

COLEÇÃO HABITARE

14.

## Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada<sup>1</sup>

Renato Godinho Navarro

O presente artigo, na primeira parte, descreve o contexto social e político em Belo Horizonte, nos anos 1980 e início dos 1990 e, a seguir, registra aspectos históricos e descritivos do sistema deliberativo da política habitacional existente no município, entre 1989 e 1992. Na segunda parte, delinea e analisa as características básicas da política de democratização do referido sistema, implementada por forças, movimentos e organizações democráticas e populares, observando-se três formas de ação: 1) ampliação institucional do sistema deliberativo com a criação de novas instituições de deliberação e consulta;

481

<sup>1</sup>As pesquisas que deram origem a este trabalho foram desenvolvidas inicialmente no âmbito de duas redes nacionais de pesquisa: 1) Projeto Pronex/MCT/CNPq "Metrópoles, desigualdades socioespaciais e governança urbana" (coordenado nacionalmente pelo professor Luiz César de Queiroz Ribeiro); 2) Projeto Habitat/Finep "Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular", coordenado pelo professor Adauto Lúcio Cardoso. Em ambos os casos, o nó da rede em Minas Gerais situa-se no Observatório das Metrôpoles, PUC Minas/Proex, coordenado pela professora Maria Helena de Lacerda Godinho.

2) garantia de um funcionamento relativamente regular das novas instituições democráticas e democratizantes; 3) democratização das instituições normativas e organizacionais existentes. As ações de implementação dessas três diretrizes são analisadas na terceira parte e, ao final, apresentam-se as conclusões.

## 1. Antecedentes históricos

No final da década de 1970 e início da seguinte, desenrolam-se importantes processos no Brasil: crise econômica, agravamento das desigualdades socioespaciais, movimentos sociais e populares, mobilização de outros setores da sociedade civil e processo de redemocratização do país. No caso de Belo Horizonte, além desses processos, merece destaque a ocorrência de significativas mobilizações populares, lideradas por entidades e instituições ligadas à problemática das favelas<sup>2</sup>. Esses movimentos, entre outros fatores, foram, de certa forma, responsáveis pela iniciativa tomada pelo órgão metropolitano (o Plambel), em 1982, de estruturar a fundamentação jurídica e o anteprojeto de lei do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela). Em janeiro de 1983, foi aprovada (e, posteriormente, sancionada pelo prefeito Júlio Arnoldo Laender) a Lei Municipal 3.532, que autorizava o Executivo municipal a criar o Profavela. Em face do Decreto 4.489, de 13 de julho

de 1983, fizeram-se mudanças significativas na estrutura organizacional do Executivo municipal, destacando-se a criação de nove secretarias especiais; entre elas a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), definida como responsável pela questão da habitação popular, e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), pelo planejamento e execução da política urbana de desenvolvimento. Nos órgãos e secretarias municipais existentes, duas alterações merecem destaque por sua interface com a problemática habitacional, a saber:

1) foi extinta uma espécie de divisão de trabalho entre a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap) e a Secretaria Municipal de Obras (aquela com os projetos de obras de maior envergadura, e esta com os projetos de menores proporções); todas as obras passaram para o âmbito da Sudecap, e à Secretaria de Obras foi atribuído o papel de órgão de fiscalização da legislação urbanística (aprovação de projetos de construção, fiscalização de obras etc.);

2) a Companhia Ferrobela teve seu estatuto alterado em dois importantes aspectos: a) no nome, passando para Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, Urbel; b) na finalidade principal, que passou a ser de urbanização de terrenos (áreas municipais), com, entre outras coisas, divisão em terrenos peque-

<sup>2</sup>Participaram desses processos a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP), a Pastoral de Favelas e a Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (Famobh).

nos (80 a 100 m<sup>2</sup>) a serem distribuídos para camadas de baixa renda.

No início do segundo semestre de 1984, a SMAC e a SMDU, juntamente com a Secretaria Municipal de Assuntos Especiais (SMAE) e a Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), sob a coordenação da primeira, elaboraram e lançaram o Plano Municipal de Habitação Popular. A vinculação da Urbel a essas quatro secretarias configura o que poderia se chamar de um “Sistema Municipal de Habitação Popular”, ou seja, um formato institucional em que cada instituição ou órgão cumpre um determinado papel ou uma determinada função, a saber: a SMAC, mobilização comunitária; a SMAE, em conjunto com o órgão ou agente promotor (no caso a Urbel), captação de recursos em âmbito estadual, federal e internacional; a SMDU, “acompanhamento técnico do Plano (...) bem como sua compatibilização com o Plano de Desenvolvimento Urbano do Município”; a SMPL, compatibilização da “atuação dos órgãos e entidades municipais envolvidos na elaboração e implementação da política municipal de habitação popular”. O Plano dá bastante ênfase aos chamados “programas alternativos” em contraposição àqueles considerados “programas tradicionais de habitação popular”:

Assim, a necessidade de se desenvolverem programas alternativos, baseados na autoconstrução, é consenso quase unânime entre as agências especializadas, autoridades e estudiosos do assunto. (...) Para a consecução dos objetivos propostos serão implementados quatro programas: Lotes com Servi-

ços; Lotes Individuais Urbanizados; Reurbanização e Legalização de Favelas e Áreas de Ocupação Não Controladas; Apoio à Construção, Ampliação e Melhorias Habitacionais. Esses programas, ainda que individualizados, são recorrentes e complementares, devendo ser combinados de acordo com as características de cada área da cidade (Plano Municipal de Habitação Popular, p. 11; 18).

A questão da participação popular já aparece nesse documento: 1) nas diretrizes gerais: ...“vale lembrar a importância da participação popular para o bom desempenho de um plano como o proposto. Ninguém melhor do que a própria comunidade afetada para saber em cada situação concreta as opções factíveis entre o elenco de políticas disponíveis”.(p. 15); 2) no item referente ao “formato institucional”, sob a forma de “mobilização comunitária”, a cargo da SMAC (p. 16); 3) no “Programa de reurbanização e legalização de favelas e de áreas de ocupação não controladas”:

Num programa desse tipo, as equipes técnicas do município, por mais eficientes que sejam, não podem prescindir da participação dos moradores. Ninguém melhor que os membros da comunidade para identificar os problemas e definir suas prioridades. Assim é que todo esforço deve dirigir-se no sentido de que a comunidade a ser atendida tenha participação efetiva no desenvolvimento do projeto, expondo suas necessidades, propondo soluções, formulando alternativas e tomando parte ativa na implantação dos projetos (p. 29).

Para esse Programa foram definidos critérios de implantação tendo em vista o estabelecimento de uma escala de prioridades. A área prioritária foi definida a partir da conjugação de três critérios: “mais densamente povoadas”, “com maior deficiência de saneamento básico e infra-estrutura e com piores condições habitacionais” e “maior potencial de participação comunitária”:

(...) como a participação é fator importante em programas desse tipo, dever-se-á dar prioridade de atendimento àquelas áreas em que se identifique maior potencial de mobilização comunitária. Uma maneira de se verificar esse potencial é a existência de entidade comunitária formal ou de grupos informais representativos, que se tornariam, no caso, os principais elementos de contato entre os técnicos responsáveis pelo programa e a população-alvo. (...) O contato com a população-alvo será feito inicialmente pela SMAC que, em conjunto com os moradores, levantará os principais problemas, as prioridades e sugestões para a ação governamental. Uma vez cumprida essa etapa, o órgão promotor, de posse das informações levantadas, elaborará uma primeira proposta de trabalho. Uma vez pronta, a proposta seria apresentada aos representantes da comunidade para discussão e recebimento de subsídios. Somente, então, cuidar-se-ia do projeto definitivo (p. 30).

No “Programa de apoio à construção, ampliação e melhoria habitacionais”, ressalta-se a importância da mobilização comunitária e de sua organização em grupos de autoconstrução (mutirão) que atuem com base na ajuda entre seus membros (p. 35).

Apesar dos evidentes avanços em termos de Política Municipal de Habitação, seja através da nova legislação, ou do Plano e de seus programas, podem-se identificar evidências de uma construção de cima para baixo. Os órgãos e entidades estatais (SMAC, SMDU, SMPL, SMAE e Urbel), seus dirigentes e técnicos comandavam a formulação e implementação do Plano Municipal de Habitação e de seus programas. A participação dos movimentos e organizações populares deu-se, na maioria das vezes, de forma pontual (por programa e respectiva área de abrangência) e consultiva.

Em agosto de 1983, com base em protocolos bilaterais firmados entre o governo federal (Secretaria de Planejamento da Presidência da República - Seplan-PR), e a GTZ (entidade governamental da Alemanha), o então governador do estado, Tancredo Neves<sup>3</sup>, e a prefeitura municipal de Belo Horizonte formalizaram um protocolo de cooperação com vistas à implementação do Programa de Integração Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte (PIU-RMBH). Esse programa previa, em sua fase inicial (1984-6), a concentração de suas atividades em

<sup>3</sup>Através do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom)/Secretaria de Trabalho e Assistência Social (Setas).

projetos-piloto para áreas faveladas de Belo Horizonte. Em 10 de agosto de 1984, o prefeito Hélio Garcia assinou o Decreto 4.762 que “cria o Profavela e dispõe sobre sua regulamentação”. Em janeiro de 1985, o novo prefeito, Ruy José Vianna Lage, sancionou a Lei Municipal 3.995, que “Introduz dispositivos na Lei 3.532, de 6/1/83 – Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela”. A partir de então, as favelas delimitadas até aquela época passaram a constar de um zoneamento próprio denominado SE-4 – Setor Especial 4 –, que possibilitava a regularização jurídica e urbanística desses assentamentos em Belo Horizonte<sup>4</sup>. Nesse mesmo ano – em 25 de março – o prefeito sancionou a Lei Municipal 4.034, que trata do uso e da ocupação do solo urbano de Belo Horizonte e, no artigo 52 do Capítulo VIII, da “Comissão de Uso e Ocupação do Solo”, estabelecendo para esta a finalidade de “propor medidas para o aprimoramento” da Lei e de sua aplicação, e “opinar sobre os casos omissos”.

Coube ao prefeito constituir a Comissão, aprovar seu Regimento Interno e indicar dois representantes da prefeitura. Além destes, faziam parte da Comissão: um representante da Câmara Municipal; um representante do Plambel; “um representante dos órgãos de classe, tais como: Associação Comercial de Minas, Sindicato da Indústria de Construção Civil e

Sindicato dos Corretores; um representante das entidades profissionais, tais como: Instituto de Arquitetos do Brasil e Sociedade Mineira de Engenheiros; um representante da comunidade”. Ou seja, dos sete membros da Comissão, quatro eram representantes do Estado, sendo três do governo municipal (dois do poder executivo municipal e um do poder legislativo) e um do governo estadual (Plambel). A assimetria de representação política e a desigualdade de poder ficam evidenciadas; o Estado está sobre-representado e numa posição hegemônica, tendo em vista, principalmente, o âmbito e a extensão da competência legal do prefeito conforme visto anteriormente. Além disso, a finalidade da Comissão mostrava-se bem restrita, na medida em que lhe foi atribuído um caráter consultivo e, ainda assim, limitado a poucas questões (“propor medidas para”, “opinar sobre”; o aprimoramento da Lei e eventuais casos omissos).

Finalmente, em abril de 1985, a prefeitura (ainda na administração municipal de Ruy Lage), por intermédio da Secretaria Municipal de Ação Comunitária, coordenadora do Profavela, lançou a segunda parte do Plano, que foi denominado, então, Plano Municipal de Habitação Popular II. O Plano II é inteiramente dedicado ao Profavela e expõe de forma detalhada e didática: 1) as questões mais relevantes da Lei 3.995/85; 2) as obrigações e competências dos

<sup>4</sup>Os principais aspectos do Profavela, que passaram a valer a partir de então foram: 1) “garantia da tipicidade e características dos assentamentos favelados”; 2) “instituição de um lote padrão”; 3) proibição de alienação a um mesmo ocupante de mais de um lote residencial; 4) “indicação do direito de titulação à mulher no caso de família não legalmente constituída; e instituição de intervenção do Poder Público na transferência de títulos em áreas originalmente de propriedade municipal”.

diversos órgãos municipais; 3) os procedimentos e ações técnicas e administrativas necessárias à efetivação do Programa.

A Constituição de 1988 gerou a necessidade de adequação legal dos municípios às novas exigências normativas e, em Belo Horizonte, restabeleceram-se os antigos poderes da Câmara municipal, além de ter havido o favorecimento das condições de sua atuação. Duas determinações fundamentais da Constituição deveriam se materializar: promulgação das leis orgânicas municipais e, para os municípios com população acima de vinte mil habitantes, elaboração de um Plano Diretor. Em Belo Horizonte, no período referido, a coligação partidária que ocupava a prefeitura (Administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo) detinha a maioria na Câmara municipal e era liderada pelo PSDB. Entretanto, forças de oposição ditas “democráticas e populares” eram bem fortes e bastante ativas na Câmara.

Em 1989, a Administração Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo lançou o Programa Participativo de Obras Prioritárias (Propar). Segundo Somarriba (1996, p. 531), esse Programa realizou assembleias regionais, com a presença do prefeito, nas quais foram sugeridas as obras que os participantes julgavam prioritárias; tais assembleias não tiveram, portanto, caráter deliberativo e “serviam apenas para indicar de forma descontínua e nada sistemática, as princi-

pais preocupações dos moradores de cada região”. O governo em exercício manteve as nove Administrações Regionais instituídas por lei no governo anterior (1983-1988, PMDB) e, assim, reiterou a idéia da descentralização da gestão municipal. Essa descentralização foi, entretanto, criticada pelo então prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias (também vereador no período imediatamente anterior), em entrevista concedida em 1994<sup>5</sup>.

Em 1992, o sistema deliberativo da política habitacional em Belo Horizonte era composto:

1) do ponto de vista dos fóruns decisórios, por aqueles tradicionais (Câmara municipal e prefeitura) e, no Executivo, com destaque, o órgão definido legalmente – e desde 1983 – como gestor, a saber, a Urbel. Esta, por sua vez, era responsável pela administração do Fundo Municipal de Habitação Popular, criado em 1955. Outros órgãos do executivo mantinham relação direta com o sistema deliberativo da política habitacional, seja como executor de parte de suas decisões – como no caso da Sudicap – seja como controladora e fiscalizadora da aplicação da Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e do Código de Obras e de Posturas – como no caso da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas/SMAU. O prefeito Patrus Ananias, na mesma entrevista de 1994, declarou que tanto a Sudicap quanto a Urbel “estavam rigorosamente sucateadas”:

<sup>5</sup>Entrevista à Revista Proposta, da Fase, n. 62, p. 42, set. 1994.

Quando assumimos a Prefeitura, estas empresas [Sudecap e Urbel] estavam rigorosamente sucateadas. A Sudecap, inclusive, funcionava como um órgão autônomo totalmente desvinculado das prioridades do governo municipal. Era uma linha auxiliar de empreiteiras e não um órgão público voltado para o bem comum (...) o governo anterior praticamente não fez nenhuma casa popular (Revista Proposta, da Fase, n. 62, p. 37, set. 1994).

2) do ponto de vista normativo e jurídico-legal mais geral: a) pela Política Municipal de Habitação, oriunda dos governos anteriores, na qual se inseria o Profavela, descrita e analisada em seção anterior; b) pelo Plano Diretor e Luos de 1985. Em dezembro de 1990, o Executivo enviou à Câmara uma proposta de revisão, mas a polêmica se instalou quando a bancada, dita democrática e popular e de oposição, questionou tanto o processo de elaboração, considerado pouco participativo, como seu conteúdo, considerado “tecnocrático”; votada em 1992, a proposta não foi aprovada. Sobre essa não aprovação, Patrus Ananias afirma que o governo anterior não teve competência para conseguir, internamente, unidade em torno do Plano e, ao mesmo tempo, faltou empenho político pessoal do próprio prefeito Eduardo Azere-

do no processo de tramitação na Câmara<sup>6</sup>; c) pela Lei Orgânica do Município (LOM), aprovada em 1990, que se configura como a parte mais importante e significativa de uma política de democratização, ao estabelecer os fundamentos, os princípios e as principais diretrizes para a gestão do município numa perspectiva democrática e para a democratização da gestão municipal das políticas urbanas entre as quais, a política habitacional<sup>7</sup>. Enquanto síntese de um projeto democrático e democratizador de gestão da cidade, e dada sua grande relevância, a LOM será, a seguir, tratada de forma detalhada.

Além disso a LOM merece um destaque especial porque seu processo de elaboração desempenhou um papel decisivo na aglutinação de vereadores democráticos e populares da oposição, movimentos e organizações da sociedade civil, em torno dos fundamentos, princípios e diretrizes de uma política de gestão democrática da cidade. Essa política, por sua vez, tornou-se um dos eixos norteadores do programa da coligação partidária que, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), venceu as eleições municipais de 1992, e se tornou uma referência fundamental para as mudanças posteriores na gestão da política habitacional no município.

<sup>6</sup>Segundo depoimento de Patrus Ananias: “O Plano foi mandado para a Câmara e ficou lá como um filho órfão, esquecido. Vários secretários publicamente divergiam e discordavam do Plano Diretor”. A rejeição ao Plano teria ocorrido “basicamente por divergências sobre vários instrumentos mas, sobretudo, sobre o solo criado” (Revista Proposta da Fase, n. 62, p. 41, set. 1994).

<sup>7</sup>Em seu preâmbulo se lê: “Nós, representantes do povo de Belo Horizonte, investidos pela Constituição da República, na atribuição de elaborar a lei basilar da ordem autônoma e democrática que, fundada no império da justiça social e na participação direta da sociedade civil, instrumentize a descentralização e a desconcentração do poder político, como forma de assegurar ao cidadão o controle do seu exercício, o acesso de todos à cidadania plena e a convivência em sua sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, promulgamos sob a proteção de Deus, a seguinte Lei Orgânica”.



A importante questão da participação popular da sociedade civil no processo decisório vem tratada em vários artigos da LOM. Já o artigo 2º destaca como princípio que “todo poder do Município emana do povo”, prevendo no parágrafo 1º o exercício indireto do poder pelo povo, por meio da eleição de representantes. No parágrafo 2º do mesmo artigo, o exercício direto do poder pelo povo se dá por meio de plebiscito, referendo, iniciativa popular no processo legislativo e participação na ação fiscalizadora da administração pública; neste último caso, a ação materializa-se mediante as instâncias populares, com estatutos próprios, aprovados pela Câmara municipal.

Como objetivo prioritário do município a LOM (artigo 3º) estabelece, entre outros, assegurar o exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade, a legitimidade e a eficácia dos atos do Poder Público e dos serviços por ele prestados à população; é assegurado a qualquer cidadão e às entidades legalmente constituídas o direito de denunciar às autoridades competentes os atos lesivos aos direitos dos usuários, praticados por órgão ou entidade pública ou por delegatário de serviço público (Título II, art. 4º, §6º). Por outro lado, estabelece que “a ação administrativa do Poder Executivo será organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular” (art. 18 do Capítulo IV, que trata da Administração Pública); prevê que o Poder Público garantirá a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual (art. 24).

A LOM também reitera a participação popular por meio da eleição de seus representantes (os vereadores) pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos (No Título IV, “Da Organização dos Poderes”, Capítulo I, art. 70); prevê que a Câmara manterá comissões permanentes e temporárias, cabendo-lhes a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil (inciso II do art. 82), e atribui a elas competência para receber petição, reclamação, representação ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade pública (inciso V); prevê as possibilidades de emenda a essa Lei, entre as quais reconhece a participação da iniciativa popular (art. 86); preceitua que, em matéria de interesse específico do Município, a iniciativa popular pode se exercer pela apresentação à Câmara de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do município (art. 89). Em relação à fiscalização e controle do Poder Legislativo, preceitua que “qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade de ato ou agente público” (art. 96); institui a Defensoria do Povo dando-lhe, entre outras atribuições, a de apurar as reclamações, queixas ou denúncias contra prestação dos serviços públicos, por parte de qualquer cidadão.

Em vários de seus artigos a LOM trata especificamente da democratização na gestão de políticas sociais setoriais (Saúde: artigos 139 e 143; Educação: artigos 158, 159 e 162; Cultura, artigos 168 e 169; Assistência social, artigos 175 e 178). Da mesma forma, assegura que o pleno desenvolvimento das funções

sociais da cidade, a garantia do bem-estar de sua população e o cumprimento da função social da propriedade – objetivos da política urbana executada pelo Poder Público – se dêem mediante a participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas que lhe forem pertinentes (Cap. XI, Política Urbana, art. 184). No planejamento do transporte coletivo e do sistema viário, a LOM nomeia, como um dos princípios a serem observados, o da participação da sociedade civil (art. 196).

Neste contexto normativo e organizacional do município, uma vontade política de democratização, por parte de setores expressivos da sociedade local, materializou-se em uma política com a finalidade de implantar a gestão democrática na cidade de Belo Horizonte e, portanto, a democratização da gestão de suas políticas urbanas; entre tais políticas incluiu-se, evidentemente, a política habitacional dotada de um sistema deliberativo segundo o qual, conforme mostrado na seção anterior, ficou evidente a necessidade de ações democratizantes.

No processo eleitoral de 1992, as eleições para a prefeitura de Belo Horizonte foram vencidas pela Coligação “Frente BH Popular” formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV). Foram eleitos, como prefeito, Patrus Ananias do PT (vereador e relator da LOM) e vice-prefeito, Célio de Castro (do PSB); para a Câmara municipal, elegeu-se uma bancada expressiva de vereadores filiados a tais partidos.

## 2. A política democratização do sistema deliberativo da política habitacional em Belo Horizonte

Na construção da política de democratização estiveram envolvidos, no plano da sociedade civil, movimentos sociais, organizações populares, entidades profissionais, sindicatos, ONGs e outros, que, desde a década de 1980, vinham atuando – e conseguindo resultados positivos, ainda que parciais – na democratização da gestão municipal das políticas urbanas e, portanto, da política habitacional. No plano institucional estatal destacaram-se: 1) técnicos do poder executivo municipal, comprometidos ou sensibilizados pelo ideário da reforma urbana (e, no caso específico, pela plataforma da gestão democrática da cidade); 2) vereadores eleitos para a legislatura do período 1989-1992, principalmente aqueles filiados aos chamados partidos de esquerda ou progressistas (PT, PSB, PC do B, PPS, PV e outros) que constituíram uma bancada significativa e atuante no legislativo municipal (em termos quantitativos, mais de um terço da composição total da Câmara). Tais vereadores, apoiados pelos movimentos e organizações da sociedade civil, tiveram um papel decisivo na aprovação da Lei Orgânica Municipal de 1990 (LOM), e esta, como se mostrou anteriormente, contém os fundamentos e princípios da política democratizadora e de seus eixos e diretrizes principais.

No sistema partidário brasileiro destacou-se o projeto de democratização do PT e, nele, a proposta de um novo “modo de governar” a cidade, o denominado modo “petista” de governar. Tal modo ou mode-

lo, na perspectiva de uma ruptura político-cultural com os modelos tradicionais de governo, assenta-se em ações sistemáticas de democratização do processo de decisão e planejamento, por meio da incorporação da participação popular e daqueles outros setores da sociedade civil tradicional e historicamente aliados do processo decisório da política urbana.

Nessa linha, em maio de 1992, lideranças e forças ditas “democráticas e populares”, sob a liderança do PT, lançaram Patrus Ananias (PT) e Célio de Castro (PSB) como candidatos, respectivamente, a prefeito e vice-prefeito de Belo Horizonte para o período 1993-2000. No programa “Plataforma democrática e popular”, que serviu de base para a constituição da Frente (“Proposta de Governo para uma Belo Horizonte Democrática e Popular – Patrus BH 92”, editada em maio de 1992), destacam-se aquelas referências que guardam relação direta com a configuração de um “projeto de democratização” na gestão da cidade e de suas políticas urbanas que, por sua vez, têm como ponto de partida o “princípio de fazer cumprir a Lei Orgânica do Município”<sup>8</sup>.

Nos tópicos introdutórios “Cidade e Cidadania” e “O desenvolvimento histórico da cidade”, é possível identificar a associação genérica do projeto a um processo de “democratização radical” ou de “radicalização da democracia”<sup>9</sup>. No tópico “Reforma Político-Administrativa”, após definir seus “princípios básicos”, conclui-se que eles “só se realizarão na medida em que se constituírem em instrumentos político-teóricos capazes de, efetivamente, combinarem democracia nas decisões com eficácia na execução” e “democratização das decisões e controle ao nível dos conselhos populares”. A democratização é entendida como “a participação popular organizada, tanto nas definições do planejamento e do orçamento, quanto na execução seja do orçamento, seja das metas físicas” (p. 12-13). A idéia de governar a partir das instituições de gestão existentes e das novas está bem explicitada quando afirma que “buscaremos incentivar, promover e acolher as estruturas de organização e representação da democracia socialista”, ao lado das instituições clássicas do município (Executivo e Legislativo)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup>O texto completo é o seguinte: “A Prefeitura petista reafirma seu princípio de fazer cumprir a Lei Orgânica do Município, que não teve suas diretrizes implementadas em toda a sua extensão pela atual administração” (Proposta de Governo para uma Belo Horizonte Democrática e Popular – Patrus BH 92, p. 16).

<sup>9</sup>A ‘cidade cidadã’ é uma proposta no sentido da construção de uma nova hegemonia: a hegemonia que se realiza como processo permanente de democratização radical de todos os planos da vida social. (...) É fundamental dizer que a cidade só será reconstruída como espaço do interesse público, como lugar da diversidade e da cultura, como espaço da cidadania plena e universal, na medida em que ela for apropriada pela grande maioria da população. O que só será possível a partir de um processo baseado na radicalização da democracia, na radicalização do processo de distribuição da riqueza, da renda e do poder. (...) O projeto democrático-popular que queremos construir se baseia, no plano municipal, na reconstrução da cidade como espaço coletivo de universalização de direitos, como espaço da realização da democracia, da transparência, da descentralização e da cidadania.” (p. 1-2; 7. Grifos nossos)

<sup>10</sup>Segundo o documento, isto seria conseguido “através de uma Estrutura de Conselhos que partilharia, efetivamente, tanto das decisões quanto do planejamento e controle da execução das decisões tomadas” (p. 15).

Em relação ao Poder Executivo municipal são feitas várias propostas para as onze secretarias municipais; para as nove administrações regionais existentes (consideradas de “caráter puramente formal (...), sem autonomia administrativa e financeira e com pequena interferência no planejamento e execução de metas”, propõe-se a transformação em subprefeituras distribuídas de forma “mais homogênea e compatível com uma administração descentralizada”. Simultaneamente, é feita uma proposta de estrutura organizacional constituída por “Conselhos Populares Regionais” e por “um Conselho de Política Municipal”, com as seguintes atribuições: “Poderes deliberativos sobre planos, políticas e projetos para o município no âmbito de sua competência; Funções de acompanhamento e fiscalização da implementação e execução das metas definidas” (p. 16). No Projeto, os Conselhos Populares caracterizam-se como “canais para a expressão e participação popular”, como abertura da administração do município para a “participação direta da população organizada”, como espaço institucional de representação “de diferentes segmentos sociais” e “como forma de fortalecimento da participação popular” (Tópico: “Participação Popular e Cidadania”, p. 43).

Quanto aos projetos específicos de democratização na gestão de cada política urbana, suas diretrizes e objetivos foram definidos de maneira mais concreta no primeiro ano da nova administração (“democrática e popular”), evidentemente com base nas referências genéricas da Proposta. Dois ei-

xos de ação podem ser identificados: 1) utilização de instrumentos institucionais existentes no plano normativo geral (LOM, Plano Diretor, Luos) e específico de cada política e da estrutura organizacional geral (prefeitura e Câmara) e específica de cada política; simultaneamente, desenvolvimento de ações no sentido de tornar tais instrumentos mais democráticos e democratizantes ou, em alguns casos, simplesmente democráticos e democratizantes; 2) criação de novos meios institucionais normativos e organizacionais com o objetivo de ampliar o acesso dos setores populares (e de outros atores da sociedade civil) ao sistema deliberativo de cada política.

A finalidade do projeto, portanto, é clara: ampliar (quantitativa e qualitativamente) a participação popular e de outros atores da sociedade civil na gestão municipal das políticas urbanas e, entre elas, evidentemente, a política habitacional. Esta, segundo a Proposta, deve assegurar aos moradores de Belo Horizonte o direito à habitação (à semelhança dos direitos à educação, saúde e segurança) “não só como um lugar de morar, ou ‘dormir’, mas como o lugar de viver a própria individualidade, de enriquecimento pessoal, de intimidade e segurança” (p. 6). Por “política habitacional” entende-se, no presente trabalho, a ação autônoma, porém articulada e interdependente, de duas políticas: a de provisão de bens habitacionais populares e a fundiária (no âmbito da política urbana), que está relacionada com: 1) a disponibilização de terrenos para programas habitacionais destinados à população excluída do mercado habitacional formal; 2) a

regularização fundiária dos assentamentos derivados de ocupações espontâneas e irregulares por parte da população anteriormente citada. No tópico “Política Urbana”, a última proposta refere-se à política de provisão de bens habitacionais populares ao destacar a necessidade de estímulo e criação de mecanismos “que visem a ampliar a produção em larga escala de habitações de emergência e unidades habitacionais com tecnologia de ponta”. No tópico específico denominado “Habitação” (p. 50), oito proposições são feitas, entre as quais destacam-se as três primeiras: regularização fundiária e urbanização de favelas, busca de financiamento para programas de moradia popular e programas de prevenção de risco em favelas (p. 50).

No caso da política habitacional em Belo Horizonte, a atuação nos dois eixos a partir de 1993 significou, na prática, a vontade de criar e implementar um novo e ampliado sistema de deliberação, composto por: 1) instituições normativas e organizacionais existentes, de caráter geral, democratizadas (Lei do Plano Diretor Municipal, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Luos), prefeitura e Câmara municipal); 2) instituições normativas e organizacionais existentes, específicas da política habitacional, democratizadas (Política Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação Popular/FMHP, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte/Urbel, órgão gestor oficial da política de provisão de bens habitacionais populares); 3) novos fóruns de deliberação, abertos e acessíveis à ampliação da participação dos atores da sociedade civil e, em particular, dos movimentos e organizações populares.

### 3. A democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte na década de 1990

Esta parte está estruturada em três seções, uma para cada diretriz da política de democratização do sistema deliberativo da política de provisão de bens habitacionais populares em Belo Horizonte: 1) ampliação do sistema deliberativo; 2) ações de democratização mediante criação e funcionamento regular das novas instituições de deliberação e consulta; 3) ações de democratização nas instituições existentes.

#### 3.1. A ampliação do sistema deliberativo da política de moradia popular com a incorporação de novas instituições

No Quadro 1, apresentam-se evidências de ampliação do sistema deliberativo da política de habitação popular quando se compara dezembro de 1992 com dezembro de 2000.

Pode-se observar no Quadro 1 que, em dezembro de 2000 e entre 1993 e 2000, o sistema deliberativo da política habitacional compôs-se de 13 instituições de caráter normativo/regulatório, suporte orçamentário-financeiro e organizacional; portanto, ocorreu um acréscimo de seis novas instituições já que, no período 1989-1992, existiam sete instituições, nesse sistema. Considerando o caráter deliberativo da maioria das novas instituições, fica evidente a diminuição da centralidade de ação decisória e de poder do executivo municipal.

Instituições		1989-1992	1993-2000	dez. 2000
Caráter	Nome			
Normativa regulatória	1. Lei Orgânica Municipal/LOM	sim	sim	sim
	2. Lei do Plano Diretor	sim	sim*	sim*
	3. Luos	sim	sim*	sim*
	4. Política Municipal de Habitação	sim	sim*	sim*
Suporte orçamentário e financeiro	5. Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP)	sim	sim*	sim
	6. Câmara Municipal	sim	sim*	sim
Organizacionais	7. Prefeitura Municipal	sim	sim*	sim*
	8. Conselho Municipal de Habitação (CMH)	-	sim	sim
	9. Conferência Municipal de Habitação	-	sim	sim
	10. Conselho Municipal de Política Urbana (Compur)	-	sim	sim
	11. Conferência Municipal de Política Urbana	-	sim	sim
	12. Orçamento Participativo (OP)	-	sim	sim
	13. Orçamento Participativo da Habitação (OPH)	-	sim	sim

(\*) Instituição democratizada ou com maior grau de democratização quando comparada à sua situação no período imediatamente anterior.

Quadro 1 – Sistema deliberativo da política de moradia popular em Belo Horizonte

### 3.2. A democratização na gestão da política de moradia popular em face das novas instituições democráticas (e democratizantes)

Entre as diversas instituições criadas, selecionaram-se, para análise, o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Participativo da Habitação (OPH); nessa seleção articularam-se duas variáveis: a

importância no processo de democratização e a vinculação direta com a implementação da política de moradia popular no município<sup>11</sup>.

Sobre o Conselho Municipal de Habitação

Nos dois últimos anos do governo de Eduardo Azeredo (1991-92), a Política Municipal de Habitação foi definida no âmbito do Executivo, observadas

<sup>11</sup>Não foram, portanto, consideradas neste artigo as Conferências Municipais (Habitação e Política Urbana) e o Conselho Municipal de Política Urbana.

as competências do Legislativo municipal e ouvidos os setores comunitários em reuniões regionalizadas de caráter consultivo, convocadas e coordenadas pela prefeitura.

No período 1993-2000 o processo de formulação da Política Municipal de Habitação desenvolveu-se no interior do Conselho Municipal de Habitação, e a participação dos representantes das entidades populares variou entre o mínimo de um e o máximo de oito por reunião do Conselho. Em mais da metade do número de reuniões, a participação variou de quatro a oito representantes.

Um balanço da participação dos diversos representantes por entidades da sociedade civil, em 17 reuniões do Conselho Municipal de Habitação no período 1994-5, mostrou: UTP<sup>12</sup> (três representantes), 10 vezes; ASA/Casa<sup>13</sup> (dois representantes), 11 vezes; Famobh<sup>14</sup> (quatro representantes), 21 vezes; Famobh e ASA (um representante), uma vez; FM<sup>15</sup> (uma representante), 3 vezes; Favifaco<sup>16</sup> (um representante), 6 vezes; CUT-BH e AAPV-MG<sup>17</sup> (um representante), 2

vezes; CGT (um representante), 2 vezes; Sinttel-MG<sup>18</sup> e CUT-BH (um representante), 4 vezes; Amabel<sup>19</sup> (um representante), 3 vezes; liderança popular<sup>20</sup> indicada pelo Executivo municipal em acordo com entidades populares, 3 vezes.

Em pesquisa realizada em agosto de 2000, foram entrevistados cinco atores relevantes da política habitacional em Belo Horizonte. Em relação ao processo de definição e implementação da Política Municipal de Habitação em Belo Horizonte na década de 1990, foram feitas duas perguntas. Na primeira, contrapuseram-se as atuações das instituições governamentais tradicionais (Prefeitura e Câmara) e das entidades e movimentos da sociedade civil, perguntando qual delas foi decisiva. Apenas um entrevistado optou pelas instituições governamentais. Os demais assinalaram as duas opções ao mesmo tempo, o que indica uma percepção predominante de ter existido, na década de 1990, uma parceria ou co-gestão na formulação e implementação da política habitacional em Belo Horizonte.

<sup>12</sup>UTP – União dos Trabalhadores da Periferia de Belo Horizonte.

<sup>13</sup>ASA – Ação Social Arquidiocesana; Casa – Centro de Apoio ao Sem-Casa.

<sup>14</sup>Famobh – Federação das Associações de Moradores de Bairros, Vilas e Favelas de BH.

<sup>15</sup>FM – Federação das Mulheres.

<sup>16</sup>Favifaco – Federação das Associações de Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais Populares.

<sup>17</sup>CUT-BH – Central Única dos Trabalhadores – Belo Horizonte; AAPV-MG – Associação dos Artesãos e Produtores de Variedades de Minas Gerais.

<sup>18</sup>Sinttel – Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações de MG.

<sup>19</sup>Amabel – Associação dos Moradores de Aluguel da Grande BH.

<sup>20</sup>Portaria 3.459/96, após negociações e acordo com as entidades populares.

Na segunda pergunta, centrou-se o foco nas “entidades, movimentos e lideranças da sociedade civil” e pediu-se que se assinalasse uma ou, no máximo, duas alternativas para aquelas que “tiveram papel preponderante” na formulação e implementação da política habitacional. As “entidades, movimentos e lideranças populares” foram assinaladas quatro vezes; as “entidades e lideranças de representação profissional (IAB, OAB, Crea etc.)”, uma vez; na alternativa “outras”, um dos entrevistados indicou “movimentos e líderes políticos”. Essa percepção dos atores relevantes é corroborada mediante uma leitura das atas do Conselho Municipal de Habitação (CMH): estas evidenciam uma participação e interlocução ativas das lideranças populares com os outros atores da sociedade civil e representantes governamentais.

Entretanto, é possível identificar ineficácias e inefetividades no âmbito do funcionamento do Conselho Municipal de Habitação, entre as quais se destaca sua paralisação por um longo período. Em novembro de 1997, a Câmara aprovou a Lei 7.379, dando nova redação à Lei 6.508/94 sobre a composição do Conselho Municipal de Habitação; em abril de 1998, um vereador (André Quintão, PT) apresentou à Câmara a Emenda n. 4 ao Projeto de Lei 941/98, que também tratava da composição do Conselho, sendo esta aprovada com 25 votos favoráveis e 11 vereadores ausentes. A mudança nos critérios de composição do Conselho gerou insatisfação e divergências políticas entre alguns conselheiros, movimentos e organizações populares, quanto ao direito de indicação dos representantes do segmento. No período compreendido entre 22 de abril de 1998 e 14 de dezembro

de 1999 (portanto, aproximadamente, vinte meses), o Conselho não funcionou, em virtude da continuidade da pendência, de seu desdobramento em ação judicial e dos trâmites burocráticos da justiça. Algumas lideranças populares (e mesmo alguns técnicos governamentais) atribuem à presidência da Urbel parte da responsabilidade por esse longo período de inatividade do CMH. Nessa linha, situa-se Ribeiro (2001, p. 73, 96) ao analisar os efeitos perversos do fato, em relação ao OPH:

Em virtude da impossibilidade da posse dos novos membros do Conselho Municipal de Habitação no mandato 98-99, devido a questionamentos jurídicos (...) não foi aprovada a distribuição dos R\$ 14 milhões de reais disponibilizados naquela ocasião. Diante dessa circunstância, a coordenação do OPH elaborou uma proposta de distribuição de recursos ad referendum à aprovação do Conselho, logo que este retomasse suas atividades. Este encaminhamento visou o cumprimento do calendário das discussões públicas do OPH 99-2000 gerando, entretanto, mais um desgaste na relação da Urbel com o Movimento de Sem-Casa, tanto pela ausência de legitimidade da proposta de distribuição dos recursos, quanto pelo seu próprio conteúdo. (...) A ausência de um consenso mínimo entre as entidades populares e de uma articulação política decisiva por parte da direção da Urbel no sentido de reativar os trabalhos do Conselho, (...) desarticulou a instância de participação ampliada da Política Municipal de Habitação comprometendo, profundamente, a base de gestão democrática do projeto político do executivo municipal.



Sobre o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), no contexto do Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, o Orçamento Participativo Regional (OPR) foi implantado em 1993, no primeiro ano do governo da Frente BH Popular, tendo como objetivos: definir, com a participação da população, a distribuição de recursos destinados a investimentos da prefeitura; ampliar os espaços democráticos; ampliar o controle da sociedade sobre o Estado. O OPR tem caráter deliberativo e dele participam, além dos atores estatais, atores sociais, representando associações populares, entidades representativas de outros setores da sociedade civil (religiosas, culturais) e também cidadãos não vinculados a movimentos sociais, denominados por Somarriba como cidadãos “avulsos” (Somarriba, 2000).

A metodologia operacional de elaboração do OPR implantada em 1993 é avaliada anualmente, e vem passando por modificações com o objetivo de aperfeiçoar o processo de participação popular. No OPR elaborado anualmente, no período que compreende 1993/1999<sup>21</sup>, desenvolveram-se, de forma sistemática e sucessiva, as seguintes ações:

1) sistematização e divulgação, pela prefeitura, das informações sobre receitas, despesas e recursos disponíveis para investimentos;

2) reuniões nas sub-regiões de cada Administração Regional com os objetivos de: realizar a aglu-

tinação, pelos diferentes atores, das reivindicações de cada sub-região e promover a eleição de seus delegados ao Fórum Regional do OPR;

3) participação dos delegados regionais nas denominadas “Caravanas de Prioridades”, quando os delegados eleitos, antes da realização do Fórum Regional, têm oportunidade de conhecer as situações de necessidade dos locais indicados, nas reuniões sub-regionais, para receberem obras do OP;

4) criação da Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização do OP (Comforça);

5) realização dos Fóruns Regionais quando são consolidadas as prioridades da região, eleitos os delegados ao Fórum Municipal e feita a escolha dos membros das Comforça regionais;

6) consolidação pela prefeitura das reivindicações dos Fóruns Regionais;

7) realização do Fórum Municipal;

8) aprovação e incorporação à Proposta Geral de Orçamento para o ano subsequente, a ser encaminhada pela Prefeitura à Câmara municipal de vereadores;

9) em 1994, foram criados os Fóruns Setoriais da Educação, Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e de Administração de Recursos Humanos e de Despesas de Pessoal, de caráter predominantemente consultivo, bem como Feiras Culturais (para ampliar a divulgação do OPR);

<sup>21</sup>A partir de 1999, passou a ser bianual.

10) em 1995, foram suspensos os Fóruns Setoriais, por serem avaliados como pouco eficazes, e criado o Fórum da Habitação com caráter deliberativo e formato diferente dos Fóruns Setoriais do ano anterior; além disso, foi criado o Grupo Gerencial do OP;

11) em 1996, iniciou-se a implementação do OPH. O Fórum setorial da habitação foi desmembrado do OP Regional, atendendo a demanda do CMH<sup>22</sup>;

12) em 1997, foi criada a Comissão Municipal de Orçamento Participativo (CMOP) com o objetivo de ampliar o caráter ainda regional do OP para uma dimensão municipal;

13) em 1999, realizou-se a I Conferência da Cidade, que aprovou a hierarquização do conjunto de ações a serem desenvolvidas pela PBH para o biênio 2001/2002, elegeu o Conselho da Cidade, com a atribuição de controlar e acompanhar a execução orçamentária e gestão das ações prioritizadas, introduziu a bianualidade do OP Regional e Habitação, em alternância com o OP Cidade, e definiu políticas sociais e intervenções urbanas;

14) em 2001, adotou-se a Unidade de Planejamento (UP) para o OP Regional e optou-se pela aplicação do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), como referência para a distribuição de recursos e qualificação das demandas apresentadas pelos delegados nos Fóruns Regionais do OPH.

No que se refere às formas e instrumentos de participação no OP e OPH, o Quadro 2 apresenta uma multiplicidade de formatos que vêm sendo adotados para articular a participação da sociedade, tanto nas tomadas de decisões como em seu exercício de controle do Estado.

O Quadro 2 permite identificar dois aspectos importantes no âmbito do processo de democratização da deliberação. O primeiro indica um movimento contínuo e permanente em direção à consolidação de um processo democrático e descentralizado de tomada de decisões. O segundo aspecto diz respeito ao número de modificações introduzidas no processo decisório. Esse fato permite supor, de um lado, a existência de problemas no processo; mas, de outro, também é possível supor um movimento permanente de busca de soluções e aperfeiçoamento do processo decisório. Nesse contexto, estariam inseridas não só a criação do OPH, mas também a do OP Cidade; este, principalmente, significou um aumento da faixa de participação no processo decisório por parte da sociedade.

Como antecedente histórico e prioritário à criação do OPH, encontra-se o problema do déficit habitacional (50.000 unidades em Belo Horizonte). Essa situação é agravada para a população de baixa renda, pela ausência de política habitacional Popular nas diferentes instâncias de Governo. O Programa de Autogestão, uma das primeiras ações da Frente BH Po-

<sup>22</sup>BELO HORIZONTE (Prefeitura Municipal). Disponível em: <<http://www.pbh.gov/urbano-obras/op-introdução.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2002.

Instrumentos e formas de participação nos OPs	Conteúdo/objetivos/tipos de participantes
Plenária de abertura	Abertura oficial do OP para a cidade. Conta com a presença do prefeito, secretários, administradores regionais (a partir do ano 2000, secretários regionais), parlamentares, lideranças populares e sociedade em geral.
1a. rodada de Assembléias regionais (9)	Uma assembléia em cada Regional com os objetivos de: a) informar as regras gerais do processo; b) informar sobre as cotas de recursos por sub-regionais; c) entrega dos formulários de reivindicação de obras aos representantes comunitários presentes; d) apresentação pela prefeitura das recomendações e diretrizes técnicas para preenchimento dos formulários.
1a. rodada de reuniões por sub-regiões	Realização de reuniões que congregam moradores de conjunto de bairros próximos em cada uma das Regiões Administrativas. Destinam-se à informação e orientação sobre forma de encaminhamento das reivindicações (versão 2002: mediante preenchimento de formulários distribuídos pela prefeitura).
2a. rodada de reuniões por sub-regiões	Para pré-seleção das reivindicações apresentadas e escolha dos delegados ao Fórum Regional.
Caravanas de prioridades	Constituída pelos delegados ao Fórum Regional do OP, vistoriam in loco as demandas pré-selecionadas.
Fóruns regionais	Delegados priorizam os empreendimentos da Região e elegem os representantes da Comforça.
Comforça	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do OP. São nove Comforça (uma para cada RA) mais a Comforça específica da Habitação.
Fórum Municipal OP	Evento político que ratifica as decisões dos Fóruns Regionais (a partir de 2002, esse Fórum recebeu nova denominação: Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias; em dezembro do referido ano foi realizado o VII Encontro).
Feiras culturais	Para divulgação do OP.
Fóruns Setoriais	Criam-se os Fóruns Setoriais da Educação, Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e de Administração de Recursos Humanos e de Despesas de Pessoal, de caráter predominantemente consultivo, que opinaram no âmbito das políticas sociais setoriais; suspensos em 1995 por se mostrarem pouco eficazes.
Fóruns Setoriais	Criam-se os Fóruns Setoriais da Educação, Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e de Administração de Recursos Humanos e de Despesas de Pessoal, de caráter predominantemente consultivo, que opinaram no âmbito das políticas sociais setoriais; suspensos em 1995 por serem pouco eficazes.
Fórum da Habitação	Cria-se em 1995, o Fórum de Habitação com caráter deliberativo e formato diferente dos Fóruns Setoriais do ano anterior, a partir de demanda do Conselho Municipal da Habitação e tendo em vista a gravidade dos problemas da habitação para população de baixa renda do Município.
OP da Habitação	É desmembrado do OP Regional, promove seu Fórum Municipal específico, que aglutina os Núcleos dos Sem-Casa; é criada a Comforça específica para habitação.
CMOP	Comissão Municipal do Orçamento Participativo. Criada em 1997, com o objetivo de ampliar a dimensão do OP, isto é, "trazer a discussão do OP para uma dimensão mais municipal e não só regionalizada" <sup>123</sup> .
Conferência da Cidade	Em 1999, é realizada a Primeira Conferência da Cidade, que aprova a hierarquização do conjunto de ações a serem desenvolvidas.

Instrumentos e formas de participação nos OPs	Conteúdo/objetivos/tipos de participantes
Conselho da Cidade	Em 1999, é eleito, durante a 1ª Compor, o Conselho da Cidade, com a função de controlar e acompanhar a alocação de recursos dos Planos Hierarquizados e monitorar a execução do OP Regional e Habitação <sup>24</sup> . O Conselho da Cidade é composto por 78 membros titulares, distribuídos da seguinte forma: Educação (8 representantes), Saúde (8), Abastecimento (3), Comunidade Negra (3), Cultura (3), Esportes (3), Assistência Social (4), Turismo (3), Desenvolvimento Econômico (5), (oriundos: 1 dos trabalhadores sindicalizados, 1 dos trabalhadores informais/cooperativados, 1 das associações empresariais, 1 das universidades e 1 dos Conselhos Profissionais Liberais), 15 representantes do Setor Urbano, 20 das Comforça, 3 da Câmara (vereadores) e 1 do sindicato dos servidores municipais.
OP Cidade	"O OP Cidade surge da necessidade de se aperfeiçoar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Com ele, a população pode decidir sobre os outros programas de ação da Prefeitura, visando elevar a qualidade de vida em Belo Horizonte nos próximos anos" <sup>25</sup> . O Primeiro OP Cidade hierarquiza as ações das seguintes políticas sociais setoriais: Esportes, Desenvolvimento Social, Turismo, Desenvolvimento Econômico, Abastecimento, Cultura, Atenção à Comunidade Negra, Educação, Saúde, Setor Urbano (Investimentos Estruturantes, Planos Regionais e Áreas de Diretrizes Especiais) <sup>26</sup> . "Com o OP Cidade, a Prefeitura envolve a sociedade e os servidores na discussão das prioridades de governo a serem inscritas no Plano Plurianual de Ação Governamental. Esse Plano estabelece a programação das ações para os três últimos anos de uma administração e o primeiro ano da seguinte" <sup>27</sup> .
COMPOR	Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias - a 1ª Compor acontece em setembro de 1999, reunindo delegados eleitos nas Plenárias Setoriais. Objetivo: "apreciação intersetorial e a hierarquização dos Planos Estratégicos e, a seguir, a aprovação das ações sociais e de planejamento, juntamente com as intervenções estruturantes da cidade. A COMPOR também elege o Conselho da Cidade" <sup>28</sup> .

Quadro 2 – Formas de participação nos Orçamentos Participativos. Fonte: Dados trabalhados pelo OPUR/MBH (2002), a partir de levantamento documental da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

pular para produção de novos assentamentos, desdobrou-se em várias atividades, inclusive o cadastramento de 57 Núcleos dos Sem-Casa. Em agosto de 1994, realizou-se o 1º Fórum dos Sem-Casa, para decidir o processo de implantação do Programa Autogestão. No

OPR/95, esse Movimento dos Sem-Casa, a partir de sua capacidade de mobilização e organização das famílias, conseguiu a aprovação de 365 lotes urbanizados para posterior construção de unidades habitacionais, junto às diversas Administrações Regionais.

<sup>23</sup>Id. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/urbano-obras/op-historia.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2002.

<sup>24</sup>Id. Disponível em: <[http://www.pbh.gov.br/siga/op/op\\_setorial.htm](http://www.pbh.gov.br/siga/op/op_setorial.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2002.

<sup>25</sup>Ibid.

<sup>26</sup>Id. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/siga/op/opinvestimento.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2002.

<sup>27</sup>Id. Disponível em: <[http://www.pbh.gov.br/siga/op/op\\_setorial.htm](http://www.pbh.gov.br/siga/op/op_setorial.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2002.

<sup>28</sup>Id. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/siga/op/opinvestimento.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2002.

A participação desse Movimento no OPR gerou dois problemas. O primeiro refere-se ao fato de as Administrações Regionais não contarem com recursos financeiros suficientes para atender às demandas do Movimento e, ao mesmo tempo, atender a outras demandas, também consideradas prioritárias. Um segundo problema, singular no contexto das políticas públicas, é identificado por Ribeiro (2001) e diz respeito ao questionamento relativo aos critérios de partilha dos recursos financeiros. Na definição de prioridades orçamentárias visando a atender ao maior número de pessoas de uma comunidade, como inserir, na partilha financeira, recursos para um bem que se caracteriza por uma apropriação individual? Poder-se-ia acrescentar: principalmente quando o atendimento a esse bem de apropriação individual se faz em detrimento do atendimento de um bem de uso coletivo, por exemplo, urbanização de favela, construção de vias de acesso, entre outros.

Tais problemas desencadearam um amplo debate, tanto no interior do aparato estatal quanto no do movimento popular. De fato, ocorreu um questionamento em relação à forma como se deu a participação do Movimento dos Sem-Casa no OPR/95. A solução encontrada foi a constituição de um instrumento específico para atendimento às demandas do Movimento dos Sem-Casa, no caso, o OPH. Em 1995, a prefeitura destinou quantia de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), correspondendo a 18% da receita anual para investimentos da prefeitura, para investimento na habitação popular mediante deliberações no âmbito do OPH e de sua estrutura de funcionamento (Figura 1).



Figura 1 – Estrutura de funcionamento do Orçamento Participativo da Habitação (OPH)

A implementação do compromisso assumido pela Frente BH Popular de produção de moradia popular ou para cidadãos de baixa renda, obedeceu às diretrizes definidas pelo Conselho Municipal de Habitação. Após a definição, pela prefeitura, do volume de recursos financeiros para habitação popular, cabe ao Conselho Municipal de Habitação deliberar sobre:

1) a distribuição dos recursos, no que se refere ao percentual de alocação por programa habitacional e por forma de gestão em cada empreendimento; 2) os critérios para seleção das associações ou Núcleos do Movimento dos Sem-Casa a serem atendidos; 3) número de benefícios a serem distribuídos por programa habitacional; 4) quais programas, formas de gestão e números de famílias a serem atendidas no OPH; 5) os critérios para eleição de delegados que participariam do Fórum Municipal de Habitação, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Número de famílias associadas	Número de delegados
0-99	2
100-299	3
300-499	4
500-999	5
1.000-1.999	6
2.000-2.999	7
3.000-3.999	8
Acima de 4.000	9

Tabela 1 – Critérios para eleição de delegados por Núcleo, segundo o número de famílias associadas aos Núcleos dos Sem-Casa e entidades similares. Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Histórico do I Fórum Municipal da Habitação. OPH. Belo Horizonte, citado por Ribeiro (2001, p. 63).

A permanência desses critérios para eleição dos delegados aos Fóruns Municipais do OPH parece indicar uma concordância com as decisões do Conselho Municipal de Habitação, ou, dito de outra forma, uma capacidade do CMH para representar os interesses dos usuários da Política Municipal da Habitação

Popular. Na avaliação do potencial democratizante do sistema deliberativo de uma política social, sobressai, como um dos indicadores importantes, a participação dos setores interessados ou beneficiados por aquela política. Neste trabalho, selecionaram-se três formas de participação no OPH, quantificando-as em dois momentos (1995 e 2000). Mesmo reconhecendo tratar-se de um indicador bastante restrito, quando não articulado a uma avaliação da qualidade dessa participação, não se pode desprezá-lo, à medida que contribui para identificar a tendência de evolução ou involução da participação dos usuários da política. Sendo assim, seguem-se as três formas selecionadas de participação no sistema de deliberação do OPH: a participação dos Núcleos dos Sem-Casa nas reuniões das sub-regiões, a participação das famílias cadastradas nos Núcleos dos Sem-Casa nessas mesmas reuniões, e a participação dos delegados nos Fóruns Municipais do OPH, em 1995 e em 2000.

Na Tabela 2 observa-se que houve um crescimento de cerca de 17,5% no número de Núcleos dos Sem-Casa cadastrados no OPH, em um período de cinco anos, o que permite supor certo reconhecimento, pelos Núcleos, da validade da participação no OPH. Em relação à distribuição dos Núcleos cadastrados no espaço geográfico de Belo Horizonte, observa-se que essa ocorre de forma assimétrica, variando de seis a 36 Núcleos dos Sem-Casa cadastrados, por Região Administrativa. Da mesma forma, o aumento do número de Núcleos dos Sem-Casa cadastrados ocorre de forma bastante diferenciada. A Região Centro-Sul registra não só o menor número de Núcleos cadastrados, como também apresenta uma queda no

número desses Núcleos cadastrados, caindo de seis, em 1995, para cinco, em 2000. Já na Região de Venda Nova, há um aumento de 100% no número de Núcleos dos Sem-Casa cadastrados, passando de 12 para 24, no mesmo período de cinco anos.

Quanto à presença dos Núcleos dos Sem-Casa nas reuniões preparatórias do OPH, observa-se uma evolução positiva, do ponto de vista quantitativo, em cinco anos, passando de 141 Núcleos presentes nas reuniões preparatórias de 1995 para 164 em 2000; no entanto, em relação ao total de Núcleos cadastrados, constata-se uma queda de mais de 3%. Enquanto, em 1995, 95% dos Núcleos cadastrados estiveram presentes às reuniões preparatórias do OPH, em 2000 essa percentagem caiu para 92,13%.

Do ponto de vista das famílias associadas aos Núcleos dos Sem-Casa, observa-se um crescimento do número de famílias associadas, aumentando de 28.951 famílias em 1995, para 31.469 associadas em 2000, representando um aumento de quase 9% em cinco anos. Já o número de famílias presentes nas reuniões preparatórias do OPH aumentou em mais de 100% em cinco anos, passando de 6.011 famílias em 1995 para 13.469 famílias em 2000. Por outro lado, observa-se que 20% das famílias associadas aos Núcleos dos Sem-Casa estiveram presentes às reuniões preparatórias do OPH em 1995, subindo essa percentagem para 40% em 2000 (Tabela 3). Esses números permitem supor uma tendência positiva na evolução da participação do usuário direto da política habitacional Popular no sistema deliberativo dessa política.

Regiões Administrativas	Participação dos Núcleos			
	1995		2000	
	Cadastrados	Presentes	Cadastrados	Presentes
Barreiro	36	34	35	35
Centro/Sul	6	5	5	3
Leste	19	18	14	12
Nordeste	18	18	30	27
Noroeste	10	10	17	15
Norte	26	25	26	24
Oeste	15	15	17	16
Pampulha	5	4	10	9
Venda Nova	12	12	24	23
Total	147	141	178	164

Tabela 2 – Presença dos Núcleos dos Sem-Casa nas reuniões preparatórias do OPH. Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel). Dados trabalhados pelo Opur/RMBH, PUC Minas.

Regiões Administrativas	Participação das famílias associadas aos Núcleos dos Sem-Casa					
	1995			2000		
	Famílias associadas	Presentes		Famílias associadas	Presentes	
		N.	%		N.	%
Barreiro	3.525	1.401	40	5.880	3.919	67
Centro-Sul	1.612	72	4	251	148	59
Leste	4.280	349	8	1.603	526	33
Nordeste	1.984	390	20	3669	1.150	31
Noroeste	4.115	543	13	3.415	1.045	30
Norte	4.801	1.225	25	4.174	1.571	38
Oeste	1.908	775	41	5.650	2.590	45
Pampulha	1.115	105	9	1.621	713	44
Venda Nova	5.600	1.151	21	5.272	1807	34
Total	28.951	6.011	20	31.535	13.469	41

Tabela 3 – Participação das famílias nas reuniões preparatórias do OPH. Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel). Dados trabalhados pelo Opur/RMBH, PUC Minas.

Na Tabela 4, destaca-se o aumento do número de delegados aos Fóruns Municipais do OPH; são 388 em 1995 contra 424 delegados em 2000. Entretanto, o que mais chama a atenção é o alto índice de presença desses delegados nos Fóruns Municipais, representando 91,23% em 1995 e 87,42% em 2000.

Os dados apresentados permitem afirmar que a experiência do OP e do OPH em Belo Horizonte inseriu-se num projeto mais amplo de democratização da gestão municipal das políticas urbanas, e ambos constituíram uma das várias evidências da existência de uma nova cultura política de governo municipal. Em seu trabalho sobre o OPH, Ribeiro considerou-o, por um lado, “a mais importante inovação no proces-

so de implementação” da política municipal de provisão de bens habitacionais populares. Entretanto, através de pesquisas de campo, o autor identificou práticas e comportamentos próprios da velha cultura política, segundo ele, típicos de um “neoclientelismo urbano” no qual se observa a “reiteração de práticas políticas tradicionais da cultura política brasileira” e, mais do que isso, de potencialização de tais práticas: “A introdução de mecanismos de acesso à moradia pautados na força ideológica de reificação do Movimento dos Sem-Casa e na distribuição seletiva de recursos públicos nas disputas corporativas no interior desse segmento social específico, caracterizam esse processo de reiteração” (Ribeiro, 2001, p. 11).



Regiões Administrativas	Participação dos Delegados nos Fóruns Municipais do OPH					
	1995			2000		
	Delegados eleitos	Presentes		Delegados eleitos	Presentes	
		N.	%		N.	%
Barreiro	81	72	88,25	99	74	74,74
Centro-Sul	16	13	81,25	11	10	90,00
Leste	45	36	80,00	35	34	97,14
Nordeste	46	42	91,30	72	62	86,11
Noroeste	34	32	94,11	48	45	93,75
Norte	74	70	94,50	65	55	84,61
Oeste	39	39	100,00	58	54	93,10
Pampulha	10	10	100,00	30	26	86,66
Venda Nova	43	40	93,00	67	64	95,22
Total	388	354	91,23	485	424	87,42

Tabela 4 – Presença dos delegados nos Fóruns Municipais do OPH – 1995-2000. Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel). Dados trabalhados pelo OPUR/RMBH, PUC Minas.

Ribeiro (2001, p. 76) cita duas razões que teriam levado a prefeitura a aumentar em 16,5% os recursos disponibilizados para o OPH. Quanto à primeira (“pressão do Movimento dos Sem-Casa”), não há o que questionar em termos de legitimidade, mas, em relação à segunda, ou seja, “cálculo político do que essa decisão poderia render no processo eleitoral”, merece, no mínimo, uma reflexão já que, de pronto, traz à memória uma prática recorrente das elites políticas tradicionais no Brasil. Continuando nessa linha de análise crítica da atuação da prefeitura, o autor destaca sua atuação em relação ao OPH

99-2000, considerando-a uma manifestação da “cultura política dominante que favorece o autoritarismo social das tecnocracias públicas”:

O OPH 99-2000 foi marcado por uma série de conflitos entre o movimento popular e o executivo municipal. A começar pela instituição arbitrária e unilateral da bianualidade do Orçamento Participativo (OPR e OPH) por parte da Secretaria Municipal de Planejamento, orientando-se por argumentos técnico-operacionais acerca da capacidade executiva da prefeitura. (Ribeiro, 2001, p. 100. Grifos nossos)

Ainda segundo Ribeiro, a prática autoritária voltaria a se manifestar em face da atuação da Urbel junto ao IV Fórum Municipal de Habitação quando apresentou, em relação à distribuição dos recursos do OPH 99-2000,

uma proposta (...) que trazia dois aspectos que confrontavam com os interesses gerais do Movimento de Sem-Casa ali reunido. O primeiro refere-se justamente à falta de legitimidade política da proposta. Segundo as principais lideranças do movimento, a Urbel deveria antes da realização das plenárias ter discutido a proposta com o Movimento reiterando que, na ausência do Conselho, a Comforça poderia de maneira qualificada construir uma proposta compatível entre os interesses da Prefeitura e do Movimento de Sem-Casa. Todavia, o que ocorreu foi a apresentação de uma proposta unilateral da Urbel, ad referendum do Conselho, mediante a alegação de que essa atribuição é de responsabilidade exclusiva da instância colegiada. (Ribeiro, 2001, p. 101. Grifos nossos)

Ribeiro refere-se, criticamente, em relação à articulação da Urbel com duas cooperativas habitacionais (uma com lideranças ligadas ao PT e outra com dirigentes ligados ao PT), nos seus gabinetes, portanto, nos bastidores, quando da destinação – prévia e privilegiada de 2/3 – dos recursos destinados à

construção de 830 unidades habitacionais para tais cooperativas; somente sobre o terço restante caberia deliberação por parte do Fórum Municipal de Habitação OPH 2001-2002. Ribeiro destaca, a esse respeito, a justificativa do posicionamento assumido:

Embora não fossem as únicas cooperativas habitacionais atuando na cidade, a articulação entre os agentes políticos da Prefeitura e os representantes das duas cooperativas citadas gera um discurso de vinculação direta (...) [argumentando] que a criação do Programa de Apoio às Cooperativas e Associações Habitacionais deveu-se à pressão desses atores organizados do Movimento junto ao Prefeito. (Ribeiro, 2001, p. 134)<sup>29</sup>.

Entretanto, o autor concentra sua análise crítica no processo de indicação das famílias destinatárias dos bens habitacionais do OPH, relacionando-o com o chamado “neoclientelismo urbano” e apresentando, em várias partes de seu trabalho, um número significativo de indícios ou evidências:

1) ao procurar explicações para a queda na adesão das famílias aos Núcleos dos Sem-Casa no OPH 99-2000: “por não vislumbrarem a real possibilidade de acesso à moradia, seja pela escassez do bem em disputa, seja pelo processo político de indicação das famílias contempladas que, em muitos casos, passa por critérios desprovidos de legitimidade coletiva do núcleo” (id., p. 80, grifos nossos);

<sup>29</sup>Ribeiro destaca, na ata da reunião do Fórum, o seguinte trecho: “Em seguida o representante da Urbel passou informações sobre as Cooperativas Habitacionais e perguntou se o Movimento se interessava em formar uma nova cooperativa, uma vez que já havia 02 (duas) cooperativas cadastradas” (Ribeiro, 2001, p. 135).

2) ao se referir à ocorrência de “práticas predatórias” na implementação da política municipal de provisão de bens habitacionais populares: “Ao que tudo indica, está na forma como vêm se dando as indicações das famílias beneficiárias” (ibid., p. 93);

3) ao citar trecho de um relatório da Urbel de 1997 sobre o perfil socioeconômico das famílias indicadas para o OPH 96, e os critérios estabelecidos para a seleção das famílias destinatárias (mais necessidade, mais carência, mais participação): “Todo o processo de cadastramento revelou que determinadas lideranças dos Núcleos dos Sem-Casa beneficiadas ainda carregam certos valores políticos tradicionais pois (...) foi constatado um certo número de famílias indicadas que contrariam os critérios estabelecidos por essa política” (ibid., p. 118);

4) ao citar o depoimento de um dos coordenadores de Núcleo dos Sem-Casa da Regional Centro-Sul à época do cadastramento do OPH 97:

Olha, vou ser sincero com você. Se eu for fazer uma reunião com todas as famílias vai dar é briga. Na vila tem muita gente precisando de casa. Eu vou ver quem mais precisa e indico lá pra Urbel. Inclusive tô com minha sobrinha precisando de uma casa. Tem uma senhora lá embaixo... coitada! (ibid., p. 118).

5) ao comentar as evidências anteriores:

os coordenadores não seriam tão somente mediadores privilegiados na intrincada rede social do Movimento de Sem-Casa entre as famílias e o espaço específico da política estatal gerado pelo OPH, mas

também agentes políticos. Estes, reconhecendo as possibilidades do ‘cargo’ se utilizariam de códigos de autoridade e poder visando ampliar seu prestígio como lideranças comunitárias e/ou angariar benefícios pessoais. (...) a indicação das famílias através de senhas propiciavam práticas tradicionais de clientelismo, favoritismo e jogos de interesses os mais diversos (...). A adoção desse procedimento formal [ata de reunião pública específica para seleção das famílias destinatárias] se revelaria menos um meio de transparência e legitimação coletiva da indicação para se tornar, a bem da verdade, mais um indicador da fragilidade organizacional dos núcleos e do mandonismo presente nas relações dos coordenadores com as famílias dele dependentes. (Ibid., p. 119. Grifos nossos)

6) ao se referir a uma iniciativa dos técnicos da Urbel (com o aval da Comforça), antes do cadastramento do OPH 98, de realizar um programa de capacitação dos coordenadores:

Concebida a partir da dificuldade ou ‘esperteza’ dos coordenadores em relação a formalização das atas, a idéia era fornecer formato de atas específicas para cada finalidade, facilitando seu preenchimento, ao mesmo tempo que buscava coibir a prática recorrente de se forjar atas de indicação e substituição verificada em alguns núcleos. Ademais se instituiu pela primeira vez a lista de suplentes na indicação caso fosse necessário a substituição de alguma família, segundo critérios autônomos nos núcleos. Essa medida se fez urgente em virtude das constantes substituições promovidas pelos

coordenadores sem qualquer legitimidade coletiva e/ou motivo convincente para tal. Isso levava os substituídos a contestarem junto à Urbel (...) as sucessivas medidas de natureza eminentemente formal não obtiveram pleno êxito (...) [confirmando] (...) o poder de influência e manipulação das lideranças sobre a indicação das famílias. (Ibid., p. 120-121. Grifos nossos)

7) ao relatar um caso (que denomina como “clientelismo às avessas”) em que o coordenador de um Núcleo dos Sem-Casa atende ao pedido de um influente assessor político da própria prefeitura, no sentido de indicar a filha de sua empregada doméstica: “pedido feito, pedido aceito, (...) sem que se precisasse da contemplada participar de qualquer reunião do núcleo” (ibid., p. 122);

8) ao citar parte de entrevista feita com um membro do corpo técnico da Urbel, responsável pela implementação dos cadastros das famílias e pelo acompanhamento social nos conjuntos habitacionais:

Os coordenadores de núcleos formam verdadeiras quadrilhas de sem-casa; isso não passa de um coronelato urbano, dada a excessiva autonomia do movimento; alguns coordenadores exercem um poder despótico sobre as famílias; lá no Conjunto Horizonte [nome fictício] a chantagem de um dos coordena-

dores em relação às famílias beneficiadas chega ao absurdo da prática de “favores sexuais” com as mulheres, mesmo as casadas, mediante ameaças de perderem a casa. (...) existe uma conveniência dos beneficiados no processo de manipulação das indicações. Muitos têm medo de perder a casa ou a indicação para o benefício. (Ibid., p. 121. Grifos nossos)

Ribeiro complementa a informação extraída da entrevista, fazendo a seguinte observação sobre a questão dos “favores sexuais”: “O mais agravante é que o acusado era uma das principais lideranças de uma das entidades gerais do Movimento de Sem-Casa, representando quatro núcleos do OPH” (ibid., p. 124)<sup>30</sup>.

### 3.3. Ações de democratização nas instituições já existentes no sistema deliberativo da política de moradia popular

Em relação ao modo de funcionamento do Executivo municipal, foi possível identificar maior acessibilidade da população aos órgãos gestores relacionados com a c; além disso, ficou evidente que houve uma diminuição na centralidade da participação do executivo municipal no processo decisório da política habitacional. Merece destaque também o fato de, na administração Patrus Ananias, ter assu-

<sup>30</sup>E finaliza essa parte de sua análise afirmando: “Digo, sem receio de uma generalização incauta, que há evidências de que a maioria dos núcleos de sem-casa organizam-se verticalmente e não horizontalmente como era esperado, seguindo com habilidade, em meio a omissão dos agentes políticos, o contexto social e a história política brasileira. (...) cabe supor que a desconfiança mútua e a participação nitidamente instrumental e oportunista podem ser consideradas normais do ponto de vista daqueles que a praticam. (...) as relações pessoais têm um peso significativo, muitas vezes, determinante. O problema é que o OPH não foi concebido para isso, muito antes o contrário.” (Ibid., p. 128. Grifos nossos)

mido a presidência da Urbel uma liderança histórica do movimento popular, ex-administradora da Região Leste de Belo Horizonte, filiada ao Partido Comunista do Brasil (PC do B). Ribeiro, entretanto, cita exemplos de atuação unilateral e autoritária do executivo através da Companhia responsável (a Urbel) pela política habitacional: 1) ao submeter ao CMH proposta de convênio com a Ação Social Arquidiocesana (ASA) para construção de unidades habitacionais sem prévia discussão nos fóruns institucionalizados e legítimos, o que teria gerado, por sua vez, protesto contundente de um dos conselheiros ligado ao movimento popular; 2) ao privilegiar a forma “gestão pública” nos empreendimentos habitacionais, na contramão da Política Municipal de Habitação (que define, explicitamente, a forma “autogestão” como preferencial) e do próprio discurso do executivo municipal (ibid., p.106).

Quanto ao funcionamento do legislativo municipal pode-se dizer que, a partir de 1993, ocorreu um aumento significativo: 1) de seminários, encontros, etc. sobre os mais diversos problemas da cidade, inclusive o problema da habitação popular; 2) de audiências públicas, entre as quais, aquelas referentes à problemática habitacional no município; 3) de mandatos coletivos ou populares assim considerados por aqueles vereadores que, por meio de reuniões periódicas com os eleitores interessados em participar, reconheciam na prática o caráter delegativo de sua representação. Nas referidas reuniões prestavam-se contas e debatiam-se

questões relevantes de interesse popular. A questão da habitação popular se constituía em eixo importante de atuação de alguns desses vereadores o que implicava uma articulação permanente e estreita com as organizações e movimentos populares comprometidos com a luta pela moradia popular.

Entretanto, há que registrar práticas da velha cultura política de administração municipal entre as quais se destaca a proposta e tramitação da chamada, pejorativamente, de “Emenda Frankstein”. Em abril de 1998, o vereador Ronaldo Gontijo (PPS) apresenta o Projeto de Lei 774 com pequenas alterações na redação da Lei 7.166/96 (Luos). Este projeto de lei serviu, posteriormente, como abrigo a uma emenda bem mais ousada que alterava de modo substancial o Plano Diretor e a Luos, seja beneficiando os interesses dos setores do capital imobiliário e especulativo, seja retirando conquistas relativas à gestão democrática da cidade (como, por exemplo, retirando o caráter deliberativo de alguns importantes Conselhos Municipais); tal manobra de bastidores da oposição gerou grande polêmica e muita revolta, e em outubro de 1999 foi realizado um ato de protesto (um abraço de costas ao prédio da Câmara) com ampla participação do movimento popular e de suas lideranças, de vereadores<sup>31</sup> e um deputado federal<sup>32</sup>. Apesar da pressão popular e da resistência de alguns vereadores, em 8 de novembro de 1999, a emenda substitutiva ao Projeto de Lei 774/98 (subscrita por nove

<sup>31</sup>André Quintão e outros.

<sup>32</sup>Nilmário Miranda (PT).

vereadores<sup>33)</sup> foi aprovada com a seguinte votação: 26 votos a favor; 5 contra e 4 abstenções. Em 11 de novembro, o Deputado Nilmário Miranda entrou com representação junto à Procuradoria de Justiça do Estado pedindo apuração de possíveis irregularidades na aprovação do Projeto de Lei 774/98, e, em 7 de novembro, realizou-se uma passeata de estudantes de arquitetura com a presença do IAB-MG (o arquiteto Leonardo Castriota), que terminou em uma reunião com o prefeito municipal. Finalmente, em 15 de dezembro de 1999, o prefeito Célio de Castro devolve o Projeto de Lei 774/98 à Câmara integralmente vetado; centenas de manifestantes postaram-se na Câmara municipal, e o veto do prefeito foi aprovado.

#### 4. Conclusões

Em Belo Horizonte, nos anos 1990, ocorreu um processo de democratização no sistema deliberativo da política de habitação popular através de sua ampliação, ou seja, da criação e funcionamento regular de novas instituições normativas e organizacionais de deliberação e consulta (OP, OPH, Conselho Municipal de Habitação, Conferência Municipal de Habitação, Compur e Conferência Municipal de Política Urbana). Além disso, desenvolveram-se ações democratizadoras e democratizantes nas instituições existentes (Executivo e Legislativo municipais, Fundo Municipal de Habitação, Política Municipal de Ha-

bitação). Tal processo e tais ações propiciaram uma significativa ampliação da participação popular e de outros atores da sociedade civil no processo deliberativo da política de habitação popular. Entretanto, do ponto de vista de uma concepção ampliada e mais exigente de democracia, constataram-se evidências empíricas significativas da permanência de práticas, comportamentos e valores próprios da cultura política autoritária e elitista que têm marcado, historicamente, a administração de nossas cidades e que é ainda hegemônica na grande maioria dos municípios brasileiros.

Pode-se, afinal, considerar como desejável a disseminação dessa experiência para outros municípios brasileiros? A resposta é afirmativa, na medida em que essa experiência alternativa e inovadora de democratização do sistema deliberativo da política de habitação popular pode ser avaliada como predominantemente positiva. Entretanto, tal disseminação só tem sentido e legitimidade se, no processo, forem previstos mecanismos que busquem neutralizar, diminuir e, no limite, erradicar aquelas práticas e aqueles comportamentos e valores não democráticos, ou democráticos apenas na aparência, observados na experiência analisada. Finalmente, essa disseminação somente será possível se forem levadas em consideração as peculiaridades socioeconômicas de cada município e a trajetória histórica específica do sistema de poder local.

<sup>33</sup>1. Conceição Pinheiro (PSC); 2. Gêra Ornelas (PSB); 3. Geraldo Félix (PMDB); 4. Joaquim Valentim (PRTB); 5. José Brasil (PDT); 6. Leonardo Mattos (PV); 7. Roberto Salles (PFL); 8. Silvinho Rezende (PSD); 9. Walter Tosta (PMN).

## Referências

AZEVEDO, Sérgio de. Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo. (Org.). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto. Movimientos sociales, acción colectiva y planificación participativa. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, Santiago, v. XXI, n. 64, p.103-120, dic. 1995.

\_\_\_\_\_. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo: Vértice/Anpocs, 1991.

BELO HORIZONTE (Câmara Municipal). Lei Orgânica do Município, mar. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei n. 3.532. Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela, jan. 1983.

\_\_\_\_\_. Lei n. 3.995. Introduce dispositivos na Lei n. 3532, cria o Profavela e dá outras providências, jan. 1985.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.508. Cria o Conselho Municipal de Habitação, jan. 1994.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.165. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, ago. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.166. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, ago. 1996.

\_\_\_\_\_ (Poder Executivo). Decreto n. 4.762. Cria o Profavela e dispõe sobre sua regulamentação, ago. 1984.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 3.459, de 20 de junho de 1996. Indica a composição do CMH, bem como os membros de acordo com os representantes das entidades.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 9.065. Regulamenta a Lei n. 7.166/96 – Parcelamento, ocupação e uso do solo urbano estabelecendo normas para procedimentos gerais e de rotinas, e para aprovação de projetos de parcelamento do solo, e dá outras providências, dez. 1996.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 22-38, 1999.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. BIRD. PNUD/SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SEDU/GOVERNO FEDERAL; IPPUR/FASE. Política Municipal de Habitação: orientações para formulação e implementação. Brasília, ago. 2001. (Cadernos do Programa, v. 1).

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA DE BELO HORIZONTE, 1., 1996, Belo Horizonte. **Anais...**, Belo Horizonte, 1996.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 1., 1998, Belo Horizonte. **Documento Final**, Belo Horizonte, [s.d].

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (Belo Horizonte). Política Habitacional para o Município de Belo Horizonte. Resolução n. II, dez. 1994.

FARIA, Cláudia F. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o Orçamento Participativo em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte, 1996.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda. **Movimentos Sociais (Populares), Conselho Municipal e Órgão Gestor na definição e implementação da Política Habitacional em Belo Horizonte, década de 90**. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, Petrópolis, out. 2000.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda; CARVALHO, Rachel. **Conselhos Municipais, Orçamento Participativo e Política Habitacional em Belo Horizonte, anos 90**. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, out. 2002.



GONDIM, Linda Maria. Participação popular e democratização da gestão urbana. In: GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, barracos e barracões**: Belo Horizonte, Cidade Planejada. Rio de Janeiro, 1991. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

GUIMARÃES, Berenice Martins; AZEVEDO, Sérgio de. (Org.). **Belo Horizonte em tese**. Belo Horizonte: Ceurb/UFMG, 1995.

LUMEN INSTITUTO DE PESQUISA. FUMARC. PUC-MINAS. URBEL. **Universo de atuação da Urbel**: a percepção de atores relevantes da política habitacional. Belo Horizonte, dez. 2000.

NAVARRO, Renato Godinho. **Estado, favelas e favelados**: uma avaliação do Programa de Integração Urbana na RMBH, 1984-1991. 1993. 169 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), São Paulo, 1993.

NOGUEIRA, Heloísa; SIMÕES JR., José Geraldo; ALMEIDA, Marco Antônio de. Experiências inovadoras de Gestão Municipal. **Publicações Pólis**, São Paulo, n. 9, p. 161, 1992.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Diretório Municipal de Belo Horizonte. **Patrus BH 92**: Proposta de Governo para uma Belo Horizonte Democrática e Popular - síntese dos programas setoriais. Belo Horizonte, maio 1992.

RIBEIRO, Frank de Paula. **Cidadania possível ou neoclientelismo urbano?** Cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000). Belo Horizonte, 2001. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 197, p. 8-20, jul./set. 1990.

SOMARRIBA, Mercês et al. **Governança em Belo Horizonte**: Relatório de Pesquisa do Projeto GURI, CEURB-FAFICH-UFMG. Belo Horizonte, 1996. (Mimeo.).

SOMARRIBA, Mercês; DULCI, Otávio. **A democratização do poder local e seus dilemas**: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. Trabalho apresentado na Anpocs, Caxambu, out. 1995. Mimeo.

URBEL/UFMG. Plano Estratégico de Urbanização das Zeis de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Ceurb/Fafich/Fundep, 1999.

URBEL. Minuta de Lei de Regulamentação das Zeis-1 E Zeis-3 e adaptação do Profavela. Belo Horizonte, 1999.

\_\_\_\_\_. Política Municipal de Habitação, 1993/1999. Belo Horizonte, 1999.