

# Movimentos sociais (populares), Conselho Municipal e órgão gestor na definição e implementação da política habitacional em Belo Horizonte – década de 1990

*Renato Godinho Navarro  
Maria Helena de Lacerda Godinho*

## **Resumo**

O trabalho tem como núcleo de reflexão a criação de instrumentos municipais democráticos de deliberação e controle social das políticas urbanas – como conselhos e fóruns de orçamento participativo – e a democratização do processo de elaboração dos planos diretores em algumas administrações municipais na década de 1990.

**Palavras-chave:** Belo Horizonte; democratização; desigualdades sociais; política habitacional; conselhos municipais.

## **Abstract**

*The central nucleus of reflection of the present work is the creation of democratic municipal instruments for deliberation and social control of urban policies - such as councils and forums for the definition of budgets – and the democratization of the elaboration process of the Directing Plans in some municipal administrations in the 1990s.*

**Key-words:** *Belo Horizonte; democratization; social inequalities; housing policy; municipal councils.*

## Apresentação

A criação de instrumentos municipais democráticos de deliberação e controle social das políticas urbanas – como conselhos e fóruns de orçamento participativo – e a democratização do processo de elaboração dos planos diretores em algumas administrações municipais na década de 1990 significaram importantes alterações no modelo até então vigente de governança urbana no Brasil. Várias pesquisas e trabalhos importantes têm descrito e analisado as várias estruturas e os diversos modos de funcionamento dessas arenas decisórias.

O presente trabalho<sup>1</sup> insere-se nesse contexto e tem como núcleo de reflexão a seguinte indagação referenciada a uma política urbana setorial, a saber, a política habitacional:

Em que medida a participação dos movimentos sociais como protagonistas efetivos nos conselhos e na elaboração do orçamento e em outras arenas decisórias municipais tem potencial para produzir políticas de habitação anti-segregativas e capazes de reduzir as enormes desigualdades e socioespaciais nas cidades brasileiras?

Trata-se de um estudo inicial, exploratório, sobre a experiência de Belo Horizonte na década de 1990, através do qual buscamos respostas para três questões específicas:

1. Que papéis tiveram os movimentos sociais populares organizados na definição da referida política?
2. Qual o grau de efetividade da participação dos representantes das entidades populares no Conselho Municipal de Habitação (CMH), considerando que a "sagrada aliança"<sup>2</sup> teve assento garantido e reconhecidamente tem tido grande "poder de fogo", mesmo estando temporariamente fora do executivo municipal?
3. Como se desenvolveram as relações entre as entidades populares e o órgão gestor da política habitacional, a Urbel no âmbito do CMH? Com que resultados?

## Possibilidades e limites da ação coletiva por uma cidade justa e democrática

Que possibilidades e limites se colocam para aquelas forças que no processo político da governança urbana defendem um projeto participativo, cooperativo, concertado e negociado de cidade em bases democráticas e socialmente justas?

Partimos do pressuposto: nas cidades das regiões metropolitanas do Brasil coexistem, paradoxalmente, condições extremamente favoráveis e enormes possibilidades, por um lado, e, por outro, enormes obstáculos e constrangimentos para uma governança urbana fundada em um projeto de cidade balizado no ideário de uma cidade justa

e democrática. Somente estudos de caso, através de uma análise fina, podem permitir avanços analíticos que apontem para um dimensionamento mais objetivo do grau ou peso das *possibilidades*, em comparação com o grau ou peso dos *limites*.

Provavelmente, tal tipo de projeto só terá chance de viabilização plena e permanência no tempo se existirem condições estruturais e conjunturais em nível *nacional* que permitam que forças sociais e políticas comprometidas com o ideário de uma cidade justa e democrática detenham hegemonia do processo político e social.

Nesse caso, as forças do poder comunitário local, no processo de governança urbana, teriam condições de impor (através da luta política e simbólica) políticas urbanas viáveis, justas, igualitárias e democráticas àqueles setores ou grupos sociais minoritários que, historicamente, têm se apropriado da cidade como fonte permanente e crescente de lucros e de concentração de riqueza.

Ribeiro (1998) faz a seguinte indagação:

Será efetivamente possível construir um projeto de cidade governada por acordos e pactos negociados com todas as forças presentes nas metrópoles, quando elas estão sendo submetidas a processos econômicos, sociais e espaciais que as dividem e segmentam?

Com acréscimos e algumas especificações, podemos perguntar: será efetivamente possível construir, nas sociedades atuais, um projeto de cidade democrática e socialmente justa<sup>3</sup> governada por acordos/pactos entre todas as forças presentes e debatidos/negociados em canais ou fóruns institucionalizados definidores de políticas urbanas de ampla e representativa participação (governança urbana) quando ela – a cidade – e a metrópole na qual está inserida estão submetidas a sistemas e processos políticos, econômicos, sociais e simbólicos que, no geral, mantêm (muitas vezes reforçam) as desigualdades socioespaciais?

A perspectiva de análise da governança urbana adotada inclui várias noções (disputa, conflito, negociação, cooperação, cooptação, etc.) e propõe que seja considerada, no interior do Estado, a interação de múltiplas forças e interesses contraditórios, entre os quais se destacam: forças e interesses econômicos, políticos e culturais do capital, das classes médias e das classes trabalhadoras (ou classes populares). Forças que, em última análise e seguindo o pensamento de Polanyi, podem ser correlacionadas aos três princípios constitutivos da sociedade: o princípio da Comunidade, do Mercado e do Estado. Ou, então, forças que na sociedade podem ser reduzidas a duas dimensões: Sociedade Civil e Sociedade Política (Estado). Trata-se, enfim, de estudar o movimento dialético de relacionamento entre as sociedades humanas e suas formas de governo (ontologicamente falando) e, na era moderna, entre a sociedade civil, o Estado e os governos.

Na sociedade civil identificamos, de um lado, as forças e os interesses econômicos e/ou políticos dos detentores de capital (ou atores/agentes hegemônicos do *mercado*, segundo Polanyi) e, de outro lado, aquelas forças e interesses ligados ao trabalho (ou à *comunidade*, segundo Polanyi),<sup>4</sup> fundamentalmente as classes *populares* e classes *médias*.

Em um primeiro movimento analítico, é possível identificar a ação histórica, entre outras, de duas forças e interesses contraditórios no poder local municipal: uma vinculada à perspectiva da acumulação urbana e outra associada à perspectiva da reforma urbana.

A primeira refere-se ao grupo específico do capital, cujas ações econômica, política e discursiva (simbólica) nas grandes cidades configuram-se como um poder corporativo (ou neocorporativo) da acumulação urbana, que, segundo uma linha de pensamento presente na literatura nacional e internacional, dispõe de condições para exercer, via Estado e suas políticas urbanas, um poder segregativo (em outras palavras, poder de gerar e manter *desigualdades socioespaciais*), o que, por sua vez, constitui uma das condições de sua própria reprodução. O esquema abaixo é ilustrativo:

PODER CORPORATIVO DA ACUMULAÇÃO URBANA (PODER SEGREGATIVO) ⇒ ESTADO ⇒ POLÍTICAS URBANAS ⇒ REPRODUÇÃO DO PODER CORPORATIVO E DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Uma outra força refere-se a interesses, aspirações e utopias da comunidade: nesse caso, basicamente, forças no âmbito das classes trabalhadoras e de segmentos das classes médias – que, contrapondo-se à ação e ao projeto do poder corporativo ou neocorporativo da acumulação urbana, têm lutado e se organizado em torno de um projeto alternativo de cidade fundado na democracia e justiça social, na cooperação e solidariedade. No Brasil, segundo Santos Jr. (1995, p. 133), essas forças estão organizadas ou articuladas em torno do movimento pela reforma urbana. Os *sujeitos* desse movimento de reforma urbana são, em sentido amplo, "as administrações populares, técnicos politizados, intelectuais engajados e os diversos movimentos sociais organizados (...)".

Delineamos, assim, o universo temático de nosso trabalho: a análise do papel desempenhado pelos movimentos sociais organizados no movimento pela reforma urbana e, em particular, a análise dos movimentos e entidades populares: a) em sua relação com os órgãos gestores das políticas urbanas setoriais; b) e sua participação no âmbito de formatos inovadores de governança urbana ou formatos institucionais inovadores que, recentemente regulamentados, possibilitam um espaço político ampliado de debate e deliberação, com a participação de amplos e representativos setores da sociedade civil (os conselhos e conferências municipais, o orçamento participativo etc.).

Optando, do ponto de vista metodológico, pelo estudo de caso e fazendo os cortes analíticos necessários, acabamos por definir o objeto de nosso trabalho: a luta dos movimentos sociais populares organizados de Belo Horizonte por uma política municipal de habitação fundada nos princípios de uma cidade justa, solidária e democrática, e, portanto, no âmbito do movimento pela reforma urbana.

Decidimos por circunscrever nosso estudo à ação dos referidos movimentos e entidade populares e suas inter-relações com o órgão gestor do poder público municipal, a

saber, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – Urbel, no Conselho Municipal de Habitação, no período mais recente, ou seja, década de 1990.

Nosso trabalho procura contribuir com subsídios para a resposta à seguinte pergunta central e mais geral: na ação e na trajetória recente das forças e atores do poder local em Belo Horizonte sintonizadas com o ideário da reforma urbana (e, portanto, com o projeto de uma cidade justa, solidária e democrática), que possibilidades e limites se colocam diante da ação econômica e política da "sagrada aliança" e, nela, do poder corporativo ou neocorporativo – também poder segregativo – que, nas referidas cidades, está associado à acumulação (capitalista) urbana?

## A política municipal de habitação em Belo Horizonte

### Um breve histórico da política nas décadas de 1970 e 1980

Após a política de desfavelamento – em muitos casos de forma violenta e repressiva – da Chisbel – Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte, uma mudança da maior importância ocorreu (ao nosso ver, como resposta à pressão reivindicatória e política dos movimentos organizados dos favelados): através da Lei 3.532/83, o Legislativo autorizou o Executivo municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela, definindo a inserção legal dos assentamentos favelados no zoneamento municipal através do então denominado Setor Especial 4 (SE-4).

Nesses setores, o governo municipal deve desenvolver um tipo de urbanização específica (...) e deverá observar, tanto quanto possível, as características da ocupação espontânea. Em outras palavras, o uso e a ocupação do solo (...) serão apreciados e aprovados de acordo com a tipicidade da ocupação (Lei 3.532/83, Art. 2.º)

No que se refere ao parcelamento do solo nos SE-4, o Decreto 4762/84 faz o seguinte detalhamento: será feito a título de urbanização específica de interesse social (destaque nosso), excluindo-se a aplicação das normas gerais do município sempre que elas conflitarem com a tipicidade local e com o conteúdo do programa. Não é permitido o parcelamento (o que significa o reassentamento das famílias) nos terrenos considerados como *non aedificandi* (com declividade igualou superior a 47%, terrenos alagadiços, sujeitos a inundações ou onde as condições geológicas não aconselham a edificação).

Ainda na administração Hélio Garcia e com base na lei referida, é editado o Decreto 4.762/84 – que cria o Profavela – reiterando as condições e normas acima.

Na administração seguinte (Ruy Lage), a Lei 3.995/85 – que introduz dispositivos na Lei 3.532/83 e cria o Profavela – reafirma e complementa (em questões secundárias) as condições e normas acima.

Em 1983, a administração Hélio Garcia lançou o "Plano Municipal de Habitação Popular", com o seguinte objetivo: "pretende atender, prioritariamente, às famílias com renda mensal abaixo de três salários mínimos que habitam as favelas e áreas periféricas da cidade de Belo Horizonte".

Apesar dos evidentes avanços em termos de política municipal de habitação, a legislação e a política referidas foram construídas de cima para baixo e a partir de uma ação praticamente restrita ao setor governamental e técnico. Além disso, não foram suficientemente abrangentes (ênfatisam de forma exagerada – quase exclusiva – a regularização urbanística e jurídica das favelas) nem levaram em consideração a necessidade e a importância da construção de um sistema integrado, aberto e democrático de gestão em nível municipal, ficando o desdobramento das ações sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) em articulação, principalmente, com a SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano) e a SMOC (Secretaria Municipal de Obras Cívicas).

### **Movimentos sociais populares e política municipal de habitação em Belo Horizonte, na década de 1990**

O que ocorreu de mais importante quanto à política habitacional de corte municipal em Belo Horizonte, na década de 1990, pode ser resumido em quatro "atos": 1) em 1993/94, a estruturação do Sistema Municipal de Habitação (SMH) partindo da já existente Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – Urbel, acrescentando-se o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH) com caráter deliberativo e composição paritária; 2) o funcionamento regular desse Conselho até 1996, com deliberações importantes, entre as quais destaca-se a Resolução II "Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte"; 3) a instituição e o funcionamento do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), em 1995; 4) a realização e os resultados da 1ª Conferência Municipal de Habitação de Belo Horizonte.

Pretendemos, inicialmente, tecer alguns comentários relativos à participação dos movimentos populares organizados no OP e no OPH e na Primeira Conferência. Posteriormente analisaremos com um destaque especial a participação no Conselho Municipal de Habitação e suas inter-relações com os demais atores, em particular com a Urbel.

### **Movimentos populares organizados e orçamento participativo da habitação**

O Fórum de Habitação do Orçamento Participativo, instituído em 1995, tem como objetivos: 1) estabelecer critérios de prioridade para atendimento às necessidades dos

núcleos do Movimento dos Sem-Casa, via produção de conjuntos habitacionais, lotes urbanizados e unidades habitacionais; 2) eleger delegados que componham a Comissão de Fiscalização do Orçamento da Habitação do Orçamento Participativo – Comforça. É composto por delegados eleitos pelos núcleos do Movimento dos Sem-Casa.

Cardoso e Ribeiro, em pesquisa realizada em 1999, consideraram o Orçamento Participativo em Belo Horizonte como o principal mecanismo de participação no campo da política habitacional. E continuam sua análise com a seguinte afirmação:

A partir de 96, além da estrutura do OP Regional, que continuou a decidir sobre investimentos em saneamento, infra-estrutura e urbanização, passou a existir também o Orçamento Participativo da Habitação – OPH, destinado a deliberar sobre os investimentos em construção de unidades habitacionais e lotes urbanizados, destinados aos núcleos do Movimento dos Sem-Casa. (Relatório de Pesquisa, pp. 10-11)

Os referidos autores mostram, através dos quadros que se seguem: 1) como evoluiu de 1994 a 1997, a participação popular e o volume de recursos no OP; 2) a evolução da participação e dos recursos especificamente para a habitação e definidos a partir do OPH.

Em entrevista a um jornal da capital,<sup>5</sup> o coordenador do OPH informou o cadastramento, para o OPH/2000 - realizado no mês de agosto -, de 175 núcleos representando aproximadamente 150 mil pessoas (ou aproximadamente 31,5 mil famílias) "que vivem no município há mais de dois anos, cuja renda não ultrapassa cinco salários mínimos e não têm moradia própria".<sup>6</sup>

Orçamento Participativo Regional

	OP/94	OP/95	OP/96	OP/97
Participantes	15.716	28.263	52.900	29.599
Delegados	1.128	1.243	1.314	-
Nº investimentos	171	166	90	100
Total de recursos	15 milhões	18 milhões	27 milhões	27 milhões

Orçamento Participativo da Habitação

	OPH/96	OPH/97
Núcleos representados	137 (148) cadastrados	107 (???) cadastrados
Delegados a o Fórum Municipal Habitação	388	286
Total de recursos destinados	6 milhões	7 milhões

## Movimentos populares organizados e 1ª Conferência Municipal de Habitação

Ao nosso ver, as deliberações da Conferência Municipal de Habitação constituem um avanço quando situam a problemática habitacional municipal no contexto mais amplo dos problemas estruturais e conjunturais da região metropolitana, do estado de Minas Gerais e do país.

Além disso, avançam na ênfase em pelo menos duas questões centrais: a participação popular e demais setores da sociedade civil em todos níveis e processos decisórios e a priorização da forma autogestionária de execução das obras e serviços de urbanização nas vilas e favelas e de construção dos conjuntos habitacionais populares.

Merece destaque, também, a deliberação de incluir e normalizar a participação da Conferência Municipal no Sistema Municipal de Habitação.

Sobre o Conselho Municipal de Habitação, foi aprovada uma resolução que altera significativamente seu modo de funcionamento: a) dividindo-o em três instâncias internas e hierarquizadas: Plenária, Mesa Diretora e Secretaria Executiva; b) estabelecendo através da Mesa Diretora um sistema colegiado de direção formada por 4 membros (2 do Executivo e 2 da Sociedade Civil) eleitos por voto direto na Plenária do Conselho; além disso, essa Resolução da Conferência propõe orçamento próprio para o conselho, o que significa, na prática, maior autonomia no seu funcionamento.<sup>7</sup>

Sobre a Urbel e a partir de uma avaliação prévia constante dos "considerandos" (exercício inadequado de suas atribuições, ineficiências, etc.),<sup>8</sup> a Conferência aprovou várias resoluções propondo a sua reestruturação, o cumprimento de seu papel social, a viabilização de formas de buscar outras fontes de recursos para a habitação popular, ampliação de seu quadro de funcionários, aumento do recurso financeiro, etc.

Algumas lideranças populares consideram que o PT teve um papel decisivo na referida conferência, na medida em que encaminhou oficialmente (através da Executiva Municipal, previamente discutido e elaborado pelo "Núcleo de Moradia Popular") o documento "Uma Contribuição ao Debate" e se empenhou pela aprovação do seu conteúdo pelo Partido. Outras lideranças relativizam o peso dessa participação, alegando que o conteúdo do documento citado apenas reflete um processo geral de acumulação de forças políticas e definições teóricas das diversas e diferentes forças democráticas e progressistas no Brasil.

## Participação das entidades populares no Conselho Municipal de Habitação

O Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte foi criado através da Lei nº 6.508/94 como órgão da administração do município, com caráter deliberativo (Art. 1º) e formado por representantes de entidades, por representantes do poder Legislativo e por representantes do poder Executivo (Art. 2º).

Na referida lei, as entidades são classificadas em: a) populares (subdivididas em entidades gerais do Movimento Popular por Moradia e de Central Sindical ou de Sindicato de Trabalhadores); b) vinculadas à produção de moradia (empresarial e de ensino superior); c) de profissionais liberais. O foco de nosso estudo foi dirigido para a forma e a efetividade da participação dos representantes das entidades populares nas discussões e deliberações do conselho.

Mais especificamente, procuramos relacionar a forma e a efetividade da participação dos referidos atores sociais no processo *mais importante* de discussão e deliberação vivido pelo conselho, a saber, aquele que culminou com a aprovação da Política Municipal de Habitação (Resolução II, dezembro de 1994).

### A Política Municipal de Habitação definida pela Resolução II, dezembro de 1994

Inicialmente, é necessário *qualificar* a importância da aprovação dessa política. Na Resolução II – PMH/BH, destacamos questões mais relevantes, que podem ser resumidas da seguinte forma:

1. conceito de habitação:

- "moradia inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica, os serviços urbanos e os equipamentos comunitários básicos".

2. caracterização de situações de necessidade habitacional:

- assentamentos e/ou moradias não inseridos (ou insuficientemente inseridos) no contexto urbano, desprovidos (ou insuficientemente providos) de infra-estrutura básica, dos serviços urbanos e dos equipamentos comunitários básicos (Art. 1º). Mais especificamente, desprovidos (ou insuficientemente providos) do sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação; becos não pavimentados (Art. 4º);

- famílias e/ou pessoas sem acesso à terra e à moradia digna e a uma habitação de qualidade (Art. 2º);

- assentamentos e/ou moradias em situação de risco (que exigem consolidações geotécnicas, tratamento de ravinas, segundo o Art. 4º, e de insalubridade (Art. 9º);
- assentamentos, famílias e/ou pessoas inseguros em sua moradia por falta de regularização fundiária; essa pode (e, necessariamente, deve?) chegar ao nível da titulação (Art. 4º);
- assentamentos, famílias e/ou pessoas (de baixa renda?) com moradias, em locais onde são (ou serão?) executadas obras públicas (Art. 5º);
- famílias e/ou pessoas com renda para construção de suas residências mas sem condições de acesso aos processos formais de regularização fundiária e necessitando de apoio e assessoramento técnicos para a execução das obras (...) no acompanhamento pós-ocupação (Art. 6);
- famílias e/ou pessoas sem recursos de investimento (esses deverão ser repassados pela prefeitura, via Urbel), mas capazes de se organizarem em uma ação coletiva (movimento popular organizado) e assim gerenciar parte (sob a forma de co-gestão, a partir do repasse dos insumos – material de construção) ou todo o processo de produção (sob a forma de autogestão) do programa habitacional (Art. 12).

Diante dessa realidade, o Conselho Municipal estabeleceu as seguintes diretrizes gerais para a política de habitação para o município de Belo Horizonte:

1. Promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade;
2. Promover processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional;
3. Utilizar processos tecnológicos que garantam maior qualidade e menor custo da habitação;
4. Priorizar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda;
5. Assegurar a vinculação da política habitacional com a política urbana;
6. Assegurar a articulação da política habitacional com outras políticas setoriais.

### **A participação dos representantes das entidades populares na definição da Resolução II: Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH/BH)**

A primeira reunião do conselho se deu em maio de 1994, com a seguinte pauta: aprovação da proposta de regimento interno, apresentação e discussão da política habitacional para o município e Conferência Municipal de Habitação. Dessa agenda de discussões, vai permanecer nas pautas das reuniões seguintes, por um longo período – mais precisamente, quase sete meses –, a questão da Política Municipal de Habitação.

Durante esse período – evidentemente importante – de definição da política municipal –, a participação dos representantes das entidades populares variou entre um

mínimo de um e um máximo de oito por reunião do conselho. Em mais da metade do número de reuniões, a participação variou de 4 a 8 representantes.

Apresentamos a seguir um quadro com os nomes das lideranças populares, as entidades representadas e o número de Participações em um conjunto de 17 reuniões.

Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte  
Participação dos Representantes das entidades populares  
Período 1994/96 (em um total de 17 reuniões)

Nome	Entidade representada	Frequência <sup>1</sup>
01. Anair José Dias	UTP <sup>2</sup>	2 vezes
02. Antonia de Pádua	ASA/CASA <sup>3</sup>	08
03. Antonio Cosme e Damião	FAMOBH <sup>4</sup>	05
04. Ênio Nonato de Oliveira	Liderança popular <sup>5</sup>	03
05. Fernando Dilton Figueiredo Castro	FAMOBH	10
06. Francisco de Assis Andrade ("França")	FAMOBH	04
07. Geralda Maria de Souza	FM – Federação das Mulheres	03
08. Geraldo Vitor de Abreu	CUT-BH e AAPV-MG <sup>6</sup>	02
09. Guilherme França de Souza	FAMOBH e ASA	01
10. Hermes dos Santos	FAVIFACO <sup>7</sup>	06
11. Itagório Célio dos Santos	ASCAPE e rep. COMPUR <sup>8</sup>	–
12. Joaquim Pereira Dias	CGT	02
13. José Mariano de Lana	FAMOBH	02
14. José Pedro Moreira	UTP	05
15. Luiz Alberto Miranda	SINTTEL-MG <sup>9</sup> e CUT-BH	04
16. Maria Luiza Lazarotti Diniz Costa	ASA/CASA	03
17. Marinalva Soares Pereira	CESAP <sup>10</sup>	–
18. Rutiléia Santos	AMABEL <sup>11</sup>	03
19. Vicente Gonçalves	UTP	03

1. Este dado é de confiabilidade relativa, na medida em que foi possível detectar um controle insuficiente das listas de presença dos conselheiros pela secretaria do conselho

2. UTP – União dos Trabalhadores da Periferia de Belo Horizonte.

3. ASA – Ação Social Arquidiocesana; CASA – Centro de Apoio aos Sem Casa

4. FAMOBH – Federação das Associações de Moradores de Bairros, Vilas e Favelas de BH.

5. Indicada pelo poder Executivo (Portaria 3.459/96), após negociações e acordo com as entidades populares.

6. CUT-BH – Central Única dos Trabalhadores-Belo Horizonte; AAPV-MG – Associação dos Artesãos e Produtores de Variedades de Minas Gerais.

7. FAVIFACO – Federação das Associações de Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais Populares.

8. ASCAPE – Associação dos Sem Casa do Bairro Padre Eustáquio; COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana

9. SINTTEL – Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações de MG.

10. CESAP – Centro Cultural e Social Arte Popular.

11. AMABEL – Associação dos Moradores de Aluguel da Grande BH.

A análise das atas mostra uma participação ativa das lideranças populares em "pé de igualdade" com os demais atores presentes no conselho. O formato e o conteúdo das deliberações tomadas no referido período, em especial as diretrizes, linhas de ação e normas da Resolução II – Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, corroboram a afirmativa anterior, sem, contudo, significar uma atribuição a elas de um papel decisivo no processo. Pelo contrário, as evidências apontam para uma participação ativa e fundamental de outros atores num processo de alianças contra determinadas posições da representação da "Sagrada Aliança"<sup>9</sup> no Conselho.

Apesar de eventuais observações críticas sobre aspectos limitados e insuficientes da atuação das entidades populares e de seus representantes, está evidente e configurada uma situação bem mais avançada de participação popular e bem diferente daquela detectada por Navarro (1993), em relação à participação popular (pessoas, pequenos grupos, movimentos e entidades), no Programa de Integração Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte (PIU-RMBH):

Avaliamos que o PIU contribuiu para ampliar espaços democráticos que, por sua vez, permitiram processos novos de discussão e de decisão relacionados com os problemas e as demandas dos favelados. (...) Entretanto, avaliamos que estes espaços abertos pelo Programa foram relativamente insuficientes e, na prática, predominou na sua implementação não uma co-gestão (e muito menos uma auto-gestão) mas sim o que poderíamos chamar de uma gestão estatal ou governamental; mais ainda, considerando que nesse tipo de gestão foram predominantes os métodos e processos autoritários e tecnocráticos, podemos concluir que o PIU configurou-se (...) como um exemplo de insuficiente democratização das agências e instituições governamentais ou estatais. Em outras palavras, predominou no Programa o que Azevedo & Prates chamam de "participação restrita e instrumental" (1989) com os moradores e suas organizações representativas participando, em geral, como atores subordinados a um projeto do qual não tinham um controle completo e efetivo no que se refere a boa parte dos processos decisórios particularmente aqueles de corte estratégico.

Comparativamente ao período mais anterior ainda (governos municipais da década de 1970 e início da década de 1980), fica mais evidente ainda a diferença do ponto de vista de uma efetiva democratização do processo de governança urbana.

As diretrizes, linhas de ação e normas da Resolução II têm orientação a ação da Urbel sob acompanhamento permanente e fiscalização das entidades populares representadas no conselho. Duas questões colocam-se para pesquisas futuras: primeiro, que avaliação se pode fazer do período pós-1996, considerando que, por divergências políticas entre as entidades populares e ações jurídicas, o conselho ficou totalmente desativado por aproximadamente dois anos; segundo, quais as possibilidades e os limites de efetivação dessas diretrizes, linhas de ação e normas da Política Municipal de Habitação (com planos, programas, projetos, ações e atividades concretos, consistentes e articulados) se considerarmos a correlação de forças atual entre os movimentos e entidades populares

e o enorme "poder de fogo" da sagrada aliança em Belo Horizonte (mesmo estando fora do poder Executivo).

## Conclusões

A análise anterior mostrou que estamos diante de um paradoxo: se, por um lado, com os novos formatos de governança urbana no âmbito da política municipal de habitação de Belo Horizonte, as entidades populares ganharam espaço político, por outro lado, perderam uma parte de seu poder de mobilização e pressão na medida em que perderam parte de seus quadros de direção para a área governamental<sup>10</sup> e na medida em que, nos diversos espaços político-institucionais de discussão e deliberação, sua atuação foi relativamente diluída em um conjunto de participações competentes de outros atores, movimentos organizados, entidades e instituições. Estamos nos referindo aos partidos políticos (principalmente os de "esquerda"), às entidades e lideranças acadêmicas e intelectuais, às entidades e lideranças empresariais, às entidades e lideranças da representação profissional e aos técnicos e representantes da área governamental (executiva e legislativa).

Essa "novidade" foi bem captada na área jornalística e citamos, como exemplo, uma reportagem que teve como título principal "Crise de identidade" (jornal *Estado de Minas*, 12/8/2000)<sup>11</sup> e que, explicando o crescimento da participação popular no OPH-BH, explica como segundo motivo (...) o deslocamento, consciente ou não, dos movimentos populares de todo o país, rumo aos novos espaços de discussão, reivindicação e participação previstos e eventualmente criados – pela Constituição de 1988.

São conselhos e fóruns municipais, estaduais e federais e fundos com recursos geridos por estes conselhos e fóruns, formados por representantes das mais diversas áreas. O novo espaço é defendido por ser mais democrático na gestão de recursos e políticas públicas, e ampliar o debate para além das demandas mais básicas dos grupos populares tradicionais. Por outro lado, são criticados por muitas vezes "domesticarem" ações que poderiam ser mais radicais em suas cobranças ao poder público.

Nessa reportagem é exposto o caso de uma liderança popular:<sup>12</sup>

(...) uma militância quase profissional, que começou na organização de invasões e criação de favelas, no início da década de 70. (...) Nicanor, assim como muitos de seus pares, foi parar nos conselhos e fóruns que estavam sendo criados nesta época. Em um tempo de refluxo dos movimentos populares, os novos espaços ainda que submetidos de uma forma ou de outra ao poder público – eram pelo menos isso, espaços de discussão. E quase trinta anos depois de comandar invasões na capital, ele olha com desconfiança para iniciativas como a do seu passado. "Há grupos que estão fazendo invasões só para desmobilizar o OPH", critica. Para o ex-sem teto, é melhor batalhar neste

campo. "O trabalho é muito, os recursos são poucos e nada é rápido, mas é compensador", afirma.

Existem evidências (que justificam uma pesquisa mais ampla) de que o protagonismo e a efetividade da atuação dos movimentos e das entidades populares seriam maior no Orçamento Participativo e no Orçamento Participativo da Habitação (OPH), talvez pelo seu formato descentralizado em Belo Horizonte (através das administrações regionais) e a organização por núcleos locais.

Outras evidências apontam para uma maior efetividade e protagonismo dos partidos políticos (principalmente de esquerda) nos fóruns de caráter amplo, municipal, que têm definido os fundamentos e as diretrizes da política municipal de habitação (Conferência Municipal). Nesse caso, os movimentos e as entidades populares acabam por ficar em segundo plano.

Finalmente, tudo indica que no Conselho Municipal é muito forte a participação de técnicos e lideranças governamentais e lideranças acadêmicas e intelectuais e, também nesse caso, os movimentos e as entidades populares acabam por ficar, na maioria das vezes, em segundo plano.

Talvez não seria um despropósito afirmar que o que importa, sobretudo, é o resultado final que se pode obter no caso de uma ação concertada e unificada desses diversos atores na perspectiva da reforma urbana e da melhoria da qualidade de vida das camadas populares urbanas.

Diante do poder de fogo da "sagrada aliança" (mesmo estando fora do poder Executivo municipal), a efetividade e o protagonismo dos movimentos e das entidades populares em relação à Política Municipal de Habitação – e na perspectiva da reforma urbana redistributivista – passariam necessariamente pela atuação concertada e unificada com os demais atores (das áreas acadêmica e intelectual, técnica governamental, partidária e das associações de corte profissional, ONGs, etc.) também comprometidos com uma gestão urbana na perspectiva de uma cidade mais justa, democrática e solidária.

**Renato Godinho Navarro**

Professor da UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto e doutorando IPPUR/UFRJ.

**Maria Helena de Lacerda Godinho**

Professorora da PUC-Minas, mestranda PUC-MG.

## Notas

1. Configura-se como um produto parcial de uma das linhas de atuação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Trata-se da linha de atuação "Monitoramento de Políticas Municipais de Habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte", cuja programação atual de trabalho inclui a elaboração de uma tese de doutorado, uma dissertação de mestrado e duas monografias de graduação. O texto, em certos aspectos, referencia-se em pesquisas ainda em fase de implementação, dentre as quais se destacam "Perfil dos Conselheiros dos Conselhos Municipais da RMBH", em realização por equipe interdisciplinar do Observatório, e "Perfil dos Atores Relevantes da Política Municipal de Belo Horizonte", também coordenada e em realização por pesquisadores do Observatório, mas contratada pelo Instituto Lumen de Pesquisa da PUC-Minas no bojo de uma consultoria à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – Urbel.
2. Segundo Luiz César Ribeiro (citando Lessa e Dain), determinadas alianças de classes vêm sustentando a expansão do capitalismo associado brasileiro, nas grandes cidades. Uma delas, a "sagrada aliança" agregaria certas classes e frações de classes dominantes, com destaque para o poder corporativo (ou neocorporativo) dos capitais vinculados à acumulação urbana (capitais imobiliário, empreiteiro, concessionário e patrimonial). Segundo Celso Furtado, o exercício do poder corporativo ocorre sob duas formas: através do controle do Estado e do sistema de formação dos preços relativos. Apoiados em trabalhos de Chico de Oliveira, podemos afirmar que a "sagrada aliança" e, nela, o poder corporativo ou neocorporativo da acumulação urbana têm contado, para sua sobrevivência e reprodução, com alianças temporárias ou permanentes de outros grupos ou classes sociais como, por exemplo, setores importantes da classe média.
3. Ou, com as palavras Ribeiro (1998, p. 23): "um modelo de desenvolvimento orientado por valores e objetivos de integração, justiça e solidariedade sociais e de fortalecimento da cidadania".
4. Ver Harvey (1982).
5. Trata-se da entrevista de Aderbal Freiras, técnico e assessor da Urbel, ao jornal *Estado de Minas* de 12/8/2000 (Caderno "Gerais/Cidadania", p. 26).
6. Comentário do jornalista Guilherme Aragão: "*o cadastramento recorde pode ser discutido de várias formas. Uma primeira, básica, é o ano eleitoral, que desperta um 'incomum' interesse nos mais diversos participantes do processo (...) que acreditam ser mais fácil conseguir alguma coisa neste período. Um outro motivo (...) é o empobrecimento do país e o aumento da dívida social, que vai sendo cobrada nas portas das prefeituras*".
7. Chama a atenção o nível de detalhamento da referida resolução, especificando, para cada instância, forma de composição e escolha, responsabilidade ou competência, duração de mandato, etc.
8. Nos "considerandos" encontra-se a seguinte afirmação: "a URBEL não se encontra estruturada para atender as demandas existentes (...)".
9. Grosso modo representada no Conselho pelas seguintes entidades: CMI – Câmara do Mercado Imobiliário de Belo Horizonte; SICCEMG – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de MG; Sinduscon – Sindicato da Indústria da Construção Civil-BH.
10. Quando, no município, o poder Executivo está hegemônico por uma frente democrática e popular ou de "esquerda" ou de "centro-esquerda", pode-se observar uma perda significativa de lideranças ("quadros") dos movimentos populares organizados para os diversos setores da área governamental. Muitas dessas lideranças ocupam cargos de direção e assessoria e, mesmo continuando a exercer uma militância politicamente engajada e comprometida, são limitadas pela lógica da ação estatal.

11. Caderno Gerais/Cidadania, p. 26, de autoria do jornalista Guilherme Aragão.
12. Nicanor dos Santos, 47 anos (...), presidente da Associação Comunitária Santos Anjos, 2.º secretário da Associação das Associações da Regional Nordeste, secretário da Habitação da FAMOBH – Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte.

## Referências

- AZEVEDO, S. de e PRATES, A. A. P. (1991). Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Anpocs.
- CARDOSO, A. L e VALLE, C. L do. (1999) *A municipalização das políticas habitacionais*. Relatório de Pesquisa. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal IPPUR/UFRJ-FASE.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 13 cidades brasileiras*. Caxambu, Anpocs.
- HARVEY, D. (1982). O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Revista Espaço & Debates*, n. 6, jun/set.
- NAVARRO, R. G. (1993). *Estado, favelas e favelados: uma avaliação do Programa de Integração Urbana na RMBH – 1984-1991*. Mestrado em Administração Pública, EAESP/FGV-SP. São Paulo, FGV.
- OLIVEIRA, F. (1982) O Estado e o urbano no Brasil. São Paulo, *Espaço & Debates*, n. 6.
- POLANYI, K. (1944). *A grande transformação – as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- RIBEIRO, L C. de Q. (1998). *A cidade, as classes e a política: reflexões mais que preliminares sobre a trajetória histórica da grande cidade brasileira na transição do desenvolvimentismo à globalização, a partir do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Ippur, pp. 15-18.
- SANTOS JUNIOR, O. A. (1995). *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro, FASE/UFRJ-IPPUR.