra urbana e a regulação urbanística (MARICATO, 1996, 2014; ROLNIK, 2015; VILLAÇA, 2001). O planejamento urbano, pautado pela legislação urbana, é construído sob uma lógica econômica: em vez de funcionar com um modelo “ideal” de cidade é adaptado para interesses e estratégias de mercado, servindo basicamente para garantir as melhores áreas da cidade e assegurar da invasão dos pobres. “Sua maior função - ainda mais eficaz graças à presença de mercados informais da terra - é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização” (ROLNIK, 2015, p.186).

A despeito dessa lógica, a produção social dos espaços periféricos das cidades brasileiras mudou. O sistema dual centro-periferia não dá mais conta de explicar os processos cada vez mais complexos de exclusão sociourbanística num contexto de capitalismo financeirizado (MARICATO, 2014; ROLNIK, 2015). As periferias que resultaram dos processos de transição demográfica e urbanização do período de crescimento econômico entre 1950 e 1980 encontram-se consolidadas, com equipamentos e serviços públicos diversos. No entanto, isso não significa que a garantia de direitos que permita aos pobres urbanos a condição de

cidadania tenha sido alcançada. Como afirma Rolnik (2015), está em vigência uma “nova geografia da pobreza”. A crise urbana com suas facetas discriminatórias, ainda persiste. As características da espoliação urbana tomaram novas proporções com a introdução de novas lógicas de extração da renda imobiliária via regulação urbanística, grandes projetos urbanos e especulação de capital improdutivo.

O padrão de crescimento da rede urbana brasileira também mudou; bem como o padrão dos produtos imobiliários que se vendem através de um discurso mercadológico que nega a cidade - produtos que Caldeira (2007) denominou de “enclaves fortificados”.

As cidades médias brasileiras registraram crescimento relativo acima das grandes metrópoles em decorrência dos investimentos do PAC e do Minha Casa Minha Vida (MCMV), durante a vigência dos mesmos. A violência urbana, o tráfico, as milícias continuam a assombrar os brasileiros. O medo desenha cidades irracionais; muros, grandes, cidades “cegas”, soturnas e monótonas - propícias ao desenvolvimento do crime.

A respeito do processo de financeirização da moradia social no Brasil, para Rolnik (2015) a lógica financeira ganhou força a partir do lançamento do programa MCMV³⁷, abordado no capítulo anterior. A autora destaca que desde 2003, o então presidente Lula procurou ampliar os financiamentos habitacionais via FGTS e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos), chegando em 2007 a financiar cerca de 550 mil unidades habitacionais. De acordo com Rolnik, “as incorporadoras haviam feito grandes estoque de terreno”, no entanto, em 2008 estourara a crise hipotecária nos Estados Unidos. O Grupo Gafisa³⁸, que lidera os empresários e incorporadoras organizados pela CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), passou a fazer pressão junto ao então Ministro da Fazenda para implementação de um “pacote habitacional”. Rolnik (2005) destaca que essas negociações se deram às portas fechadas, “sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação”. Portanto, “o ‘pacote’ foi elaborado pelo governo em diálogo direto com os empresários e investidores envolvidos e, inicialmente, tinha como objetivo

³⁷ Maricato (2014) entende que não há, ainda, processo de financeirização da habitação no Brasil. Para a autora, os juros e a burocracia seriam fatores que impediriam uma maior concessão de crédito e subsídios para o setor imobiliário. Entretanto, considera-se mais adequada a noção de financeirização trabalhada por Rolnik (2015), uma vez que esta autora constatou a atuação de grandes construtoras nacionais no sentido de valorizar as ações, sendo que algumas dessas construtoras chegou a abrir capital na bolsa de valores de Nova Iorque à época de lançamento do MCMV.

³⁸ A estrutura acionária do Grupo é de 55% de ações pertencentes à empresas estrangeiras. O Gafisa em 2007 adquiriu 60% da Companhia Urbanizadora Alphaville e nesse mesmo ano entra na bolsa de valores de Nova York. Informações constantes no site da Gafisa <http://ri.gafisa.com.br/Portuguese/a-gafisa/estrutura-acionaria/default.aspx> (acessado em 26/08/2018).

salvar as empresas da *débâcle* [...]” (ROLNIK, 2015, pp.300-301). A autora relaciona o lançamento do programa MCMV à valorização progressiva das ações das empresas imobiliárias responsáveis pelas principais marcas e estratégias de atuação desses grupos no mercado financeiro.³⁹ Também destacam-se os impactos econômicos no setor da construção⁴⁰.

A legislação do programa MCMV (Lei nº 11.799/2009) contempla a participação via conselhos locais. Contudo, contraditoriamente como já exposto, o programa não passou pelo crivo da discussão do Concidades e Mcidades e teria desbancado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) - responsável por articular a política habitacional -, não se subordinando aos princípios e diretrizes estabelecidos por este plano para o adequado enfrentamento ao problema habitacional (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2013, 2015; CARDOSO, 2013). A priorização do MCMV pelo governo federal, assumindo o papel da política, privilegiando as empreiteiras, deixou de lado não apenas uma política habitacional mais coerente com o contexto das cidades brasileiras, mas também uma construção democrática com vários anos de acúmulo e participação social ampliada (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2013, 2015).

Ao destacar a relação entre Estado e sociedade civil nas políticas urbana/habitacional, tem-se uma série de iniciativas interessantes, mas que têm sofrido boicotes por conjunturas e coalizões das mais complexas. O caso da autogestão da produção habitacional - longe de ser uma resposta definitiva ao problema da habitação - ilustra bem as dificuldades, tanto políticas como da própria burocracia em lidar com os processos autogestionários, uma vez que se caracterizam pela flexibilidade e informalidade nas relações de produção.

Por outro lado, a breve análise esboçada até aqui da política habitacional no contexto da administração pública federal revela também que os principais entraves a consolidação de uma política minimamente eficaz, não advém propriamente da falta de recursos para subsidiar a política.

³⁹ “Não há dúvida de que o setor imobiliário e, especialmente, as incorporadoras financeirizadas e seus investidores foram altamente beneficiados pelo programa, já que este não só os salvou da derrocada, como impulsionou o valor de suas ações. Realizados seus lucros, essas empresas, que foram as que mais lançaram unidades no programa em sua primeira fase, começam lentamente a deixá-lo na fase 2, voltando-se para seus nichos tradicionais de mercado” (ROLNIK, 2015, p.305).

⁴⁰ De acordo com o Sinduscon, entre 2003 e 2013, o setor de construção cresceu 47,1% e o PIB 45,9%. Mais de dois milhões de postos de trabalho formal (fora os informais) foram criados, repercutindo por toda a cadeia produtiva da construção; aumentando a produção de tintas, ferros, materiais construtivos em geral (ROLNIK, 2015, p.305-306).

Mais além, o movimento recente da administração pública e dos governos locais numa linha empresarialista, em priorizar parcerias público-privadas na produção (capitalista) do espaço urbano pode estar relacionado com os déficits de inclusividade nas políticas urbanas. Cada vez mais a cidade tem sido apreendida como lugar de reprodução do capital, o que num contexto de financeirização da economia implica em intervenções urbanísticas desvinculadas da realidade local com o intuito de “fetichizar” a paisagem urbana.

As questões abordadas nesse capítulo ressaltam a relevância de canais de diálogo e participação social no âmbito local. Por outro lado, como afirmam Rena et al. (s/d) destacam-se também muitas frentes movimentistas de resistência ao urbanismo neoliberal, apontando uma tendência em resistir ocupando, seja com eventos culturais seja em ocupações por moradia⁴¹.

Nesse sentido, importa retomar o argumento deste trabalho que afirma que a participação social institucionalizada, canalizando o aprendizado acumulado pelos movimentos sociais e associações atuantes no campo da moradia para os governos tidos como democráticos e participativos, pode ser associada aos avanços e inovações nas políticas habitacionais. A ausência ou esvaziamento de mecanismos de participação institucionalizada entre o governo local e a sociedade civil pode implicar mobilizações e formas de participação, de resistência e ação direta.

Dessa forma, considera-se o caso belo-horizontino como emblemático: durante a década de 1990 a administração municipal buscou implementar um modelo de gestão democrático-participativo, antecipando instrumentos que seriam regulamentados pelo Estatuto da Cidade alguns anos mais tarde. Com a sucessão dos governos, a infraestrutura participativa aparentemente tem sido esvaziada, tendo a administração municipal assumido características relacionadas ao modelo empresarialista. A resposta dos movimentos sociais, no entanto, tem sido importante para forçar minimamente o diálogo entre o poder público municipal e os atores sociais.

No próximo capítulo, será analisado especificamente o caso de Belo Horizonte, cidade que tem protagonizado muitas inovações institucionais democráticas desde os anos 1990 e que recentemente tem sido palco de uma nova onda interessante de mobilização e luta social pelo direito à cidade.

⁴¹ Para os autores referidos, o que está em disputa, a partir dos movimentos multitudinários detonados desde 1999 em Seattle (USA), e que ganharam força no Brasil a partir de junho de 2013, é, principalmente, o urbano.

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA HABITACIONAL DE BELO HORIZONTE (1993-2018)

Na literatura específica sobre a política de habitação social de Belo Horizonte, duas reflexões têm sido recorrentes: 1) a contraposição das ideias de planejamento e informalidade, em que os autores sempre destacam como surgem as favelas na capital mineira concomitantemente à construção do plano urbanístico de inspiração moderna; e 2) o surgimento de uma grande mobilização dos moradores de assentamentos informais, mesmo antes do período ditatorial, com certa capacidade de afetar a concepção de políticas públicas de habitação no município. A partir dessas reflexões, alguns autores destacam o pioneirismo da experiência belo-horizontina em função da concepção de políticas que tratassem do problema da habitação sob uma ótica holística, indo além das práticas e concepções do planejamento tecnocrático que tratava o problema meramente como uma questão quantitativa (CONTI, 2004; FERNANDES, 1998; NAVARRO, 2007; RAMOS, 2015).

Nesse sentido, a existência de assentamentos urbanos informais - vilas, loteamentos clandestinos e favelas - acompanhou o processo de ocupação e urbanização de Belo Horizonte desde os primórdios. A partir de Guimarães (1992), Fernandes (1998) destaca o fato de que esse tipo específico de habitação estava presente na cidade, inclusive antes de sua inauguração em 1897. “Em Belo Horizonte, as primeiras favelas foram fundadas antes mesmo da inauguração da cidade: já em 1895, 3.000 pessoas estavam morando em duas áreas invadidas” (FERNANDES, 1998, p.134).

É conhecido, também, o fato de que a ideia inicial do plano urbanístico de Belo Horizonte - influenciado pelos ideais positivistas de progresso e desenvolvimento - não teria previsto espaço para moradias da classe trabalhadora. As primeiras favelas da cidade teriam surgido durante a construção da capital, pelos próprios trabalhadores que teriam se instalado aos redores do plano urbanístico delimitado pela Avenida do Contorno⁴². O pensamento racional e técnico da época não foi capaz de identificar tal necessidade de moradias populares, uma vez que “os trabalhadores eram vistos como uma população temporária” (RAMOS, 2015, p.39).

⁴² Não é objetivo desse capítulo discorrer sobre as causas da informalidade urbana que são complexas e possuem traços históricos da formação de cada sociedade - que no contexto atual de economia financeirizada adquire outro sentido -, nem intenta-se atribuir unicamente ao projeto da cidade Belo Horizonte como principal fator da constituição das favelas na cidade; porém, de fato, é bastante ilustrativo a falha do planejamento urbano racional e sua ignorância das condições em que se dá a informalidade.

O crescimento acelerado da informalidade numa cidade “projetada” racionalmente é uma característica marcante da história da urbanização de Belo Horizonte. Muitos autores identificam um esvaziamento do centro planejado, de modo que a imagem da cidade no início do século XX era de periferias com alta densidade populacional e área central com poucos imóveis efetivamente ocupados e com alguma “função social” (CONTI, 2004; FERNANDES, 1998; RAMOS, 2015). Como destaca Ramos, que considera o projeto da cidade como “um plano urbanístico desprovido de cidade”, “a ocupação da nova capital se deu da periferia para o centro” (RAMOS, 2015).

Fernandes afirma também que a história do crescimento urbano informal de Belo Horizonte pode ser resumida da seguinte forma: à medida que surgiam as favelas/assentamentos informais, o próprio poder público admitia; quando essas áreas passam a adquirir valor de mercado, os moradores de favelas são removidos, pelo município, para áreas distantes. As ações de remoção - um movimento de “emburrar para debaixo do tapete” - seriam realizadas pelo poder público sob a justificativa de realização de obras de infraestrutura; nesse momento, também, se associa a ideia da informalidade urbana como “perigo social” para justificar as ações de remoção (FERNANDES, 1998, p.139).

Interessa apontar a reflexão que Fernandes (1998, p.138) extrai dessa análise histórica, que afirma que desde o surgimento das favelas sempre houve, algum tipo de ação do governo sobre essas áreas,

“indo do despejo ao reconhecimento do direito de posse dos moradores, da simples destruição de seus barracos ao pagamento de indenização, e do não-reconhecimento (e perseguição) de suas organizações comunitárias a sua admissão formal como partes legítimas no processo de negociação.” (FERNANDES, 1998, p.138)

Em 1902 teria ocorrido a primeira remoção de favela pela prefeitura, que passou a se preocupar também com a localização, designando locais para instalação dos pobres e livrando as áreas ocupadas para os interesses de mercado. Nesse ano, o Decreto 1.516/1902, estabelecia a 8ª seção do plano urbanístico para construção da primeira vila operária de Belo Horizonte, o atual Barro Preto (RAMOS, 2015, p.39-40). O termo “desfavelamento” era recorrente à época, como é possível observar na literatura e nomenclatura de órgãos; o termo, ainda, denota uma aura de “racionalização”, interpretando a informalidade urbanística e exclusão/segregação social como um “processo” a ser ajustado. Por outro lado, o termo parecia servir ao propósito de eufemizar as ações de remoção do poder público tornando-as aceitáveis socialmente.

Essas condições introdutórias permitem reflexões mais profundas sobre a questão da relação entre Estado e sociedade civil no contexto da questão urbana, sendo a problemática habitacional uma síntese dos dilemas socioculturais no Brasil. A burocracia pública, supostamente moderna e racional, possui certa tendência de se preservar tanto da pressão de grupos de interesse quanto da partilha do poder decisório - traço típico do fenômeno de insulamento burocrático (distanciamento entre Estado e sociedade). É nesse sentido que autores como Dulci (1996), Fernandes (1998), Navarro (2007); Avritzer (2011), Ramos (2015), entre outros, consideram a participação social como meio da democratização das políticas urbanas necessária para enfrentar o problema da habitação e urbanização precária que parte considerável da população de Belo Horizonte (e do Brasil) está condicionada.

De forma mais geral, Somariba e Dulci (1997) apontam que aconteceram esforços de incorporação de participação na gestão municipal em quatro momentos, com amplitude e alcances distintos: no período autoritário; no período de transição entre 1983-1988, no contexto do governo municipal do PMDB; no período imediatamente após a Constituição com esforços de descentralização no governo do PSDB; e a partir de 1993, no governo da Frente BH-Popular, período em que se consolidam os pressupostos de gestão participativa.⁴³ Contudo, especialmente em relação às iniciativas implementadas nos anos 1970 e 1980 os autores apontam problemas e limites, como a presença de práticas clientelistas e de cooptação das associações.

Conforme indicações na literatura, a consolidação de um associativismo nas favelas e vilas parece ter contribuído para a construção do paradigma participativo que vem a ser implementado a partir 1993, com repercussões consideráveis até os dias de hoje (CONTI, 2004; NAVARRO, 2007), bem como pode ser associado aos avanços nas políticas e programas na área. Assim, para tratar da participação social na política habitacional de Belo Horizonte, é importante recapitular antecedentes e alguns marcos históricos relevantes na construção da política municipal.

Este capítulo estrutura-se em cinco seções além da introdução, adotando-se cortes temporais, que têm relação com os diferentes governos municipais⁴⁴. A primeira seção percorre um

⁴³ A Frente BH-Popular constitui uma coalizão progressista encabeçada pelo PT no primeiro governo, com Patrus Ananias como Prefeito, e PSB no segundo governo, com Célio de Castro como prefeito.

⁴⁴ No período 1979 até 1982, o prefeito nomeado foi Maurício Campos do PDS, seguido pelo também nomeado do mesmo partido Julio Laender (1982-1983). Em um contexto já de redemocratização, seguem-se prefeitos do PMDB também nomeados : Helio Garcia (1984); Carone (1984) e Rui Lage (1984-1985). Com a retomada de eleições nas capitais foi eleito Sergio Ferrara do PMDB (1986-1988); seguindo-se governos do PSDB, de

período mais longo dos anos 1960 até 1992, em seus diferentes contextos desde o governo militar à redemocratização, indicando os avanços nas políticas habitacionais que se associam à participação social. A segunda seção aborda os governos da coalizão Frente BH-popular no período 1993-1996 e 1997-2000, no qual se constrói uma infraestrutura participativa na cidade. A terceira parte aborda os governos dos anos 2000-2008 e a seção seguinte os dois governos seguintes (2009-2016). A última seção traz um balanço e trata das formas de resistências via ocupações urbanas que notadamente ocorrem na cidade na presente década.

A abordagem busca caracterizar em linhas gerais os diferentes contextos, indicando as formas de participação social, desde as formas de organização e mobilização da sociedade civil às formas de participação institucionalizada no governo local, ao lado do exame das políticas de habitação social. Em relação às políticas habitacionais, busca-se contemplar como elementos de análise: a) as instituições participativas nessa área; b) a estrutura administrativa relativa aos órgãos responsáveis pela política; c) a diversificação, desenho e conteúdo das políticas; dos alcances e limites nas políticas e participação nesse campo.

4.1. Participação social e avanços precursores: Profavela e Setor Especial 4

O surgimento (e ressurgimento) dos movimentos reivindicatórios urbanos pautando especialmente a questão da moradia é apresentado na literatura como um dos fenômenos sociais mais importantes da sociedade brasileira (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984). Embora essa percepção não seja nova, a interlocução dos estudos dos movimentos sociais urbanos com outros campos do conhecimento tem ficando mais comum nos últimos anos, com uma considerável produção acadêmica - talvez isso se deva à repercussão das iniciativas de construção e ampliação de uma infraestrutura participativa no âmbito local nos anos 1990 e na esfera federal a partir de 2003. A abordagem da construção de um modelo participativo de governança urbana em Belo Horizonte possui antecedentes que remontam a um período anterior à ditadura militar.

Pimenta da Veiga (1989-1990) e Eduardo Azeredo (1990-1992). Patrus Ananias foi prefeito da Frente BH_Popular, encabeçada pelo PT (1993-1996), tendo continuidade a coalização com Célio de Castro do PSB (1997-2000) reeleito, Célio governa em 2001 e licencia-se por problemas de saúde, assumindo seu vice Fernando Pimentel que se reelege no outro mandato (2001-2004;2005-2008). Vitorioso em 2008 e reeleito, Marcio Lacerda (PSB) governa no período (2009-2016).

As questões espaciais, as mudanças econômicas e sociais pelas quais passavam, não só Belo Horizonte, mas também o Brasil, nas primeiras décadas do século XX, fazem emergir na cidade, desde logo, mobilizações populares denunciando os problemas urbanos, porém com maior ênfase na questão da privação/restrição do consumo de bens coletivos.

Somarríba, Valadares e Afonso (1984) dividem em três, os períodos do desenvolvimento do associativismo de base em Belo Horizonte até a década de 1980. A primeira fase, de 1948 a 1964 é considerada como uma fase de democratização. De 1965 a 1973 ocorre forte desmobilização dos movimentos e atores em função do golpe militar. A partir de 1974-80 as autoras caracterizam como um processo de recomposição devido à reabertura democrática e o modelo participacionista do período.

A fase democrática que se instala no Brasil entre 1946 e 1964 se caracterizou pelos moldes de uma democracia liberal cuja participação popular se restringe ao voto direto, possibilitou não só o populismo, como também a mobilização popular nas periferias das maiores cidades brasileiras. Somarríba, Valadares e Afonso (1984) apontam a existência de dois canais onde se davam as reivindicações por melhorias urbanas em Belo Horizonte: os Comitês Pró-Melhoramentos (bairros periféricos) e as Uniões de Defesa Coletiva (vilas e favelas). Os Comitês têm sua autonomia questionada pelas autoras uma vez que elas identificaram a relação destes com candidatos a cargos eletivos. Os movimentos de favelas em Belo Horizonte se manifestavam através das Uniões de Defesa Coletiva (UDC), articuladas pela Federação dos Trabalhadores Favelados, que em 1964 contavam com 55 UDC's filiadas (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p.39-42).

A multiplicação das organizações populares nessa primeira fase se dava com grande apoio dos setores progressistas da Arquidiocese de Belo Horizonte. Conforme Ramos, essa mobilização teria se fortalecido a ponto de ter contribuído para a eleição de Celso Mello de Azevedo em 1954 como prefeito da capital. “Essa nova administração criou, em 1955, o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DBP), com o objetivo de construir habitações populares a baixo custo [...]” (RAMOS, 2015, p.41). Todavia, afirma Ramos, as remoções ainda continuaram como “carro chefe” da política. Somarríba, Valadares e Afonso apontam que apesar de haver, na gestão do prefeito Mello de Azevedo, uma certa intenção em abrir as decisões sobre as políticas públicas para o diálogo com a população, contudo, essa participação foi restrita e de caráter paternalista, pois “a população alvo das ações do órgão [DBP] não é ouvida, não participa das decisões e sobre ela recaem as conclusões dos

estudiosos do problema” (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p.42). Embora o discurso fosse o do diálogo, na prática, a atuação da prefeitura privilegiou a política de desfavelamento (FERNANDES, 1998).

Durante a década de 1960 esboçou-se uma grande mobilização popular em torno da questão urbana - muitas ações coletivas, ocupações, protestos, e como já mencionado em capítulo anterior ocorre o Seminário promovido pelo IAB em Petrópolis tematizando a questão da reforma urbana, tendo a moradia como ponto central.

Conti (2004) indica que em 1963 ocorre um seminário local que discutiu os princípios da reforma urbana, inserindo Belo Horizonte na ampla mobilização nacional; destacado que em 1964, com o golpe militar, acontecerá a repressão às organizações populares, progressivamente até o fechamento completo do Estado e as repressões se tornarem mais fortes e frequentes a partir de 1967 (CONTI, 2004).

O período do governo militar foi marcado por um aprofundamento da estrutura de acumulação urbano-industrial em que prevalecia uma lógica de subordinação produtiva ao capital internacional e internamente o projeto de modernização do Estado favorecia ainda mais o rentismo imobiliário com os investimentos públicos. A partir de 1965 a questão da habitação urbana precária é vista como problema policial. A atuação da prefeitura é marcada pela lógica da repressão violenta contra novas ocupações e remoções de áreas já ocupadas. A Federação dos Trabalhadores Favelados e as UDC's sofrem dura intervenção de militares federais, que após concluir em inquérito o teor supostamente “subversivo” das entidades, estas são decretadas extintas e vários líderes comunitários condenados (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984).

Do ponto de vista da organização administrativa, em 1965 foi criado o Serviço Municipal para Desfavelamento das Áreas Urbanas e Suburbanas - órgão que assessorava o DBP, e tinha objetivo central de realizar remoções. Posteriormente, em 1971, foi criada a CHISBEL - Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte - substituindo o DBP; que se caracterizou, segundo Ramos, como “um órgão criado exclusivamente para o desfavelamento” (RAMOS, 2015, p.42). Esse órgão passa a atuar fortemente nas remoções de milhares de famílias. Apesar da violenta repressão, favelas e ocupações informais continuaram surgindo.

O surgimento da Pastoral das Favelas em meados de 1974 marca o início de uma retomada da organização popular de moradores de assentamentos informais em Belo Horizonte, no sentido de resistir à política de desfavelamento que se baseia na premissa de que se a família não possui um título de posse, não pode ocupar.

Conti (2004) assinala ainda que os encontros promovidos pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com os moradores de várias comunidades, teriam propiciado alguns momentos importantes de debates sobre questões relativas à função social da propriedade. A importância das CEBs no desenvolvimento da politização das questões urbanas no Brasil é levantada por vários autores (DOIMO, 1995; FERNANDES, 1998; MARICATO, 1996; CONTI, 2004;), pelo questionamento em torno da propriedade privada, tendo como um dos eixos principais a noção de que o direito à propriedade não é absoluto, portanto, não pode limitar ou se sobrepor ao direito à moradia/cidade. Conti relaciona a atuação da Pastoral das Favelas e as CEBs ao surgimento de várias associações de moradores nas favelas de Belo Horizonte - essa mobilização intensiva “demandou a constituição de organismos federativos, sendo então criadas, entre o final dos anos de 1970 e o começo dos anos 1980 a constituição da ‘Federação de Bairros e Vilas’ - FBV e a ‘União dos Trabalhadores da Periferia’ - UTP” (CONTI, 2004, p.191).

Avritzer e Pereira (2002, p.2) destacam o associativismo crescente em Belo Horizonte ao final dos anos 1970, indicando que número de associações civis triplicou entre 1979 e 1980, e notando a pluralização dos tipos de associações.

Também se observam no período e nas décadas seguintes as articulações de movimentos e associações. Conforme Somarriba (1996, p.60-65) destacam-se em 1980 a União de Trabalhadores da Periferia (UTP), criada nos anos 1970 articulando mais de uma centena associações; e a Federação de Associações Comunitárias de Minas Gerais (FACEMG), criada em 1979, com apoio informal de políticos da ARENA. Embora tenha se desarticulado em seguida, contribuiu para criar a União das Associações de Venda Nova (UNAVEN) em 1981 com o recorte na região administrativa. Em 1983, cria-se a Federação de Associações de Vilas Bairros e Vilas e Favelas (FAMOBH). Adicionalmente destacam-se a Federação de Associações de Vilas Favelas e Conjuntos (FAVECO), e a Associação dos Moradores da Grande BH (AMABEL).

Com o esgotamento da ditadura e a progressiva abertura democrática, o cenário político no país, e particularmente em Belo Horizonte, mostrou-se favorável aos movimentos populares e

sindicais que se reorganizaram e fortaleceram consideravelmente no período (FERNANDES, 1998).

Em Belo Horizonte, o episódio das fortes chuvas que ocorreram nos anos 1979 e 1982 é mencionado por vários autores como um estopim para a ação coletiva dos moradores de favelas que pressionaram o poder público por políticas habitacionais. Na ocasião, as chuvas provocaram trágicas inundações que atingiram várias ocupações próximas a bacias hidrográficas (CONTI, 2004; FERNANDES, 1998).

É nesse contexto que o Programa de Desenvolvimento de Comunidades - PRODECOM - foi criado pelo governo estadual em 1979⁴⁵ tendo em vista a melhorias urbanas em contextos de periferias e intervenções em áreas informais no estado, prevendo inclusive a regularização fundiária. Um traço constitutivo do programa era a concepção de “planejamento participativo” envolvendo as associações na discussão das intervenções e gestão, e incorporando mão de obra das comunidades. Para Guimarães (1998, p.8) o PRODECOM constituiu um marco da participação social no contexto das políticas urbanas. Sobre este ponto, Fernandes (1998) afirma que:

“Uma característica especial do programa era a polêmica experiência de ‘Planejamento Participativo’, pela qual - apesar de suas diferenças políticas - diversas organizações coletivas progressistas representando os interesses dos favelados foram envolvidas, tais como associações de residente, federações de trabalhadores e a Pastoral de Favelas, uma organização católica trabalhando com a população favelada” (FERNANDES, 1998, p.142).

Fernandes (1998, p.142) afirma também que, em geral, os movimentos avaliavam bem o PRODECOM, particularmente a União dos Trabalhadores da Periferia; “além de prover algumas soluções concretas para demandas específicas, o programa tinha aberto um importante canal formal para o processamento de reivindicações populares, bem como estabelecido uma relação mais democrática com os pobres”.

Para Conti (2004, p.192), o referido programa foi criado para intervir na dramática situação das favelas e áreas informais de Belo Horizonte “foi, de fato, o primeiro passo para a criação das bases de uma política habitacional a favor das faixas sociais de menor renda”. Para Ramos (2005), o PRODECOM foi como uma resposta do governo estadual às mobilizações dos moradores organizados pelo reconhecimento de permanecer no lugar (RAMOS, 2015).

⁴⁵ Governo Francelino Pereira (ARENA).

No caso de Belo Horizonte, o programa visava principalmente a regularização urbanística e jurídica das favelas. A urbanização envolvia projetos de infraestrutura urbana básicos como fornecimento de água, energia elétrica, coleta de esgoto, telefone, pavimentação, construção de praças e centros de saúde e postos policiais.

As críticas mais contundentes ao programa vão no sentido de sua pouca efetividade, além de interferir na organização social nas favelas. Embora no discurso o PRODECOM reconhecesse o direito de posse dos ocupantes de favelas, na prática muito pouco teria sido feito em termos de políticas de regularização jurídica das favelas. Por isso, a Pastoral das Favelas teria sido uma das principais vozes críticas ao programa. Os posicionamentos divergentes dentro do próprio campo progressista indicam que o PRODECOM teria sido alvo de grandes disputas políticas (FERNANDES, 1998, p.142). Sua vigência não durou mais de quatro anos; durante 1979 a 1982, a atuação do governo estadual por meio do PRODECOM teria beneficiado 1,2 milhão de pessoas através de 551 projetos em todo o estado de Minas Gerais (CONTI, 2004, p.192).

Já no âmbito municipal, o marco inicial do percurso de construção da política de habitação de Belo Horizonte se dá com o PROFAVELA. Além da expressiva mobilização social em torno da questão das favelas na cidade, a criação do programa está associada a uma iniciativa do órgão de gestão metropolitano, o Plambel, em 1982, que teria sido responsável por “estruturar a fundamentação jurídica e o anteprojeto de lei do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela)” (NAVARRO, 2007, p.482).

O PROFAVELA⁴⁶ foi instituído pela Lei Municipal n. 3.532, de 6 de janeiro de 1983, objetivando “a urbanização e regularização jurídica de todas as favelas densamente ocupadas por populações economicamente desfavorecidas que tinham sido identificadas pelo levantamento aerofotogramétrico de 1981” (FERNANDES, 1998, p.146-147).

A Lei do PROFAVELA trouxe uma inovação particularmente importante no enfrentamento da problemática habitacional dando resposta às reivindicações dos atores coletivos em torno do direito à moradia e à cidade, dentre outros aspectos expressa no reconhecimento das ocupações informais.

⁴⁶ Segundo Conti, o PROFAVELA foi a primeira lei aprovada no Brasil a tratar da questão de regularização de assentamentos informais; logo em seguida a cidade de Recife (PE) “adotou uma lei semelhante que possibilitava, através da elaboração e desenvolvimento do ‘Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social’, conhecido pelo nome de Prezeis, a regularização dos assentamentos informais” (CONTI, 2004, p.194-195).

A introdução de um “Setor Especial 4” (SE-4) por meio da alteração da Lei de Zoneamento (de 1976) vigente à época, incorporava o conceito de “urbanização específica de interesse social” da Lei Federal n. 6.766/79 (parcelamento do solo), reconhecendo oficialmente mais 120 favelas no zoneamento do município. Destaca-se que o zoneamento geralmente ignorava as favelas, classificando a maioria como “área de preservação permanente de cobertura vegetal” (CONTI, 2004; FERNANDES, 1998) ou como uma área não reconhecida, representada em branco e sem denominações.

A lei dependia de regulamentação para especificar parâmetros urbanísticos e condições gerais para o SE-4, além da criação do fundo para obras urbanísticas. Assim, o programa foi efetivamente regulamentado em 1984, pelo Decreto n. 4.762 de 10 de agosto de 1984, incorporando o SE-4 no zoneamento da cidade; “A lei foi aprovada rapidamente, mas sua regulamentação arrastou-se por quase dois anos, exigindo muito esforço dos movimentos populares interessados na questão” (RAMOS, 2015, p.43). Tal decreto virou lei municipal 3.995/85, instituindo o Fundo para Urbanização de Favelas vinculando ao Fundo de Habitação Popular (criado desde 1950) (CONTI, 2004; FERNANDES, 1998).

A lei do PROFAVELA foi aprovada a partir de lutas e pressões da rede movimentalista, envolvendo atores coletivos distintos, movimentos de moradia, associações de moradores e outras; entidades ligadas à Igreja Católica, organizações não governamentais (BEDÊ, 2005; BRASIL, 2004; FERNANDES, 1998; SOMARRIBA, 1996; SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984). Ressalta-se que esse avanço institucional no âmbito das políticas habitacional e no campo da política urbana ocorre no contexto autoritário, ainda sem eleições para prefeituras das capitais. No período 1983-1984 com governos do PMDB ocorreram tais avanços, indicando uma abertura às demandas e pressões movimentalistas, correspondendo ao primeiro momento de incorporação da participação em alguma medida, como indicado por Somariba e Dulci (1997).

A criação do PROFAVELA em 1984 incorporou mudanças estruturais da administração municipal, com a criação de nove secretarias e alterações nos órgãos existentes. Dentre as secretarias criadas destacam-se a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)⁴⁷; a primeira ficou a atribuição de cuidar da questão das favelas e da habitação, e a segunda era o órgão responsável pelo

⁴⁷ Este resgate histórico permite compreender melhor o contexto do “paradigma participativo” que se deu durante a coalizão BH Popular com antecedentes que contribuíram para a formação do ambiente institucional propício para a criação de instituições participativas da frente popular.

planejamento e execução da política de desenvolvimento urbano. As principais alterações na estrutura existente dos órgãos, Navarro (2007) destaca a divisão de responsabilidades entre a Secretaria Municipal de Obras e a Sudecap (Superintendência de Desenvolvimento da Capital), órgãos que cooperavam entre si até então; e, em 1986, a alteração no estatuto da Companhia Ferrobela que passava agora a ser chamada Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte⁴⁸ e sua finalidade principal passou “a ser de urbanização de terrenos (áreas municipais), com, entre outras coisas, divisão em terrenos pequenos (80 a 100 m²) a serem distribuídos para camadas de baixa renda” (NAVARRO, 2007, p.482-483). Nessa época foi extinta a CHISBEL - órgão responsável por várias remoções no período da ditadura.

Neste contexto, cabe à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) tratar especificamente da questão habitacional no município,

“cujo papel era atuar como um agente de melhoria das condições habitacionais e urbanísticas. Com poderes para comprar, vender e arrendar áreas destinadas à habitação popular e sendo capaz, em princípio, de trabalhar ao mesmo tempo na resolução dos problemas, na articulação interinstitucional necessária e no estrito contato com as comunidades envolvidas, a Urbel definia prioridades, escolhia as alternativas de intervenção e mediava os conflitos existentes” (CONTI, 2004, p.195).

Em 1984, os órgãos designados para tratar da questão habitacional (SMAC, SMDU, SMAE, SMPL e Urbel), com a coordenação da SMAC, “elaboraram e lançaram o Plano Municipal de Habitação Popular” (NAVARRO, 2007, p.483). Navarro comenta que essa articulação poderia se caracterizar como um esboço de “sistema municipal de habitação”. Esse plano municipal de habitação, segundo análise de Navarro, parece avançado, considerando o contexto de recém-abertura democrática, sem ainda promulgação da CF-88 e os institutos de planos diretores e função social da propriedade e da cidade. O autor destaca dois pontos positivos no plano: a defesa da autoconstrução/autogestão (“programas alternativos”) e a defesa da participação popular, que embora presentes no plano, não significa que tenham sido implementados. Navarro aponta também uma participação muito limitada no processo de formulação do plano e de seus programas: “a participação dos movimentos e organizações populares deu-se, na maioria das vezes, de forma pontual (por programa e respectiva área de abrangência) e consultiva” (NAVARRO, 2007, p.484).

⁴⁸ Inicialmente as atribuições para implementação do programa foram divididas pelas secretarias de Desenvolvimento Social, de Atividades Urbanas e Obras Urbanas, e Secretaria de Obras Cíveis. Contudo, essa articulação inicial não foi bem sucedida, com isso, foi criada a Secretaria Municipal de Ação Comunitária para esse fim. Os resultados, entretanto, não foram satisfatórios e assim decidiu-se finalmente pela criação de um agente com competências específicas e autonomia.

Fernandes (1998) destaca as contradições das ações dos governos ao “ceder” o reconhecimento das favelas em detrimento dos interesses de proprietários, indicando que o Estado, ao mesmo tempo em que tem compromisso com a (re)produção desigual do espaço urbano capitalista, é obrigado a se relacionar e abrir diálogo com os trabalhadores pobres com o objetivo de “manter o equilíbrio” entre força de trabalho e capital, de tornar a reprodução da força de trabalho mais barata como Oliveira (2006) já apontou.

Como se mostrou, é possível constatar uma “onda” de avanços na legislação referente à habitação social e na formação e gestão dessas políticas que foram irrigadas por reivindicações, propostas e pressões de atores coletivos nesse campo, observando-se também a relativa abertura dos governos locais no período em suas relações com a sociedade civil.

Fernandes mostra como ocorreram muitas realizações em termos de urbanização das favelas após a criação do PROFAVELA (nas sete maiores favelas de Belo Horizonte em 1993, 90% da população estava servida com água, 50% com coleta de esgoto e 93% com energia elétrica). Por outro lado, o sucesso não parece o mesmo no que diz respeito à regularização jurídica da posse - apenas 15 das 221 favelas existentes no início dos anos 1990, haviam sido regularizadas (FERNANDES, 1998, p.151-152).

A despeito da legislação do PROFAVELA constituir um importante avanço, pioneiro, antecipando discussões e instrumentos que mais tarde seriam incorporados ao próprio Estatuto da Cidade, a experiência, de um modo geral, teve pouco impacto em termos quantitativos em relação à regularização jurídica e segurança da posse dos moradores de assentamentos informais.

O grande entrave ao adequado funcionamento do PROFAVELA, conforme Fernandes (1998), deve-se a sua proposta de intervenção na questão da posse da terra. Para o autor, o fraco desempenho na regularização jurídica de assentamentos revela a indisposição do poder público em mudar o tema central da problemática urbana no Brasil. Nesse sentido Fernandes questiona se o programa poderia ter contribuído para desmobilizar os movimentos populares, já que em seu entendimento a legislação do PROFAVELA “contribui contraditoriamente, mas dialeticamente, tanto para a neutralização das pressões sociais quanto para a legitimação da ação do Estado”. A aplicação da legislação referida tem um caráter político, uma vez que “definitivamente contribuiu para melhorar a imagem do governo no olhar da opinião pública, dando a ele um caráter ‘social’ e ‘solidário’.” (FERNANDES, 1998, p.160).

Outros fatores podem ser apontados para as dificuldades de implementação desde a ausência de marcos legais federais relativos às políticas urbanas, habitacionais e especificamente de regularização fundiária, ou, ainda, questões relativas ao volume de recursos expressivos requeridos para as intervenções em um contexto anterior à CF-88. Conti (2004) aponta que essa fraca atuação inicial ocorreu em decorrência de

“um conjunto de fatores previsíveis, oriundos da inexperiência da administração de atuar nessas áreas. Os problemas de ordem regulatória, administrativa, institucional, financeira e técnica travaram a máquina administrativa, mas não ofuscaram a proposta da lei Profavela, que acabou definindo um modelo de intervenção que, concentrando os esforços administrativos na busca de soluções dentro de um denominador comum para essas áreas, em um processo gradual de capacitação e estruturação do poder público, tornou-se referência nacional” (CONTI, 2004, p.196).

Conti (2004) e Freitas (2015) indicam que houve contribuições de duas ONGs internacionais que financiaram em parte (cerca de 50%) os projetos de intervenção nas favelas de Belo Horizonte. As ONGs eram GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) da Alemanha e AVSI (*Associazione dei Volontari del Soccorso Internazionale*) da Itália. As organizações, contudo, atuavam desde 1983 e 1984 respectivamente. O apoio internacional se deu tanto no financiamento quanto no desenvolvimento de técnicas e tecnologias de representação cartográfica das favelas que permitiriam a regularização e intervenções. Apesar do apoio, as dificuldades em lidar com o processo de regularização devido aos problemas descritos por Conti, conforme Freitas (2015, p.41) a URBEL teria entregue apenas 6.000 títulos em 10 vilas e favelas, número muito inferior ao universo da informalidade à época, cerca de 350.000 pessoas.

Nesse relacionamento entre técnicos da prefeitura de Belo Horizonte com os referidos órgãos internacionais, a preocupação em definir uma metodologia apropriada para intervenção nas favelas era um dos principais focos. No processo, de início persistem as lógicas tecnicistas em alguns estudos urbanísticos elaborados pela URBEL entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, ainda sem esforços mais sistemáticos para a participação das comunidades envolvidas (CONTI, 2004; LIBÂNIO, 2016).

Desses estudos urbanísticos em cooperação técnica com entidades internacionais⁴⁹ surgiria, como um dos resultados, as bases de uma metodologia de intervenção estrutural e integrada baseada nos seguintes eixos:

“a) recuperação urbana e ambiental das infraestruturas, dos serviços urbanos e do parcelamento do solo e integração das áreas periféricas com a cidade formal; b) regularização fundiária através de legalização e transferência da propriedade do solo para os residentes; c) inserção socioeconômica, melhorando a organização social e o desenvolvimento participativo junto a programas de geração de trabalho e renda.” (CONTI, 2004, p.198).

Essa metodologia que constitui um avanço em virtude da perspectiva multidimensional de intervenção adiante será incorporada e desenvolvida pela URBEL no âmbito da política municipal de habitação.

Isso pode ser relacionado ao argumento de que, a despeito do interesse da administração municipal em “resolver” a questão das favelas, contando com a cooperação de ONGs internacionais, a participação social institucionalizada nos anos seguintes (já no governo da Frente BH Popular) pode ser considerada um diferencial de destaque no sucesso da política habitacional em Belo Horizonte.

Outros fatores também devem ser considerados, desde os fatores contextuais já expostos, no decurso da redemocratização brasileira, com o alinhamento e mobilização de atores coletivos em torno da agenda de reforma urbana que engendra avanços na CF-88.

Já Conti (2004, p.197) também afirma que o corpo técnico da prefeitura passou a ter grande importância no processo de construção da política habitacional de Belo Horizonte, ampliando a noção de intervenção sobre as favelas, tratando os assentamentos informais como um “organismo unitário, integrando problemas e soluções dentro de uma visão sistêmica”.

Ao final da década de 1980, Belo Horizonte contava com 160 favelas, abrigando mais de 450 mil pessoas - 20% da população da cidade. O potencial político da participação também foi alvo de disputa entre setores de esquerda e de direita. Enquanto o viés da esquerda, progressista, ressaltava o programa conhecido como democrático-popular com ações no sentido de ampliar as instituições participativas; a direita entendia a participação com o olhar populista, focado exclusivamente em ganhos eleitorais (SOMARRIBA, 1996, *apud* NAVARRO, 2007, p.486).

⁴⁹ Neste caso a AVSI.

No período posterior à promulgação da CF-88 e ainda no rastro das mobilizações societárias tem-se em Belo Horizonte governos do PSDB (Pimenta da Veiga e Eduardo Azeredo), correspondendo a um dos momentos apontados por Somarriba e Dulci (1997) como tentativas de incorporação da participação social. Nesse contexto, foram criados alguns conselhos municipais, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Conselho Municipal Deliberativo de Patrimônio Cultural, que não chegou a ser regulamentado na referida gestão.

Mais além, nesse período é discutida a Lei Orgânica Municipal (LOM), que ao exemplo de outras capitais contou com participação e implicou avanços, inclusive no campo da participação. A LOM de Belo Horizonte foi aprovada em 1991 e previa a criação de conselhos e outras instâncias de participação. Godinho et al. (2007, p.204-5) afirmam que “o caso de Belo Horizonte merece um destaque especial, pelo caráter democratizante, subjacente ao processo desencadeado desde a reformulação da LOM, no período pós 1988.” Para os autores, os vereadores apoiados pelos movimentos e organizações da sociedade civil desempenharam um papel decisivo na aprovação da LOM, em 1990”.

Em relação à política habitacional, Godinho et al. (2007, pag.204-205) sustentam que a LOM “contém os fundamentos, os princípios, os eixos e diretrizes para uma gestão democrática da cidade:”

O A LOM determina que o processo do desenvolvimento urbano inclua a urbanização, a regularização e a titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda e, também, que o parcelamento do solo e o adensamento sejam condicionados à disponibilidade adequada de infraestrutura e de equipamentos urbanos e comunitários. A LOM estabelece ainda que o Plano Diretor inclua, como áreas especiais de regularização, aquelas ocupadas por população de baixa renda, definindo critérios especiais para sua urbanização e priorizando nessas áreas a implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

Algumas ações municipais no período referido tiveram a intenção de implementar “políticas participativas” no âmbito da questão da moradia. Em 1989, é lançado o Propar - Programa Participativo de Obras Prioritárias - que realizava assembleias regionais para decisão das obras consideradas prioritárias pelos moradores participantes. Contudo, Navarro menciona a crítica de Somarriba (1996) ao afirmar que essas reuniões/assembleias não seriam deliberativas: “serviam apenas para indicar de forma descontínua e nada sistemática as principais preocupações dos moradores de cada região” (NAVARRO, 2007, p.486).

Ramos (2015) sintetiza o ambiente político dos anos 1980, que seria propício à construção do governo da Frente BH-Popular, com orientação democrático-participativa. Para o autor, tem-

se o fruto de uma histórica mobilização dos moradores organizados de vilas e favelas, no sentido de ampliar o diálogo com o poder público e imprimir avanços democratizantes e includentes nas políticas:

“Todo esse processo que culminou na criação da URBEL fez com que as vilas e favelas deixassem de ser consideradas como ‘desvios urbanísticos’, passando a ser tratadas como parte integrante da cidade. [...] Essa nova concepção vem acompanhada da convicção de que a participação dos moradores é uma condição *sine qua nom* para o desenvolvimento de políticas urbanas eficazes” (RAMOS, 2015, p.43-44).

A partir de Avritzer (2009) pode-se considerar que as possibilidades de aprofundamento da democracia e a qualidade dos processos de participação e deliberação dependem de fatores contextuais, do perfil da sociedade civil, dos desenhos institucionais participativos; da vontade política dos governantes e seu compromisso com as práticas de participação.

Nessa seção, a abordagem do período entre os anos 1960 e a década de 1980 apresentou diferentes contextos e indicou as configurações da sociedade civil no campo das políticas habitacionais. Também permitiu observar momentos de diálogo entre o poder público e a sociedade civil e alguns ensaios de participação institucionalizada no âmbito local. Pode-se destacar, ainda, que ocorreram avanços nas políticas habitacionais de Belo Horizonte, especialmente impulsionados pela participação na sociedade civil, desde as formas de pressões dos atores coletivos seja nas possibilidades de diálogo visando a incidir na agenda e concepção das políticas, reafirmando o direito à moradia e à cidade.

4.2. A construção de um modelo participativo-inclusivo: a experiência da Frente BH-popular

Belo Horizonte logrou uma posição de reconhecimento mundial como uma das cidades que experimentou diversas inovações sociopolíticas no intuito de reduzir o déficit habitacional ou enfrentar as desigualdades socioespaciais resultantes da associação entre capital e especulação imobiliária. Grande parte desse reconhecimento se deve ao período em que a coalizão

denominada Frente BH Popular assume dois mandatos⁵⁰ consecutivos diante da prefeitura municipal. Embora alguns autores mencionem com mais frequência o período do primeiro mandato da coalizão (1993-1996) como sendo um momento de conquistas, uma análise dos dois mandatos (1993-2000) é fundamental para compreensão dos impactos da participação institucionalizada, já que grande parte das conquistas começou a ser implementada a partir de 1996 e durante o segundo mandato.

Segundo Bittencourt, há uma avaliação geral na literatura de que no período de 1996 a 2002 buscou-se dar continuidade às bases da gestão Frente BH-Popular, ou seja, se caracterizou pela permanência das premissas participativas no campo da gestão urbana, as políticas públicas demonstravam uma tentativa de inversão de prioridades e combate às desigualdades sociourbanísticas (BITTENCOURT, 2016, p.34).

A gestão da Frente BH-Popular se insere num contexto da segunda geração de administrações públicas progressistas, de caráter democrático, pós-promulgação da CF-88 - a primeira seria as experiências de 1989-1992, onde se encaixam São Paulo, Porto Alegre, Diadema, entre outros (BEDÊ, 2005). Essas administrações destacaram-se pelo discurso em defesa da participação popular como paradigma de governança democrática, cujo principal objetivo (ou estratégia) seria a inversão de prioridades, rompendo com o modelo de políticas públicas populistas e clientelistas ao politizar questões estruturantes na manutenção da hegemonia política e econômica das classes dominantes no Brasil - fato de grande relevância num país que se reorganizava politicamente após longo período autoritário.

Chama particular atenção, nesse período, que já havia um considerado grau de politização dos temas urbanos pelos partidos políticos progressistas; a preocupação com a cidade e as desigualdades socioespaciais eram foco do programa de campanha da Frente BH-Popular:

“No programa ‘Plataforma democrática e popular’, que serviu de base para a constituição da Frente (Proposta de Governo para uma Belo Horizonte Democrática e Popular - Patrus BH92, editada em maio de 1992), destacam-se aquelas referências que guardam relação direta com a configuração de uma ‘projeto de democratização’ na gestão da cidade e de suas políticas urbanas [...] Nos tópicos introdutórios ‘Cidade e Cidadania’ e ‘O desenvolvimento histórico da cidade’, é possível identificar a associação genérica do projeto a um processo de ‘democratização radical’ ou de ‘radicalização da democracia’.” (NAVARRO, 2007, p.490).

⁵⁰ Em 1993, Patrus Ananias foi eleito prefeito de Belo Horizonte pelo PT; em 1996, Célio de Castro pelo PSB (1997-2000), o segundo mandato da Frente BH Popular. Reeleito, Célio governa em 2001 e licencia-se por problemas de saúde, assumindo seu vice Fernando Pimentel (2001-2004) que se reelege.(2005-2008).

A habitação foi um tema central para a gestão da Frente. O programa encampava as principais bandeiras dos movimentos, construídas durante anos anteriores, que em geral, pleiteava a diversificação das formas de provisão habitacional além do enfrentamento da questão da regularização fundiária e o direito à posse.

Segundo Bedê (2005), em virtude das dificuldades financeiras e técnicas, a estrutura administrativa básica da prefeitura herdada pelo prefeito Patrus Ananias - eleito em 1992, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) -, não sofreu grandes alterações em sua gestão. O que houve, nos termos de Bois (2003) foi uma reorganização para atender aos objetivos de democratização do Estado e das políticas públicas.

Assim, a estrutura do Sistema Municipal de Habitação - que foi concebida pela gestão Frente BH Popular - é composta inicialmente por três elementos:

“1. Urbel, que, com a ampliação das suas funções, torna-se o órgão gestor e operador do sistema, com o papel de propor políticas, programas, planos, normas e ações; 2. ‘Conselho Municipal de Habitação’ - CMH, órgão deliberativo com o papel de aprovar as propostas de políticas, programas, planos, normas e ações e atuar como curador do Fundo Municipal de Habitação; 3. ‘Fundo Municipal de Habitação’ - FMH, responsável pelo financiamento das políticas, programas, planos, normas e ações aprovadas pelo CMH.” (CONTI, 2004, p.202).

Apesar de Belo Horizonte, nesse período, já contar com um fundo para alocação de recursos financeiros para a área habitacional, a Lei Municipal n. 6.326/1993 regulamenta efetivamente o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) condicionando seu funcionamento ao Conselho Municipal de Habitação⁵¹, que no ano de promulgação da lei ainda não existia oficialmente. De certa forma, esta legislação antecipa as diretrizes da política municipal de habitação, pois vincula a aplicação de recursos a tais diretrizes, também antes de sua promulgação (BOIS, 2013). O Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (CMH) é criado pela Lei n. 6.508/1994, um ano após a regulamentação do FMHP, definido como “órgão da Administração do Município, com caráter deliberativo acerca das políticas, planos e programas para produção de moradia e de curadoria dos recursos a serem aplicados”. A regulamentação do CMH, também estabelece a URBEL como “entidade da Administração Pública responsável pela execução da Política Habitacional do Município” (BELO HORIZONTE, 1994).

⁵¹ Dentre outras atribuições do CMH estão a de aprovar a liberação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, aprovar diretrizes e normas para gestão do Fundo, fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos.

Adiante, em 1995 cria-se o OP-Habitação como desdobramento do Orçamento Participativo que havia sido implementado. A infraestrutura participativa da política habitacional inclui ainda a Conferência Municipal de Habitação que tem sua primeira edição em 2000⁵². Destacando-se que a realização de conferências municipais na área urbano-ambiental pela Frente constitui uma inovação institucional, uma vez que essas IPs não eram requeridas por legislação federal, nem havia incentivos para sua realização. Deve-se considerar, ainda, que no período foi instituído o COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana) com diversas atribuições relacionadas à formulação e gestão do Plano diretor, à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e legislação urbanística, bem como realiza-se a Conferência Municipal de Política Urbana.

A democratização pressupõe a participação popular organizada no processo decisório desde a formulação à implementação das políticas e programas. No caso belo-horizontino, Navarro destaca dois eixos analíticos no período da gestão da frente popular: a criação de espaços deliberativos e os instrumentos existentes (plano diretor, Urbel, etc). Dessa forma, a atuação do governo municipal a partir de 1993 se caracterizaria pelo propósito de implementar “um novo e ampliado sistema de deliberação” que englobaria desde as instituições e organizações existentes (Lei do Plano Diretor Municipal, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, URBEL) aos novos fóruns deliberativos abertos à sociedade civil organizada - em destaque, as associações de moradores da periferia de Belo Horizonte (NAVARRO, 2007, p.492).

Navarro (2007) menciona, ainda, o que seriam as diretrizes da “política de democratização do sistema deliberativo” da política habitacional de BH nos anos 1990; que seriam: a ampliação do sistema deliberativo citado acima através da criação de novas instituições, regulamentadas, de participação e deliberação a democratização das instituições existentes.

O CMH é deliberativo e triparte, tendo o papel de gestão do Fundo, dentre outros indicados em seguida. Na caracterização de Bois (2013, p. 41), o CMH é composto por vinte membros titulares e vinte suplentes, totalizando quarenta membros. A composição procura equilibrar as forças, mas a maioria das vagas (titulares e suplentes) é de poder público: dezoito vagas são destinadas para a sociedade civil, dezoito para representantes do Poder Executivo e quatro indicadas pela Câmara Municipal de Vereadores. A composição da sociedade civil (apenas titulares) fica da seguinte forma: seis vagas para entidades populares (cinco para movimentos de moradia e uma para entidades sindicais); duas para representantes do setor de produção

⁵² Ver Godinho et. al (2007).

habitacional (uma para o setor empresarial e uma para universidades); e uma vaga para entidades profissionais. A eleição dos representantes da sociedade civil ocorre no contexto de realização da Conferência Municipal de Habitação convocada pelo CMH a cada dois anos, mesmo período de duração do mandato de conselheiro.

Nas atribuições do CMH verifica-se um grande potencial para intervir na Política Municipal de Habitação, indicando o compromisso de democratizar a gestão da cidade pela participação institucionalizada⁵³. Conforme o Art. 10 da legislação que cria o CMH, compete ao Conselho:

“I - analisar, discutir e aprovar:

- a) os objetivos, as diretrizes e o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Habitação;
- b) a Política de Captação e Aplicação de Recursos para a produção de moradia;
- c) os Planos, anuais e plurianuais, de Ação e Metas;
- d) os Planos, anuais e plurianuais, de Captação e Aplicação de Recursos;
- e) a liberação de recursos para os programas decorrentes do Plano de Ação e Metas;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos e a execução dos programas, projetos e ações, cabendo-lhe a suspensão de desembolsos caso constatadas irregularidades;

III - propor reformulação ou revisão de Planos e programas à luz de avaliações periódicas;

IV - analisar e aprovar, anualmente, relatórios contábeis referentes à aplicação dos recursos para a Habitação no Município, inclusive aqueles referentes ao Fundo Municipal de Habitação Popular;

V - analisar e aprovar os critérios de credenciamento propostos pela URBEL para a remuneração dos agentes de execução das atividades relativas a produção de moradia, bem como dos agentes de assessoria técnica;

VI - elaborar seu Regimento Interno.” (BELO HORIZONTE, 1994)

De fato, é o que ocorre. Pouco tempo após a promulgação da Lei que criara o CMH, era aprovada a Resolução n. II, em 1º de dezembro de 1994 - antes do Plano Diretor - que aprova a “Política Habitacional para o Município de Belo Horizonte”. A resolução se tornou um marco, pois organizou a estratégia de atuação do Poder Público em dois eixos: ações em assentamentos existentes e em novos assentamentos urbanos informais, como sistematizado no Quadro 01.

⁵³ Segundo Conti, a gestão democrática da frente popular teria um papel mais amplo, de mudança cultural: “Embora o poder público também desejasse dar um salto de qualidade nas intervenções até então produzidas em vilas e favelas [...] sua ambição principal era transformar a cultura local, eliminando as práticas de definição de intervenções corriqueiramente baseadas em critérios clientelísticos e propondo, como alternativa, um sistema baseado em processos onde prevaleceria o caráter democrático. A democratização dos processos era, portanto, o desafio maior, em todos os sentidos e especialmente na definição das práticas e das metodologias existentes [...]” (CONTI, 2004, p.204).

Quadro 01 - Programas da Nova Política Municipal de Habitação por eixo de atuação, segundo CMH.

Área de atuação	Programas	Eixos de atuação
Assentamentos existentes	Programa de Intervenção Estrutural	Promove transformações num determinado núcleo habitacional, por meio da implantação de infraestrutura básica (sistema viário, redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação), melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e regularização fundiária.
	Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes	Intervenção Parcial: visa promover as mesmas intervenções constantes da estrutural (excetuando-se o reparcelamento do solo e da regularização fundiária).
		Intervenção Pontual: visa a solução de pequenos problemas existentes nos núcleos (pavimentação de becos, complementação de rede de esgoto e consolidação geotécnica).
		Intervenção em Áreas Remanescentes: visa a recuperação ambiental em áreas de risco das quais foram removidas famílias ocupantes, devido a incompatibilidade com o uso habitacional.
Assentamentos novos	Programa de Produção de Lotes Urbanizados	Consiste na compra de gleba e na urbanização da mesma, ou na aquisição de lotes já urbanizados para fins de moradia popular.
	Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais	Sub-programa Conjunto Habitacional: destina-se a construção das unidades habitacionais através da compra e urbanização de lotes.
		Sub-programa Unidade Habitacional: consiste na construção das unidades habitacionais em lotes já urbanizados

FONTE: Resolução n. II, p.23-24 - Caderno de Resoluções do CMH 2019; Elaboração própria.

Fica evidente, a através da Resolução n. II do CMH, a forte influência da participação dos movimentos de moradia de Belo Horizonte, devido a diversificação dos programas propostos para a política habitacional do município que priorizam ações de regularização urbanística e fundiária. As formas de gestão dos programas também são mencionadas na referida Resolução, divididas entre gestão pública, co-gestão e auto-gestão. Brevemente: a gestão pública consiste na forma de gestão onde a prefeitura gerencia todo o processo de implementação do programa habitacional; na co-gestão, prefeitura e movimentos dividem atribuições na gestão do programa a ser implementado; por fim, a auto-gestão consiste na implementação da política via a auto-organização dos movimentos populares.

Embora a Política Municipal de Habitação tenha a autogestão inserida em seu escopo, e o cenário da década de 1990 fosse, de certa forma, propício à aceitação da proposta⁵⁴ -, Bedê (2005) identificou várias resistências do corpo técnico da prefeitura com relação à autogestão,

⁵⁴ Em virtude das experiências em São Paulo no governo de Luiza Erundina terem se sobressaído positivamente de acordo com autores como Maricato (2014).

apesar da pressão dos movimentos. Para a autora, o tema dividiu o próprio campo progressista: tanto técnicos como militantes – revelavam incompreensão e receio de que os movimentos não utilizassem os recursos para construir as casas, (BEDÊ, 2005).

Com essa recusa de alguns técnicos da prefeitura em aceitar a proposta da autogestão, Bedê afirma que foram realizadas algumas ações no sentido de esclarecer melhor a proposta. Assim, em 1994, foi realizado o seminário “Assessoria a Movimentos Populares na Perspectiva da Autogestão: Experiência de Três Capitais”, que trazia a experiência de São Paulo, Fortaleza e Recife. Segundo a autora houve, em Belo Horizonte, a despeito da resistência, “um empenho muito mais institucional [...] do que por iniciativa do movimento popular [...] Isso demonstra que ainda é frágil a vinculação do movimento por moradia local com a mobilização que o movimento nacional desenvolve em torno dessa proposta” (BEDÊ, 2005, p.237).

Conforme relato da entrevistada, arquiteta e urbanista que atuou na URBEL no período:

“Foi difícil, ainda no governo da frente popular. Imagina na sucessão de governo aí, com perfil mais conservador. Então assim, foi uma pena... uma forma de atuar, uma forma de gestão que ficou estigmatizada dentro da prefeitura. O pessoal tem muita resistência. E no meu entendimento, as experiências foram exitosas, mas enfrentaram problemas monstruosos, principalmente por causa da postura do poder público, tanto municipal, quanto a Caixa Econômica... Que a equipe técnica da Caixa parece que... não lidava bem com a autogestão. Então ela colocava exigências que não cabiam, que não eram adequadas pra essa forma de gestão e a mesma coisa acontecia aqui dentro, da prefeitura, sabe. Então, houve uma gama de dificuldades muito grande... Eu acho que houve dificuldade por parte do movimento, mas eu acho que houve dificuldade, principalmente por parte do poder público [...]. Aqui virou uma quimera, o negócio; o pessoal querendo tratar obras de autogestão como se trata obra de empreiteira e não é, não pode; a lógica é outra, a dinâmica é outra [...], então o ritmo não pode ser o mesmo... você não pode exigir nunca que seja executado uma parte pra depois pagar, você tem que trabalhar com adiantamento; é uma série de especificidades que em relação as quais houve resistência [...]. E aí virou... hoje você fala em autogestão dentro da prefeitura é palavra!”⁵⁵

Ainda de acordo com a entrevistada, a questão da autogestão não dependeria em si apenas de vontade política do governo ou pressão popular, destacando que a esfera técnica em Belo Horizonte teve/tem certo grau de interferência no formato das políticas.

Contudo, apesar da resistência, o programa de autogestão na prefeitura de Belo Horizonte no período da Frente BH Popular chegou a ser implementado, com a insistência dos movimentos

⁵⁵ Entrevista com arquiteta-urbanista, ex-Urbel, em 22 de novembro de 2018.

- especialmente a atuação da União Estadual dos Movimentos de Moradia. A USINA⁵⁶ é contratada para fornecer consultoria para a URBEL e desse contato surge a Resolução n.IV do CMH estabelecendo normas gerais para a implementação do Programa de Produção de Moradias por Autogestão. A implementação do programa ocorreria apenas ao final do primeiro mandato da gestão Frente BH Popular, após muita pressão dos movimentos. Bedê (2005) destaca ainda a importância da articulação nacional dos movimentos para o fortalecimento da proposta autogestionária em Belo Horizonte, uma vez que os próprios setores progressistas desconfiavam do potencial da autogestão como política de moradia social. Nesse sentido, os canais de diálogo (OPH, Fóruns e CMH) foram importantes mecanismos para intermediação das divergências entre os movimentos e técnicos e gestores da prefeitura⁵⁷.

No período de 1996 a 2006 foram produzidos, via autogestão, em Belo Horizonte, o total de nove conjuntos com a estimativa de 1.231 unidades habitacionais, compondo 29% da produção habitacional do município - por gestão pública 2.914 unidades habitacionais em 15 conjuntos. De acordo com Maria Clara Bois, a partir de 2007 os movimentos populares passam a captar recursos via Programa Crédito Solidário, do governo federal, em virtude da falta de recursos no âmbito local. Entre 2007 e 2010 foram produzidas apenas 547 unidades habitacionais em sete conjuntos, representando apenas 7% da produção habitacional do município nesse período (BOIS, 2013, p.51-53).

No contexto da regularização de assentamentos, Bedê destaca dois programas - ainda vigentes - cujo mérito da gestão da frente progressista seria de dar sistematicidade às intervenções em assentamentos informais. O Programa de Intervenção Estrutural e o Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR). O primeiro programa possui um caráter de promover ações estruturantes no sentido de garantir a regularidade urbanística e jurídica dos assentamentos. O segundo é de caráter emergencial, devido aos trágicos episódios de enchentes, contempla ações e obras menores. Ambos os programas foram destacados pelo governo brasileiro para participar da ONU/HABITAT II, em Istambul (1996) (BEDÊ, 2005).

⁵⁶ Cooperativa de arquitetos e engenheiros que prestam assistência técnica para movimentos sociais de São Paulo, para construção autogerida de moradias populares.

⁵⁷ Os primeiros conjuntos construídos por meio de autogestão, aprovados pelo OP/OPH foram Vila Régia, Deuslene, Havaí, além da Favela Senhor dos Passos e do Conjunto Zilah Sposito, esses último com assessoria da USINA, teriam sido as primeiras experiências da cooperativa de técnicos com estruturas metálicas - tecnologia desenvolvida especialmente para metodologias autogeridas.

Vale ressaltar que esse desenho da política habitacional resulta de uma combinação de experiências entre o movimento popular com o acúmulo de debate sobre reforma urbana e direito à cidade, que interpretam o problema da habitação no Brasil para além da mera necessidade de estoque; e da experiência acumulada dos técnicos da prefeitura que traziam uma preocupação grande em desenvolver uma metodologia de intervenção em assentamentos informais desde o PROFAVELA. Segundo Conti, a metodologia de intervenção estrutural que aparece na Resolução n. II do CMH se beneficia da experiência anterior com o Projeto Alvorada (PA)⁵⁸. “A intervenção estrutural já trabalhada pelo PA é vista por parte da administração como um novo tipo de intervenção, onde as ações seriam planejadas e realizadas a partir de uma abordagem global e integradas aos problemas de ordem jurídica, urbanística e social” (CONTI, 2004, p.203).

A concepção do modelo de intervenção estrutural que surgiu a partir dos estudos e diagnósticos do PA baseia-se em quatro ideias destacadas por Conti: a noção de que o assentamento informal não é um fenômeno passageiro, mas permanente (ou seja, a solução passa longe das políticas de desfavelamento); a pobreza urbana é estrutural (noção que acena para a integração das áreas periféricas à cidade “formal”); a precariedade urbanística deve ser entendida de forma ampliada, considerando a dinâmica desigual de produção do espaço urbano (não se limitando necessariamente a regras do “bom urbanismo”); e medidas de realocação e reorganização dos moradores uma vez que as intervenções implicam em algumas desapropriações para viabilizar construção de equipamentos públicos e vias mais espaçadas (CONTI, 2004, p.199).

Nesse sentido, durante a gestão da Frente BH-Popular, o CMH pode ser considerado como um órgão que efetivamente incorporou a participação popular de modo a incidir diretamente na construção da política municipal de habitação. Pode-se argumentar, ainda, que tal participação teria sido potencializada pela atuação da URBEL por meio de um corpo técnico engajado em encontrar metodologias mais apropriadas de intervenção, contemplando a participação das comunidades, foco das ações da política.

A decisão por constituir um orçamento participativo específico para a habitação - com recursos próprios - foi feita após debate amplo no CMH no ano de 1995 e se associa à

⁵⁸ O Projeto Alvorada foi um “projeto piloto” de modelo de intervenções de urbanização estruturante em assentamentos informais, que contou com parceria internacional. O projeto possuía três diretrizes básicas: intervenção integrada; geração de emprego e renda; participação popular. O modelo de intervenção desenvolvido por tal projeto influenciaria, mais tarde, a instituição dos PGEs - Planos Globais Específicos.

capacidade expressiva de mobilização e pressão do movimento de luta por moradia. Dessa forma, OPH é instituído como uma tentativa de acomodar as demandas dos movimentos de moradia sem prejudicar outras demandas importantes do OP. Como o movimento estava fortalecido e participava ativamente dos espaços, no caso do Orçamento Participativo “corria-se o risco de concentrar recursos na produção habitacional, em função da grande capacidade de mobilização do movimento, em detrimento das obras de infraestrutura”⁵⁹ (RAMOS, 2015, p.46).

Apesar de o OPH ter sofrido muitas modificações ao longo do tempo, Ramos (2015, p.46-47) sintetiza os principais processos: após definição do montante de recursos definidos pela Secretaria de Planejamento, o CMH delibera sobre a distribuição dos recursos e a forma de gestão, nesse processo há a realização de plenárias regionais, credenciamento dos Núcleos dos Sem-Casa (denominação geral para as formas associativas dos moradores de cada assentamento participante do processo) e eleição dos delegados com base na proporção de famílias associadas ao núcleo⁶⁰ - assim, quanto mais famílias cadastradas, mais delegados os núcleos podem eleger para o Fórum de Habitação, onde é finalmente definida a distribuição dos recursos e os membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo (COMFORÇA).

Além do CMH, os Fóruns de Lideranças de vilas e favelas, promovidos pela Urbel, discutia questões gerais da política habitacional, especificamente nas vilas e favelas. Com o passar do tempo, o fórum passa a tratar questões mais pontuais de risco geológico apenas - um processo de redução do objeto de discussão até encerrar, depois da Frente BH Popular. De acordo com uma das entrevistadas, arquiteta e urbanística atuante no período na Urbel, nos Fóruns

“se discutia questões gerais da política habitacional relacionadas com a intervenção em assentamentos de interesse social [...] Ao longo do tempo, eu tive notícia de que esse fórum foi sendo... se resumindo, ao longo do tempo, ao tratamento das questões relacionadas à risco geológico. Então de um fórum que tinha um caráter mais geral, de discussão das políticas, programas e projetos relacionados com assentamentos de interesse social, no caso com vilas e favelas... ele foi evoluindo nessa perspectiva de reduzir seu objeto de discussão à questão do risco. Isso eu não acompanhei, eu tive notícia, por parte

⁵⁹ Sobre essa questão referente ao OP e a gênese do OPH, ver Frank de Paula Ribeiro (2001).

⁶⁰ Os critérios são baseados na proporção de famílias associadas por núcleo - no primeiro Fórum de Habitação a proporção ia de dois delegados para núcleos de 0 a 99 famílias, a nove delegados para núcleos com mais de 4000 famílias cadastradas (NAVARRO, 2007, p.501).

das lideranças e do pessoal que trabalha lá até hoje; até que chegou num momento em que deixou de existir, hoje não existe mais.”⁶¹

Os Núcleos constituíram-se uma instância de grande importância no desenho do SMH e da PMH na década de 1990. Contudo, por possuírem grande autonomia para indicar quais associados participariam do processo deliberativo ou quais famílias receberiam os benefícios da política, gerou-se certa polêmica e denúncias⁶² sobre os critérios para as escolhas dos Núcleos. Devido às tais denúncias, houve a criação de uma Comissão de Ética para analisar os casos e leva-los ao COMFORÇA e ao CMH (NAVARRO, 2007; RAMOS, 2015). O relato de um entrevistado - técnico da prefeitura - explora essa questão.

“Por exemplo, o OPH, no processo de acesso a benefício, ele sorteava o núcleo. Quem fazia gestão dentro do núcleo? De como são os procedimentos internos, era o núcleo. Então era um momento em que havia uma grande autonomia desses movimentos, com todos os riscos dessa autonomia - por que que eu falo isso? - porque se a gente for ver, assim, ao longo do tempo, no governo Márcio Lacerda, por exemplo, - eu entendo como um governo mais tecnicista, nesse sentido - na hora de fazer o recadastramento desses núcleos - inclusive eu estava presente em reuniões, mesmo até pelo meu perfil técnico, de tá no poder público - queria, por exemplo, mais informações dessas famílias. Então a gente fez um cadastramento onde hoje a prefeitura tem um domínio maior da informação que acontece nos núcleos. Por outro lado você tem perdas. Você ganha no aspecto técnico, de conhecimento do seu público, mas você também perde no aspecto político de deixar e dar mais autonomia pra'quele núcleo [...]”⁶³

Nesse sentido, cabe um destaque a respeito dessa contradição que pode envolver e distorcer a participação social como instrumento legítimo de gestão democrática das cidades. É necessário frisar que os problemas mencionados acima são frutos de uma cultura política forjada em uma gramática de relações clientelistas, paternalistas e populistas. Não se trata, contudo, de uma deficiência da participação, mas talvez, da incipiente prática democrática no país, de um processo lento e contraditório de construção de uma gramática democrática de relações entre Estado e sociedade ainda.

Portanto, na linha do argumento desta dissertação, a solução para esses desvios passe, talvez, não pela restrição da participação, mas ao contrário, pela ampliação e politização dos temas públicos. O que interessa, aqui, é a participação que emerge de uma noção de cidadania onde

⁶¹ Entrevista, arquiteta-urbanista, ex-Urbel, em 22 de novembro de 2018.

⁶² Ramos afirma que as denúncias foram recorrentes e envolviam: “favorecimento de familiares, comercialização de vagas, favores sexuais, falsificação de atas [...]”. Frank Ribeiro (2001), citado por Ramos, aponta para situações de mandonismo relacionadas a autonomia dos núcleos. Nesse sentido, Ribeiro, cunhou o termo “neoclientelismo urbano” para designar tais práticas (RAMOS, 2015, p.47-48).

⁶³ Entrevista com técnico da PBH, em 07 de dezembro de 2018.

os direitos caminham no sentido de ampliação da justiça social (e espacial) e não como moeda de troca por favores políticos.

Sobre o processo de democratização da gestão pública municipal no período da Frente BH Popular, Navarro observa dois aspectos:

“O primeiro indica um movimento contínuo e permanente em direção à consolidação de um processo democrático e descentralizado de tomada de decisões. O segundo aspecto diz respeito ao número de modificações introduzidas no processo decisório. Esse fato permite supor, de um lado, a existência de problemas no processo; mas, de outro, também é possível supor um movimento permanente de busca de soluções e aperfeiçoamento do processo decisório” (NAVARRO, 2007, p.497).

Esses aspectos são gerais. Uma das modificações, por exemplo, é a criação do OPH e do Fórum de Habitação (fóruns setoriais) em 1995/96. Consta-se, também, a disposição da gestão em manter e aperfeiçoar continuamente o processo participativo. Novamente, não se tratam de deficiências na participação, mas tão somente uma questão de adaptação dos processos burocráticos ao relacionamento com os movimentos dos moradores organizados. Dessa medida, a criação do OPH pode ser vista como uma tentativa de corrigir um problema da própria metodologia participativa, que visa a garantir a democratização dos recursos públicos disponibilizados para políticas sociais de habitação.

A mobilização dos moradores de assentamentos informais em torno da questão da habitação, não apenas teve vitórias importantes na formatação da política habitacional no município, como também conseguia influenciar pautas nas discussões mais amplas sobre política urbana. Dessa forma, o Plano Diretor Participativo⁶⁴ de 1996 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo⁶⁵ (LPUOS) aprovados em 1996, foram discutidos amplamente por meio de um processo participativo, recebem influências claras dos ideais de reforma urbana defendidos pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, constituindo-se marcos importantes na legislação urbana do município.

O processo de elaboração e discussão das leis durou quase todo o primeiro mandato da Frente BH Popular. Para além da discussão no processo de elaboração desses instrumentos, destaca-se que o Plano e a LPUOS tiveram um processo conflituoso de aprovação na Câmara Municipal, com a pressão do segmento imobiliário que implicou a supressão de alguns

⁶⁴ Lei Municipal n. 7.165/1996

⁶⁵ Lei Municipal n. 7.166/1996

conteúdos e instrumentos. Também em relação ao trâmite do Plano Diretor na Câmara Municipal e suas polêmicas, Godinho et al. (2007) afirmam que

“os movimentos sociais consideravam insuficientes as normas para as Zonas de Especial Interesse Social, classificadas como: Zeis 1 (as que correspondem às vilas/favelas), Zeis 2 (as que dizem respeito às áreas para futuros(re)assentamentos) e Zeis 3 (as que correspondem aos conjuntos habitacionais populares degradados). Desse processo resultou uma Resolução da Câmara Municipal determinando ao Executivo Municipal a tarefa de elaborar um Plano Estratégico de Urbanização de Favelas e de enviá-lo ao Legislativo Municipal para análise e aprovação. Na primeira Conferência Municipal de Habitação, realizada em 2000, foi aprovada uma Resolução que propôs um detalhamento do Plano Estratégico.[...]”

Uma inovação que esses instrumentos trazem consiste na introdução de instituições participativas que possibilitam a abertura do processo decisório. Nesse sentido, o Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) e a Conferência de Política Urbana do município foram instituídas a partir de 1996, sendo implementadas na gestão seguinte - do prefeito Célio de Castro (1997-2000) -, consolidando-as como mecanismos de participação e deliberação. A primeira Conferência de Política Urbana foi convocada em 1999, antes da legislação do Estatuto da Cidade.

Observa-se no texto do Plano Diretor (1996) as recomendações da CF-88 sobre a política urbana, admitindo que a propriedade privada, bem como a cidade, subordinam-se ao conceito de função social, e avanços em relação às diretrizes e instrumentos que antecipam o Estatuto da Cidade, então em trâmite. A democratização da cidade por meio de uma gestão democrática e da participação popular, como objetivos estratégicos, articula-se ao discurso e pressupostos de reforma urbana.

No novo Plano Diretor e na LPUOS, no que diz respeito à questão habitacional, vale destacar o aprimoramento do zoneamento anteriormente definido como “Setor Especial 4”, agora denominam-se Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), classificadas em duas categorias:

Art. 12 - São ZEISs as regiões edificadas, em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social ou que tenham sido ocupadas de forma espontânea, nas quais há interesse público em ordenar a ocupação por meio de implantação de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica [...] (BELO HORIZONTE, 1996)

Em relação à integração da política urbana com a política habitacional, o Plano Diretor estabelece como umas diretrizes a elaboração de “planos urbanísticos globais, de integração à malha urbana, das áreas sujeitas a programas habitacionais destinados à população de baixa

renda” (BELO HORIZONTE, 1996) resgatando o acúmulo da URBEL no desenvolvimento do modelo de intervenção estrutural.

Conti destaca que no Plano Diretor de 1996, há a exigência do “Planão”⁶⁶. “O objetivo do Planão era traçar diretrizes para as intervenções, de modo que os PGEs das vilas tivessem um quadro institucional que pudesse ser tomado como referência” (CONTI, 2004, p.206). Tal instrumento buscava caracterizar os assentamentos a partir do ponto de vista organizativo e socioeconômico e da sua situação urbanística - edificações, forma de ocupação, infraestrutura, equipamentos públicos, principais problemas -, dessa forma, não se tratava exatamente de um plano, mas sim de um diagnóstico.

Para Godinho et al (2007, p.211-212) a primeira Conferência Municipal de Habitação teve um papel-chave na regulamentação dos Planos Globais Específicos (PGE) como instrumento base para regularização urbanística e fundiária. Em seus termos:

“na primeira Conferência Municipal de Habitação, foi aprovada uma Resolução que propôs um detalhamento do Plano Estratégico que incluísse: a) melhor caracterização do Plano Estratégico quanto a princípios, diretrizes e normas gerais para todas as vilas/favelas e conjuntos habitacionais populares de Belo Horizonte; b) exigência de elaboração de um Plano Global Específico (PGE) para cada área a ser urbanizada sob a coordenação da Urbel. O PGE tem o objetivo de, a partir de um diagnóstico de cada favela, projetar as ações necessárias para sua regularização e urbanização. A intenção era fazer do PGE um instrumento facilitador da melhoria da qualidadevida nas favelas, buscando, também, integrá-las física. (GODINHO et al., 2007, p.211-12)”

Assim, em 2000, o texto do Plano Diretor sofreria uma alteração, instituindo a exigência da realização dos Planos Globais Específicos⁶⁷ (PGEs) antes de qualquer intervenção em cada assentamento informal (vilas e favelas). Contudo, destaca-se que mesmo antes de terem sido instituídos oficialmente em 2000, os PGEs foram adotados como pré-requisito de intervenção em vilas e favelas em 1997.

Conti (2004, p.207-208) também aponta para um debate sobre o OP, no qual e se a condição de elaboração dos planos previamente à intervenção. Dessa forma, as vilas e favelas que interessassem em participar do OP, deveriam, primeiramente, conquistar os recursos do OP para elaboração do PGE, para depois pleitear os recursos para a intervenção. Conti lembra que

⁶⁶ Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção em Vilas e Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social.

⁶⁷ O termo curioso e aparentemente contraditório revela a intenção da equipe técnica de que cada intervenção em assentamentos informais fosse especificamente pensada para a realidade local, ao mesmo tempo em que buscava-se incorporar esses espaços à cidade, à conjuntura mais abrangente da localidade onde se inserem.

“segundo os técnicos da Urbel, é a partir desse momento que se conseguiu implementar na cidade a concepção de ‘planejar antes de intervir em favela’.” A Pedreira Prado Lopes foi a primeira favela de Belo Horizonte que conseguiu em 1997 pleitear no OP os recursos para a elaboração do PGE (CONTI, 2004, p.207-208).

Esse episódio chama a atenção para a iniciativa Estado, por meio de seus técnicos, influenciando e incentivando a organização dos moradores de baixa renda:

“A criação da condição de a comunidade da favela ter de se organizar para pleitear a elaboração de seu PGE pode ser considerada um dos resultados secundários do PA, que atuou estrategicamente, junto com técnicos da administração, para convencer as lideranças das comunidades carentes da necessidade de se adotar esse instrumento de planejamento” (CONTI, 2004, p.208).

Segundo informações da página da URBEL/PBH na internet, atualizada em 05 de fevereiro de 2019, o número de PGEs concluídos em 22 anos, é de 70 PGEs em 99 comunidades, abrangendo uma população de cerca de 260 mil pessoas. Encontram-se em andamento três PGEs⁶⁸ e previstos dois⁶⁹.

Navarro (2007) contribui com a ideia da importância da participação social nos avanços institucionais no âmbito da política habitacional. O autor trabalha com a noção de “sistema deliberativo da política habitacional”. No quadro 2, adaptam-se os aportes do autor, buscando indicar a ampliação do sistema deliberativo e a democratização das instituições em relação ao governo anterior.

Quadro 2 - Ampliação do sistema deliberativo da política de moradia popular em BH

Instituições e instrumentos		1989-1992	1993-2000
Instrumentos normativos e de financiamento	Lei Orgânica Municipal	Sim*	Sim
	Plano Diretor	Sim	Sim*
	LPUOS	Sim	Sim*
	Política Municipal de Habitação	Sim	Sim*
	Fundo Municipal de Habitação	Não	Sim*
Instituições participativas	Conselho Municipal de Habitação	Não	Sim
	Conferência Municipal de Habitação	Não	Sim
	Conselho Municipal de Política Urbana	Não	Sim
	Conferência Municipal de Política Urbana	Não	Sim
	Orçamento Participativo	Não	Sim
	Orçamento Participativo da Habitação	Não	Sim

(*) instituição com maior grau de democratização em relação ao período anterior.

FONTE: Adaptado de Navarro, 2007, p.493.

⁶⁸ Vila Bandeirantes, Vila Mantiqueira e Vila Belém (Paraíso).

⁶⁹ Vila Madre Gertrudes e Vila Aeroporto/Jaraguá.

A ampliação da infraestrutura participativa, contudo, não ocorre na ausência de tensões e problemas, podendo-se destacar como um episódio crítico, a partir da I Conferência de Habitação, que acarretou a paralização temporária do CMBH. Cymbalista (2000, p.27) traz o relato de uma conselheira e importante liderança dos movimentos de moradia:

“[a Conferência] explicitou a divergência entre os movimentos populares e o Conselho. Como resultado do conflito, os movimentos se retiraram do Conselho e suas atividades foram paralisadas por quase dois anos. A Política habitacional de Belo Horizonte, entretanto, prosseguiu mesmo na ausência do Conselho, período visto como de grande prejuízo para os movimentos populares, com a quase paralisação de financiamentos para autogestão. Enquanto os movimentos populares participaram do Conselho, os financiamentos cerca de 7 milhões anuais eram dirigidos prioritariamente aos mutirões e à autogestão. Depois da saída dos movimentos, apenas um projeto de autogestão foi aprovado. Os contratos foram firmados principalmente com empreiteiras. Em outubro de 1999, os movimentos de moradia retornaram ao Conselho por avaliarem que a não-participação nos anos anteriores havia sido prejudicial para eles. Têm perspectivas de reverter, a partir da participação, a atual situação de desvantagem na política habitacional de Belo Horizonte. “ (CYMBALISTA, 2000, p.27)

Destaca-se, ainda, como um possível retrocesso a decisão de forma unilateral pela Secretária Municipal de Planejamento de estabelecer a bianualidade do OPH 99-2000. Esse fato teria contrariado movimentos gerando certo conflito com a prefeitura⁷⁰ (RIBEIRO, 2001, *apud* NAVARRO, 2007, p.504). Ao final do segundo mandato da Frente, o OPH acumulava uma dívida com os movimentos, de 1900 lotes urbanizados, segundo Bois (2013) - o que teria sido um dos motivos pela mudança da periodicidade do programa.

Navarro (2007) estende sua análise do potencial democratizante do sistema deliberativo da política de habitação do período progressista por meio de indicadores quantificando a participação de setores interessados ou beneficiados em dois momentos, em 1995 e em 2000; reconhecendo, contudo a limitação desses indicadores, pois não permitem uma análise mais profunda em termos de qualidade da participação. Assim, consta um acréscimo de 17,5% do número de Núcleos cadastrados no OPH de 1995 a 2000. À esse acréscimo, Navarro entende que é possível atribuir um certo reconhecimento dos moradores e dos Núcleos a respeito da legitimidade do processo participativo proposto pela política. No geral, é possível constatar

⁷⁰ Navarro mencionando a pesquisa de Ribeiro (2001), afirma que “a prática autoritária voltaria a se manifestar em face da atuação da Urbel junto ao IV Fórum Municipal de Habitação quando apresentou, em relação à distribuição dos recursos do OPH 99-2000”. Vale destacar que esses episódios ocorreram no momento em que o Conselho Municipal de Habitação estava impossibilitado judicialmente de funcionar em função de impasses entre o Conselho e a Câmara Municipal, que havia aprovado a Lei 7.379/97 que alterava a composição do CMH e foi declarada inconstitucional.

também o aumento do número de famílias cadastradas pelos núcleos: 28.951 (1995) e 31.469 (2000) - aumento de quase 9%. Nas reuniões preparatórias do OPH houve aumento de 100% entre 1995 e 2000 - de 6.011 famílias para 13.469 em números absolutos. “Esses números permitem supor uma tendência positiva na evolução da participação do usuário direto da política habitacional popular no sistema deliberativo dessa política”. O número de delegados também aumentou de 388 (1995) para 424 (2000) - destacando a participação desses delegados nos Fórum do OPH, 91,23% em 1995 e 87,42% em 2000 (NAVARRO, 2007, p.502).

Nos anos 2000, a PBH foi objeto de uma ampla reforma administrativa, tendo em vista premissas de descentralização, participação e intersetorialidade. Nesse contexto, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB) subordinada à Secretaria Municipal de Política Urbana e Ambiental (Scomurbe) instituída pela reforma. Em relação ao SMH, Godinho et al. (2007, p.231) indicam que:

Esse Sistema passou por modificação no ano 2000 conforme apontado no item anterior, em face da criação da Secretaria Municipal de Habitação, porém sem a extinção da Urbel e com a manutenção dos demais componentes do Sistema Municipal de Habitação implantado e em funcionamento desde 1994, tais como Conselho, Conferências Municipais, Plenárias e pressão popular através das Associações de Moradores de Bairros, favelas, Movimento dos Sem-Casa, lideranças comunitárias, corpo técnico da prefeitura, Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (Comforça). A política habitacional mostra-se articulada com o Plano Diretor que define as diretrizes gerais da habitação; a articulação com a política ambiental ocorre à medida que a aprovação para construção de conjuntos habitacionais passa pelo licenciamento ambiental; e no âmbito da Luos, essa Lei é a que define as Zonas de Especial Interesse Social - Zeis 1, Zeis 2 e Zeis 3 (GODINHO et al., 2007, p.231).

Ainda nos anos 2000, o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo sofreram outras modificações importantes, além daquelas referidas à regularização urbanística e fundiária, destacando-se também a relevância para produção habitacional autogestionária, a despeito das resistências internas.

Outra mudança foi estabelecida pela Lei n. 8.137/2000, Lima Rodrigues (2016) destaca a criação da Operação Urbana Isidoro cujo principal objetivo seria dotar a região de infraestrutura viária, criando um vetor de indução de desenvolvimento para a região. Dez anos após, a Lei 9.959/2010 regulamentará as Áreas de Diretrizes Especiais, criando a ADE da Região do Isidoro estabelecendo diretrizes que permitem uma ocupação moderada. Essa

movimentação seria reflexo do grande interesse imobiliário na região (LIMA RODRIGUES, 2016).

Como um balanço do período abordado, a despeito dos limites da provisão de habitação social em termos quantitativos, recorrendo-se a Godinho et al (2007, p.231) pode-se destacar Belo Horizonte de forma positiva, “em um empenho na construção e implementação de uma política habitacional de cunho abrangente, descentralizada e participativa” .Mais além, pode-se apontar o compromisso de “combate à segregação socioespacial e à desigualdade no acesso aos bens habitacionais, em face da multiplicação de experiências piloto e de programas alternativos de atendimentos às camadas de baixa renda.”

Na próxima seção será abordado do período dos anos 2000 em diante; complexo do ponto de vista político, com avanços e limitações, dentre as quais o esvaziamento de IPs como o OPH.

4.3. Continuidades e discontinuidades nos anos 2000

Em 2001 assume para mais um mandato diante da prefeitura, a chapa PSB/PT. O prefeito Célio de Castro posteriormente se afastará das atividades por motivos de saúde, assumindo o seu vice, Fernando Pimentel. O período 2001-2008, correspondente aos governos do prefeito Fernando Pimentel (PT) é considerado por Bittencourt (2006) como o início da guinada neoliberal na gestão municipal em Belo Horizonte. Acontecem num cenário político local mais instável, contando com uma oposição mais forte por parte de alguns movimentos sociais e pressões dos *lobbies* empresariais.

Bittencourt (2016) defende que houve a partir de 2002, dos referidos governos, e adiante na gestão do prefeito Márcio Lacerda (PSB), uma inversão de valores estabelecidos pela Frente BH Popular em 1993 e uma guinada às práticas de gestão do neoliberalismo. Como posto, tal lógica privilegia interesses de mercado e investimentos financeiros que se sobrepõem aos interesses de cidadania e direitos sociais fundamentais. (BITTENCOURT, 2016).

Na seção anterior foram indicadas algumas mudanças significativas em Belo Horizonte, como a alteração da periodicidade do OPH para bianual. Ainda nesse ano, implementa-se a reforma administrativa mencionada, que em seu bojo altera o Sistema Municipal de Habitação desenhado pela gestão da Frente BH Popular.

O Quadro 3, adaptado Bois (2003, p.45), resume uma série de mudanças significativas, mostrando que houve uma considerável alteração do Sistema Municipal de Habitação de 1994.

Quadro 3 - Articulação institucional do SMH 1994-2011

Período	Marco Legal	Órgão gestor do FMHP	Órgão executor da PMH	Órgão deliberativo e fiscalizador da PMH
1994-2000	Lei 6.508/1994	CMH	URBEL	CMH
2001-2003	Lei 8.146/2000 Lei 8.288/2001	Secretaria Municipal da Coordenação da Política Urbana e Ambiental	SMH: produção de moradias Administrações Regionais: intervenção em favelas e prevenção de riscos	CMH
2003-2010	Decreto 11.186/2003 Lei 9.011/2005	Secretaria Municipal da Coordenação da Política Urbana e Ambiental (2001-2004) Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (2005-2010)	Secretaria Municipal de Habitação: produção de moradias (2003-2004) Secretaria Municipal Adjunta de Habitação (2005-2010) URBEL: intervenção em favelas e prevenção de riscos	CMH
2011	Lei 10.101/2011	Secretaria Municipal de Obras e Infraestruturas	URBEL	CMH

FONTE: BOIS, 2013, p.45; Adaptado.

Essas alterações, contudo, não modificam a organização das linhas de ação da prefeitura descrita no item anterior, definidas pela Resolução n.II do CMH. A reforma teve como objetivo desconcentrar algumas atividades relacionadas à política urbana/habitacional. Como é possível observar, muitas atribuições da URBEL no Sistema Municipal de Habitação foram retiradas a partir de 2001 e distribuídas entre órgãos da administração municipal coordenados pela Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental. Com essas alterações a URBEL, notoriamente, perde autonomia financeira e administrativa.

O CMH também perde parte da capacidade de exercer influência nas decisões sobre as políticas, já que entre suas atribuições definidas em 1994 estaria a de aprovar a liberação dos recursos para a execução das obras pela URBEL. A atribuição das decisões sobre os recursos do FMH passa à Secretaria de Coordenação da Política Urbana, e adiante, em 2011, na gestão de Márcio Lacerda, passará à Secretaria de Obras. Um dos entrevistados do quadro técnico da PBH aborda essas mudanças:

“[...] a partir daí, os relatos que a gente escuta, até das próprias participantes do movimento e de gente da própria prefeitura é que muito se fez na década de 90, nos primeiros governos, e com a entrada dos programas federais, né, Minha Casa Minha Vida, pra política habitacional, houve um esvaziamento

da decisão da política dos movimentos. Então, assim, o conselho passou a ser mais um órgão que... ele conversa sobre orçamento, sobre... escolhe se vai ser uma área ou outra, mas a decisão sobre o tipo de empreendimento ficou tudo mais engessado. Eu acho que... minha visão é que, com todos os ganhos de escala e etc... e com todas as críticas aos programas do governo federal, eles impactaram certamente no conselho hoje, porque a gente vê, é um espaço muito mais de manifestação de descontentamento com algumas questões, do que efetivamente isso ser traduzido na política pública. E parece que no começo da década de 90, isso era algo mais efetivo - mas eu tô dizendo como alguém que ouviu relatos e não como alguém que viveu isso [...] Eu não acho que ele [CMH] é totalmente burocrático. Por quê? Porque, eu ainda acho que a sociedade civil tem capacidade de pautar demandas e de pressionar. Sem aquele espaço, o poder público faria sozinho as decisões. Tem questões polêmicas que... projetos de governo que são mandados pra câmara de vereadores e que não passam no conselho, chegam lá e eles pautam, ‘olha isso aqui não passou por aqui’, isso vira reunião com o prefeito, tem um desdobramento... É claro, assim, o ideal de um lado e de outro, não necessariamente acontece, mas assim, vários assuntos são repautados, rediscutidos”⁷¹

Dentre as principais características da gestão Pimentel, com relação à questão urbana, destaca-se o enfoque nas obras de estruturação viária, acentuando a lógica do modelo de transporte individual, formando avenidas/eixos imobiliários. Segundo Bittencourt (2006), a questão do transporte e mobilidade era nitidamente tratada nos moldes da gestão “empreendedora” neoliberal com obras de requalificação do espaço urbano para “atrair” investimentos e turismo, conforme descrevem Harvey (1996; 2001) e Vainer (2002). O Programa Vila Viva (2005) é considerado como uma intervenção estruturante baseando-se suas ações em três eixos: urbanístico, social e jurídico. Pelo programa são executadas diversas ações integradas conforme nota de divulgação da prefeitura: “obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, além de implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer”⁷².

O Vila Viva se desenvolve a partir de três etapas - planejamento, execução e monitoramento e emprega o Plano Global Específico (PGE) como o instrumento de planejamento que norteia as ações a serem executadas pelo programa. Ou seja, o programa segue uma lógica de intervenção para regularização das áreas informais que já adotada anteriormente. Contudo, destaca-se que o programa amplia a escala de intervenção.

As fontes de financiamento para as intervenções contam com recursos federais, do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal e do Programa

⁷¹ Entrevista com técnico (2) PBH em 7 de dezembro de 2018.

⁷² Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/>>.

de Aceleração do Crescimento (2007). A primeira intervenção promovida pelo Vila Viva foi no Aglomerado da Serra, em 2005. Em 2013, pelo menos 12 comunidades, vilas e favelas passam pelo programa (MOTTA, 2013).

O programa Vila Viva, expõe as contradições desse modelo de gestão. Conforme o autor, a intervenção nas vilas e favelas não seria realizada nem pelas famílias, nem pela própria prefeitura, mas por empreiteiras de grande porte (MORADO NASCIMENTO, 2014). Neste contexto, vale mencionar o caso da comunidade Morro das Pedras que constituiu um exemplo interessante de resistência que conformou o movimento Vila Fica no combate às “estratégias de desmobilização pelo Estado em favor dos interesses de mercado” - conforme concepção do próprio movimento. Essa concepção parece absolutamente contrária ao propagado pela prefeitura, que sustenta haver participação direta das comunidades.

Em um seminário denominado “Terra Comum” realizado entre os dias 23 e 25 de maio de 2018 no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, uma moradora do Morro das Pedras protestou contra o programa: “Quais as estratégias de desmobilização do Estado nas comunidades em favor dos interesses de mercado? [...] Quem fala, o que fala e para quem fala?” (Informação falada). Mary que participa do movimento Vila Fica argumentava em sua fala que a propaganda do programa Vila Viva desconsiderava as peculiaridades dos modos de viver da comunidade do Morro das Pedras, desconsiderando “[...] nossas construções, nossas posses [...] Nos reconhecemos: saímos do zero pra um processo de construção, somos moradores legítimos da cidade! Somos capazes de elaborar propostas com o poder público temos capacidade de construção ela existe! Sempre existiu!” (Informação falada)⁷³.

As críticas mais relevantes ao programa dizem respeito às soluções construtivas adotadas pelas empreiteiras e pela política de remoção. Apesar do discurso que adota a participação dos moradores como um dos elementos a lógica da participação é limitada aos Grupos de Referências (grupos formados por lideranças locais) e à elaboração do PGE. “O pressuposto aqui é que há um grupo mais apto e preparado para fornecer e obter informações. Assim, o governo não precisa dizer não à participação, mas permite que ela aconteça de maneira a garantir a implantação de certos projetos e a regulação da população” (MOTTA, 2013 p.33). Dessa forma, o programa teria transitado de um extremo ao outro - de um programa de

⁷³ Anotação de observação direta da fala de Mary, moradora do Morro das Pedras no Seminário Terra Comum, realizado no BDMG em maio de 2018.

intervenção estruturante, com metodologia e estudos baseados a partir da atuação conjunta da comunidade, a um programa que possibilita o “direito à obra” (MELO, 2011).

Bittencourt (2016) ressalta três características da política habitacional na gestão Pimentel. A primeira característica seria a limitação dos recursos destinados à produção mais básica para enfrentamento do déficit habitacional, o que resultou em números reduzidos da produção habitacional neste período⁷⁴; houve também a redução/desestímulo às formas alternativas de produção sob autogestão, cogestão e gestão pública iniciadas pela Frente BH-Popular; e a terceira característica seria a predominância de um modelo (“predinho”) tipo de unidades habitacionais a contragosto dos próprios moradores (BITTENCOURT, 2016).

Apesar dos recursos da produção habitacional neste período ter sido contabilizada como sendo da PBH, as iniciativas foram viabilizadas em boa parte pelos recursos programa Crédito Solidário (MCidades), que foi uma construção nacional dos movimentos sociais na luta pela moradia e autogestão, tendo a prefeitura um papel secundário nesse processo. Via Crédito Solidário, foram construídos sete conjuntos habitacionais com 547 unidades (BITTENCOURT, 2016; BOIS, 2013).

Contudo, destaca-se na referida gestão, em 2002, a criação do Programa BH-Cidadania que consiste em um programa de inclusão social, ligado à então Secretaria de Coordenação de Políticas Sociais, articulando programas das áreas sociais. O programa tem como premissas a descentralização, participação, territorialidade e intersetorialidade e passa a intervir nas áreas mais vulneráveis⁷⁵, portanto, em vilas-favelas. Pela sua concepção e desenho o programa traz avanços muito expressivos no combate à exclusão social, mas não se articula com as intervenções urbanas nos territórios nos quais veio a atuar.

O formato atual dos programas e projetos sobre responsabilidade da URBEL, listados no Quadro 4, consolida-se basicamente nas gestões de Pimentel.

⁷⁴ De 2002 a 2010, contando o governo Márcio Lacerda que deu continuidade ao processo de empresariamento da gestão da cidade, foram produzidas pela PBH o total de 9.537 unidades (BITTENCOURT, 2016; BOIS, 2013).

⁷⁵ A partir do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) criado pela PBH.

Quadro 4 - Síntese dos programas do SMH atuais.

Programa	Breve descrição	Alguns Resultados
PRU - Plano de Regularização Urbanística	Estudo realizado em loteamentos irregulares de baixa renda, originados de parcelamentos e ocupação de solo, que integraram a cidade sem a regularização dos mesmos. Nestes locais o Poder Público orienta as intervenções necessárias do ponto de vista físico, ambiental e jurídico.	Ao total, já foram realizados 11 planos em 10.126 domicílios, atendendo a uma população de 27.668 pessoas.
PEAR - Programa Estrutural em Área de Risco	Atuante há 35 anos em vilas e favelas com objetivo de evitar acidentes graves e preservar vidas, assegurando proteção para as famílias que residem em áreas de risco geológico e inundação. O trabalho é executado por meio de vistorias, obras de manutenção, intervenções com mão de obra do morador e atividades de prevenção ao risco geológico.	Um dos principais programas implementados pela gestão Frente BH Popular, vigente atualmente. Desde 1994, quando se diagnosticou 14.856 edificações em situação de risco geológico, o número decresce a cada gestão. Em 2004, este número caiu para 10 mil edificações. Em 2009, para 3.500 edificações em risco alto e muito alto. Em 2011, registrou-se 2.761 edificações em risco alto e muito alto e outras 6.954 edificações em situação de risco médio.
PROAS - Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Execução de Obras Públicas Municipais	Em funcionamento desde 1995, sua ação está voltada para a remoção e o reassentamento de famílias removidas em decorrência da realização de obras públicas, vítimas de calamidades ou que sejam moradoras de áreas de alto risco geológico com perigo de acidentes.	Informação indisponível.
Vila Viva	Programa que funciona desde 2005 consiste numa intervenção estrutural que articula diversas ações para adequação de comunidades, vilas e favelas. Tornou-se um dos mais prestigiados programas de urbanização de favelas no Brasil.	A previsão da prefeitura é remover 13.167 famílias nas 12 comunidades beneficiadas. Serão construídos 6.894 apartamentos para o reassentamento dessas famílias nas próprias comunidades.
OP Vilas - Orçamento Participativo Vilas	Proporciona às comunidades um espaço de participação e deliberação, para definir por meio de votação, quais são as obras prioritárias a serem realizadas pela Prefeitura nas comunidades.	Entre 1994 e 2015 foram realizados investimentos de mais de R\$ 430 milhões nas obras em assentamentos informais, com recursos aprovados pelo OP. Os moradores de áreas mais carentes já conquistaram a aprovação de 469 empreendimentos nas assembleias do OP. 352 já foram concluídos e 117 estão em andamento.
PMCMV	Programa habitacional criado pela Lei Federal nº 11.977/2009; visa a produção de casas para combate do déficit quantitativo. Apesar de ser um programa federal, o município precisa aderir ao SNHIS para acessar recursos.	Até 2015, foram construídas 5.613 unidades habitacionais em Belo Horizonte.
Programa de Regularização Fundiária	O Programa visa a legalização urbanística e jurídica das áreas consideradas Zonas de Especial Interesse Social (Zeis-1 e Zeis-3) e também das unidades habitacionais construídas pela Prefeitura.	No total a prefeitura já regularizou 31.727 domicílios em vilas e favelas, e 6.687 unidades habitacionais em conjuntos.
Monitoramento Territorial	A Diretoria de Regularização e Controle Urbano (DRC) tem por atribuição apoiar a Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização e as Secretarias Regionais na coordenação de ações de fiscalização urbana nas chamadas	Em 2014 as atividades relacionadas ao monitoramento/controle urbano somavam 3.934, considerando fiscalização, assistência técnica e social.

	Zonas de Interesse Social (ZEIS), correspondentes às vilas, favelas e conjuntos habitacionais. O serviço de ordenamento urbano tem caráter preventivo para evitar novas ocupações irregulares nas ZEIS. A prefeitura, além da fiscalização fornece assistência técnica aos moradores.	
PGE - Plano Global Específico	É um dos principais instrumentos de planejamento que norteia as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nos assentamentos informais de BH. Consiste em um estudo aprofundado da realidade destas áreas, considerando os aspectos urbanísticos, socioeconômicos e questões jurídicas.	Atualmente, 99 comunidades foram beneficiadas com PGEs, alcançando uma população de 259.761 pessoas; Consta ainda 3 PGEs em fase de andamento e 2 previstos.
Bolsa moradia	O Programa começou a funcionar em 2003; atende famílias removidas de áreas de risco geológico ou para a execução de obras públicas, como também a população moradora de rua em situação de risco social. O principal motivador para a criação do programa foram os impactos causados pelas das fortes chuvas de janeiro de 2003.	Em 2014, a prefeitura beneficiou 27.996 famílias, somando em torno de R\$ 14 milhões.

FONTE: PBH/URBEL, <https://prefeitura.pbh.gov.br/>

Vale notar que o OPH foi descontinuado na gestão Marcio Lacerda. Uma das entrevistadas, arquiteta-urbanista que integrou a equipe da URBEL aborda esse processo:

“[...] digamos assim... ele [OPH] já foi se esvaziando na sucessão das administrações; porque, assim como em outros casos no Brasil, essas administrações... no processo de sucessão delas, o perfil ia se tornando cada vez mais conservador, muito em função do leque de alianças que era feito pra dar sustentabilidade política; então o resultado disso foi tornar o perfil disso cada vez mais conservador, dessas administrações aí na sequência [...] E pra completar esse quadro, quando entrou o governo Lula, né, governos Lula e Dilma, com a criação do Minha Casa Minha Vida, que foi em 2009, o próprio OPH já estava bastante esvaziado, tanto que havia um passivo de conquistas que a prefeitura não conseguia contemplar; aí vem o Minha Casa Minha Vida - o que acontece? - vem com regras, que não permitiam pontuar, priorizar aqueles núcleos que já tinham conquistado no OPH, não havia espaço nos critérios do Minha Casa Minha Vida, pra contemplar a lógica do OPH. Isso fez com que aquele passivo que existia, né... houve uma dificuldade de contemplar aqueles núcleos, porque as famílias desses núcleos que tinham feito essas conquistas do OPH entravam nos critérios do minha casa minha vida como outra família qualquer, submetidas lá, aos critérios que eram... enfim... houve tentativas de adequar os critérios, pelo menos os critérios locais, porque haviam critérios centrais que não podiam ser mexidos e alguns critérios locais onde havia uma certa margem de liberdade, mas nem com essa margem dava pra incluir a priorização de quem tava organizado nos núcleos sem casa.”⁷⁶

⁷⁶ Entrevista com arquiteta-urbanista, ex-Urbel, em 22 de novembro de 2018.

A análise feita pela entrevistada revela o conflito entre as duas lógicas - o Minha Casa Minha Vida e o OPH. Pode-se inferir que a frustração dos movimentos populares diante desse contexto de esgotamento da participação, também reflete no esvaziamento da política habitacional.

4.4. Gestão empresarialista: crise e desmonte da participação e da política?

A gestão do prefeito Márcio Lacerda (2009-2016) pode ser associada de forma mais clara ao modelo empresarialista de gestão urbana, ao lado do esvaziamento da participação institucionalizada e diálogo com os movimentos sociais e outros atores coletivos.

Nos termos de Bittencourt (2016, p. 16) a referida gestão radicalizou o caráter neoliberal com projetos de “caráter deliberadamente privados, sobre o manto escamoteado de interesse público” (BITTENCOURT, 2016, p.46). Ressaltam-se, neste sentido, os instrumentos das Parcerias Público-Privadas (PPP) e às Operações Urbanas Consorciadas (OUC), como formas de rentismo em que o ente público transfere atribuições do poder público ao setor privado. Neste contexto, para citar um exemplo, insere-se a Operação Urbana Consorciada Nova BH, cujo objetivo seria “renovar” o território urbano da cidade, modificando as características de uso e ocupações ao longo de eixos viários como as Avenidas dos Andradas, Tereza Cristina, Presidente Antônio Carlos, entre outras. Configuram o que Villaça (2001) chama de eixos imobiliários, cuja função não é o transporte/mobilidade, mas somente a valorização dos imóveis⁷⁷.

Na linha dos instrumentos associados por Vainer (2000) ao modelo empresarialista, no período, também foi elaborado e consolidado um plano estratégico. Assim, em 2016, a prefeitura lança uma publicação denominada “Plano Estratégico BH 2030 - BH no rumo certo”. O documento constitui uma compilação das principais características do modelo de gestão neoliberal abordadas no capítulo 3. Como bem lembra Vainer (2002), será no Plano Estratégico que esse modelo de gestão encontra suas linhas de atuação. No caso do plano “BH

⁷⁷ Almeida (2017) aponta que o instrumento Operação Urbana Consorciada (OUC) foi introduzido pelo Plano Diretor de 1996 e desde então várias intervenções urbanísticas na cidade seu deu por meio deste instrumento. Entretanto, segundo o autor, a participação de todos os agentes envolvidos que deveria ser uma condição necessária à realização de uma OUC não foi observada no caso da OUC Nova BH, uma vez que o projeto de intervenção foi elaborado exclusivamente pela iniciativa privada (ALMEIDA, 2017, p.1035).

no rumo certo”, o documento abre com a “Mensagem do prefeito”, que cita logo no início, Peter Drucker, reconhecido teórico do campo organizacional. Esta sutil referência deixa explícita a intenção de transpor os princípios e diretrizes da esfera privada à administração pública.

Nas palavras do próprio Lacerda, desde o início de sua gestão em 2009, “revelou-se urgente o início da construção de um planejamento estratégico, direcionando à maior eficácia da gestão pública e à possibilidade de se projetar a cidade almejada no futuro” (BELO HORIZONTE, 2016, p.15). O “futuro”, no entanto, não contempla participação, de acordo com a publicação. O sumário do plano estratégico possui onze itens, mas não menciona “participação” ou “democracia/democrático”; por outro lado, o termo “estratégico” aparece em abundância. O capítulo cinco, voltado para a questão habitacional, embora mencione os principais feitos da política habitacional de 1994, propõe diretrizes “estratégicas” muito amplas como, “promover a inclusão social e o direito à cidade, respeitando a diversidade socioespacial” (BELO HORIZONTE, 2016, p.172). Essa é a menção mais próxima relacionada à gestão democrática e participação social.

Para os objetivos dessa dissertação, vale mencionar dois grandes “momentos” que servem para embasar a ideia de gestão empresarialista no contexto da gestão Lacerda e que estão relacionadas à problemática habitacional crônica no município. O primeiro momento são os investimentos em infraestrutura urbana para “adequar” a cidade de Belo Horizonte para receber os jogos da Copa do Mundo 2014, entrando no repertório estratégico de ação do capital internacional como salienta Rolnik (2015) Harvey (1996; 2001) e Vainer (2002). O segundo momento é o conflito envolvendo as ocupações urbanas da Região da Izidora e a priorização do Minha Casa Minha Vida como programa habitacional.

Vale mencionar ainda a coalizão informal inusitada entre Aécio Neves (PSDB) e Fernando Pimentel (PT) que levou Márcio Lacerda, um empresário filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), à prefeitura de Belo Horizonte. Ao final do primeiro mandato de Márcio Lacerda na prefeitura, o PT rompe com a parceria passando à oposição. Importante ressaltar ainda que a postura de Lacerda diante da prefeitura implicou mobilizações e inúmeras manifestações oposicionais na cidade.

O movimento “Fora Lacerda”, talvez principal referência desse período, realizou diversos protestos na cidade; bem como o movimento da “Praia da Estação”, que também mobilizou diversos atores, antes mesmo dos protestos das “Jornadas de junho” de 2013 que ocorreram

em várias cidades brasileiras, inclusive Belo Horizonte. Na cidade, aglutinou movimentos e coletivos que se organizaram e reorganizaram nesse contexto⁷⁸.

Em relação ao perfil empresarialista do governo Lacerda no período 2009-2016 e aos seus déficits de inclusividade, em entrevista o Frei Gilvander Moreira - atuante nas ocupações urbanas - destaca (BRASIL DE FATO, 2012):

“O prefeito Márcio Lacerda não construiu nenhuma casa no programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ para famílias de zero a três salários mínimos. [...] O prefeito está PSB, mas é PSDB. Faz política de metas, trata a cidade como se fosse uma empresa, não vê as pessoas, tripudia em cima dos pobres, não respeita os movimentos populares, desrespeita o funcionalismo público. Ele já disse que não acaba com a Coordenadoria dos Direitos Humanos porque teria que pagar um ônus político. É truculento no trato, segue o esquema da tecnocracia. Está tocando privatizações na saúde e na educação, privatizando as praças, abraçou 100% os interesses do capital ao ‘ajeitar’ a cidade para a Copa do Mundo, para fazer mais de 40 hotéis de luxo e desalojar quatro mil famílias.” (sic.)⁷⁹

Os investimentos federais realizados nas cidades-sede que receberiam jogos da Copa do Mundo 2014, sem dúvidas, causaram polêmica, uma vez que chamam a atenção pela grande volume, apenas para Belo Horizonte, foi previsto R\$ 2,7 bilhões, sendo 75% desse valor, recursos federais. A Copa implicou ainda a criação de um marco legal que ia desde isenções fiscais para importações relativas ao evento à proibição da comercialização de produtos que não fossem os “oficiais” aos redores dos estádios. Segundo uma publicação do Observatório das Metrôpoles, que buscou analisar os impactos da Copa na cidade de Belo Horizonte, chama a atenção que 52% do valor global dos investimentos previstos para a cidade, foram destinados à “mobilidade urbana” - instalação dos BRTs⁸⁰, sistema viário, e expansão da central de controle da BHTrans⁸¹ (TONUCCI FILHO; SCOTTI; LEÃO DA MOTTA, 2014).

Outras obras tidas como prioritárias eram destinadas a adequações e ampliações da infraestrutura hoteleira e de aeroportos. A imprensa brasileira repetidamente insistia em propagar o termo “legado”, talvez numa tentativa de desviar a atenção para a precariedade dos equipamentos públicos e das remoções para viabilizar a implantação dessa infraestrutura. Essa contradição entre a falta de recursos para equipamentos públicos e os grandes investimentos

⁷⁸ Uma menção especial que vale ser destacada nesse contexto é o caso das Muitas-Cidade que queremos, um coletivo que já conta com vereadores e deputadas estadual e federal. As Muitas teriam emergido de fato em 2015, atuando em três eixos - direito à cidade, radicalização da democracia e representatividade de minorias. Constitui um caso bastante inovador de organização da sociedade civil para disputar espaços institucionais via eleições (BRASIL et.al. 2017).

⁷⁹ Entrevista Frei Gilvander Moreira. O PT e os Movimentos Sociais em Minas Gerais. Brasil de Fato, 2012. <<https://www.revistaforum.com.br/o-pt-e-os-movimentos-sociais-em-minas-gerais/>>.

⁸⁰ *Bus Rapid Transport*.

⁸¹ Empresa Municipal de Trânsito e Transportes.

para sediar os jogos da Copa, a princípio, seria a fagulha que posteriormente “despertaria o gigante”. No entanto, sob a lógica do neoliberalismo - das estratégias de empresariamento urbano, da noção de cidade-empresa - faz todo o sentido repassar o ônus dos investimentos de alto risco para o setor público.

As políticas habitacionais não escapam desse “espetáculo” do capital financeiro, “configuram-se como mais um megaevento se incorporado à essa lógica de concessão de poder dado aos empresários” (MORADO NASCIMENTO, 2014, p.98). A lógica do negócio, no âmbito habitacional, estende-se por meio do Programa Minha Casa Minha Vida que se reproduz no também no Programa Vila Viva, no caso de Belo Horizonte a partir da gestão de Marcio Lacerda. Tais programas e lógicas têm se apoiado no discurso de redução do déficit para se justificarem tecnicamente, como ampla literatura já mostra (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015; KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

Tal perspectiva contribui para ofuscar a insuficiência da produção capitalista da casa e da cidade no sentido de garantia de direitos humanos básicos. Mesmo que implique em redução da cidadania, a reprodução ideológica da “cidade-empresa” busca meios de atuação que não neguem a participação social, mas que a incorpore nas propagandas da administração para suavizar a imagem de um Estado arbitrário.

Dessa forma, a gestão Lacerda se caracteriza por grandes contradições e conflitos com os movimentos sociais, que ressentem o esvaziamento da participação institucionalizada e da própria política habitacional. Um entrevistado, vereador em Belo Horizonte, refere-se às desconstruções no período:

“Essa fase [ampliação da participação social nas políticas públicas], ela vem do governo Patrus; governo Célio de Castro, que continuou de certa forma a política inaugurada no governo Patrus, com grande destaque para a Urbel, que passou a ocupar um papel importante nessa política pública; e o que nós vimos, que a partir do governo Márcio Lacerda essa política passa a ser novamente destruída. Ele começa, no primeiro mandato, já começa a desmontar as políticas públicas. O OP de moradia, orçamento participativo de moradia, e os vários outros programas que a prefeitura construiu; e começa já, o processo de destruição dos planos e já a partir do segundo governo, ele simplesmente destrói qualquer política pública nessa área. E aí vai incorporar na prática, ou sinalizar a incorporação na prática, do chamado Minha Casa Minha Vida - que é a tentativa de tirar a responsabilidade da prefeitura [...].”⁸²

⁸² Entrevista com vereador do município BH, 21 de novembro de 2018.

O caso Izidora ilustra o grande conflito entre a prefeitura e os movimentos de ocupações urbanas - entre o modelo “Minha Casa Minha Vida” e o abandono da gestão democrática e instituições participativas. Em várias oportunidades, em entrevistas, Márcio Lacerda aponta as ocupações, em especial as ocupações da região Izidora, pelo “fracasso” da implementação do MCMV em Belo Horizonte⁸³. Lima Rodrigues (2016) contra argumenta, afirmando que a Granja Werneck era de propriedade da construtora mineira Direcional e que tudo seria um arranjo para beneficiar a tal construtora. Para o autor, o Caso Izidora representa o que Rolnik (2015) chama de *unlock*, seria um processo do capital financeiro “destravar” novas formas de valorização e rentabilidade de ativos. No entanto, a remoção das famílias instaladas na Granja Werneck se apresenta ao público como uma “solução negociada” através do MCMV (LIMA RODRIGUES, 2016).

O caso Izidora repercutiu e se tornou emblemático na luta pela moradia e pelo direito à cidade, mobilizando uma ampla rede de apoio e solidariedade. O caso resultou, também, num longo processo judicial de disputa pela posse envolvendo o movimento “Resiste Izidora” e a construtora Direcional; por vezes o embate se deu também entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e a Defensoria Pública do Estado.

Segundo Bizzotto (2015) havia uma resistência de a prefeitura abrir o diálogo com as ocupações por acreditar que esse ato incentivaria outros processos de ocupação. A atitude do prefeito Marcio Lacerda era de negação completa do diálogo. Em 2013 mesmo ano em que a ocupação ocorreu, o prefeito não compareceu à 1ª Audiência Pública na Câmara dos Vereadores para tratar da questão das ocupações da Izidora (BIZZOTTO, 2015).

Bizzotto (2015) aponta, nesse mesmo ano, a criação de uma mesa de negociação sobre as ocupações, coordenada pela Secretaria Estadual da Casa Civil, com a participação dos movimentos. Uma das estratégias dos movimentos seria exigir a intermediação da Casa Civil como uma forma de garantir uma discussão justa tendo em vista que o próprio governo do estado era favorável às remoções, bem como a prefeitura. Um ponto a ser destacado, diz respeito às dinâmicas estratégicas dos movimentos que, tendo em vista a proximidade das

⁸³ “Lacerda colocou como tímidos os avanços na área da habitação devido às ocupações na região do Izidora (também conhecida como Granja Werneck), onde haveria a construção de unidades do “Minha Casa, Minha Vida”. De acordo com a PBH, foram construídas 13,8 mil moradias entre 2009 e 2016 nos programas ‘Minha Casa, Minha Vida’, ‘Vila Viva’ e ‘Orçamento Participativo da Habitação’. ‘O programa de moradias não avançou mais. Seria o ‘Minha Casa, Minha Vida’ mais bonito do país, no Granja Werneck’, comentou Lacerda.” Hoje em Dia (2016). Lacerda faz balanço de conquistas e frustrações nos oito anos à frente da PBH. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/lacerda-faz-balan%C3%A7o-de-conquistas-e-frustra%C3%A7%C3%B5es-nos-oito-anos-%C3%A0-frente-da-pbh-1.435728>>. Acesso em 27/02/2019.

eleições, agiu no sentido de divulgar, via internet, as remoções que vinham ocorrendo em outras ocupações, de maneira a inibir ações do governo e prefeitura (BIZZOTTO, 2015, p.156-157).

Dessa maneira, a mobilização teria tomado projeção nacional, via internet, com diversas lideranças aderindo à rede #ResisteIzidora.

“Mas, ao mesmo tempo, longe da Izidora e sem diálogo com os moradores, o prefeito Marcio Lacerda (PSB), o então governador Antonio Anastasia (PSDB) e a Caixa Econômica Federal negociavam com a empreiteira Direcional - dona dos terrenos - a implementação de um megaprojeto na área. A proposta seria a construção de um empreendimento de 8.896 apartamentos pelo programa Minha Casa Minha Vida, com moradias-caixotes de 43 metros quadrados e sem garantia de que os atuais moradores seriam atendidos. Aliás, mesmo que houvesse essa garantia, o que justificaria demolir mais de 8.000 casas já construídas para construir 8.000 apartamentos em cima delas? Não seria muito mais lógico o poder público desapropriar o terreno e repassar os lotes já existentes para os seus moradores?” (BOULOS, 2015)

Com a (re)emergência das ocupações urbanas que ganha relevo a partir da presente década, o poder público, alinhado com os interesses de mercado, tenta constranger as práticas e as ações coletivas dos movimentos ocupantes. É notória a recusa do poder público - tanto governo e prefeitura - em dialogar com os movimentos através de iniciativas que visavam intimidá-los. No caso, o projeto de lei 11.977/2009 que regulamentava o MCMV no município determinava que as famílias “invasoras” não seriam contempladas pelo programa. Uma tentativa de institucionalizar a criminalização dos movimentos por meio de uma legislação que visa “reduzir o déficit”. Consequência dessa tentativa, como relata Bittencourt (2016), foi uma forte mobilização e pressão dos moradores, principalmente das ocupações Dandara e Camilo Torres que resultou na exclusão do artigo 3, §3 do projeto de lei. (BITTENCOURT, 2016, p.49).

Talvez esse embate entre a gestão Lacerda e os movimentos sociais das ocupações urbanas tenha sido consequência do fraco desempenho do programa MCMV em Belo Horizonte.

A produção de unidades habitacionais da faixa de renda 1 (de 0 à 3 salários mínimos) foi de somente 1.470 na primeira gestão Lacerda (2009-2012), permanecendo assim, o padrão distorcido e a desigualdade do programa também em Belo Horizonte. Sabe-se que a faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos concentra cerca de 80% do déficit habitacional, no entanto, 5.346 unidades (cerca de 78,43% das 6.816 no total) foram produzidas para as faixas de renda

2 e 3, acima de três salários mínimos (BITTENCOURT, 2016; MORADO NASCIMENTO, 2014).

“A carestia urbana, o desenvolvimento do mercado imobiliário restritivo e o esgotamento da política municipal [gestão Pimentel] (...), foi o que permitiu a criação das condições mínimas para a emergência deste novo ciclo social de lutas urbanas, aquele que eclode com as ocupações urbanas verticais e que depois prossegue sob a forma de ocupações de terrenos horizontais, por via da autoconstrução.” (BITTENCOURT, 2016, p.49).

Outro fator que contribui para explicar a atual crise habitacional em Belo Horizonte, são as condições fundiárias da cidade que podem ter influenciado o fraco desempenho do MCMV no município. Bittencourt (2016) considera que ao passo que o discurso oficial da prefeitura para justificar os poucos investimentos em habitação de interesse social era a escassez de terras urbanizadas para produção habitacional para a faixa de renda mais básica, as ações do governo Lacerda mostraram que a falta de terrenos em áreas urbanizadas não era exatamente o problema. Bittencourt menciona a lei 10.081/2011 e o PL 1.698/2011 que tinham como objetivo alienar terrenos municipais para o mercado imobiliário, somando juntas 495 mil metros quadrados de áreas públicas (BITTENCOURT, 2016, p.52).

Dessa forma, o período Lacerda é marcado por uma forte recusa da figura do prefeito em dialogar com os moradores das ocupações. A efervescência política que tomou conta de Belo Horizonte nos últimos anos⁸⁴ possivelmente tem alguma relação com o esvaziamento da participação institucionalizada, bem como a frustração dos movimentos em observar o desmonte sucessivo das instituições participativas.

4.5. Um balanço das políticas habitacionais, as resistências e ressurgência da luta pela moradia

O quadro 5 busca apresentar um panorama síntese da configuração das políticas habitacionais em Belo Horizonte ao longo dos 25 anos desde os governos da Frente BH-Popular, indicando as instituições participativas e interação entre governo e movimentos/associações, e sintetiza elementos-chave das políticas habitacionais, seus alcances e limites.

⁸⁴ Sobre os movimentos que emergiram na década atual ver Brasil et al (2017); Brasil et al. (2018).

Quadro 5 - Síntese das políticas habitacionais em Belo Horizonte (1993-2018).

Gestões municipais	Estrutura administrativa das políticas	Instituições participativas, interação governo e movimentos/ associações.	Diversificação das políticas; premissas, desenhos, instrumentos, conteúdos e gestão.	Alcances e avanços, limites e retrocessos na participação e nas políticas.
Patrus Ananias (1993-1996)	URBEL	CMH; OP; Fórum dos Sem Casa; Seminários; OPH	Diversificação em dois eixos - intervenção estrutural; Gestão pública; Co-gestão; Auto-gestão; PMH; Plano Diretor; LPUOS	Avanços na regularização urbanística e na metodologia de participação; desmobilização dos movimentos (consequência)
Célio de Castro (1997-2000)	URBEL	CMH; OP; Conferência Habitação; Fóruns; OPH; Conselho de Política Urbana; Conferência Política Urbana	Diversificação em dois eixos - intervenção estrutural; Gestão pública; Co-gestão; Auto-gestão; Novo Plano Diretor; Nova LPUOS; PGEs; Retificação do PD	Produção autogerida; consolidação dos programas de intervenção estrutural; consolidação do OPH; início de desgaste entre movimentos e administração pública.
Célio de Castro / Fernando Pimentel (2001-2004)*	Sec. Mun. Coord. Pol. Amb.; SMHAB; SMAHAB; Administrações Regionais	CMH; OPH; Conferências (Habitação e Política Urbana)	Diversificação em dois eixos - intervenção estrutural; Gestão pública; Co-gestão; Auto-gestão	Movimentos desarticulados; esvaziamento das instâncias participativas; mudanças no Sistema de Habitação
Fernando Pimentel (2005-2008)	SMHAB; SMAHAB; URBEL	CMH; OPH; Conferências; Formalmente ativas, mas na prática esvaziadas	Diversificação em dois eixos - intervenção estrutural; Gestão pública; Co-gestão; Auto-gestão; Vila Viva; Bolsa Moradia	Movimentos desarticulados; esvaziamento das instâncias participativas; mudanças no Sistema de Habitação
Márcio Lacerda (2009-2012)	SMOBI; URBEL; Retificação do PD	Formalmente ativas, mas na prática esvaziadas; fim OPH	Diversificação em dois eixos - intervenção estrutural; Vila Viva; MCMV	Apesar de todos os programas continuarem a funcionar, o MCMV esvaziou a PMH; Conflito entre prefeitura e movimentos sociais de ocupações urbanas; Ocupações urbanas começam a surgir com mais força
Márcio Lacerda (2013-2016)	SMOBI; URBEL	IV Conf. PU / Formalmente ativas, mas na prática esvaziadas	Diversificação em dois eixos - intervenção estrutural; Vila Viva; MCMV Revisão Plano Diretor	Apesar de todos os programas continuarem a funcionar, o MCMV esvaziou a PMH; Conflito entre prefeitura e movimentos sociais de ocupações urbanas; Ocupações urbanas começam a surgir com mais força
Alexandre Kalil (2017- análise até 2018)	SMOBI; URBEL	V Conf. PU; Formalmente ativas, mas na prática esvaziadas	Diversificação em dois eixos - intervenção estrutural; Vila Viva; MCMV; Regularização de Ocupações	Decretos envolvendo a ocupação são ambíguos, de um lado reconhece como ZEIS, de outro tentar intimidar novas ações dos movimentos; a morosidade na aprovação do PD com CA01 único revela ainda mais as ambiguidades da gestão até este momento.

FONTE: Elaboração própria.

Como se mostrou, no início da gestão Frente BH Popular houve um esforço de democratização da política habitacional com a instituição do CMH. A lei que cria o Conselho é fundamental, pois estabelece o SMH composto pela URBEL e pelo FMH. No período elaboram-se o plano diretor e a LPUOS, bem como se estrutura a política habitacional. O OPH é implantado.

No segundo mandato da gestão democrática-popular, percebem-se novos avanços democratizantes na política urbana de forma geral com a promulgação do Plano Diretor e da

Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (aprovados no final do primeiro mandato), bem como são formuladas legislações endereçadas às áreas informais. Ocorre a criação de novas IPs, notadamente as Conferências Municipais, dentre as quais a de Habitação. Na gestão seguinte, a partir de 2001, esse esquema anterior passa por mudanças significativas que podem ter afetado a participação social, especialmente porque, tais mudanças implicaram num certo isolamento do CMH nas decisões sobre os programas implementados pela prefeitura. Essa estrutura é alterada na gestão seguinte, de Pimentel, com a criação de uma Secretaria Municipal de Habitação. A URBEL voltou ao desenho da Política Municipal de Habitação, mas com atribuições reduzidas apenas às intervenções em áreas de risco. Em 2009, ano do MCMV, ocorre outra mudança; a Secretaria Municipal de Obras (SMOBI) entra no desenho da Política, a SMHAB e a SMAHAB são desfeitas e o Fundo passa a ser gerido pela SMOBI. Este é o desenho atual.

Em relação às instituições participativas, as mais significativas na trajetória examinada são o CMH e o OPH, destacando-se ainda as Conferências de Habitação e Política Urbana, que construíram uma inovação municipal. Contudo, como se mostrou, ao longo da sucessão de gestões, foram surgindo dificuldades para o adequado funcionamento, e o esvaziamento desses processos, incluindo a extinção do OPH.

Partindo do pressuposto de que para enfrentar o problema habitacional é necessária uma série de ações e programas que vão além da construção de conjuntos habitacionais, a diversificação de políticas refere-se à como os programas e projetos contemplam as várias formas e informalidade urbanística, nos diferentes desenhos, instrumentos e conteúdos da política. Este item chama a atenção, pois a gestão da Frente BH-Popular consolidou um sistema em dois eixos correspondentes ao tipo de déficit - quantitativo ou qualitativo. Ao lado disso, é desse período a consolidação dos marcos legais e normativos, desde o Plano Diretor e LUPOS que antecipam premissas, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade, destacando também, já em 2000, a regulamentação dos PGES e ZEIS.

Cabe destacar a partir dessa síntese a construção de uma infraestrutura participativa no período 1993-2000, cujo funcionamento se associou a avanços nas políticas habitacionais. Contudo, em que pese avanços muito expressivos na política habitacional no período 1993-2000, Godinho et al. (2017, p. 231) indicam “os limites do atendimento em termos quantitativos – muito abaixo das necessidades habitacionais da população de baixa renda –,

expressando uma incapacidade estrutural de alteração significativa do panorama, histórico e atual, de desigualdade de acesso à habitação digna e adequada.”

No período 2009-2016, apontou-se um esvaziamento das IPs e uma fraca interação entre governo e entidades da sociedade civil, ao lado da retração das formas de intervenção no âmbito das políticas habitacionais.

É nesse contexto mais recente que se destacam as novas ocupações urbanas, que ganharam expressão na cidade, notadamente no período que se marca por uma gestão com características do empresarialismo urbano e pelo esvaziamento e desconstrução da participação institucionalizada (CANETTIERI, 2017, p.33). Ao afirmar que “a sociedade contemporânea está estruturada pela disputa pelo espaço urbano [...], mas também estrutura a mesma disputa, a partir do desentendimento [...]” a respeito de qual cidade queremos, Morado Nascimento (2016) ressalta a dimensão conflitiva das ocupações urbanas. Num contexto de financeirização do espaço urbano (onde o capital especulativo se associa ao capital imobiliário para promoção de projetos urbanos visando a valorização e a rentabilidade de investimentos imobiliários), as novas ocupações urbanas, por retirarem do mercado imobiliário um ativo financeiro, trariam em si o dissenso e colocariam em questão o paradigma neoliberal de gestão urbana (MORADO NASCIMENTO, 2016, p.147).

A autora defende a ideia de que as novas ocupações urbanas não são um “problema”, “em que valores exclusivamente técnico-científico-políticos (...) determinem soluções...”. Haveria, também, uma dimensão política das ocupações em que as possibilidades de participação são necessárias para o caráter democrático onde o conflito deve ser entendido “como uma prática de micropolítica” (MORADO NASCIMENTO, 2016, p.155). A autora entende as ocupações como um “movimento livre de criação de uma outra cidade”, legitimando as “práticas que possibilitam a coexistência humana em condições sempre conflituosas”. Morado Nascimento ainda aponta outra forma de abordagem das ocupações a partir na noção de fissuras no capitalismo, destacando que os movimentos se configuram como “legítimas forças para reprimir as práticas e procedimentos da associação Capital-Estado” (MORADO NASCIMENTO, 2016, p.161).

As ocupações de áreas vazias em Belo Horizonte não são um fenômeno recente, de fato; porém as ocupações com caráter politizado, organizadas por movimentos sociais, começaram

a ocorrer a partir dos anos 2000 com a Ocupação Caracol⁸⁵. A primeira que se efetivou é a Camilo Torres, em 2008, na região do Barreiro, constituída pelo Fórum de Moradia do Barreiro. Vários terrenos nesta região haviam sido destinados pelo Poder Público para a construção de fábricas em virtude da criação do Distrito Industrial do Vale do Jatobá, nos anos 1980, permanecendo sem função social desde então. (MORADO NASCIMENTO, 2016)

Quadro 6 - Ocupações urbanas em Belo Horizonte.

Ano surgimento	Nome Ocupação	Nº famílias	Localização
2002	Novo Lajedo	3.500	Bairro Tupi, Novo Tupi (Região Izidora)
2008	Camilo Torres	142	Bairro Vila Santa Rita (Barreiro)
2009	Dandara	1.200	Belo Horizonte (Céu Azul)
2010	Irmã Dorothy	223	Bairro Vila Santa Rita (Barreiro)
2011	Zilah Spósito/ Helena Greco	130	Bairro Zilah Spósito, regional norte.
2012	Vila Pomar do Cafezal	120	Belo Horizonte, bairro Serra, Centro-Sul (Aglomerado da Serra)
2012	Novo Paraíso	350	Belo Horizonte, bairro Palmeiras, oeste
2012	Eliana Silva	350	Belo Horizonte, bairro Vila Santa Rita (Barreiro)
2013	Rosa Leão	1.500	Belo Horizonte, Região Izidora; próx. Ao município Santa Luzia
2013	Esperança	2.000	Região Izidora; Santa Luzia (Londrina)
2013	Vitória	2.500	Região Izidora; Santa Luzia (Baronesa)
2014	Nelson Mandela	310	Belo Horizonte, Vila Santa Rita, av. perimetral (Barreiro)
2014	Vila Esperança do Calafate	70	Belo Horizonte (Calafate)
2014	Terra Nossa	235	Belo Horizonte (Taquaril)
2015	Paulo Freire	170	Belo Horizonte, Vila Santa Rita, av. perimetral (Barreiro)
2016	Carolina Maria de Jesus	150	Centro BH
2018	Vicentão	120	Centro BH

FONTE: BITTENCOURT; MORADO NASCIMENTO; GOULART, 2016 ; Adaptado.

Autores recentes atribuem o fortalecimento e mobilização dos movimentos sociais e da retomada das práticas das ocupações urbanas em Belo Horizonte a um contexto de guinada da política local caracterizada por interesses neoliberais, onde houve o encerramento do ciclo de políticas participativas iniciado em 1993 pela Frente BH Popular. Conforme argumentam, a partir do início dos anos 2000 observam-se mudanças na PMH e nas práticas anteriores, chegando ao “auge” das ações neoliberais com a gestão Lacerda em 2009 e o encerramento do Orçamento Participativo da Habitação (BITTENCOURT, 2016; CANETTIERI, 2014, 2017; MORADO NASCIMENTO, 2016).

⁸⁵ Segundo Maia e Brasil (2018), tais ocupações mostram-se como formas de ação inovadoras uma vez que adotam o discurso de radicalização do acesso à cidade, em defesa de práticas autogestionárias que “podem constituir uma ampliação das formas de acesso à habitação e uma alternativa de democratização da cidade, no contexto de nossa realidade de exclusão e informalidade” (MAIA; BRASIL, 2018).

Na referida gestão surgiram três ocupações em prédios⁸⁶ (latifúndios verticais, segundo terminologia dos movimentos) próximos ao centro da cidade, no entanto, todas foram despejadas e não se efetivaram em quanto experiência de luta e garantia de direitos. No último ano da gestão, surge a ocupação horizontal Camilo Torres em terreno na periferia. Em seguida, na gestão Lacerda, surgem outras cinco ocupações em áreas vazias na periferia da cidade⁸⁷.

A importância das jornadas de junho de 2013 na luta local das ocupações urbanas, também é destacada como um dos elementos que impulsionaram as ocupações, uma vez que os movimentos ocuparam o prédio da prefeitura neste período de manifestações (caracterizado pela multiplicidade de pautas), afirmando que a prefeitura foi obrigada a ceder às pautas dos movimentos que queriam basicamente o fim dos despejos e o reconhecimento dos ocupantes como moradores legítimos dos terrenos. Mas, as jornadas de junho (2013), trouxeram também como consequência, ações públicas no sentido de ampliar os recursos do MCMV em Belo Horizonte, aprofundando a lógica de produção espacial promovida pelo programa (BITTENCOURT, 2016, p.55-57).

Para Bittencourt, o marco que antecede essa nova onda de ocupações urbanas em Belo Horizonte é Ocupação Caracol em 2006⁸⁸:

“As ocupações a partir de 2006 começam a demarcar o renascimento de um ciclo de lutas urbanas que nasce em oposição ao sentido geral que a forma de reprodução da cidade de Belo Horizonte ia adquirindo naqueles anos e que foi descrito como uma mudança de curso na gestão municipal para o planejamento estratégico, quando a extração da mais valia sobre e pelo tecido urbano adquire centralidade no planejamento da cidade em detrimento da chamada inversão de prioridades, com seu programa de garantia de direitos urbanos destinado às camadas despossuídas e desprivilegiadas.” (BITTENCOURT, 2016, p.60).

Interessante considerar que o autor referido é militante das Brigadas Populares, assim, seu trabalho pode ser lido também como uma espécie de manifesto do movimento, onde ideais e leituras são compartilhados:

⁸⁶ Ocupações Caracol, João de Barro I e II.

⁸⁷ Dandara, Irmã Dorothy, Zilah Spósito, Pomar do Cafezal. Novo Paraíso e Eliana Silva I e II

⁸⁸ A ocupação Caracol, cujo nome faz referência à forma de organização dos Zapatistas nasce em novembro de 2006, ocupando um prédio de cinco andares abandonado há mais de 10 anos na Rua do Ouro, bairro Serra em BH. A ocupação promovia eventos culturais diversos com objetivo de fomentar um espaço de formação e agitação política, iniciando um novo ciclo/formato de luta com participação comunitária, movimentos sociais e rede de apoio técnico e social. “O nome da ocupação também não foi algo fortuito. Caracol simbolizava o animal que com autonomia consegue, através de meios próprios, se prover de abrigo, através da concha que carrega pelas costas. Esta imagem do movimento Zapatista do México, utilizada para designar suas estruturas de decisões políticas igualmente autodeterminadas.” (Bittencourt, 2016, p.64)

“As ocupações verticais passam a contestar esse consenso municipal entorno das políticas institucionais não só meramente através da ação discursiva, mas através da ação coletiva, social e organizada por via da apropriação da cidade e de seus recursos que, neste caso, se realizava por meio das ocupações de prédios abandonados e ociosos em meio ao tecido urbano privilegiado do capital.” (BITTENCOURT, 2016, p.60)

As ocupações organizadas por movimentos sociais nos moldes de um repertório de ação coletiva reivindicando direito à cidade pela via da reforma urbana, diferenciam-se das ocupações tradicionais, pois pautam não apenas a moradia em si, mas a cidade. Bittencourt afirma ainda que “os canais institucionais de participação” se mostraram à época das ocupações inócuos à garantia do direito à cidade pela produção da habitação social (BITTENCOURT, 2016, p.62).

Contudo, a prática das ocupações convive com incertezas. Segundo Bittencourt, pouco se acumulou da experiência da Ocupação Caracol, pois o poder público quase instantaneamente providenciou a ordem de despejo. Dois meses depois, os ocupantes deixaram o prédio espontaneamente. Para o autor, “o comprometimento dos poderes locais com as classes capitalistas e rentistas, extratoras de mais valia urbana” será o maior obstáculo à narrativa da luta pela reforma urbana e direito à cidade pelas ocupações urbanas, impedindo o “avanço de políticas urbanas emancipatórias” (BITTENCOURT, 2016, p.64). Da Ocupação Caracol à Ocupação Vicentão (2018), milhares de pessoas recorrem à estratégia da ocupação como forma alternativa de moradia.

O quadro 6 há apenas a listagem das ocupações na capital com exceção das ocupações Esperança e Vitória (Região Izidora) situadas na divisa com o município de Santa Luzia. A estimativa do levantamento do grupo de pesquisa Práxis/UFGM (2016) é que nas 24 ocupações estudadas na região metropolitana de Belo Horizonte havia em 2016 cerca de 14.269 famílias, aproximadamente, 55 mil pessoas (BITTENCOURT; MORADO NASCIMENTO; GOULART, 2016). Dessas experiências recentes dos movimentos na luta pela moradia digna, destacam-se as ocupações Dandara e Eliana Silva, em virtude do processo diferenciado como se desenvolveram - com o suporte de assessorias técnicas de arquitetos auxiliando no processo participativo de planejamento urbanístico. As experiências dessas ocupações têm apontado novas possibilidades de atuação na luta pelo direito à cidade.

Recentemente, o atual prefeito Alexandre Kalil (PHS) assinou dois decretos referentes às ocupações urbanas. Atendendo às reivindicações desses atores coletivos, o Decreto nº

16.888/2018 reconhece mais de 100 assentamentos informais, incluindo as ocupações organizadas por movimentos sociais, como Áreas de Interesse Especial. Em matéria do portal Brasil de Fato, o prefeito demonstra o interesse da prefeitura em cadastrar os imóveis e investir na regularização urbanística das ocupações e assentamentos informais (OLIVEIRA, 2018). Vale ressaltar que apesar de a nova proposta do plano diretor que se encontra em processo de discussão prever o reconhecimento dessas áreas, a novidade do decreto seria o reconhecimento das ocupações da região da Izidora (Rosa Leão, Esperança, Vitória e Helena Greco), na Região Norte de Belo Horizonte, como Áreas de Interesse Social. Já o Decreto 16.889/2018 propõe medidas de fiscalização para inibir novas ocupações.

Segundo técnicos da própria prefeitura, esses decretos surgiram sem qualquer contato com a equipe técnica das secretarias ou do CMH. A origem do repentino interesse do prefeito em regularizar as ocupações, aparentemente, como aponta a fala de uma entrevistada, deve-se uma certa relação entre os movimentos e a eleição de Kalil:

“Nessa gestão, o Kalil teve apoio político desses setores na sua campanha. Então ele tem um certo compromisso político com esse setor do movimento... do movimento de ocupação. Ele vem tomando atitudes na perspectiva de beneficiar esses setores [...] Nesse governo, ele [movimento ocupações] tá tendo [expressiva força política], né, principalmente as Brigadas e o MLB, tem aquele da ocupação Pátria Livre [...] eles tão realmente, digamos, trazendo um novo fôlego, porque os movimentos dos Sem Casa, acabaram funcionando muito em função da cobrança do atendimento daquele passivo da OPH e até hoje eles estão entorno disso. Então os movimentos de ocupação vieram com um fôlego maior com um abrangência de bandeiras maiores [...]”⁸⁹

Outro ponto interessante a ser destacado é a relação entre os movimentos mais antigos, que lutaram para ampliar as instituições participativas na política habitacional e os novos movimentos de ocupações. Parece haver um conflito entre os ideais, e os repertórios de ação coletiva ou formas de atuação. Conforme uma entrevistada, integrante do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN):

“Então, o que aconteceu? O compromisso que o movimento fez na época, lá em 96, foi de não fazer ocupação desordenada na cidade mais, né, construir uma política com qualidade pras famílias de baixa renda; e aí essa política não deu conta de fazer o atendimento das famílias, e aí, desde 2010, a gente tem aí, estourando na cidade grandes ocupações novamente; grandes ocupações... e muitas... assim, quase que sistematicamente, uma atrás da outra. Mas “você” ainda tem um grupo imenso de lideranças de movimentos que se recusam a fazer ocupação; que exigem que a política que tá na lei seja

⁸⁹ Entrevista arquiteta-urbanista, ex-Urbel, em 22/11/2018.

implementada pelo município e que seja criado um instrumento de financiamento desta política de habitação. Porque a gente acredita que nas ocupações, quem realmente precisa... a gente acredita, não; a gente sabe, né... quem realmente precisa fica de fora, porque as pessoas não conseguem viver nessas áreas sem nenhuma infraestrutura, e aí elas vão pra lá, e abrem espaço pra outras pessoas com condições, que chega, constrói e até aluga pra essas pessoas que não tinham e que moravam lá a princípio...”⁹⁰

Com essas divergências entre os movimentos “antigos” e os “novos”, das ocupações, é possível que ocorra a disputa por espaços participativos⁹¹. O relato de um técnico da prefeitura entrevistado sugere que as pautas relacionadas às ocupações são raramente levadas ao Conselho:

“Como essas áreas [ocupações recentes], tradicionalmente, não eram tratadas no conselho, hoje eu vejo que as discussões da política, estão muito mais... o conselho enfatiza muito mais a questão da produção da moradia do que a questão da regularização... esses grupos não se empoderaram tanto. Ele existe, este assunto é trazido com questões pontuais, mas ele não é pautado na rotina do conselho. Hoje ele é um assunto tratado muito mais em comissões internas da prefeitura do que colocado [pelo CMH].”⁹²

Por outro lado, desde a ocupação Camilo Torres, as ocupações ao longo de 10 anos têm demonstrado uma grande capacidade de articulação e construção de redes de apoio envolvendo universidades, entidades profissionais e apoio jurídico, inclusive com o suporte importante das redes virtuais. Conforme Mayer (2018):

“A advocacia popular mineira, a gente... nos últimos anos tivemos grandes vitórias, importantes vitórias; precedentes importantes como foi o caso da ocupação Izidora, que gerou um precedente no Superior Tribunal de Justiça, a ocupação Dandara; várias ocupações conseguiram, mas em regra, o poder judiciário é extremamente conservador, do ponto de vista da aplicação da lei, né... isso é de se esperar... e muitas vezes são decisões, que são decisões questionáveis, decisões ilegais, né, porque não leva em conta - veja bem - quando um imóvel é ocupado, o proprietário entra com uma ação de reintegração de posse; então um dos pré-requisitos que a lei processual estabelece

⁹⁰ Entrevista, integrante do MNLM em 13/12/2018.

⁹¹ Essa condição ficou evidente durante a realização da 7ª Conferência Municipal de Habitação (2014). Em nota do Diário Oficial do Município daquele ano, a URBEL informa a suspensão da Conferência: “Todos os esforços empregados pela organização da Conferência para superar as divergências não tiveram êxito. A intolerância e o acirramento dos ânimos resultaram em agressões físicas entre lideranças do movimento e participantes, correrias e tumultos” (BELO HORIZONTE, 2014). O clima tenso ocorreu por conta da participação dos movimentos de ocupações urbanas na Conferência. Os moradores das ocupações questionavam os critérios para participar do CMH: “Ela [militante das ocupações] também criticou os critérios ABSURDOS e restritivos que exigem CNPJ e mais de 1 ano para ter direito a voto e candidatura ao Conselho Municipal de Habitação. O povo quer morar, o povo quer votar! O povo das ocupações não aceitará mais ser excluído do Conselho Municipal de Habitação de BH. Basta de exclusão das Ocupações urbanas! Ocupar, resistir e construir casas, comunidades e pessoas cidadãs e altruístas” (Ocupação Rosa Leão, 2014).

⁹² Entrevista com técnico PBH em 7/12/2018.

para que ele tenha a reintegração de posse deferida, é, ter o exercício de posse anterior; e muitas vezes o juiz nem observa esse quesito, se de fato naquele imóvel havia exercício de posse pelo proprietário, né, até porque, afinal é uma ‘REintegração’ de posse. O princípio da função social da propriedade, muitas vezes os juízes também ignoram [...]”

A questão das ocupações deixa evidente o dissenso na cidade, como aponta Morado Nascimento (2016) num contexto de economia financeirizada, em que a especulação imobiliária alcança novas possibilidades e estratégias de extração da mais-valia urbana/fundiária, as ocupações tornam-se um elemento que expõem as contradições das políticas públicas ao se associarem ao capital especulativo.

Os fatos apontados neste capítulo contribuem para a compreensão de que a participação institucionalizada teve um mérito na concepção de políticas e instrumentos de gestão pública inovadores, incluídos e mais condizentes com a realidade, notadamente nos anos 1990. Contudo, com a atuação estratégica de setores conservadores, pode-se notar um gradual esvaziamento ou desmonte das IPs a partir da década anterior, com repercussões nas políticas habitacionais e nas formas de mobilização, organização e ação coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA HABITACIONAL EM BH

O percurso analítico deste trabalho orientou-se a partir do argumento de que a participação social institucionalizada no âmbito da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, canalizando as agendas da sociedade civil organizada em contextos de governos que se orientam pela concepção de democratização da gestão pública pode ser relacionada a avanços e inovações de caráter incluyente e democratizante nas políticas habitacionais. Em contraponto, no caso de governos marcados pelo esvaziamento da participação por meio de instituições participativas, não se teriam avanços expressivos nas políticas. Mais além, o retraimento da participação institucionalizada e os baixos níveis de diálogo entre governo e sociedade civil podem favorecer mobilizações, organização de atores coletivos e resistências.

A perspectiva que norteou o trabalho ampara-se nas concepções de democracia participativa e deliberativa na linha de Santos e Avritzer (2002). Esses autores apontam para a ampliação da participação social como condição necessária, à democratização das relações políticas entre Estado e sociedade. Santos e Avritzer utilizam o conceito de “gramática social” para propor a necessidade de rupturas com instituições tradicionais para a constituição de novas formas democráticas. Para os autores, a conexão entre inovação social e inovação institucional constitui um elemento central na concepção de democracia de alta intensidade. Desse modo, as questões tematizadas por atores da sociedade civil e suas propostas endereçadas ao Estado, podem se constituir um elemento que irriga inovações institucionais.

No campo da teoria deliberativa tem se introduzido novas formulações, como a noção de sistema deliberativo, conforme Faria (2012), que se estrutura em espaços formais institucionalizados e espaços informais no âmbito da sociedade civil que se conectam. Destaca-se, ainda, a perspectiva “radical-democrática” de Fung e Cohen (2007) que enfatiza a democratização pela possibilidade de associação da prática participativa à deliberativa e pela complementaridade das práticas e deliberação-participativa e participação-deliberativa, respectivamente na sociedade e esfera pública, no primeiro eixo, e na possibilidade direta de intervenção dos cidadãos na formulação das políticas públicas, no segundo eixo. Neste caso, pode-se ressaltar o papel das instituições participativas, referidas por Avritzer (2008) como formas de incorporação da sociedade civil no processo deliberativo de políticas públicas.

No caso brasileiro, a partir do final dos anos 1970, com o declínio do regime autoritário, a sociedade civil se reorganiza. Os movimentos sociais e suas frentes têm sido uma das

principais forças atuantes na democratização do Estado e políticas públicas - incluindo os marcos das políticas urbanas no Brasil - desde sua incidência na CF-88. Grande parte dos avanços democratizantes nessas políticas no âmbito federal, como o Estatuto da Cidade e a lei que cria o Sistema Nacional de Habitação associam-se aos atores coletivos no campo da reforma urbana, que atuam no sentido de concretizar a função social da propriedade, o direito à moradia e à cidade e a gestão democrática das cidades. Ainda no âmbito das políticas federais, destacou-se já em 2003 a criação do Ministério das Cidades, Conferência e Conselho das Cidades, com a estruturação de políticas urbanas e programas, ao lado do impulso à criação de IPs nos outros níveis de governo.

Na esfera municipal, como se mostrou, nas eleições democráticas das primeiras administrações municipais progressistas, nos anos 1980, constituem bases para um modelo democrático-participativo de governo, mediante a criação de IPs, com destaque para o OP, então considerado como uma inovação institucional. A partir da CF-88, dos marcos das políticas federais e dos contextos locais ressalta-se a partir dos anos 1990 a multiplicação e pluralização de IPs no âmbito local, com impulso na década de 2000.

Nessa direção, como discutido, Melo (1997) aponta para dois modelos de governança local: democrático-participativo e neoliberal. No primeiro caso, destacou-se a ampliação da infraestrutura participativa e a formação de políticas e de seus instrumentos sob premissas de inclusão e de democratização. No segundo modelo, associado às premissas de eficiência e competitividade, que remetem ao empresarialismo de Harvey (1989), associado à orientação estratégica, grandes intervenções, parcerias público-privadas e financierização das políticas urbanas.

Belo Horizonte destaca-se por avanços nas políticas habitacionais desde meados os anos 1980, com a legislação do Profavela, precursora no país, formulada a partir de formas de participação social: das pressões de atores coletivos organizados e diálogos desses atores com o governo. O governo iniciado em 1993 constitui um marco, seja pela infraestrutura participativa ampla que cria e que tem relativa continuidade até a década atual, seja pelos avanços nas políticas, no caso das políticas urbanas e habitacionais antecipando instrumentos do Estatuto da Cidade. Em contraponto, destacam-se os governos no período 2009-2016 que podem ser associados ao modelo empresarialista.

Conforme se mostrou, no caso de Belo Horizonte, é possível observar uma variação no funcionamento das IPs da Política Municipal de Habitação ao longo dos diferentes períodos

de governos municipais, no sentido de redução da capacidade de canalizar as agendas dos movimentos populares por meio das formas de participação institucionalizada.

De modo geral, a análise realizada ressalta a complexidade da questão. Ressalta-se que não se procurou demonstrar uma relação causal estrita entre tipo de governo - participação social e avanços institucionais nas políticas habitacionais, mas tão somente compreender, no caso específico de Belo Horizonte, as particularidades com que se deu a participação social e sua possível influência e desdobramentos na construção da política habitacional no município.

Com base no pressuposto de que o problema habitacional por sua natureza multidimensional necessita de uma ação diversificada para o adequado enfrentamento da problemática, definiram-se quatro eixos de análise - estrutura das políticas, instituições participativas, diversificação das políticas, alcances e avanços.

Como posto, a experiência da gestão da Frente BH Popular, pode ser entendida como um marco divisor na orientação da política de habitação em Belo Horizonte. No período anterior a 1993, mesmo com um certo avanço na metodologia de intervenção nas favelas, a participação social era limitada, não se destacando pelo compromisso de se constituir uma gestão democrática. Posterior à gestão da “Frente” - aqui considerada de 1993 a 2000 - tem-se um momento de continuidades e discontinuidades e transição (gestão 2001-2008) para um período, identificado como de ascensão de premissas e instrumentos empresarialistas na gestão municipal (gestão 2009-2016).

A partir do que foi mobilizado neste trabalho é possível caracterizar o período da gestão Frente BH Popular como um momento em que surgiram importantes inovações sociais e a busca pela ampliação da participação na formulação da política habitacional. Nesse contexto, foram criadas e postas em funcionamento diferentes IPs, como Conselho Municipal de Habitação (CMH), Conferência Municipal de Habitação, Orçamento Participativo da Habitação (OPH), ao lado de outros espaços informais como os Fóruns dos Sem Casa, os Núcleos dos Sem Casa e as associações de moradores, Navarro (2007) considera esse conjunto de IPs e espaços como um sistema deliberativo da política habitacional de Belo Horizonte.

Essa constatação permite apontar a conformação do que Fung e Cohen (2007) chamam de estratégias da radical democracia. Em nível de participação indireta (deliberação participativa), enquadram-se os movimentos populares, associações, Núcleos dos Sem-Casa,

Fóruns dos Sem Casa, instâncias de participação da sociedade civil. Na participação direta (participação deliberativa) as IPs mais expressivas parecem o OPH e o CMH.

Destaca-se que no referido período houve o aperfeiçoamento de instrumentos importantes de gestão urbana o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 1996, bem como foi estruturada a própria Política Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação.

A participação institucionalizada pode ser apontada como uma marca da gestão pelo esforço em se criar mecanismos legais e institucionais. A capacidade de diálogo da gestão Frente BH Popular minimizou os protestos conforme os entrevistados relatam. Outro repertório de interação entre prefeitura e os movimentos sociais foi a ocupação de cargos na burocracia, o que tem sido apontado como um dos fatores geradores do desgaste da relação desses com a prefeitura, ao final da gestão.

De forma geral, algumas características do período da Frente BH Popular permitem enquadrá-lo nos princípios da governança participativa empoderada de Fung e Wright (2003). Inicialmente, o desenho do Sistema Municipal de Habitação é voltado para uma maior influência do CMH nas decisões. No primeiro ano de funcionamento, o Conselho já aprova a Política Municipal de Habitação, com destaque para a definição das formas de intervenção e enfrentamento da problemática habitacional. Como foi mostrado, esses eixos de atuação se organizam em dois - um voltado para atacar o déficit qualitativo, em assentamentos existentes e outro para novos assentamentos, o déficit quantitativo. Essa estrutura deu origem a uma boa variedade de programas - alguns se destacando nacionalmente, como os programas de intervenção em áreas de risco.

O caso da autogestão na política habitacional de Belo Horizonte pode ser um indicativo de importância dos movimentos na definição das políticas. Como se mostrou, havia muita resistência entre os técnicos da prefeitura em admitir o desenvolvimento do programa de autogestão, mas a luta dos movimentos persistiu e o programa foi colocado em prática.

O período seguinte da gestão Pimentel à frente da prefeitura de Belo Horizonte pode ser classificado como um momento de continuidades e descontinuidades de duas lógicas distintas de governança urbana. Chama a atenção que a referida gestão coincide com um momento de avanços no cenário nacional - aprovação do Estatuto da Cidade, criação do MCidades, dentre outros.

O período marca-se pelo esforço de reformar o sistema de habitação, com as mudanças indicadas. Outra característica desse período é o desgaste entre movimentos populares dos sem casa e a prefeitura. O principal programa habitacional nesse período será o Vila Viva com foco em urbanização de favelas, programa muito criticado pelos movimentos sociais.

As mudanças realizadas na estrutura da Política Municipal de Habitação afetaram a capacidade de o CMH incidir mais diretamente na política, implicando em desentendimentos entre movimentos e prefeitura. Embora as IPs constituídas anteriormente vigorem na gestão Pimentel, na prática tem-se um esgotamento das forças que protagonizaram a construção desses espaços, apontando para uma redução da capacidade de articulação dos movimentos populares que participaram da construção do paradigma participativo da Frente BH Popular. Assim, pode-se considerar que ocorreu o início de desarticulação do sistema deliberativo constituído anteriormente.

Durante a gestão Pimentel algumas ocupações urbanas começam a ocorrer em prédios da cidade. Esse momento pode ser entendido também pela formação de um novo tecido sociopolítico que questiona a incapacidade da política em romper com o padrão de exclusão da lógica de produção do espaço. Contudo, essa lógica se aprofundará na gestão seguinte do prefeito Márcio Lacerda.

Para análise desse período recorre-se às formulações de Harvey (1996; 2001) sobre empresariamento urbano, um paradigma de governança neoliberal que marca uma nova dinâmica na relação entre Estado e capital, afirmando a apropriação do espaço urbano como uma estratégia eficaz de acumulação de capital. A gestão Lacerda se enquadra nesse paradigma em função da orientação prioritária que deu a investimentos de infraestrutura urbana, principalmente no setor de transportes. Outra característica da gestão Lacerda foi a fraca atuação no campo habitacional. Lacerda priorizou a adesão ao programa MCMV e o Vila Viva, com recursos federais.

O desenho do Sistema Municipal de Habitação foi alterado para incorporar a Secretaria Municipal de Obras como gestora do Fundo de Habitação, deixando mais ainda o CMH como uma instância sem grande importância na definição da política habitacional. Nessa direção, outra característica apontada no trabalho refere-se ao relativo desmonte e esvaziamento das IPs, notadamente o OP, além da postura pouco dialógica do governo em um contexto de conflitos marcantes.

Contudo, é nesse período que se observa a retomada das ocupações como alternativa à demanda por moradia e como forma de protesto. A conduta repressiva do governo parece ter resultado no fortalecimento dos movimentos, se considerarmos o volume de ocupações durante o mandato dele. Dessa forma, destaca-se a perda de capacidade de diálogo, com as formas de interação sendo reduzidas ao protesto e ação direta, que constituem formas de participação social não institucionalizada.

A lógica das ocupações consiste em expor o conflito por trás da questão habitacional. Em vez de optarem apenas pela tática de cooperação com partidos políticos e atuarem na construção de instrumentos institucionais que garantam seus objetivos, os movimentos recentes utilizam os mecanismos normativos existentes para legitimar sua luta - sempre mencionando o Estatuto da Cidade e a CF-88. Os embates em grande parte dos casos são resolvidos por meio de judicialização, o que levou o governo do estado de Minas Gerais implementar em 2013 mesas de diálogo para resolver os impasses fundiários.

A gestão atual, iniciada em 2017, segue uma linha diferente. Ao mesmo tempo em que se mantém a mesma estrutura administrativa da política habitacional do período anterior, o prefeito Kalil abre-se ao diálogo, pessoal, com os movimentos de ocupações; o que denuncia um certo personalismo na conduta do prefeito. No entanto, nas últimas ações da prefeitura nas ocupações visando à urbanização desses assentamentos, percebe-se uma autonomia técnica na definição sobre como a administração municipal deverá atuar. Sobre o período recente, contudo, pouco pode-se concluir, constituindo um capítulo em aberto.

Por fim, tendo em vista o objetivo deste trabalho de analisar a trajetória da participação social institucionalizada na política habitacional de Belo Horizonte ao longo da sucessão de governos municipais, percebe-se que muitas inovações observadas na política habitacional da prefeitura foram possíveis através da abertura institucional durante a Frente BH Popular. Por outro lado, a medida que a gestão torna-se mais fechada, aderindo a ideais neoliberais que preconizam a redução do Estado e uma suposta eficiência na gestão urbana, as políticas com caráter democrático e participativo foram se esvaziando. Pode-se ainda especular sobre as ocupações urbanas organizadas recentemente em Belo Horizonte: estas seriam uma recusa ao projeto neoliberal de cidade-empresa e uma retomada aos princípios da reforma urbana e do direito à cidade?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Eds.). . **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. Londres/Nova York: Verso, 2003. p. 200–207.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **DADOS: Revista de Ciência Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

ABRUCIO, F. L. . A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ALFONSIN, B.. **O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil**: Reforma urbana e gestão democrática. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003.

ALMEIDA, R. M.. Os (des)caminhos da gestão democrática da cidade nas operações urbanas consorciadas: o caso belorizontino. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1022-1045, jul. 2017.

AMORE, C. S. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Eds.). . **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11–27.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (EDS.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; IPPUR/UFRJ, 2015.

ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Rj: Vozes, 2002.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–

64, 2008.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205–221, 2010.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. DE L. D. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002.

AZEVEDO, S. DE; ANDRADE, L. A. G. DE. **Habitação e poder: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Políticas Sociais, 2011.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? **IPEA - Texto Para Discussão**, n. 2116, p. 40, 2015.

BEDÊ, M. M. C. **Trajétória da formulação e implementação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular (1993-1996)**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BELO HORIZONTE. LEI N. 6508 de 12 de janeiro de 1994.

BELO HORIZONTE. LEI N. 7165 de 27 de agosto de 1996.

BELO HORIZONTE. LEI N. 7166 de 27 de agosto de 1996.

BELO HORIZONTE. **Estudos Urbanos Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2008.

BELO HORIZONTE. **Nota sobre a 7ª conferência municipal de habitação**. Diário Oficial do Município, 31 de julho de 2014, Ano XX - Edição 4609.

BELO HORIZONTE. **Plano Estratégico BH2030 - BH no rumo certo**. 2016. Disponível online <https://www.marciolacerda.com.br/wp-content/uploads/plano-bh2030/PB-0023-15H-RELATORIO-BH2030_23x31cm_26-04_AFS.pdf>. Acesso em mar/2019.

BENHABIB, S. **Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática**. In: A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais. Ângela Cristina Salgueiro Marques [organização e tradução]. Belo Horizonte: Autêntica Editora, p.109-142, 2009.

BEHN, R. O Novo Paradigma de Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 5–45, 1998.

BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BITTENCOURT, R. R. **Cidadania autoconstruída: o ciclo de lutas sociais das ocupações urbanas na RMBH (2006-2015)**. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

BITTENCOURT, R. R.; MORADO NASCIMENTO, D.; GOULART, F. F. **Ocupações urbanas na região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PRAXIS, 2016.

BIZZOTTO, L. M. **#ResisteIzidora: controvérsias do movimento de resistência das Ocupações da Izidora e apontamentos para a justiça urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Â. C. S. (Ed.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 31–84.

BOIS, M. C. M. S. **Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da Política Municipal de Habitação**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, 2009.

BOULOS, G. A Izidora resiste. **Folha de S. Paulo**, 25 jun. 2015.

BRASIL DAS GERAIS. Entrevista Joviano Mayer. Programa Brasil das Gerais. Rede Minas (2018). Disponível em; <<https://youtu.be/qgjBaGy2e9M>>. Acesso: fev/2019.

BRASIL DE FATO. **O PT e os Movimentos Sociais em Minas Gerais**. Entrevista Frei Gilvander Moreira. 2012. Disponível em <<https://www.revistaforum.com.br/o-pt-e-os-movimentos-sociais-em-minas-gerais/>>. Acesso em fev/2019.

BRASIL, F. DE P. D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos

90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, p. 35–51, 2004.

BRASIL, F. DE P. D.. **Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras**. Anais XII Congresso Brasileiro De Sociologia. Belo Horizonte, 2005.

BRASIL, F. DE P. D. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. **Revista Observatório do Milênio**, v. 2, n. 1, 2009.

BRASIL, F. DE P. D. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

BRASIL, F. DE P. D. et al. Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente. **Economia Global e Gestão**, v. 17, n. 1, p. 117–134, 2012.

BRASIL, F. DE P. D.; CARNEIRO, R. Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?. **Cadernos Gestão Pública E Cidadania**, p. 11-41. V.5; n.55, 2009.

BRASIL, F. DE P.D.. et al. **Cidade, movimentos sociais e reforma urbana: uma análise das ações coletivas em Belo Horizonte no século XXI**. Anais do XXXI Congresso ALAS - Grupo 2, “*ciudades em nuevo milenio*” - Uruguay 2017.

BRIGADAS POPULARES. **Nasce a Ocupação Vicentão no Coração de Belo Horizonte**. 2018. Disponível em <<https://brigadaspopulares.org.br/nasce-a-ocupacao-vicentao-no-coracao-de-belo-horizonte/>>. Acesso em mar/2019.

CALDEIRA, T. P. D. R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 47, p. 155–176, 1997.

CANETTIERI, T. Ocupações, remoções e luta no espaço urbano: a questão da moradia. **E-Metropolis**, v. 5, n. 17, p. 22–29, 2014.

CANETTIERI, T. O debate sobre as ocupações urbanas revisitado: Entre o vício (da virtude) e a virtude (do vício), a contradição. **E-Metropolis**, v. 29, n. 2012, p. 32–39, 2017.

CARDOSO, A. L. (ED.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; IPPUR/UFRJ, 2013.

CONTI, A. A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas

décadas de 1980 e 1990 e o “Plano Global Específico”. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 11, n. 12, p. 189–216, 2004.

COSTA, M. A. (ED.). **O estatuto da cidade e a Habitat III: um balanço de 15 anos da política urbana no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016.

CYMBALISTA, R. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Polis, 2000.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-303.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

DAHL, R. A. **Who governs?: Democracy and power in an American city**. Yale University Press, 2005.

DOIMO, A. M.. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DOWBOR, L. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base. In: BALBIM, R. (Ed.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016. p. 25–53.

DRAGO, F. **Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

FARIA, C. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. **Lua Nova**, n. 87, p. 63–81, 2012.

FELLET, J. **Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

FERNANDES, E. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (Ed.). **Direito urbanístico**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 133–167.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e

lições. **Oculum Ensaio**s, n. 6, p. 48–57, 2006.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, n. 49, p. 177–187, 2010.

FERREIRA, R. F. C. F. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado**. [s.l.] UFRJ, 2014.

FNUR. **Fórum Nacional de Reforma Urbana**. Disponível online: <<http://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>>. Acessado em fev de 2019.

FREITAS, L. F. V. DE. **Do Profavela à Izidora: a luta pelo direito à cidade em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. **Política e Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 221–237, 2007.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Thinking about Empowered Participatory Governance. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Eds.). . **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. Londres/Nova York: Verso, 2003. p. 3–44.

GUTMAN, A.; THOMPSON, D. O que significa a democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n.1, 2007.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action: reason and rationalization of society**. Boston: Beacon Press, v.1, 1984.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action: lifeworld and system – a critique of functionalist reason**. Boston: Beacon Press, v.2, 1987.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre factilidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, D. De gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, v. 16, n. 39, p. 48–64, 1996.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança**

cultural. 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73–89, 2012.

HENDRIKS, C. M.; CARSON, L. Can the market help the forum? Negotiating the commercialisation of deliberative democracy. **Policy Sciences**, v. 41, n. 4, p. 293-313, 2008.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

HOBBSBAWM, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **IPEA - Texto Para Discussão**, n. 1853, p. 58, 2013.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIBÂNIO, C. DE A. O fim das favelas? Planejamento, participação e remoção de famílias em Belo Horizonte. **Cadernos MetrÓpole**, v. 18, n. 37, p. 765–784, dez. 2016.

LIMA RODRIGUES, G. DE A. B. **O caso Izidora: as ocupações urbanas e a reprodução do espaço em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

MAIA, P. I.; BRASIL, F. DE P. D.. **Produção social da habitação e as novas ocupações urbanas em Belo Horizonte**. Anais do EnANPAD 2018 - Curitiba, 2018.

MALLMANN, M. I. **Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

MARICATO, E. **MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Rj: Vozes, 2001.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Eds.). . **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Rj: Vozes, 2002. p. 121–192.

MARICATO, E. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2006. p. 211–220.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARQUES, Â. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Â. C. S. (Ed.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 11–28.

MELO, M. A.. **Crise federativa, guerra fiscal e hobbessianismo municipal**: efeitos perversos da descentralização? São Paulo em Perspectiva, v. 10, nº 3, p. 11-20, jul./set.1996.

MELO, M. A.. As reformas constitucionais e a previdência social. In: DINIZ, E. *et al.* (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB/ENAP, 1997.

MELO, I. D. DE O. Vila Viva: desentendimentos. **PISEAGRAMA**, n. 4, p. 14, 2011.

MILL, J. S. **On liberty**. 1859.

MILL, J. S.. **Considerações sobre um governo representativo**. Brasília: UNB, 1981.

MORADO NASCIMENTO, D. A cidade-negócio e o programa Minha Casa Minha Vida no contexto da Copa 2014. In: OLIVEIRA JR, H. R. DE; FREITAS, D. M. DE; TONUCCI FILHO, J. B. M. (Eds.). **Belo Horizonte: os impactos da Copa do Mundo 2014**. Belo Horizonte: Del Rey; Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 97–119.

MORADO NASCIMENTO, D. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, n. 35, p. 145–164, 2016.

MOTTA, F.. **Lacerda faz balanço de conquistas e frustrações nos oito anos à frente da PBH**. Hoje em Dia, 2016. Disponível em <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/lacerda-faz-balan%C3%A7o-de-conquistas-e-frustra%C3%A7%C3%B5es-nos-oito-anos-%C3%A0-frente-da-pbh-1.435728>> Acesso em fev/2019.

MOTTA, L. D. **Sufrimento, responsabilização e despejo: uma análise dos processos decorrentes das mudanças de moradia no âmbito do Programa Vila Viva - Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

NAVARRO, R. G. Democratização da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada. In: CARDOSO, A. L. (Ed.). **Habitação**

social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.

Porto Alegre: Série Coleção Habitare; ANTAC, 2007. p. 480–513.

OLIVEIRA, F. DE. O vício da virtude: Autoconstrução e acumulação capitalista. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 74, p. 67–85, 2006.

OLIVEIRA, W. **Reconhecimentos das ocupações da Izidora, em BH (MG), é fruto da pressão dos moradores.** Brasil de Fato, 2018. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2018/04/24/reconhecimento-das-ocupacoes-da-izidora-em-bh-mg-e-fruto-da-pressao-dos-moradores/> > Acesso em nov/2018.

OCUPAÇÃO ROSA LEÃO. **Povo das Ocupações Urbanas sacodem a 7ª Conferência Municipal de Habitação de Belo Horizonte.** 2014. Disponível em: <http://ocupacaorosaleao.blogspot.com/2014/06/povo-das-ocupacoes-urbanas-sacodem-7.html>>. Acesso: mar/2019.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1992.

PATEMAN, C. **Participatory Democracy Revisited.** Perspectives On Politics, [s.l.], v. 10, n. 01, p.7-19, mar. 2012. Cambridge University Press (CUP).

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

RAMOS, D. A. DE. Participação popular e política habitacional em Belo Horizonte/MG. **Latitude**, v. 9, n. 1, p. 29–54, 2015.

RENA, N.; MAYER, J.; CANETTIERI, T. **Metrópole biopolítica, urbanismo neoliberal e ocupações enquanto resistências biopotentes.**(s/d) Disponível em: <http://blog.indisciplinar.com>>. Acesso em fev.2019.

RIBEIRO, L. C. DE Q.; CARDOSO, A. L.. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. DE Q.; PECHMAN, R. (Org.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-80.

RIBEIRO, F. DE P.. **Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000).** Belo Horizonte,

Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2001.

ROLNIK, R. **10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31–50, 2009.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROUSSEAU, J.J.. **The social contract.** 1762.

SANTOS, B. DE S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. DE S. (Ed.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39–84.

SANTOS, C. H. M. DOS. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. **IPEA - Texto Para Discussão**, n. 654, p. 32, 1999.

SANTOS JUNIOR, O. A. DOS; MONTANDON, D. T. (EDS.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy.** New York, 1942.

SOMARRIBA, M. DAS M.; VALADARES, M. G.; AFONSO, M. R. **Lutas urbanas em Belo Horizonte.** Petrópolis/Belo Horizonte: Editora Vozes/Fundação João Pinheiro, 1984.

SOMARRIBA, M. Movimento reivindicatório urbano e política em Belo Horizonte. In: **Belo Horizonte: Poder, Política e Movimentos Sociais.** NEVES, M. de A.; DULCI, O. (coordenadores). Belo Horizonte: Editora C/Arte (1ª edição), pp.55-73, 1996.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JUNIOR, J. C. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. **IPEA - Texto Para Discussão**, n. 2122, 2015.

TARROW, S. **Poder em Movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político.**

Petrópolis: Vozes, 2009.

TILLY, C. **Contentious Performances**. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; SCOTTI, M. C. A.; LEÃO DA MOTTA, E. M. P. Copa do Mundo 2014, Belo Horizonte: impactos socioeconômicos e neoliberalismo urbano. In: OLIVEIRA JUNIOR, H. R. DE; FREITAS, D. M. DE; TONUCCI FILHO, J. B. M. (Eds.). . **Belo Horizonte: os impactos da Copa do Mundo 2014**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 1–32.

URBEL. CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. RESOLUÇÃO N. II de 1º de dezembro de 1994. CADERNO DE RESOLUÇÕES 2017/2019.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Eds.). . **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Rj: Vozes, 2002. p. 75–103.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima, 1999. p. 237–247.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: [s.n.].

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Eds.). . **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 169–243.

WARREN, M. **What does participation means today?** Political Theory, vol 30, n.5, 2002.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1999.

ANEXO I - RELAÇÃO DE ENTREVISTAS

1. Gilson Reis - Vereador em Belo Horizonte, atuante militante de causas urbano-ambientais desde 1970. Entrevista realizada em 21 de novembro de 2018.
2. Mônica Cadaval Bedê - Arquiteta-urbanista, ex-Urbel e autora de dissertação de mestrado sobre a política habitacional no período da Frente BH-Popular. Entrevista realizada em 22 de novembro de 2018.
3. Técnico (1) da Prefeitura de Belo Horizonte - O entrevistado solicitou que não fosse identificado. Entrevista realizada em 07 de dezembro de 2018.
4. Técnico (2) da Prefeitura de Belo Horizonte - O entrevistado solicitou que não fosse identificado. Entrevista realizada em 07 de dezembro de 2018.
5. Ednéia de Souza - representante do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), Ex-Conselheira Municipal de Habitação, Ex-CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), Moradora da cidade informal. Entrevista realizada em 13 de dezembro de 2018.