

Mônica Maria Cadaval Bedê
Arquiteta; Mestre em Geografia pelo IGC/UFMG;
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente,
Prefeitura Municipal de Contagem

Heloisa Soares de Moura Costa
Professora do Programa de Pós-graduação em Geografia, IGC/UFMG;
Pesquisadora do CNPq

Entre as idéias e o contexto: uma discussão sobre a política municipal de habitação na gestão da Frente BH Popular (1993-1996)

Resumo

O trabalho aborda a trajetória de concepção e implantação da política habitacional em Belo Horizonte durante o governo da Frente BH Popular (1993-1996), primeira gestão local de caráter popular e democrático pós-Constituição Federal de 1988. São enfocados: a estrutura institucional de gestão, as instâncias e processos participativos; conceitos, princípios e critérios gerais da política; legislação específica; concepção e resultados dos programas, projetos e ações de intervenções em favelas e produção de habitação de interesse social. Avaliar-se-á a relação entre o concebido e implementado com os processos e idéias que marcaram os contextos nacional e local no período: o processo de municipalização e o ambiente de intensa mobilização social, destacando-se a trajetória e as idéias dos movimentos de luta pela moradia e pela reforma urbana.

Abstract

The paper emphasizes the path within which the housing policy in Belo Horizonte was conceived and implemented during the Frente BH Popular government (1993-1996), the first popular and democratic local administration after the 1988 Constitution. The analysis emphasizes: the institutional administrative structure, the participatory processes; the prevailing concepts, principles and general criteria; the specific legislation; the conceptions and results of programs, projects and actions of to slums upgrading and production of social housing. The paper presents an evaluation of the relationship between what was conceived and implemented, and the prevailing processes and ideas of the period within national and local contexts: the municipalization process and the intense social mobilization, particularly the trajectory and ideas of housing and urban reform movements.

mcadaval@gmail.com
hsmcosta@ufmg.br

Palavras-chave política habitacional,
auto-gestão, favela.

Keywords *housing policy, self-help, slums*

A competência em relação à política habitacional não fica clara na atual Constituição Federal, ou, antes, fica diluída entre as esferas federal, estadual e municipal. Entretanto, em função de um quadro de omissão do governo federal, a partir do final da década de 80 foram principalmente os municípios que passaram a investir esforços e recursos para enfrentar, como podem, o desafio de atender as necessidades habitacionais das famílias de mais baixa renda.

Principalmente nas administrações progressistas que se instalaram a partir de 1989, entre elas a de Belo Horizonte a partir de 1993, esse esforço se fez mais visível. Essas administrações reuniram técnicos, militantes partidários e lideranças populares comprometidos com a luta pela moradia e cheios de expectativas em relação às novas possibilidades políticas associadas ao governo local. Ao longo da década de 1990 concentraram-se na formulação e execução de políticas municipais de habitação, colocando no processo toda uma bagagem formada nas discussões, mobilizações e experiências da década de 1980. Apesar de sua riqueza, essa construção política e institucional que se desenvolveu no âmbito local esbarrou no limite da escassez de recursos para o financiamento da política habitacional.

De 1993 a 1996, em Belo Horizonte, a administração da Frente BH Popular, composta de partidos de esquerda, revelou-se um caso exemplar de tal processo. Em 1993 foi estruturado um sistema institucional voltado para a gestão da política habitacional do município, constituído pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), órgão executor, pelo Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH). Em seguida, pela primeira vez na história de Belo Horizonte, foi construída, com a participação dos movimentos dos sem-casa e de favelas, uma proposta de política municipal de habitação que definia, com clareza, conceitos, princípios, diretrizes, prioridades, critérios, linhas de atuação e instrumentos a serem adotados.

Este artigo ocupa-se da política habitacional em Belo Horizonte nesse momento singular em que a atuação do poder público no Brasil se deslocou para o espaço municipal, após décadas sendo tratada de forma centralizada no nível federal. São enfatizadas as idéias e os processos que se constituíram em referência para essa política e que permearam sua concepção global e sua implantação no período.

Processos e idéias que influenciaram as políticas municipais de habitação implementadas no Brasil após a Constituição de 1988

O período de pouco mais de uma década compreendido entre o início dos anos 80 e o início da gestão da Frente BH Popular em Belo Horizonte foi marcado por um processo de descentralização institucional e redemocratização do país, que incluiu a aprovação de uma nova Constituição e foi acompanhado por intensa mobilização social protagonizada, em grande parte, pelos partidos de esquerda e pelos movimentos sociais urbanos, entre eles o de reforma urbana e o de moradia. Paralelamente, foi o período em que se consolidou no âmbito do Estado brasileiro o projeto neoliberal, resultando na retração do investimento do governo federal nas políticas públicas sociais. Discutem-se a seguir algumas dimensões desse contexto que interferiram diretamente na construção da política municipal de habitação de Belo Horizonte, de 1993 a 1996, na gestão da Frente BH

Popular: o processo de municipalização, a trajetória do movimento pela reforma urbana e a trajetória do movimento por moradia focado no chamado “movimento dos sem-casa”. Finalmente, discute-se uma das principais propostas defendidas por esse movimento, isto é, o processo autogestionário de produção habitacional, pela dimensão que assumiu na agenda habitacional.

Municipalismo, (neo)localismo e descentralização

O princípio político da descentralização tem origem no pensamento liberal que enaltece as virtudes da autonomia local em relação à intervenção do governo central. Desde a década de 70 o paradigma de organização centralizada do poder público vem se enfraquecendo, abrindo caminho para a idéia de descentralização. A partir da década de 80 tal idéia inspirou reformas do setor público, tornando-se ponto de convergência ideológica no campo político, da esquerda à direita. Com o apoio de instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o princípio da descentralização produziu, em escala global, uma ideologia neolocalista avessa à intervenção do Estado nacional (MELO, 1995). A partir dos anos 90 formou-se no Brasil uma combinação entre populismo e neoliberalismo, este último fortalecido pela reestruturação industrial em curso nos países desenvolvidos. Essa complexa combinação encontrou sua expressão territorial na descentralização administrativa ou localismo, e os municípios adquiriram maior visibilidade na implementação de políticas territoriais. Somavam-se, dessa forma, neoliberalismo, globalização e municipalismo (NABUCO, 1995).

Segundo Melo (1995), no neolocalismo brasileiro a disputa entre municípios por investimentos industriais, através da promoção de incentivos fiscais e isenções tributárias, debilita as frágeis bases fiscais e inviabiliza o investimento em políticas sociais. A desigualdade econômica e social é considerada obstáculo ao progresso, e os investimentos sociais compensatórios são vistos como desincentivos à localização de empresas. Em contrapartida, a geração de empregos não contrabalança as perdas de arrecadação. Esses efeitos perversos são compensados pelos avanços no controle público das administrações, fortalecendo-se a prática democrática (MELO, 1995). Como exemplos podem-se citar os processos de discussão pública de constituições estaduais, leis orgânicas municipais e planos diretores, ocorridos no final da década de 1980 e início da década de 1990, bem como as experiências de implementação de conselhos e conferências ligadas a políticas setoriais e de processos como o orçamento participativo.

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

Ao lado das virtudes da descentralização (democracia direta, maior transparência administrativa, maior controle por parte dos cidadãos sobre a gestão pública, maior autonomia

e flexibilidade nas decisões locais), Nabuco enumera problemas tais como: restrição à solidariedade territorial, percepção fragmentada dos problemas sociais e isolamento das cidades em relação à sua realidade regional. Pela ausência da coordenação do governo federal corre-se o risco de a atuação descentralizada dos municípios na década de 90 ter se transformado em um “conjunto de experiências bem sucedidas, mas isoladas e dispersas geograficamente” (NABUCO, 1995, p.43). A autora observa que, mesmo sem normas claras de cooperação entre União, Estados e Municípios ou garantias para as transferências financeiras necessárias à implementação da maior parte das políticas públicas, os Municípios iniciaram o processo de descentralização numa tentativa de solucionar graves problemas locais (NABUCO, 1995).

Esse parece ter sido o caso da política habitacional. Houve, efetivamente, um processo de descentralização e municipalização dessa política a partir da década de 80, seja como reflexo da omissão do governo federal, seja pela iniciativa dos novos governos eleitos ou pela redefinição institucional de competências entre entes federados promovida pela nova Constituição (RIBEIRO; CARDOSO, 1999). Na primeira metade da década de 90 a abrangência das políticas habitacionais, bem como o peso do investimento operacional e financeiro realizado pelos municípios de maior porte, foi significativa, e suas ações produziram impacto efetivo sobre o quadro das necessidades habitacionais¹ (RIBEIRO; CARDOSO, 1999). Se, por um lado, a eficácia desse investimento ficou comprometida pelo isolamento das iniciativas locais, pela ausência de apoio e coordenação federal e pela indefinição de atribuições entre os entes federados, por outro lado, representou uma significativa mudança de rumo na trajetória da política habitacional no país. O rico e diversificado conjunto de experiências realizadas, permeado pela participação da população beneficiária favorecida pela proximidade com o poder público local, constituiu importante referência para a construção de alternativas para a ação governamental na área da moradia, que dificilmente seriam vislumbradas em outro contexto.

Trajetória do movimento pela reforma urbana

Os problemas urbanos que afetam a população das grandes cidades brasileiras inspiram os debates em torno da reforma urbana desde os anos 60². Já o movimento pela reforma urbana surgiu na década de 70, em função de iniciativa da Igreja Católica, através da Comissão Pastoral da Terra (CPT), no sentido de unificar lutas urbanas que ocorriam pontualmente em todo o país. A partir dos encontros da CPT foi criada, no início da década de 80, a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), com o objetivo de assessorar os movimentos sociais urbanos e apoiar a elaboração de uma plataforma unificando suas principais demandas (MARICATO, 1997). Suas metas eram “atacar os problemas urbanos a partir da priorização de dois princípios fundamentais no trato da questão urbana, quais sejam: estabelecer a prevalência da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade”, assim como “garantir aos cidadãos, de forma mais igualitária, o acesso à cidade, determinado principalmente pelo direito à moradia digna, em seu sentido amplo [...]” (COSTA, 1988, p.889), ou seja, habitação inserida no contexto urbano, servida por infraestrutura básica e com acesso a equipamentos e serviços urbanos.

¹ De acordo com a citada pesquisa sobre a atuação da administração municipal das 50 maiores cidades brasileiras, a média foi de 3,7 programas ligados à política habitacional por município, tais como construção de unidades habitacionais, oferta de lotes (com ou sem infra-estrutura), regularização fundiária, urbanização de assentamentos, cestas de material de construção e reconstrução/reforma de habitações. O atendimento dos programas desenvolvidos ao longo da gestão de 1993 a 1996 correspondeu, na média, a 11,8% do déficit habitacional e a 4,9% da inadequação de infra-estrutura nos municípios pesquisados (RIBEIRO; CARDOSO, 1999).

² Uma das primeiras referências à reforma urbana aconteceu no Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido, em 1963, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), ocasião em que se discutiu, no bojo do debate sobre as reformas de base, a reforma urbana com foco na provisão habitacional de interesse social (BRASIL, 2004).

O processo constituinte representou um marco na trajetória de redemocratização em curso na década de 80, envolvendo todos os setores da sociedade civil organizada, inclusive o movimento de reforma urbana, que adquiriu então grande visibilidade. Diante da possibilidade de apresentação de emendas populares, o movimento de reforma urbana mobilizou setores técnicos e populares – entidades acadêmicas, entidades representativas de categorias profissionais, movimentos e organizações não-governamentais, entre outros – em torno da construção de uma Emenda Popular da Reforma Urbana, com 160 mil assinaturas de eleitores³. A concretização dos princípios que fundamentavam a Emenda Popular traduziu-se em propostas⁴ como: estabelecimento de instrumentos de regulação pública do uso do solo garantindo o interesse popular; adoção de políticas redistributivas de inversão de prioridades nos investimentos públicos que garantissem o acesso universal aos benefícios da urbanização; criação de mecanismos de participação social na elaboração e implementação de leis e políticas urbanas (CARDOSO, 1997).

Durante a tramitação da Emenda Popular foi criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana, como saldo da mobilização promovida. Como se sabe, a nova Constituição incluiu um capítulo dedicado à política urbana, incorporando algumas das propostas defendidas pelo movimento de reforma urbana. Embora tenham sido considerados uma conquista, uma vez que as Constituições até então tinham sido omissas no que diz respeito à questão urbana, os avanços foram tímidos. A estratégia que se seguiu foi a de participação do movimento de reforma urbana nos processos de elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais e dos Planos Diretores, de forma a ampliar as conquistas até então realizadas (COSTA, 1988). Além desses campos de luta, delimitou-se também o da regulamentação do Capítulo da Política Urbana através de uma Lei de Desenvolvimento Urbano, com vistas a resgatar propostas não incorporadas no texto constitucional. O processo foi acompanhado por diversos fóruns de participação popular, e o movimento pela reforma urbana contribuiu para que os Planos Diretores elaborados a partir de então contemplassem avanços quanto à definição da função social da propriedade e à democratização da gestão urbana no nível municipal (RIBEIRO; CARDOSO, 1999, p.18).

Para Maricato (1997), a partir do processo de elaboração da Emenda Popular o movimento pela reforma urbana teve uma trajetória de distanciamento das mobilizações de massa⁵. Entretanto, mesmo que tenha assumido um caráter mais técnico que político, o movimento de reforma urbana esteve estreitamente ligado ao movimento por moradia, seja devido à convergência de suas lutas e conquistas, seja por seu objetivo geral de “garantir aos cidadãos, de forma mais igualitária, o acesso à cidade, determinado principalmente pelo direito à moradia digna [...]” (COSTA, 1988, p.889). A aplicação dos conceitos, princípios e instrumentos defendidos pelo movimento de reforma urbana favoreceu, de maneira geral, o acesso à moradia, com destaque para figuras como o usucapião, as áreas de especial interesse social e o combate a práticas especulativas. Avalia-se que, com exceção das áreas de especial interesse social, os demais instrumentos foram pouco aplicados até 1996.

Trajетória do movimento por moradia

Entende-se por movimento por moradia qualquer modalidade de movimento popular urbano que se dedique à luta pelo direito de moradia, quer seja no sentido da reversão

³ O Regimento Interno da Constituição exigia 30 mil assinaturas de eleitores para apresentação de emendas (MARICATO, 1997).

⁴ Maricato (1997) inclui entre os objetivos da Emenda Popular da Reforma Urbana alguns diretamente relacionados à política habitacional, como a criação de instrumentos de regularização fundiária e programas habitacionais de interesse social, a descentralização da política habitacional, o valor de aluguel ou prestação da casa própria proporcional à renda familiar e a criação de agência nacional de habitação.

⁵ Como exemplo pode-se citar o fato de um dos mais importantes acontecimentos na luta pela moradia – o encaminhamento ao Congresso Nacional, em 1991, do projeto de iniciativa popular para criação do sistema nacional de habitação proposto pelo movimento por moradia, com cerca de 800 mil assinaturas – não ter tido ligação direta com o movimento de reforma urbana (MARICATO, 1997).

de situações de inadequação de moradia, como no caso dos movimentos de favelas ou de cortiços, quer seja no sentido da ampliação do acesso à moradia, como no caso dos movimentos dos sem-casa, de população de rua ou de mutuários, este último muito atuante na década de 80. Certamente pode haver tantas outras modalidades quantas sejam as dimensões da luta pelo direito à moradia. Apesar de as diferenças serem sutis e de as origens se entrelaçarem, as especificidades existem. O movimento por moradia, tal como se configura hoje, foi gestado nos anos 70, no bojo das Comunidades Eclesiais de Base, do movimento contra a carestia, das militâncias sindicais e das mobilizações por indenizações justas no caso de populações removidas. No início dos anos 80 ele eclodiu, através dos movimentos de ocupação e das lutas urbanas por infra-estrutura e serviços básicos, reivindicando, em ambos os casos, o direito à cidade⁶.

O movimento dos sem-casa⁷, uma modalidade do movimento por moradia, vem tendo uma atuação de significativa abrangência e visibilidade em todo o país. Constituiu-se de famílias de baixa renda que moram de aluguel, em imóveis cedidos temporariamente por parentes ou amigos, ou, ainda, em sistema de coabitação, dividindo o mesmo domicílio com outra família. Ao longo das décadas de 80 e 90 esse movimento atuou através de ocupações organizadas, passeatas, caravanas e outros tipos de manifestações de massa. A partir dessa mobilização e da assessoria de técnicos comprometidos com sua luta, setores desse movimento passaram a defender e formular propostas específicas – como, por exemplo, a produção habitacional autogestionária com utilização do mutirão – e gerais – como a estruturação de um sistema institucional nacional voltado para a gestão de uma política de habitação de interesse social, conseguindo gradativamente, ao longo desse período, abrir espaços importantes de negociação junto a diversas esferas do poder público e interferir, dessa forma, nos rumos da política habitacional no país.

Em 1988, no bojo da mobilização em torno da Assembléia Nacional Constituinte, iniciou-se uma articulação nacional da luta pela moradia, organizando-se caravanas a Brasília⁸ e estabelecendo-se, a partir de então, um canal direto de negociação entre o movimento e o poder público. Outras caravanas sucederam-se nos anos seguintes, ampliando o número de participantes e delegações estaduais envolvidas e realizando grandes manifestações públicas e negociações junto ao Congresso Nacional, à Caixa Econômica Federal (CEF) e, posteriormente, à Secretaria Nacional de Habitação, então existente. Ampliou-se também a abrangência das discussões, incorporando-se a luta mais geral pela reforma urbana assim como lutas específicas de outras modalidades do movimento por moradia. A articulação de movimentos pela moradia passou a defender propostas como a criação de um programa federal de produção habitacional com mutirão e em autogestão⁹, a criação de uma política e de um sistema nacional de habitação, a aprovação do sistema nacional de saneamento e a regulamentação do capítulo da Constituição Federal dedicado à política urbana, entre outras¹⁰.

Havia também reuniões de negociação no intervalo entre as caravanas. A partir dessa articulação, instituiu-se o Comitê Nacional Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular, que resultou no primeiro projeto de lei de iniciativa popular do país propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP)¹¹, encaminhado ao Congresso em novembro de 1991 com cerca de 830 mil assinaturas colhidas em vários estados brasileiros.

⁶ Em 1980 foi criada a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS), que abrigava a Pró-Central dos Movimentos Populares e a Pró-Central Única dos Trabalhadores, antecessora da Central Única dos Trabalhadores (CUT). A Central dos Movimentos Populares foi criada em 1993 (LOPES, 2004).

⁷ Sua denominação varia de acordo com o local: movimento dos sem-teto, movimento de ocupações ou, como é chamado em Belo Horizonte, movimento dos sem-casa.

⁸ Em agosto de 1988 aconteceu a primeira caravana, com a participação de cerca de 300 pessoas de São Paulo e Pernambuco. Essa caravana encaminhou propostas de instrumentos urbanísticos à Constituinte e propostas de implementação de projetos de produção habitacional com mutirão e em autogestão à Caixa Econômica Federal, obtendo o compromisso do governo federal de promover um projeto experimental de repasse de recursos diretamente a associações comunitárias (TIJIWA, 1992).

⁹ Essa proposta foi contemplada em parte com a criação do PROHAP Comunidade, um programa que, financiado com recursos do FGTS e operado pela CEF, se restringiu a poucos empreendimentos mas foi marcante por ser o primeiro nessa linha (TIJIWA, 1992).

¹⁰ Esse processo envolvia entidades do movimento popular em nível nacional, como a União Nacional dos Movimentos por Moradia, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, a Pró-Central de Movimentos Populares e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). Eram entidades com trajetórias independentes mas com pontos importantes de convergência. Com respeito à relação dessas entidades com os partidos políticos, a CONAM era identificada com o PC do B, e as demais, com o PT.

¹¹ Projeto de Lei no 2.710/92. Embora seja conhecido pela proposta de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, esse projeto de lei era mais amplo e propunha a instituição de um sistema nacional de habitação voltado para a população de baixa renda: além do FNMP, previa a criação do Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), estabelecia a CEF como agente operador dos recursos do FNMP e definia associações e cooperativas, assim como governos estaduais e municipais, como agentes promotores (TIJIWA, 1992).

Esse episódio pode ser considerado um dos mais importantes no que se refere à luta por moradia e à luta pela reforma urbana.

Uma presença importante na trajetória do movimento por moradia desde a década de 80 foi a da Igreja Católica, através da atuação de padres nos processos de mobilização social. Em 1992, quando o lema da Campanha da Fraternidade foi “Onde moras?”, a Igreja Católica enquanto instituição privilegiou o apoio a essa luta popular urbana. Ao longo da campanha a Igreja, ou pelo menos seus setores mais progressistas, posicionou-se explicitamente ao lado dos menos favorecidos na luta por melhores condições de moradia e contrapôs-se à concentração da propriedade rural e urbana no país.

Processo autogestionário de produção habitacional

Experiências de autoconstrução em sistema de ajuda mútua visando a solucionar problemas de moradia são antigas. Nos casos conhecidos de iniciativa governamental o contexto era de crise econômica, e o trabalho não remunerado foi utilizado como forma de reduzir os custos da reprodução social, de maneira a amenizar as responsabilidades e as obrigações do Estado relativas à provisão habitacional, enfrentar os problemas do desemprego e neutralizar a atuação política dos trabalhadores, que, assim, se mantinham ocupados (VALADARES, 1985).

A produção de moradia através do autoempreendimento ou da autoconstrução é uma prática antiga e consolidada no Brasil¹², em geral por iniciativa individual da família. Entretanto, a prática da autoconstrução empreendida coletivamente, envolvendo esquemas de ajuda mútua entre famílias que constituem um grupo específico atendido pelo poder público, tem sido incorporada em programas governamentais no Brasil há apenas duas décadas. Essa prática é comumente denominada “mutirão”, numa alusão ao termo utilizado para mobilizações coletivas entre trabalhadores rurais por ocasião de roçada, colheita etc., significando, no sentido aqui adotado, “serviço sem ônus prestado por membros de uma comunidade, geralmente visando à construção ou ao melhoramento de imóvel” (MUTIRÃO... 2006, n.p.).

Para Kowarick (1979, p.61), a autoconstrução representa “um trabalho adicional e gratuito” e constitui “uma alquimia que serve para reproduzir a força de trabalho a baixos custos para o capital”, sendo, sobretudo, um elemento que acirra ainda mais a dilapidação dos trabalhadores, já submetidos ao processo de pauperização e de “espoliação urbana”¹³. A incorporação da prática do mutirão em programas habitacionais promovidos pelo poder público configura uma situação em que o Estado contribui para o processo de dilapidação dos trabalhadores, promovendo diretamente a extorsão das horas de trabalho gratuito e adicional investidas pelos membros das famílias beneficiárias no mutirão, utilizado em empreendimentos cujo objetivo é suprir a demanda habitacional que, a princípio, é uma função do Estado (KOWARICK, 1979). Na verdade, existe uma diversidade de experiências brasileiras de iniciativa governamental incorporando o mutirão, sendo que, em algumas, fica realmente explícita a instrumentalização dessa prática como meio de aproveitar a mão-de-obra gratuita da população beneficiária e, assim, agilizar e ampliar o atendimento da demanda por moradia.

12 A partir do início do governo Vargas, em 1930, a diminuição do custo de reprodução da força de trabalho e a ampliação dos investimentos públicos e privados passaram a ser preocupações centrais para viabilizar a nascente industrialização do país. Com isso a habitação do trabalhador transformou-se num dos principais pontos da agenda governamental e gerou uma estratégia que, entre outras medidas, estimulava o autoempreendimento habitacional popular em bairros periféricos, onde o custo de produção era mais barato. Reforçavam-se idéias sobre a valorização da casa própria individual como situação ideal para o desenvolvimento da vida familiar, o que também contribuía para a consolidação de valores conservadores que favoreciam a estabilidade do regime. A disseminação dessa alternativa vinculada ao autoempreendimento habitacional e, paralelamente, o alijamento progressivo da população de mais baixa renda do mercado convencional de aquisição e locação de moradia contribuíram para um acelerado processo de expansão e degradação das cidades brasileiras, através principalmente da produção indiscriminada de loteamentos populares periféricos.

13 Expressão cunhada pelo autor e definida como “[...] o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam socialmente necessários aos níveis de subsistência [...]” (KOWARICK, 1979, p.59).

A experiência uruguaia de produção habitacional em sistema de ajuda mútua, ou em mutirão, introduziu um elemento inovador em relação a essa prática. Desde 1968 vigora, no Uruguai, a Ley Nacional de Viviendas, que criou uma política em que o governo central do país financia empreendimentos habitacionais gerenciados pelas próprias famílias beneficiárias, pertencentes geralmente a algum sindicato e representadas por cooperativas criadas especialmente com essa finalidade. O governo local doa o terreno, o governo central repassa os recursos financeiros à cooperativa, e as famílias entram com a mão-de-obra mutirante e o gerenciamento do empreendimento, em sistema de autogestão, contratando inclusive todos os serviços de assessoria técnica necessários. Trata-se de uma política em vigor há quase quarenta anos e que tem enfrentado, ao longo de sua implementação, dificuldades inerentes a contextos políticos diferenciados, inclusive uma ditadura militar. Apesar disso, é em geral muito bem avaliada, pelo significativo número de empreendimentos financiados, pela qualidade construtiva e arquitetônica dos conjuntos residenciais produzidos e pelo saldo organizativo gerado não só no âmbito de cada cooperativa como no processo de articulação entre elas, resultando numa federação que vem cumprindo papel importante no cenário político do país.

Essa experiência serviu de referência para a formulação de uma proposta construída no início da década de 1980 pelo movimento dos sem-casa no Brasil. A proposta brasileira fundamentava-se principalmente, entre outras, na idéia de que o processo de gerenciamento coletivo do empreendimento habitacional gera um saldo organizativo que estimula as famílias a se envolverem na luta mais geral por melhores condições de vida, mesmo depois de estarem morando nas unidades habitacionais produzidas. A proposta agregava ao sistema de autogestão a prática do mutirão, como forma de ampliar a redução dos custos dos empreendimentos e de reforçar o espírito de cooperação necessário à gestão coletiva: “O mutirão constitui uma prática alternativa onde estão presentes vários aspectos, que vão desde o real barateamento da habitação, onde se consegue fugir da ação nefasta das empreiteiras, até a possibilidade de se gestar ações coletivas, de cooperação e ajuda mútua” (PEREIRA, 1992, p.39).

O mutirão, nessa abordagem, era visto, a despeito das análises que o colocavam como instrumento a favor dos interesses do capital, como um mecanismo que contribuía para o fortalecimento da autonomia e da organização dos trabalhadores. O sistema de autogestão e a prática do mutirão passaram a ser encarados de forma tão vinculada, em função dessa proposta do movimento por moradia, que os dois termos, autogestão e mutirão, chegaram eventualmente a ser tratados como sinônimos. Entretanto, nem toda experiência que envolve mutirão tem caráter autogestionário e nem todo processo de produção de moradia em autogestão envolve necessariamente a prática de mutirão.

As primeiras experiências de que se tem notícia no Brasil de mutirões autogeridos nos moldes propostos pelo movimento por moradia, inspirados na experiência uruguaia, aconteceram na cidade de São Paulo, ainda no início da década de 1980. Entre altos e baixos, experiências desse tipo foram financiadas ao longo da década de 1980 pelo poder público municipal e estadual no estado de São Paulo, na capital e em cidades do interior (PEREIRA, 1992). Com a eleição de Luísa Erundina para a Prefeitura de São Paulo, em

1989, foi formulado e implementado o Programa de Produção de Habitação em Mutirão e Autogestão¹⁴, inspirado na proposta defendida pelo movimento por moradia, tornando-se um marco importante para a consolidação da produção habitacional em mutirão e em autogestão no âmbito da política habitacional no país.

A apropriação da idéia da produção habitacional em autogestão pelo movimento local foi muito tênue até o início da década de 1990. Como possível explicação para o fato, é importante observar, no contexto local, a ausência, nesse período, de um tipo de agente que viria a ter uma atuação muito importante em São Paulo: as entidades acadêmicas ou as organizações não-governamentais de assessoramento técnico aos movimentos. Em Belo Horizonte, esse processo deu-se posteriormente, principalmente através da iniciativa da administração da Frente BH Popular e da articulação dos setores sob influência do PT e da Igreja Católica com os movimentos de São Paulo e de Ipatinga, onde já havia experiências desse tipo.

Em Minas Gerais a primeira experiência de produção habitacional em mutirão e em autogestão aconteceu em Ipatinga, na primeira gestão do Prefeito Chico Ferramenta¹⁵, de 1989 a 1992, tendo continuidade nas gestões seguintes. O caráter democrático e popular da administração pública municipal e a articulação do movimento local por moradia com o movimento nacional criaram as condições para a implementação dessa experiência em Ipatinga, antes mesmo que fosse tentada em Belo Horizonte. A prática do processo de produção autogestionário em Belo Horizonte foi herdeira dessas duas experiências: por um lado, pela articulação política do movimento por moradia dessas três cidades através da União dos Movimentos por Moradia, entidade que protagonizou a luta nacional em defesa da proposta da incorporação do processo autogestionário na política habitacional no Brasil; por outro lado, pela contribuição de técnicos que participaram dessas experiências, tanto na formulação do programa belorizontino, no caso dos técnicos paulistas, como na formação de equipes de assessoria técnica, no caso dos técnicos oriundos de Ipatinga.

Aspectos políticos, sociais e institucionais do contexto local diretamente relacionados à política municipal de habitação

A política municipal de habitação foi concebida num contexto marcado pela mobilização social em torno de eventos políticos como o processo constituinte, o projeto de lei de iniciativa popular criando um sistema nacional de habitação e o *impeachment* do Presidente Collor de Melo e, localmente, pela elaboração da Lei Orgânica Municipal, que fez da Câmara Municipal de Belo Horizonte, então composta por uma expressiva bancada de partidos de esquerda, o espaço central do debate sobre a questão urbana no início da década de 90. Fruto desse contexto, a política municipal de habitação teve sua concepção referenciada, principalmente, no ideário do movimento da reforma urbana e no “modo petista de governar”, “bíblia” dos militantes do PT que se lançaram na aventura da administração pública no período.

O Partido dos Trabalhadores despontou como partido de oposição de bases políticas populares em Belo Horizonte¹⁶ nas eleições municipais de 1988, quando elegeu uma bancada de nove vereadores – a maior bancada partidária num universo de 37 vereadores, que incorporava também quatro parlamentares de outros partidos de esquerda, revelando

¹⁴ O programa contou com a parceria de 108 associações comunitárias de construção e 24 entidades de assessoria técnica. Durante o Governo Erundina foram desenvolvidos, em mutirão e autogestão, 84 empreendimentos com aproximadamente 11 mil unidades habitacionais, entre casas e apartamentos, 19 projetos de urbanização de favelas e quatro de recuperação de cortiços. Isso significou o atendimento direto a mais de 60 mil pessoas. As principais limitações relacionaram-se à falta de tradição de desenvolvimento de empreendimentos autogeridos no Brasil, à inadequação da legislação vigente, à incapacidade gerencial e ao comportamento autoritário de algumas lideranças, a dificuldades no processo de comercialização das unidades e, em três casos isolados num universo de 80 convênios, a problemas de desvio de recursos e materiais (BONDUKI, 1996).

¹⁵ Essa foi a primeira de quatro gestões consecutivas do PT no município de Ipatinga, o que garantiu algum nível de continuidade aos projetos habitacionais na forma de mutirões autogestionários, não impedindo, entretanto, modificações importantes no modelo original.

¹⁶ Ver Dulci (1992) para uma análise detalhada sobre o cenário e os agentes políticos ao longo da história da capital mineira.

uma mudança no comportamento político do eleitor do município – e ficou em segundo lugar na disputa pela Prefeitura, perdendo por uma diferença de cerca de apenas 2% em relação ao vencedor. Em 1990 o então vereador Patrus Ananias, que em seu mandato havia exercido a função de relator da Lei Orgânica Municipal, foi candidato ao Senado pelo PT e teve uma votação de peso, ficando em primeiro lugar em praticamente todas as regiões da cidade (DULCI, 1992, p.24-29).

Em 1992, Patrus Ananias foi eleito prefeito de Belo Horizonte pela Frente BH Popular¹⁷, após uma campanha de muita mobilização política promovida pela militância partidária e pelos movimentos sociais que a apoiavam. Nesse processo, o debate sobre a questão urbana foi resgatado, numa articulação muito intensa entre setores técnicos e populares¹⁸. Seu mandato como prefeito de Belo Horizonte fez parte da segunda geração de administrações públicas municipais de caráter democrático e popular instaladas após a ditadura militar, considerando-se que a gestão anterior havia sido a primeira marcada por um número significativo de governos locais com esse perfil¹⁹. Apesar de Patrus Ananias ter sido eleito com o apoio de uma aliança política envolvendo vários partidos de esquerda, o programa de governo da sua gestão recebeu influência direta das reflexões sobre as recentes experiências de administrações públicas de seu partido, o PT. Muitas dessas administrações tiveram início em 1989 num contexto bastante adverso, resultante da conjunção de fatores como a expectativa da sociedade em relação a resultados imediatos, a inexperiência administrativa dos quadros partidários, a pressão do poder político e econômico local, o corporativismo, os baixos salários e a precária qualificação do funcionalismo, o endividamento público e os problemas financeiros dos municípios (BITTAR, 1992, p.16-17).

Entretanto, mesmo considerando essa conjuntura negativa, é possível identificar, ao final do período de gestão municipal de 1989 a 1992, os traços centrais do modo petista de governar: a participação popular como forma de permitir o controle do Estado pela sociedade e de contribuir para a mudança na correlação de forças entre classes dominantes e populares; a inversão de prioridades de governo, assumindo-se a dívida social e direcionando-se os investimentos públicos para as áreas carentes; a desprivatização do Estado, inclusive através do combate à corrupção e ao clientelismo; uma política de alianças buscando garantir sustentabilidade política para a realização dos programas de governo; a politização do conflito com o capital privado. O modo petista de governar, assim caracterizado, pretendia, então, constituir-se em alternativa ao discurso e à prática da privatização e do Estado mínimo do projeto neoliberal, sem se restringir, contudo, ao discurso estatizante vinculado ao socialismo (BITTAR, 1992, p.22).

O programa de governo da Frente BH Popular espelhava bastante a cartilha petista, o que, na prática, significou uma efetiva mudança no modo de governar adotado até então na capital mineira. O próprio fato de se tratar de um governo de aliança já demonstrava a identificação com um dos principais traços do “modo petista de governar”. Além disso, a identificação podia ser percebida pelos quatro eixos básicos que estruturavam o programa: o eixo político tratava da cidadania e da democracia; o eixo social, do direito à cidade e da justiça social; o eixo econômico, da geração e distribuição de renda; e o eixo administrativo, da descentralização, transparência, modernização e participação na gestão. As propostas setoriais do programa de governo deveriam ter como referência esses eixos.

¹⁷ A Frente BH Popular era composta pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido Verde (PV).

¹⁸ Participaram do debate representantes de associações e sindicatos profissionais – como o Sindicato de Arquitetos de Minas Gerais (SINARQ), o Sindicato de Engenheiros de Minas Gerais (SEMGE), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e a Sociedade Mineira de Engenheiros (SME) –, pessoas do meio acadêmico ou que trabalhavam na Prefeitura e tinham alguma militância e representantes do movimento popular, principalmente de entidades gerais como a Federação de Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH) e a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP).

¹⁹ Para se ter uma idéia do peso dessas administrações, a soma da população das cidades governadas pelo PT na gestão de 1989 a 1992 atingiu cerca de 15 milhões de habitantes (BITTAR, 1992, p.9), ou seja, aproximadamente 10% da população brasileira na época.

Entretanto, como a realidade institucional é determinante na implantação de um programa de governo e pode redirecionar os rumos de sua execução, na administração de Patrus Ananias a distribuição dos cargos entre os partidos da Frente BH Popular implicou alguns ajustes no âmbito das políticas setoriais em relação ao previsto no programa, em função do grupo partidário que comandava cada uma delas. As diferenças de visão entre os partidos, nem sempre muito claras durante a campanha, apareceram posteriormente no espaço institucional, na rotina do governo.

No caso da URBEL, o Partido Comunista do Brasil (PC do B) assumiu a coordenação da política habitacional durante a administração de Patrus Ananias, embora a equipe dirigente fosse integrada também por técnicos ligados ao PT. Essa equipe multipartidária era quase totalmente constituída de militantes dos movimentos sociais, a começar pela presidente da URBEL, uma reconhecida liderança do movimento popular à época.

Em Belo Horizonte o movimento por moradia dividia-se em duas vertentes principais: o movimento de favelas, em fase de declínio após um período de grandes mobilizações²⁰, e o movimento dos sem-casa, surgido no início da década de 80 e em fase de expansão. Percebe-se claramente, ao longo de toda a trajetória local do movimento dos sem-casa, a participação de elementos da Igreja Católica atuando no apoio a lideranças ou, em alguns casos, exercendo a liderança. Na capital mineira essa vertente do movimento dividiu-se, ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, entre setores sob a influência da Igreja Católica e do PT, de um lado, e do PC do B, de outro. No primeiro caso, a atuação caracterizava-se pela não adoção de grandes ocupações como estratégia principal de luta, pelo investimento em parcerias institucionais com organizações governamentais ou não-governamentais e pelo processo de formação das famílias participantes. A outra vertente, ligada ao PC do B, tinha atuação muito expressiva nesse período e caracterizava-se como um movimento de massa que privilegiava as grandes mobilizações e ocupações organizadas.

A vinculação do movimento local por moradia, especialmente do movimento dos sem-casa, com o processo de construção de idéias e propostas no nível nacional deu-se principalmente por ocasião do processo constituinte e da mobilização para a coleta de assinaturas do projeto de lei de iniciativa popular para a criação do sistema nacional de habitação. Nesse último processo, o comitê criado para coordenar a discussão da proposta e a coleta de assinaturas deu origem ao Fórum Estadual de Moradia Popular (FEMP). A campanha mineira teve o melhor desempenho regional na coleta de assinaturas em todo o país.

Diferenças de visão e disputas políticas entre os partidos do chamado “campo da esquerda”, apesar das importantes convergências existentes, eventualmente geravam conflitos não só internamente à administração da Frente BH Popular como também no âmbito dos movimentos populares por moradia, onde exerciam grande influência. Esse contexto resultou, em vários momentos ao longo da gestão, na necessidade de negociações e ajustes a respeito da implementação de diversos aspectos da política habitacional (BEDÊ, 2005).

²⁰ Esse período teve seu auge no início da década de 1980, quando se deu uma das mais importantes conquistas desse movimento, isto é, a aprovação da Lei do PROFAVELA (BELO HORIZONTE, 1985), programa municipal que viabilizava a regularização das favelas.

Concepção geral da política municipal de habitação em Belo Horizonte formulada na gestão da Frente BH Popular

A estrutura administrativa da Prefeitura sofreu poucas alterações na administração Patrus Ananias. A URBEL foi mantida como órgão responsável pela política habitacional. No primeiro ano dessa gestão, a URBEL enfrentou dois grandes problemas, que limitaram ao extremo a atuação da empresa: a insignificante previsão de recursos orçamentários e a capacidade técnica e operacional muito reduzida, com número insuficiente de profissionais e equipamentos. Diante desse quadro, os esforços iniciais concentraram-se no levantamento da realidade habitacional do município²¹ como subsídio à elaboração de uma política.

Em 1993 teve início o processo de discussão sobre a criação de um sistema municipal de habitação, envolvendo a equipe da URBEL, consultores contratados e representantes do movimento por moradia, tanto do movimento de favelas como do movimento dos sem-casa. É importante destacar que o fato de o movimento ter sido o único segmento social a ser envolvido num primeiro momento do processo sinalizou, claramente, uma opção da equipe de governo que estava na URBEL no sentido de considerá-lo como o principal parceiro político.

A construção da proposta de um sistema municipal de habitação foi apoiada por uma organização não-governamental paulista dedicada à assessoria técnica ao movimento de moradia²², que posteriormente teria papel importante também no processo de formulação da política municipal de habitação (USINA, 1993). Assim como essa, outras organizações – empresas, instituições públicas e ONGs – que haviam participado de ações e projetos em administrações de caráter democrático e popular também apoiaram a experiência da gestão Patrus Ananias no campo da política habitacional²³.

O início da discussão girou em torno do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP)²⁴, que existia desde 1955²⁵ e havia recebido nova regulamentação pela Lei nº 6.326/93. Partindo, então, do FMHP e da URBEL, foi elaborada a proposta de um sistema agregando o Conselho Municipal de Habitação. A idéia foi formatada em minuta de projeto de lei criando o Sistema Municipal de Habitação, definindo os elementos e os agentes que o compunham, suas competências e atribuições e o modo de relação entre eles. Alguns aspectos revelavam o caráter da proposta: a valorização da participação social e da articulação interinstitucional e a consolidação da alternativa autogestionária. Essa minuta de projeto de lei, fruto de uma rica discussão, foi profundamente alterada no âmbito do próprio governo, e a lei que finalmente foi aprovada em janeiro de 1994 tinha um conteúdo diferente da proposta da URBEL. Por exemplo, na composição do Conselho, a representação do setor popular foi diminuída, embora na prática isso não tenha abalado a legitimidade política da instância. Esse episódio foi importante por revelar as grandes diferenças de visão política abrigadas sob a Frente BH Popular e representou uma grande surpresa para os membros da Prefeitura que acompanhavam o processo de discussão.

Em seguida, a equipe da URBEL e seu principal parceiro, o movimento por moradia, desenvolveram uma proposta da concepção geral da política municipal de habitação. A proposta foi inicialmente discutida com as entidades gerais do movimento – o movimento dos sem-casa e o de favelas – no âmbito dos fóruns de interlocução instituídos pela URBEL,

²¹ O levantamento realizado apontou que existiam no município 161 favelas, com uma população de 347.160 pessoas, e 20 conjuntos habitacionais, com uma população de 68.397 pessoas, totalizando, portanto, 415.557 pessoas morando nesses assentamentos, ou 20,6% da população de Belo Horizonte. Havia também cerca de 1.000 famílias acampadas em barracas de lona preta, oriundas de ocupações organizadas do movimento dos sem-casa ou de áreas de risco, nesse último caso removidas pela própria Prefeitura.

²² Trata-se da USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado, ONG sediada na cidade de São Paulo.

²³ Essas organizações tiveram um papel fundamental na promoção do intercâmbio de experiências entre administrações com esse perfil. Geralmente constituídas por técnicos comprometidos com as idéias contidas nos programas de governo e que, em alguns casos, haviam inclusive contribuído para sua elaboração como militantes, essas organizações foram fundamentais, no final da década de 1980 e início da década de 1990, como apoio às equipes internas dos governos municipais no processo de formulação de novos modelos de políticas e instrumentos – programas, processos e mecanismos de gestão, planos, propostas de legislação etc. – que incorporassem as propostas defendidas pelos movimentos sociais e partidos à frente dos governos locais de orientação progressista. As experiências adquiridas e acumuladas através do trabalho junto a uma Prefeitura subsidiavam as experiências de outras administrações municipais.

²⁴ É interessante observar que o Fundo era tratado como o elemento principal do sistema e que o Conselho apareceu em função dele. Essa inversão provavelmente se devia à divulgação da experiência uruguaia, em que se destacava muito o Fundo Nacional de Vivendas, que, pelo fato de concentrar todos os recursos destinados pelo governo central para habitação, era visto como um elemento essencial para viabilizar essa política pública naquele país. Talvez pelas mesmas razões, o projeto de lei de iniciativa popular encaminhado ao Congresso em 1991, que criava o Sistema Nacional de Habitação, era mais conhecido como a “Lei do Fundo Nacional”. Esse tipo de abordagem era equivocado na medida em que desconhecia que os fundos ligados a políticas públicas são, na verdade, contas bancárias, elementos passivos que só funcionam se vinculados a instâncias e agentes voltados para a gestão dessas políticas.

²⁵ O Fundo Municipal de Habitação Popular foi criado pela Lei nº 517/55.

tendo sido posteriormente encaminhada ao Conselho Municipal de Habitação e aprovada por ele, através de sua Resolução nº II, de 1º de dezembro de 1994.

Um mérito da política municipal de habitação, evidenciado no QUADRO 1 apresentado no final deste artigo, foi o de definir, com clareza, conceitos, diretrizes, critérios e principais linhas de atuação que se desdobravam em programas nos quais se distribuía, por sua vez, as ações. Essa iniciativa de formular uma política habitacional municipal estruturada de forma articulada, organizada e coerente, com caráter abrangente e com um sistema institucional de gestão bem definido foi, se não a pioneira, com certeza uma das primeiras no Brasil naquele momento. O mais comum até então era a implementação de programas e ações pontuais, que não se constituíam e não eram identificados como parte de uma política habitacional e que eram, em geral, executados de forma desarticulada por instâncias e órgãos diversos.

O primeiro conceito importante incorporado pela política municipal de habitação foi justamente o de *habitação*, entendida como a moradia inserida no contexto urbano e provida de infra-estrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários básicos. O direito à moradia ligava-se, assim, ao direito à cidade, com os benefícios que esta poderia oferecer e as funções sociais que deveria cumprir, estabelecendo-se uma clara vinculação da política municipal de habitação com o ideário da reforma urbana.

As diretrizes e as ações previstas na política municipal de habitação de Belo Horizonte apresentavam grande sintonia com o contexto das idéias então contempladas nos debates sobre políticas locais de habitação²⁶. No que diz respeito às ações previstas no âmbito da política municipal de habitação, verifica-se que elas se enquadravam, em sua maioria, em duas grandes linhas de atuação diretamente relacionadas com os dois principais tipos de problemas de moradia, ou seja, na linha de atuação voltada para intervenções em assentamentos habitacionais existentes, objetivando-se a melhoria das condições de moradia de famílias que apresentavam necessidades habitacionais decorrentes da inadequação de domicílios, como por exemplo as residentes em favelas, e na linha de atuação voltada para a produção de novos assentamentos habitacionais, objetivando-se ampliar a oferta de moradia, especialmente para a população de mais baixa renda, por ser ela a mais afetada pelo déficit habitacional (FJP, 2002). Essa concepção mais abrangente de política habitacional, incorporando uma maior diversidade de atuação, vinha sendo construída desde a década de 80 e já havia surgido no âmbito do questionamento da atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH), focada unicamente na produção habitacional. A nova concepção resultava da compreensão de que a complexidade do problema habitacional implicava a necessidade de intervir simultaneamente em todas as dimensões que o constituíam.

No que diz respeito à linha de atuação referente aos assentamentos existentes, foram enquadrados no universo de atuação da política municipal de habitação dois tipos de assentamentos habitacionais urbanos que apresentavam condições inadequadas de moradia: as favelas e os conjuntos habitacionais que haviam sido implantados pelo poder público em gestões anteriores e que, em alguns casos, se degradaram a ponto de se assemelhar às favelas²⁷.

²⁶ Essa constatação pode ser feita a partir da análise comparativa entre as propostas contidas na resolução do Conselho Municipal de Habitação que aprovou a política municipal de habitação de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1994) e as propostas apresentadas em três documentos datados do início da década de 1990, período imediatamente anterior ao da sua formulação, e que caracterizam bem esse período. O primeiro desses documentos é a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, aprovada em 1990, que dedica um capítulo à política urbana e outro à habitação (BELO HORIZONTE, 1996). O segundo é o caderno especial da revista *Teoria e Debate* denominado "O modo petista de governar" (BITTAR, 1992), que apresenta os resultados de uma série de debates sobre as experiências de municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores até aquele momento e pretendia ser uma referência para elaboração de programas de governo. O programa de governo da Frente BH Popular foi construído a partir de discussões de caráter setorial desenvolvidas por grupos que se debruçavam sobre temas específicos, dentre eles o Grupo de Política Urbana e Habitação, cuja proposta constitui o conteúdo do terceiro documento (GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO, 1992). No que diz respeito à questão urbana e habitacional os três documentos refletem propostas e idéias defendidas pelos movimentos sociais à época, em especial pelo movimento por reforma urbana e pelo movimento por moradia. De maneira geral, observa-se grande similaridade entre as diretrizes e as ações propostas nos documentos abordados e as inseridas na política municipal de habitação. Para um detalhamento de tal análise, ver Bedê (2005).

²⁷ Não havia informações precisas sobre a existência de cortiços na área central da cidade, mas estes, certamente, não existiam em número significativo, a ponto de justificar a criação de um programa específico de intervenção. Os loteamentos populares irregulares ou clandestinos já vinham sendo atendidos há anos, através de ações de regularização, pelo órgão que cuidava da regulação urbana, a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, o que, no mínimo, dificultava transferir para a URBEL essa atribuição, tanto pela questão política interna da administração como pela precariedade operacional da URBEL.

Nessa linha de atuação em favelas, a nova proposta introduziu metodologias de intervenção que incorporavam a participação comunitária e o planejamento integrado das ações, visando à mudança da prática de intervenções desarticuladas e pontuais promovidas pelas gestões municipais anteriores, considerada irresponsável e ineficaz. A nova orientação era que nenhuma intervenção deveria ser executada sem estar vinculada ao planejamento global do assentamento, de forma a racionalizar e otimizar o investimento público e a ampliar a efetividade das ações no sentido da melhoria das condições de moradia. Por outro lado, percebe-se também na proposta para essa linha de atuação a intenção de estabelecer uma gradação para as intervenções, que abrangeria desde uma intervenção mais profunda até uma pontual. Tal concepção traduzia uma estratégia inspirada pela compreensão da inviabilidade de atuar ao mesmo tempo e de forma estrutural em todos os assentamentos, o que demandaria maior volume de recursos e dependeria de financiamento externo para se viabilizar²⁸.

No que se refere à produção de novos assentamentos, a política municipal de habitação previa uma malha de programas e subprogramas estabelecida em função das etapas do processo de produção habitacional, o que, aliado às opções de formas de gestão, permitiria inúmeros arranjos cobrindo praticamente todo o leque de possibilidades de tipos de empreendimento no âmbito dessa linha de atuação. Isso proporcionaria uma flexibilidade de atendimento desejável, considerando-se a imensa diversidade de situações e demandas existentes.

A produção de grandes loteamentos e conjuntos habitacionais populares irregulares na periferia do município, geralmente dotados de infra-estrutura incompleta e sem acesso a serviços e equipamentos, era uma prática adotada por gestões municipais anteriores, causando impactos negativos de alta magnitude e deixando marcas profundas na cidade. Como uma tentativa de romper com essa prática, a política municipal de habitação propôs como diretriz para os programas da linha de atuação referente a novos assentamentos a utilização de pequenas áreas inseridas na malha urbana, já dotadas de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários, e a produção de assentamentos em conformidade com a legislação urbanística, cujo porte não ultrapassasse 300 unidades (BELO HORIZONTE, 1994).

Dentre as formas de gestão previstas para os processos de produção habitacional²⁹ é importante destacar que a política municipal de habitação priorizou a autogestão, refletindo a trajetória de luta do movimento nacional por moradia desde o início da década de 80, no sentido da defesa da adoção do modelo autogestionário no âmbito da política pública de moradia.

À parte das duas linhas de atuação, foi previsto o financiamento de assessoramento técnico para atendimento de demandas individuais ou coletivas referentes a assentamentos existentes ou a novos assentamentos. A inclusão dessa ação revelava principalmente a intenção de fortalecer e incentivar a autonomia do movimento popular, já que consistia em “apoio às iniciativas populares” (BELO HORIZONTE, 1994). Pode-se dizer, também, que as administrações de caráter progressista, como a Frente BH Popular, contribuíram para a institucionalização da prática, muito comum ao longo dos anos 1980, de assessoramento

²⁸ Essa estratégia referenciou-se também na experiência de intervenção em favelas da primeira gestão petista de Santo André, em São Paulo, onde haviam trabalhado técnicos que participavam da gestão da Frente BH Popular. Em Santo André não só haviam sido adotados o planejamento e a execução de ações integradas, como também se trabalhara com níveis diferenciados de intervenção, umas mais estruturais e outras de caráter mais emergencial, tal como proposto para Belo Horizonte.

²⁹ Previam-se três possibilidades de gestão: a gestão pública, na qual o poder público gerenciaria todo o processo de produção habitacional, repassando aos beneficiários o produto final, seja o lote urbanizado ou a unidade habitacional; a autogestão, na qual uma entidade do movimento popular organizado gerenciaria todo o processo de produção habitacional, sendo repassados aos beneficiários os recursos financeiros necessários para o empreendimento; e a co-gestão, na qual haveria uma divisão das atribuições de gerenciamento do processo de produção habitacional entre o poder público e o movimento popular organizado, sendo repassados aos beneficiários os insumos necessários, como o material de construção (BELO HORIZONTE, 1994).

técnico a movimentos populares prestado por militantes de esquerda em caráter voluntário. Através de empresas, de entidades de ensino e pesquisa e, principalmente, de organizações não-governamentais sem fins lucrativos, esses profissionais passaram a ser contratados pelas Prefeituras ou diretamente pelas entidades do movimento popular financiadas pelo poder público. Além do papel técnico, essas organizações passaram a exercer também, em certa medida, o papel de mediadoras da relação entre população e Estado.

Quanto aos critérios de atendimento pode-se dizer que foram muito bem definidos na política municipal de habitação. Destaca-se dentre eles a priorização do atendimento a famílias de baixa renda e a demandas coletivas organizadas. Além de *o que fazer*, definido através da grade de programas articulada com as linhas de atuação previstas, e *a quem atender*, definido através dos critérios acima descritos, a política municipal de habitação estabeleceu com clareza *como fazer*, ao indicar, como diretrizes metodológicas, a atuação integrada e a promoção da participação popular em todo o seu processo de formulação e implementação (BELO HORIZONTE, 1994).

Foram estabelecidas, nesse primeiro momento, orientações gerais para o desenvolvimento de uma política de concessão de financiamentos e de subsídios com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, ficando seu detalhamento para ser aprovado posteriormente pelo Conselho Municipal de Habitação. Definiu-se que deveriam ser criadas linhas de financiamento regidas por critérios pautados pelo princípio da justiça social e calcadas numa política de subsídios, de forma a viabilizar o acesso ao financiamento habitacional por parte das faixas de menor renda. Essas definições estavam em consonância com o conteúdo do projeto de lei de iniciativa popular encaminhado ao Congresso pelo movimento nacional de moradia, que propunha a criação do sistema nacional de habitação, tendo recebido também a influência dos debates que vinham sendo travados entre o movimento por moradia e o poder público em São Paulo, no sentido de tal política ter como referência não a renda familiar mas a renda per capita da família. Pelo fato de a política local de concessão de financiamento não ter sido implantada na gestão da Frente BH Popular, a URBEL não pôde contar, nesse período, com os recursos oriundos das prestações pagas pelas famílias beneficiadas.

O governo da Frente BH Popular marcou uma mudança de rumo também pelo fato de o investimento de recursos na política habitacional ter sido significativamente maior que nas administrações municipais anteriores. O valor dos recursos gastos em 1993, primeiro ano da gestão da Frente BH Popular, foi mais do que cinco vezes maior que o gasto em 1992. Além disso, pela progressão dos valores de recursos municipais investidos na política habitacional de 1993 a 1996, constata-se que o total de gastos anuais com ações da política habitacional multiplicou-se por mais de oito vezes ao longo desse período, o que revela o grande incremento da capacidade operacional da URBEL. Por outro lado, a contribuição de recursos externos para a implantação da política municipal de habitação durante a gestão da Frente BH Popular foi muito pouco significativa. A irrelevância da contribuição dos governos federal e estadual para o financiamento da política municipal de habitação, no período de 1993 a 2002, pode ser evidenciada pelo montante de recursos então captados junto a essas esferas do poder público, ou seja, apenas 6,6% e 1,2%, respectivamente, dos investimentos em habitação no município.

De maneira geral, na prática, a estrutura gerencial e operacional da URBEL não chegou a refletir exatamente essa malha de programas, subprogramas e ações, mas, sem dúvida, referenciou-se nela desde o início, tendo a lógica de sua formulação efetivamente prevalecido na implantação da política municipal de habitação. Da mesma forma, ainda que alguns aspectos não estivessem muito claros na formulação inicial da política municipal de habitação, o conjunto de diretrizes e ações apresentado cobria, potencialmente, todas as nuances de atuação desejáveis.

Considerações finais

A concepção e a formulação da política municipal de habitação adotada, de 1993 a 1996, na gestão da Frente BH Popular em Belo Horizonte, aqui discutidas, constituíram um caso exemplar de articulação de um conjunto de idéias em torno do novo papel do Estado e dos movimentos populares em relação ao direito à moradia e à cidade, podendo ser consideradas também um exemplo emblemático de adequação ou modificação dessas idéias, acordadas no cenário nacional, às especificidades e diferenças que caracterizam cada município.

Pela primeira vez na história de Belo Horizonte foi estruturado, com a participação dos movimentos por moradia, um sistema institucional voltado para a gestão da política habitacional municipal, bem como uma proposta de política municipal de habitação que definia com clareza conceitos, princípios, diretrizes, prioridades, critérios, linhas de atuação e instrumentos a serem adotados. A trajetória de sua implantação nessa gestão foi marcada, de um lado, por realizações nos campos da formulação, do planejamento e da construção de modelos metodológicos e, de outro, por limitações de recursos, que determinaram uma série de estratégias no sentido de “driblar” esse problema. Os recursos públicos municipais investidos na área de habitação ampliaram-se significativamente em relação às administrações anteriores e passaram a ser destinados a cada ano, de forma sistemática, ao Fundo Municipal de Habitação.

Toda essa construção, realizada no âmbito da gestão aqui considerada, foi determinante para a trajetória da política habitacional nas administrações municipais seguintes em Belo Horizonte. Pelo fato de tais administrações seguirem orientação política semelhante à da Frente BH Popular, a estrutura básica da política municipal de habitação foi mantida em seu formato original. Ainda que tenha havido eventuais percalços, essa continuidade criou as condições para que avanços significativos ocorressem nas várias áreas de atuação da política habitacional.

artigo recebido agosto/2006

artigo aprovado dezembro/2006

Referências

- BEDÊ, M. M. C. *Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular, 1993/1996*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei orgânica do município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PBH, 1996.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Plano municipal de habitação popular II – PROFAVELA*. Belo Horizonte: Barvalle, 1985.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Conselho Municipal de Habitação. *Resoluções n. I a III*. Belo Horizonte: CMH, 1994.
- BITTAR, J. O modo petista de governar. Teoria e Debate, São Paulo, 1992. Caderno especial.
- BONDUKI, N. À guisa de conclusão: das experiências concretas para a construção de um novo ideário em políticas urbanas. In: BONDUKI, N. (Org.). *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- BRASIL, F. P. D. *Espaços públicos, participação cidadã e renovação das políticas urbanas locais nos anos 90*. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- CARDOSO, A. L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação de uma experiência recente. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XI, n.1-2, p.79-111, 1997.
- COSTA, H. S. M. Reforma urbana e a busca da cidadania. *Indicador* [da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais], Belo Horizonte, n.27, p.889-894, 1988.
- DULCI, O. S. Partidos e eleições em Belo Horizonte. In: DULCI, O. S. (Org.). Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais. Belo Horizonte: C/ Arte, 1992.
- FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2000. Belo Horizonte, 2002.
- GRUPO DE POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO. Programa de governo da Frente BH Popular. Belo Horizonte, 1992.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LOPES, J. M. *Das utopias sem lugar aos lugares sem utopias: um roteiro para discutir os mutirões autogeridos em São Paulo*. São Paulo: Usina, 2004.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p.309-325.
- MELO, M. A. B. C. Municipalismo, neolocalismo e governabilidade na Nova República. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 4., 1995, Brasília. *Anais...*Brasília: UnB; ANPUR, 1995.
- MUTIRÃO. In: INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. [S.l.]: Objetiva, 2006. CD-ROM.
- NABUCO, M. R. *A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil*. [S.l.: s.n.], 1995. Palestra realizada no VI Encontro Nacional da ANPUR, Brasília, 1995. Mimeografado.
- PEREIRA, M. Mutirão: uma alternativa nas mãos do povo. In: PALUMBO, A.; PEREIRA, M.; BALTRUSIS, N. (Org.). *Direito à moradia: uma contribuição para o debate*. São Paulo: Paulinas, 1992.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro: IPPUR, 1999. Relatório final de pesquisa.
- TIJIWA, M. Uma história em movimento. In: PALUMBO, A.; PEREIRA, M.; BALTRUSIS, N. (Org.). *Direito à moradia: uma contribuição para o debate*. São Paulo: Paulinas, 1992.
- USINA – CENTRO DE TRABALHOS PARA O AMBIENTE HABITADO. *Sistema municipal de habitação*. Belo Horizonte, 1993.
- VALADARES, L. Políticas alternativas de habitação popular. [S.l.: s.n.], 1985. Trabalho apresentado no 9º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro, 1985. Mimeografado.

Quadro 1 Política municipal de habitação, segundo Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação

Conceito de habitação entende-se como habitação a moradia inserida no contexto urbano e provida de infra-estrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários básicos.

Diretrizes	Linhas de atuação	Programas e ações	População beneficiária
<p>Diretrizes gerais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover o acesso à terra e à moradia digna para os habitantes da cidade • Promover processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional • Utilizar processos tecnológicos que garantam maior qualidade e menor custo da habitação • Priorizar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda • Assegurar a vinculação da política habitacional com a política urbana • Assegurar a vinculação da política habitacional com outras políticas setoriais 	<p>Linhas de atuação em assentamentos existentes</p>	<p>Programa de Intervenção Estrutural</p> <p>Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes</p>	<p>Consiste na urbanização e regularização fundiária do assentamento assim como em melhorias habitacionais</p> <p>Intervenção Parcial consiste na urbanização do assentamento assim como em melhorias habitacionais</p> <p>Intervenção Pontual consiste em promover a solução de problemas críticos e pontuais existentes nos assentamentos, através de pequenas obras ou serviços</p> <p>Intervenção em Áreas Remanescentes consiste no planejamento e na promoção do tratamento de áreas de risco das quais foram removidas famílias</p>
<p>Diretrizes específicas para novos assentamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar, preferencialmente, pequenas áreas inseridas na malha urbana já dotadas de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários • Não ultrapassar, preferencialmente, 300 unidades por conjunto habitacional • Utilizar, preferencialmente, áreas próximas à origem da demanda • Promover obrigatoriamente a regularização fundiária • Acoplar a definição do parcelamento à definição da tipologia das unidades habitacionais 	<p>Linhas de atuação referente a novos assentamentos</p>	<p>Programa de Produção de Lotes Urbanizados</p> <p>Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais</p> <p>Subprograma Conjunto Habitacional</p> <p>Subprograma Unidade Habitacional</p>	<p>Serão priorizadas famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, efetivamente residentes no município há mais de dois anos, organizadas em movimentos de moradia e que não tenham sido contempladas anteriormente em programa similar do Sistema Municipal de Habitação.</p> <p>Poderão também ser atendidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • famílias removidas em função de situação de risco ou de implantação de obra pública; ou • famílias encaminhadas pelo órgão da PBH responsável por programas de reintegração social, em especial aqueles destinados ao atendimento da população de rua <p>Consiste na aquisição de lotes já urbanizados ou de gleba, nesse caso seguida de aprovação e implantação de parcelamento, em autogestão, gestão pública ou co-gestão</p> <p>Consiste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • na aquisição de gleba e na aprovação e implantação de parcelamento seguidas de construção de unidades habitacionais em autogestão, gestão pública ou co-gestão; ou • na aquisição de lotes urbanizados seguida de construção de unidades habitacionais em autogestão, gestão pública ou co-gestão <p>Consiste na construção de unidades habitacionais em autogestão, gestão pública ou co-gestão em lotes urbanizados já adquiridos ou produzidos anteriormente</p>

Fonte: BELO HORIZONTE, 1994.