

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM
ADMINISTRAÇÃO

GESTÃO URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL
QUALIDADE OU QUANTIDADE?
A TRAJETÓRIA DA COMPANHIA URBANIZADORA DE
BELO HORIZONTE

Henrique de Queiroz Coelho

Belo Horizonte

2002

Henrique de Queiroz Coelho

GESTÃO URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL: QUALIDADE OU QUANTIDADE? A TRAJETÓRIA DA COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração - CEPEAD - da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Organizações e Recursos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Allan Claudius Queiroz Barbosa.

Universidade Federal de Minas Gerais.

Belo Horizonte

Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

2002

Para a
minha mãe

AGRADECIMENTOS

Todas as pessoas que se mantenham presentes durante o curso de um trabalho tornam-se muito mais fácil do que realmente seria. Talvez a maior dificuldade seja mencionar essas pessoas como forma de agradecimento. Espero que isso seja feito a contento.

Após o término do trabalho, posso dizer que fui privilegiado por contar com a orientação do Prof. Dr. Allan Cláudius Queiroz Barbosa, amigo que extrapolou a relação professor/aluno durante esse tempo, cobrou na hora certa e incentivou desde o início.

O Maurício Alexandre Silva Moreira definiu muitas diretrizes do trabalho com paciência e, acima de tudo, experiência. Eu devo a co-autoria da Dissertação a ele.

Os professores do CEPEAD também deram dicas fundamentais durante o curso. Especialmente o Reynaldo, com uma postura exemplar dentro e fora da sala de aula, e o Marco Aurélio, com indicações bibliográficas estratégicas.

A CAPES deu-me apoio financeiro.

O convívio com meus colegas de Mestrado durante esses três anos também ajudou bastante. Eventuais dificuldades sempre se amenizam por causa deles. O Walter esteve sempre próximo.

Os funcionários da FACE e da Secretaria do CEPEAD também colaboraram muito. Sempre que precisei, havia alguém pra dar *aquela* força.

Assim como internamente, o apoio externo foi fundamental. Em especial, da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, da Secretaria Municipal de Habitação, da Secretaria Regional Leste e da Secretaria Municipal de Regulação Urbana.

Agradeço também a todos os meus amigos. O Dante e o Fred ajudaram com o *Abstract*. O Léo deu algumas dicas acadêmicas em nome de uma amizade de anos. A Luciana deu apoio, mais que o necessário, mesmo antes do Mestrado, e bateu grandes papos

cinematográficos. A Mariane está sempre *ai* e ainda ensinou-me a conduzir entrevistas adequadamente. O Marques não deu palpite nenhum, mas tudo bem. A Raquel, que é meio maluca, fez-me crescer pessoal e profissionalmente em muito pouco tempo. O Wanderley auxiliou-me a encontrar o equilíbrio exato nos momentos difíceis. Todos os outros amigos não são menos importantes.

Meus parentes também estão *nessa*. Principalmente minha mãe, meu pai, Ana Paula, Marina, tia Celina e minha madrinha. Obrigado por tudo.

Last, but not least (esta eu roubei da dissertação do Wanderley), agradeço à turma da *Hitsville*, de *Detroit*, pela genialidade.

RESUMO

O processo de urbanização das cidades brasileiras ao longo dos últimos anos evidenciou a formação das chamadas *cidades informais*, dentro de um quadro de demandas que congregam parcela significativa da população. Isso evidenciou o papel dos poderes públicos locais normalmente associado, em boa parte dos casos, a uma metodologia de atuação que visa a otimização de resultados, em uma perspectiva que procura equilibrar recursos quantitativos e/ou materiais com diretrizes de natureza estratégica.

Dentro dessa linha de argumentação, o presente trabalho analisa a trajetória recente da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - Urbel - ao implantar uma política pública de habitação composta por programas e projetos calcados na articulação com a população.

Elaborado a partir de um levantamento de dados documentais e realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores e técnicos ligados ao processo escolhidos em função de sua representatividade na modelagem da proposta implantada, o trabalho observou que, tendo em vista as dificuldades quase *naturais* que o *deficit* histórico de habitações gera, a Urbel buscou estruturar uma atuação em que estavam presentes as dimensões política, administrativa e técnica, ampliando a compreensão da questão habitacional e dando uma conotação mais encorpada e qualitativa. Essa situação, se demonstrou avanços na construção de uma perspectiva abrangente da habitação, com envolvimento e participação popular, ainda encontra dificuldades na ação direta de natureza pontual, associada à falta de moradias e não atendimento da demanda imediata.

ABSTRACT

The urbanizing process of Brazilian cities has shown through the last years the so called *informal cities*, in a context of demands that include a significant part of the population. This has emphasized the local public authority role, usually associated, in a good part of the cases, to a methodology that aims the optimization of results, in a perspective that tries to balance the quantitative/or material resources and strategy guidelines.

In this argumentation line, this work analyses the recent trajectory of the Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), when introducing a public policy of housing composed of programs and projects that are based on the articulation with the population.

Developed from a documentary data research and semi-structured interviews with managers and technicians connected to the process and chosen according to the representation of their function in the shaping of the introduced proposal, this work has noticed that, keeping in mind the *natural* difficulties that the historical housing deficit generates, Urbel tried to structure a performance where the political, administrative and technical dimensions were present, enlarging the comprehension of the housing issue and giving it a more substantial and qualitative connotation. This situation, if shows the progress in the construction of a comprehensive housing perspective, with popular participation and evolvment, also finds difficulties concerning the direct action of punctual nature, associated to the lack of houses and the non-meeting of the immediate demand.

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO.....	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 O processo de urbanização contemporâneo: uma conceituação geral.....	18
2.2 O caso brasileiro.....	25
2.2.1 A reforma federativa das políticas públicas brasileiras.....	26
2.2.2 A urbanização no Brasil e suas conseqüências.....	30
2.3 O problema habitacional brasileiro.....	34
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	41
4 RESULTADOS DA PESQUISA.....	48
4.1 O problema habitacional em Belo Horizonte: a trajetória inicial da Urbel – da FERROBEL à Urbel.....	48
4.2 O período 1986/1992.....	53
4.3 A proposição de políticas habitacionais pela Urbel.....	57
4.3.1 O período 1993/1996.....	57
4.3.2 O período 1997/2000.....	70
4.4 A reforma administrativa municipal de 2000.....	78
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	83
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97
ANEXOS E APÊNDICES.....	102

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – A Urbel no ambiente urbano.....	17
FIGURA 2 – Sistema Municipal de Habitação.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Desenvolvimento de Políticas Habitacionais – Urbel.....	87
GRÁFICO 2 - Evolução PEAR.....	90
GRÁFICO 3 - Planos Globais Específicos.....	91

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Relação da documentação de programas específicos.....	46
QUADRO 2 - Relação para pesquisa documental de suporte.....	47
QUADRO 3 – Análise comparativa de resultados.....	84

LISTA DE SIGLAS

AVSI	Associação dos Voluntários ao Serviço Internacional
CEF	Caixa Econômica Federal
CMH	Conselho Municipal de Habitação
FAMOBH	Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte
FERROBEL	Ferro de Belo Horizonte S. A.
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
OCB	Organização Comunitária de Base
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OPH	Orçamento Participativo da Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PEAR	Programa Estrutural em Áreas de Risco
PGE	Plano Global Específico
PIB	Produto Interno Bruto
PROAS	Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrente de Execução de Obras Públicas
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROPAM	Programa de Saneamento da Pampulha
SMH	Sistema Municipal de Habitação
SMHAB	Secretaria Municipal de Habitação
Urbel	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
UTP	União de Trabalhadores da Periferia

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Taxas de crescimento da população nas regiões metropolitanas brasileiras – 1970/1980 e 1980/1991.....	36
TABELA 2 – Relação dos entrevistados.....	44
TABELA 3 - Quadro das vilas e conjuntos titulados pela Urbel - Período: 1986-1992.....	54
TABELA 4 - Conjuntos habitacionais / OPH – Autogestão – 1996.....	63
TABELA 5 – Conjuntos habitacionais / OPH - Gestão Pública – 1993/1996.....	64
TABELA 6 - Balanço do PEAR no período de 1993 a 1996.....	67
TABELA 7 - Conjuntos habitacionais - PEAR – 1996.....	68
TABELA 8 - Demonstrativo de Atendimentos Realizados pelo PROAD - 1993/1996	68
TABELA 9 - Conjuntos habitacionais - Gestão Pública - 1997/2000.....	72
TABELA 10 - Balanço do PEAR no período de 1997 a 2000.....	73
TABELA 11 - Demonstrativo de atendimentos realizados pelo PROAS - 1997/2000.	74
TABELA 12 - Planos Globais Específicos concluídos - 1997/2000.....	76
TABELA 13 - Quadro das vilas e conjuntos titulados pela Urbel - Período: 1986-1992.....	77
TABELA 14 - Balanço do PEAR no período de 2001 a 2002.....	80
TABELA 15 - Demonstrativo de atendimentos realizados pelo PROAS - 2001-2002.	80
TABELA 16 - Planos Globais Específicos concluídos - nov/2002.....	81
TABELA 17 - Planos Globais Específicos em andamento.....	81
TABELA 18 - Quadro das Vilas e Conjuntos Titulados pela Urbel - Período: 2001-2002.....	82

1 APRESENTAÇÃO

O objetivo deste trabalho é estudar a trajetória recente da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - Urbel - por meio das políticas e ações gerenciais e organizativas voltadas à habitação. Essa análise, que se inicia com os programas implantados após 1993, ano em que a questão dos *deficit* quantitativo e qualitativo tornou-se foco principal da Urbel, encerra-se com a reforma administrativa preconizada pela Prefeitura de Belo Horizonte em 2000, com mudanças no campo habitacional, podendo-se considerar *fechado* um ciclo de atuação da Urbel enquanto empresa prestadora de serviços ao município.

A dissertação, em um primeiro momento, apresenta a contextualização da questão urbana e dos fatores que interferem na gestão de recursos destinados a tal fim. Os diversos projetos referentes à habitação, bem como as formas de implantação de políticas públicas interagindo com as variáveis determinantes de problemas referentes ao campo habitacional de diversas cidades do mundo, apontam inicialmente para Mattos (2000), que identifica as economias dos países latino-americanos como fatores definidores do processo de adensamento urbano desorganizado, o que, conseqüentemente, interfere no crescimento difuso das metrópoles desse continente. Segundo o autor, o processo de industrialização incorre no fluxo populacional interno e na *periferização* das cidades.

Segundo Martine (1994), em seus estudos acerca das questões urbanas em Santiago, Chile, relevantes transformações socio-econômicas puderam ser detectadas durante a década de 80. Especificamente no campo habitacional, pode-se considerar de igual importância a questão demográfica, tendo em vista que o problema em questão está diretamente ligado ao crescimento populacional. Segundo o mesmo autor, “o nível de urbanização do Brasil já atinge patamares muito elevados, em comparação com o nível relativo de desenvolvimento econômico e social do país” (MARTINE, 1994, p.25).

Kohan (2000) aprofunda essa discussão acerca da expansão urbana em países latino-americanos ao apontar, como fundamentais, fatores que inicialmente não estariam diretamente relacionados. Variáveis como educação e cultura, juntamente com uma boa infra-estrutura produtiva, são determinantes para que se atinja alta qualificação. O

âmbito em questão é um caso em que não há concentração simultânea desses aspectos resultando em *degradação econômica, social e ambiental*.

Motta, Muelle e Torres (1997) exemplificam essa discrepância comparando o crescimento demográfico de grandes centros urbanos à capacidade de cada município gerar novos empregos na medida em que o fluxo populacional interno cresce. Com isso fica estabelecido o desafio para os gestores que formulam as respectivas políticas urbanas de cada centro. Para os autores,

isso revela que abordagens de planejamento urbano desvinculadas de marco socioeconômico [...] são inadequadas para atender às necessidades urbanas essenciais; e que a maior parte do crescimento das grandes aglomerações urbanas está ocorrendo fora das regras do jogo do planejamento (MOTTA, MUELLE e TORRES, 1997, p. 24).

Esse planejamento pode ser explicado, segundo Moraes (1996) pelos *ilegítimos* uso e ocupação de áreas periféricas nas grandes cidades. Outra variável importante colocada pela autora é a *desconcentração espacial do capital*, o que culmina com problemas sociais conhecidos, tais como a violência urbana nas periferias e a valorização de áreas centrais.

Esses comentários reforçam a interligação entre o planejamento e o desenvolvimento urbanos, este último intimamente relacionado como consequência indireta do primeiro. Pode-se explicar a afirmação anterior através da *ponte* que a gestão faz entre os dois primeiros conceitos.

Souza (2002) coloca a *gestão* como um termo *sucedâneo* do *planejamento*. Mas pode-se ir mais além, se se considerar um *desenvolvimento* efetivo como dependente de uma *gestão* que atenda às necessidades sociais e, dentro das limitações que as economias locais impõem à sua implementação, atestando uma interdisciplinaridade inevitável, em se tratando das ciências sociais aplicadas. Parte-se, para tanto, de um *planejamento* criterioso que, no caso do problema em questão, é chamado de *planejamento urbano*.

Souza (2002) descreve ainda parâmetros em que se pode basear para planejar a ocupação de determinadas áreas, mas deve-se ir mais além; no caso de metrópoles, há que se levar em conta variáveis que influenciem o *macroambiente* econômico em

questão, como, por exemplo, a geração de empregos em função do crescimento populacional, como o que foi descrito anteriormente.

A partir dessa referência básica, num segundo momento da dissertação, o tema foi abordado à luz da realidade brasileira. Segundo Chaffun (1996), pode-se fazer um corte na participação do poder público na prestação de serviços a partir da promulgação da Constituição de 1988. A questão urbana passou a ser tratada de maneira diferenciada, sendo a descentralização sua principal característica. "Em nível municipal, buscou-se incluir dispositivos próprios nas novas Leis Orgânicas municipais, criar ou reforçar sistemas municipais de planejamento e dar um novo conteúdo para o Plano Diretor" (CHAFFUN, 1996, p.25).

Isso ganhou relevância constitucional com a promulgação da Constituição de 1988, onde houve o acréscimo de mais um capítulo destinado às políticas urbanas. Nele ficou definida a necessidade desse plano diretor para determinadas cidades (CARDOSO e RIBEIRO, 1999). Segundo o artigo 182 da Constituição Federal,

a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O terceiro momento da dissertação analisa a questão habitacional como variável fundamental de discussão das políticas urbanas nas cidades e, em especial, no município de Belo Horizonte até 2000.

Em Belo Horizonte, o Poder Público foi representado, até 2000, pela Urbel, órgão da prefeitura do município, criado em 1986, "encarregado de todas as questões afetas às favelas: urbanização, regularização, titulação e até remoção, quando necessária" (GUIMARÃES, 1992, p.15). Portanto, é o órgão gestor dos problemas ligados à habitação de natureza popular, realizando e executando projetos com esses fins. Com

uma reforma administrativa efetivada em 2000, foi criada a Secretaria de Habitação e modificada a metodologia executiva das políticas habitacionais no município.

A liberação de recursos para a urbanização das favelas de Belo Horizonte era, até 1993, de responsabilidade exclusiva do poder público municipal, que definia seu destino sem uma estruturação clara de políticas para o setor. Desde então, com a formação de um Sistema Municipal de Habitação, formado por um Conselho Municipal de Habitação, um Fundo Municipal de Habitação Popular, e pela Urbel (órgão gestor e operador do sistema), optou-se por uma discussão externa calcada na participação popular, com o objetivo de definir claramente as demandas da população.

À luz dessa reflexão descrita aqui e que constitui o marco teórico de referência, o trabalho desenhou a trajetória da Urbel, considerando a complexidade e natureza dos objetivos da Companhia. Foi analisada a implementação de projetos de urbanização, tomando-se como referência o conjunto de políticas adotadas em Belo Horizonte na área habitacional em todo o seu curso, o que determina a eficácia (ou não) dos programas de urbanização e a eficiência dos mesmos através de uma análise qualitativa e quantitativa envolvendo o número de domicílios e famílias atendidos.

Selecionou-se uma metodologia que inclui um conjunto de entrevistas semi-estruturadas com atores participantes da elaboração das políticas habitacionais em Belo Horizonte e uma análise de resultados da produção da Urbel nesse período, por meio de um estudo documental.

O esquema da dissertação pode ser visualizado na FIG. 1.

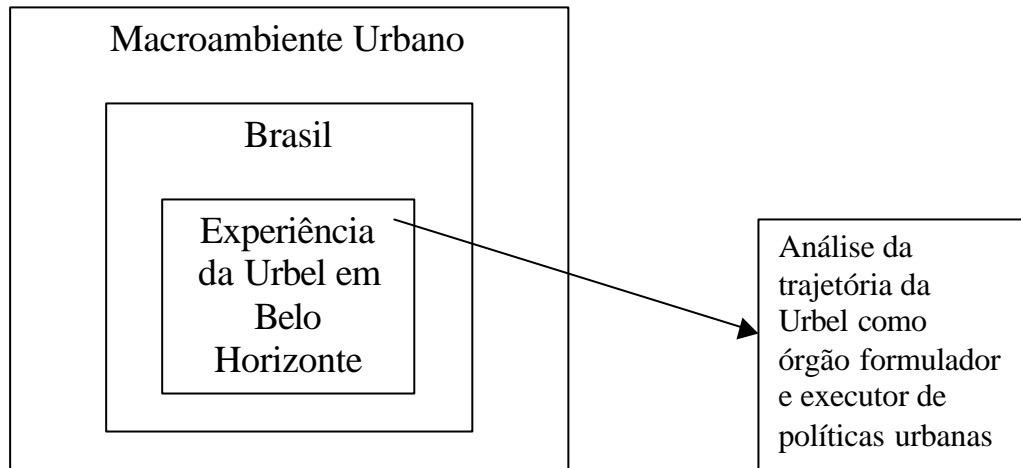


FIGURA 1 - A Urbel no Ambiente Urbano

FONTE: Elaborada pelo autor da dissertação

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O processo de urbanização contemporâneo: uma conceituação geral

A gestão urbana, tema de forte repercussão e impacto social, ganhou importância no momento em que as cidades enfrentam problemas que aparecem com uma intensidade que depende do estágio de seu desenvolvimento.

Kohan (2000) descreve variáveis importantes para apontar diferenças entre os processos de urbanização no primeiro e terceiro mundos, especialmente em termos do desenvolvimento do processo produtivo. O autor descarta a possibilidade de paralelismos, diferenciando as tecnologias distintas dos dois blocos econômicos, sendo, estas, um dos marcos do desenvolvimento urbano.

Em algumas cidades, uma variável que pode ser considerada decisiva em termos de seu crescimento é seu nível de centralismo. Ou seja, qual é sua importância em comparação com o resto do país. Preteceille (2000) demonstra-o com o caso da metrópole parisiense e, por meio do conceito de *cidade global*, analisa como as economias são decisivas para o crescimento urbano dessas cidades.

Esse modelo da cidade global obtém um importante sucesso, entre outras coisas porque propõe uma explicação estrutural para o processo de dualização social e espacial que, atualmente, marca de maneira predominante as representações mais comuns da grande cidade. (PRETECEILLE, 2000, p.99)

O crescimento do setor industrial é, portanto, um dos fatores que tornam algumas dessas cidades emergentes em termos de uma participação conjunta na estruturação da economia mundial. Especificamente no caso de Paris, pode-se considerar que tal crescimento deu-se, por sua vez, a partir dos crescimentos econômicos após os períodos da Revolução Industrial (1870) e da Primeira Grande Guerra Mundial (a partir da década de 20). Considerando-se esses marcos, é notado um considerável crescimento de Paris em relação ao resto do país (CASTELLS, 1983).

O mesmo autor assinala outra característica importante da urbanização parisiense desde os anos mencionados anteriormente: o crescimento do setor terciário. Estreita-se a relação entre este e o crescimento urbano em termos das habitações. A *periferização* do núcleo central francês foi, portanto, dependente do surgimento de alternativas que permitissem seu desenvolvimento concomitante. Segundo Castells (1983, p.65),

a existência [...] de uma "zona rural-urbana", com pontos fortes de urbanização [caracterizou-se] por uma estreita relação com o conjunto da região, de tal forma que o essencial de sua atividade econômica dirigiu-se para [...] a execução de operações industriais e terciárias, [anulando-se], em nível da unidade espacial, a distinção entre rural e urbano, apesar da persistência de uma atividade agrícola e da diversidade dos meios residenciais.

Ainda tomando a capital parisiense como exemplo, os fatores econômicos que culminaram com a construção desorganizada do subúrbio determinaram, por isso, uma tendência comum em grandes centros: as *ciudades-dormitório* ou *moradias coletivas*. Nesse aspecto, torna-se imprescindível a formulação e implantação de uma política de habitação adequada que atenda às demandas sociais das respectivas cidades (CASTELLS, 1983).

Tabb (1990) comenta essa tendência exemplificando o caso do município de Tóquio e acrescenta uma variável importante: o preço da terra. O crescimento físico natural a partir do desenvolvimento econômico, o que, conseqüentemente, aumenta as distâncias entre a moradia e o local de trabalho, gera especulação imobiliária. "Os bairros não se beneficiam com o aumento do valor da terra no centro comercial da cidade", gerando "pânico em relação aos custos da moradia" (TABB, 1990, p.208).

Portanto,

os problemas urbanos [...] são sérios na economia [...] forte. Sob certos aspectos (a desindustrialização, as desigualdades de renda regionais, os custos do crescimento desigual representados pela disparada dos preços da terra no centro e pelo declínio das regiões), os problemas [...] são familiares para [...] nações industrializadas avançadas. Para qualquer nação, as mesmas forças que criam as cidades mundiais tornam-se um tigre difícil de domar. (TABB: 1999, p.209)

Ascher (2001) atenta para o problema com o exemplo de políticas públicas adotadas em países importantes como França e Alemanha com o intuito de conter o crescimento de suas cidades mais importantes e, conseqüentemente, seu distanciamento em relação aos demais centros. Ainda assim, identifica fatores que dificultam essa *involução* necessária para a melhoria da qualidade de vida. Dentre eles, o principal é a *internacionalização da economia*.

Maldonado (2000) analisa da mesma forma o caso espanhol. É traçado um paralelo entre o processo de industrialização da região de Madri e segregação de moradias conforme as respectivas classes sociais. Nesse caso, a *tecnificação* do processo atua decisivamente nas taxas de desemprego do país e, por conseguinte, na distinção de classes. O autor acrescenta ainda mais um fator como determinante dessa discrepância, e que, na verdade, aplica-se em todo o continente europeu: o preço da habitação. Segundo Maldonado (2000, p.188),

os pontos de partida para a consideração dos preços da habitação como indicadores das diferenças sociais decorrem [...] do fato de que a sociedade atual, em grande parte do países industrializados e muito especialmente a Espanha, está convertendo-se em uma sociedade de proprietários.

Essas diferenças podem ser notadas territorialmente e, no caso em questão, explica-se de forma bastante simples. Um dos fatores determinantes, segundo Maldonado (2000), é a escassez de recursos hídricos ao sul do espaço urbano madrileno. Naturalmente, essa variável valoriza as demais regiões do município e, em conseqüência, suas habitações. O processo de *periferização* da cidade dá-se de maneira clara nessa região, e o poder público local deve ter decisiva participação por meio de projetos paralelos – no caso, o redimensionamento da rede de distribuição água – que altere diretamente eventuais quadros desfavoráveis.

Esse modelo é proposto por Castells (1983) via segmentação de um conjunto de ações que, por si sós, não dão a real dimensão dos resultados em um campo mais amplo. Este aplica-se não só em termos de uma estruturação formal, mas também da reestruturação de quaisquer sistemas previamente determinados pelas políticas públicas implantadas. Este segundo pode ser notado com os estudos similares aplicados em países do terceiro mundo, como acontece no Brasil.

A mesma análise é feita pelo autor a respeito do processo de urbanização nos Estados Unidos, que se diferencia em virtude de um fator que pode ser considerado inerente a essa região: a colonização. Como os Estados Unidos sempre foram um país com destacada prosperidade industrial, a presença de imigrantes alavancou a sua economia e, com isso, semelhantemente como se constatou na França, o seu crescimento urbano. A diferença que se pode constatar nesse caso é o alto número de cidades afetadas com o processo.

Lynch (1997), ao estudar grandes cidades americanas¹, determina as diferenças básicas entre os desenvolvimentos urbanos desiguais em um contexto amplo idealizando a conceitualização de regiões metropolitanas. Segundo o autor, os subúrbios de metrópoles americanas são sinônimo de prosperidade econômica e modelos de infraestrutura básica de moradia. Tomando-se Nova Jersey como um *macrosubúrbio* de Nova York, tal afirmativa pode ser considerada verdadeira, tendo em vista o fluxo da população dessa cidade para os entornos urbanizados.

Jacobs (2000, p. 359) analisa o crescimento do município de Nova York, ao mesmo tempo que propõe, não só para ela como para as grandes metrópoles mundiais, soluções para o campo habitacional:

o emaranhado de confusões a respeito do funcionamento das cidades que cresceu em torno do conceito de conjunto habitacional subsidiado não está mais só na nossa cabeça: transformou-se num emaranhado de instrumentos legislativos, financeiros, arquitetônicos e analíticos aplicado às cidades.

É interessante notar como Jacobs (2000, p.454), por meio de um conceito de planejamento urbano, denominado por ela de *planejamento para a vitalidade*, vincula precisamente a inexistência de problemas que naturalmente ocorrem nos centros urbanos ao seu desenvolvimento em diversos níveis:

o planejamento para a vitalidade deve estimular e catalisar o maior espectro e a maior quantidade possível de diversidade em meio aos usos e às pessoas em cada distrito da cidade grande; esse é o alicerce

¹ Lynch (1997) pesquisou três grandes cidades americanas: Los Angeles, Boston e Nova Jersey.

fundamental da força econômica, da vitalidade social e do magnetismo urbanos.

Ainda que tal planificação seja pensada de forma a contemplar igualmente todas as regiões de uma grande cidade, a autora considera naturais as diferenças sociais e uma sinonímia entre a *insuficiência de infra-estrutura* e as *zonas de fronteira*, que podem ser entendidas como periferia. "Devido ao uso supersimplificado da cidade em certo lugar, em grande escala, elas tendem a simplificar também o uso que as pessoas dão às áreas adjacentes, e essa simplificação de uso se autoconsome" (JACOBS, 2000, p.287).

Tabb (1990) compara os casos americano e japonês e reconhece maior facilidade em se notar discrepâncias sociais nos Estados Unidos. Aparentemente, isso fica evidente em virtude da diferenciação racial e sua conseqüente discriminação, denotando um distanciamento entre partes distintas. Porém, tal distanciamento existe independentemente do grau de homogeneidade da raça, o que no Japão é maior. Isso extrapola a variável da especulação imobiliária em função do crescimento físico, o que impede a desconsideração de diferenças nos dois casos.

No caso de grandes cidades latino-americanas - São Paulo e Cidade do México, por exemplo -, a força econômica não acompanha esse desenvolvimento urbano em termos sociais. Ainda que sejam pólos industriais influentes e *capitais culturais e intelectuais*, sofrem com problemas de poluição, infra-estrutura e marginalidade social (STORPER, 1990).

Castells (1983) explica esse desequilíbrio excluindo a América Latina no que se refere ao processo de urbanização. Tendo sido o continente sujeito, em sua totalidade, à colonização, há um tratamento diferenciado entre ele e os países do primeiro mundo, podendo-se constatar uma maior relação de dependência, principalmente com os Estados Unidos.

Uma outra constatação quantitativa denota uma diferença entre crescimento urbano do continente e da Europa. No processo de formação das cidades, nota-se um equilíbrio entre as taxas de urbanização das duas regiões (27,4 e 29,6%, respectivamente, em

1960), e um desequilíbrio entre as taxas de *metropolitanização*² (14,7 e 12,5%, respectivamente, no mesmo período) (CASTELLS, 1983).

Como o processo de industrialização desenvolve-se mais claramente nos grandes centros, por serem dotados de maior infra-estrutura, pode-se deduzir, a partir desses dados, que foi mais acelerado na América Latina. Isso contraria uma ordem natural, por razões de capacidades distintas de um e outro continente. Como há uma diferença econômica que acaba refletida em oferta de infra-estrutura para qualquer tipo de crescimento, pode-se constatar maior possibilidade de degradação urbana e social para esses países.

Castells (1983, p.91) conclui, afirmando existir, na América Latina, "uma disparidade entre um ritmo de urbanização alto e um nível e um ritmo de industrialização nitidamente inferiores aos de outras regiões também urbanizadas".

Nesses centros urbanos, em comparação com a média geral dos respectivos estados - como nos países latino-americanos -, a oferta de empregos e possibilidade de crescimento conseqüente atrai migrantes das regiões miseráveis (STORPER, 1990), dando início a um processo de *periferização* das cidades, que pode ser encarada como decorrência direta de seu crescimento demográfico intenso e despreparo do poder público para lidar com o problema.

Kohan (2000) enfatiza a importância desses modelos de dinamismo econômico para o restante dos respectivos países, mas sem descartar a dificuldade encontrada pelas federações em propiciar um crescimento conjunto. Isso provoca um efeito contrário em termos econômicos e sociais. Invariavelmente, portanto, o crescimento urbano nesses países fica caracterizado

por vários movimentos simultâneos: tendência à segregação, que faz crescer a distância social entre os espaços mais contrastantes; desenvolvimento de espaços menos "típicos" e mistos; e por diferenças internas sensíveis ao próprio interior dos espaços, tanto centrais como da periferia (KOHAN, 2000, p.231).

² Segundo o autor, esse termo se refere ao percentual da população dos países vivendo em metrópoles, ou seja, cidades com mais de um milhão de habitantes.

A partir da descaracterização da cidade como um todo, fica evidente a preocupação com o espaço global, sendo impossível tratar o problema interno separando-se centro e periferia. Ainda que o desenvolvimento econômico das metrópoles seja profícuo, fora do eixo dos países centrais, as demandas sociais são, em sua maioria, um problema mais grave que no primeiro mundo.

Com relação ao despreparo do poder público nesses países, é importante ressaltar que não se trata de uma deficiência técnica de especialistas responsáveis pela implementação de projetos e, sim, da desarticulação entre esferas distintas da administração pública. O caso brasileiro explicita bem o desenvolvimento ou não das políticas públicas, tendo em vista a hierarquização dessas instâncias, divididas em municipal, estadual e federal. Ainda que o problema seja local, não há como descartar a importância de maior preocupação federal.

Para Figueroa (2000), essa relação direta entre desenvolvimentos econômico e urbano realmente existe. O autor cita o caso de Santiago, capital chilena, como destaque entre as economias periféricas³ afetadas pelo fenômeno da globalização⁴. A título de exemplo, a liberalização econômica chilena nos anos 90 determinou a diminuição do preço da importação de insumos para produções diversas, dentre elas, a fabricação de carros. A princípio, isso não afetaria diretamente a questão da expansão urbana; mas com o conseqüente barateamento do preço dos automóveis, o número de carros em Santiago apresentou acentuada elevação, direcionando as diversas prestações de serviços para áreas não centrais do município e expandindo sua periferia.

A despeito dessa abertura econômica que se delineou no Chile, Mattos (2000) reconhece, e isto é aplicável nos países em pleno desenvolvimento,

que o que se conseguiu com a aplicação de políticas de liberação econômica [...] foi abrir caminho para a afirmação de uma lógica estritamente capitalista na produção e na reprodução metropolitanas, [...] permitindo levar à sua culminação certas tendências que já

³ Entende-se o termo periféricas, nesse caso, como uma forma de diferenciação entre os países capitalistas de primeiro de terceiro mundos.

⁴ Preteceille (2000) utiliza o termo mundialização para explicar a globalização, e a define como “volume crescente de trocas comerciais, dependência e cooperação entre dois ou vários países na economia, assim como em outros processos sociais” (PRETECEILLE, 2000, p.99).

estavam presentes [...] na cidade que se formara sob o impulso da industrialização substitutiva. (MATTOS, 2000, p.147)

O crescimento econômico no terceiro mundo é, portanto, um ponto de partida para os estudos subseqüentes, tendo em vista suas conseqüências para o desenvolvimento urbano de suas cidades. Portanto, é fundamental um tratamento mais cuidadoso de suas políticas urbanas, especificamente as de habitação.

A partir de uma discussão global envolvendo os problemas urbanos e suas principais características e causas, sendo discutidas as diferenças e semelhanças entres blocos desenvolvidos e em desenvolvimento é possível uma discussão do problema no contexto nacional.

2.2 O caso brasileiro

Para situar o Brasil nesse contexto de crescimento das cidades, um dado importante é a proporção de sua população urbana atual: há cerca de 50 anos, aproximadamente 37% da população brasileira viviam nos centros urbanos; atualmente cerca de 78% de brasileiros vivem nas cidades. Deve-se atentar para o fato de a população rural ser a mesma em 1950 e 2000, em termos absolutos, com o que se pode constatar a explosão populacional nas cidades e, mais precisamente, em suas respectivas periferias (DEÁK, 1999).

A relação que se faz entre esse fluxo e um processo contínuo de desenvolvimento econômico a partir da oferta de emprego é visível. O problema se desenha com a necessidade de suprimentos não planejados que não acompanham uma conseqüente e natural demanda populacional. Segundo Marques (2000, p.28), "os problemas das cidades brasileiras superam em muito as ações estatais em ritmo e volume, especialmente para os grupos populacionais de baixa renda".

Pode-se, ainda, considerar a realidade brasileira diferenciada por um fator. Ainda que se faça um paralelismo entre as economias dos países periféricos da América Latina, deve-se levar em conta a grandeza do país, o que pode determinar uma comparação com países como os Estados Unidos. Nesse caso, pode-se notar uma correlação entre as duas

expansões, não pelo desenvolvimento do processo histórico, mas pela semelhança territorial entre os dois, o que propicia o surgimento de grandes centros. Em virtude da diversidade interna existente nesses países, as demandas passam a se diferenciar e, conseqüentemente, há a necessidade de distinção entre as políticas públicas aplicáveis aos diversos serviços públicos prestados por cada um dos municípios.

As políticas públicas brasileiras, de maneira geral, são caracterizadas por dois aspectos distintos e importantes que necessitam de cuidadosas revisão e análise para que se faça entender o presente trabalho. O primeiro é intrínseco aos países de grandes dimensões; e o segundo diz respeito aos que apresentam condições socio-econômicas deficitárias, o que se soma ao alto grau de urbanização, e que é um aspecto melhor representado pela América Latina que, apesar de, em alguns países, apresentar uma economia em franco desenvolvimento – como o Brasil –, ainda sofre com a carência de uma estrutura que permita um desenvolvimento satisfatório das duas variáveis.

2.2.1 A reforma federativa das políticas públicas brasileiras

Por ser o Brasil um país de grandes dimensões e, em virtude disto, apresentar uma multivariabilidade de condições, sejam elas demográficas, topográficas ou políticas, que, de uma forma ou de outra, demandam tratamentos diferenciados para os problemas urbanos, é necessária uma explanação a respeito do regime descentralizador brasileiro, efetivado a partir da promulgação da Constituição de 1988, o que culminou com a liberalização da União de autonomia da gestão de serviços públicos por parte dos municípios.

Segundo Azevedo e Mares Guia (2000, p.534), esse momento proporcionou uma abertura para

o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores que atuam no cenário metropolitano, possibilitando formalmente o surgimento de estruturas mais flexíveis e adequadas às peculiaridades regionais ao atribuir aos Estados a competência para a criação das regiões metropolitanas, bem como para a definição do modelo institucional.

Santos Farah (1999, p.326) caracteriza o processo decisório e de execução de políticas públicas até o início da década de 80, e como essas sintetizaram o clamor pela reestruturação que viria anos mais tarde. Segundo a autora,

as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro [...] caracterizavam-se, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios - quando estes eram envolvidos em uma política específica - o papel de executores das políticas formuladas centralmente.

Com efeito, a falta de autoridade estadual ou municipal promovia uma interdependência destas com a federal, pois as demandas apresentavam-se (e apresentam-se) sistematicamente descentralizadas, provocando uma situação de *troca de favores de cunho clientelista* (SANTOS FARAH, 1999).

Historicamente, há um corte entre as fases do processo que determinou esta mudança. Segundo Garcia (1995), três momentos distintos podem explicar o processo de descentralização brasileira.

Em primeiro lugar, pode-se considerar a formação de um *movimento municipalista* em virtude de uma crise financeira no setor federal ocorrida na segunda metade da década de 70 (GARCIA, 1995). Isso choca-se com a idéia da tendência de uma valorização *macroestatal* por parte de alguns municípios, referenciada por alguns autores⁵.

Grau (1998) remonta essa discussão a partir das políticas de industrialização datadas da década de 60, quando o Estado tinha o papel de distribuidor de bens, serviços e renda social.

A partir da década de 70, esse contexto passou a sofrer uma transição "assinalada por fluxos e refluxos [...], não só em nível nacional, mas também regional, seja em função da desconcentração do planejamento econômico ou de processos de desenvolvimento regional, e/ou de regionalização" (GRAU, 1998, p.68), em virtude da impossibilidade de repasse de recursos para os programas executáveis pela União.

⁵ Em estudo datado da década de 90, Cardoso e Ribeiro (1999) demonstram, ao contrário do que é comumente relatado, que no campo habitacional há uma forte tendência de municipalização de programas desse tipo de serviço.

Ainda em termos de uma problemática detectada internamente, houve movimentações em torno de uma *restauração de direitos civis e políticos* em meio ao fim do regime militar que perdurava no Brasil ao final da década de 70 e início dos anos 80, demandando uma democratização das políticas públicas – o que sugere uma efetiva participação popular no processo decisório na administração pública – e, conseqüentemente, com maior eficiência e eficácia (GARCIA, 1995).

Deve-se salientar que a demanda pela democratização não deve ser considerada uma necessidade clara de descentralização de poder. Garcia (1995) exemplifica essa afirmativa via municipalização de políticas públicas implantadas nos grandes centros. A ação local não necessariamente garante democracia nas respectivas cidades, principalmente se se analisarem experiências das ações voltadas para os serviços urbanos. Quaisquer serviços atendem bem apenas uma pequena parcela da população, estando o restante sujeito às mazelas apontadas como ponto central de discussão neste trabalho.

Pereira (2002) não só confirma essa análise, como também atrela democracia e descentralização, enfatizando que são mutuamente dependentes dentro do processo de integração da sociedade às infra-estruturas básicas satisfatoriamente idealizadas. Segundo o autor,

a descentralização e o controle social dependem da existência dos direitos do cidadão, a começar pela divulgação correta e irrestrita de informações sobre órgãos públicos. [...] A democracia não é substituta para a descentralização e o controle social, mas a descentralização e o controle social são resultados do processo de democratização e, ao mesmo tempo, são fatores que agem para uma melhor governança democrática. (PEREIRA, 2002, p. 15)

Essas duas variáveis podem ser analisadas de maneira única se se levarem em conta os desejos da população brasileira por uma real democracia. Albuquerque (1991) sugere, nessa linha de raciocínio, uma falta de identidade democrática nos contextos político e econômico brasileiro a partir da década de 30, quando se observou uma alternância de ciclos centralizadores e descentralizadores, sendo, esses últimos, mascarados por uma formalidade não vivenciada pela sociedade.

Num terceiro momento histórico, este influenciando não só o Brasil, mas também todo o bloco econômico do qual faz parte, diz respeito às políticas econômicas e abertura comercial comandadas pela Inglaterra e pelos Estados Unidos ao início da década de 80. Segundo Garcia (1995), essa variável é importante para demonstrar como o processo de globalização influenciou toda a economia – e, conseqüentemente, o processo de urbanização – ao “fragilizar os estados nacionais periféricos, retirando-lhes capacidade de organizar e defender projetos estratégicos e fazê-los presa fácil dos processos de reestruturação tecno-produtiva e de globalização” (GARCIA, 1995, p. 7).

Pode-se considerar ainda uma característica que, de certa forma, é intrínseca aos países com as dimensões como as do Brasil: a *planificação individualizada*. Esta característica é definida como a independência municipal nas formas de gestão dos recursos e serviços prestados pelas respectivas administrações (VILLAÇA, 1999).

O autor transporta o conceito acima para o cenário dessa *planificação individualizada* para os serviços urbanos. Segundo o autor, “o conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço [...] e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente” (VILLAÇA, 1999, p. 172).

Uma forma clara de se entender o conceito acima é pelo conhecimento da estrutura descentralizada e municipalizada das políticas públicas no Brasil adotada a partir do fim do Regime Militar. Para Santos (1993, p.42)

Um dos aspectos mais marcantes das políticas praticadas pelo Governo Federal [...] é a descontinuidade administrativa, associada à ocorrência de crises políticas de grande intensidade e repercussão. As principais alterações ocorrem nos cenários institucionais. Trata-se da extinção, fusão e criação de órgãos da esfera federal que resultam na reorientação das políticas e impõem a reorganização da estrutura tecnoburocrática do aparelho do Estado.

A responsabilidade pelas políticas públicas passa, portanto, pelo Estado, e tem nas administrações locais uma forma singular que “reflete o esforço dos Municípios em atender [...] demandas” (SANTOS, 1993, p.42). Essas demandas por serviços públicos

modificaram a forma de atuação do Estado⁶, tendo em vista a *urbanização acelerada* e a *concentração econômica e demográfica* no Brasil (RESENDE, 1993).

É importante salientar o que se pode entender por formas descentralizadas de políticas públicas. O *poder público*, em nível macro, não intervém de forma direta, ou seja, a concepção e implantação de projetos não fica a seu cargo, enquanto operador. Este, sim, tem a função de outorgar ou delegar poderes “a entidades paraestatais, assim como autarquias e fundações e a particulares” (GONÇALVES, 1993, p.129).

2.2.2 A urbanização no Brasil e suas conseqüências

Em relação ao subdesenvolvimento regional brasileiro que figura entre as condições socio-econômicas desfavoráveis mencionadas inicialmente, o desafio da gestão, posta à discussão acerca do aspecto legal a que se submetem os mecanismos gestores dos municípios, centra-se nos problemas específicos de cada município. Mas, de uma maneira geral, pode-se analisar a situação desses centros como sendo comum, em que pesem as diferenças de desenvolvimento dentro do território nacional.

As regiões metropolitanas brasileiras sofrem com o surgimento e a expansão das periferias, e os órgãos gestores têm como objetivo realizar um planejamento urbano voltado para dois pontos correlacionados: o uso do solo e a pobreza decorrente do ritmo acelerado do processo de favelização⁷. O primeiro é o aspecto legal, e sua regulamentação tende a diminuir o alto índice de incidência do segundo (MOTTA, MUELLE e TORRES, 1997).

⁶ Com relação à atuação do Estado, um conceito importante que pode ajudar no entendimento da forma como esta se dá é o de governança. Segundo Cardoso e Valle (1999), a governança está associada não só à eficácia do governo na implementação de políticas públicas, mas também à participação da sociedade no processo de administração municipal, incluindo os projetos de melhoria na esfera urbana. Note-se que o objetivo do trabalho não é analisar governança em termos da “criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade da elaboração e implementação de políticas”, mas sim a “capacidade operacional da burocracia governamental [...] nas atividades de atuação direta” (AZEVEDO, 1997, citado em CARDOSO e VALLE, 1999, p.2).

⁷ Segundo Motta, Muelle e Torres (1997, p.24), “o fenômeno da favelização é um processo nitidamente urbano e que se faz sentir de forma mais expressiva nas regiões metropolitanas, as quais concentravam, em 1991, cerca de 43 milhões de pessoas ou 38% da população urbana brasileira.”

A elaboração de políticas públicas de urbanização passa, necessariamente, pela proposição de planos diretores que, invariavelmente, devem apresentar consonância com as características de cada município. A configuração geográfica, nesse caso, é o que determina as possibilidades várias de distinção de modelos modernos de planificação.

Estes modelos, porém, devem apresentar possibilidades de aproximação entre as classes separadas pela divisão econômica a que é imposta a sociedade civil. Segundo Maricato (2000, p.123),

em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade [...] contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente.

Uma explicação para esse tipo de planificação desequilibrada pode ser compreendida por meio das intenções do poder público em tentar otimizar o desenvolvimento econômico das cidades, o que supostamente é intrínseco a projetos pontuais. Ou seja, essa premissa exclui a que define os projetos de políticas públicas globais como fator determinante para a aproximação das cidades formal e informal (BORJA, 2001).

Ribeiro (2002, p.57) reforça a idéia de organização parcial do espaço público nas grandes cidades brasileiras. Segundo o autor, "a diferenciação das classes sociais é transformada em separações físicas e simbólicas que dificultam a sociabilidade, reforçam a fragmentação das identidades coletivas e inferiorizam certos segmentos sociais" (p.97). Tal afirmação, a princípio, denota como o planejamento enviesado diferencia a sociedade; mas esta pode ser vinculada à discriminação do espaço, o que invariavelmente proporciona o aparecimento de núcleos periféricos, ou até centrais, descaracterizados em relação ao contexto urbanístico.

Souza (2000) não só recrimina as tendências de crescimento urbano desajustado, como também exemplifica algumas conseqüências da negligência do poder público frente ao problema. O autor demonstra o caso do município do Rio de Janeiro, cujo crescimento

se deu às custas da degradação ambiental, ou seja, em prol da construção de um sistema viário que fizesse transposição de morros. Ironicamente, a população segregada, nessa cidade, localiza-se, exatamente, aos pés desses morros.

No caso de São Paulo, o autor vai mais além, ao apontar o crescimento físico como um fator determinante de mazelas para aqueles que já sofreram com o processo de crescimento demográfico. "A poluição ambiental e mesmo o desconforto térmico", por exemplo, "atingem mais freqüentemente os espaços residenciais segregados, como loteamentos clandestinos da periferia e as favelas" (SOUZA, 2000, p.126), em virtude de aspectos vários, como a alta densidade de moradias construídas.

Ribeiro (2000, p.81) reforça tal afirmação, ao identificar dois tipos de polarização social recorrentes no Rio de Janeiro. A primeira, em nível macro, acusa uma distinção socioeconômica entre a periferia e o núcleo do município, o que é fato comum nas demais metrópoles; o segundo determina uma periferação dentro do próprio núcleo urbano, em que se denotam polarizações próximas "expressas na escala micro das segmentações e desigualdades sociais" .

Ainda que se constate uma espécie de êxodo da elite carioca, com o que se pode concluir a tendência de fuga como resolução de conflitos sociais gerados por um planejamento equivocado, e que na metrópole fluminense são passíveis de ocorrência mais comum, em virtude desta *escala micro de segmentações*,

o estado do espaço social [...] ainda permite pensar que a luta pela cidadania real e ativa, pela intervenção pública reguladora e provedora de serviços, pela cidade como um bem coletivo essencial à reprodução da vida, interessa ao vasto conjunto formado pelas classes média [...] e popular. (RIBEIRO, 2000, P.96)

Souza (2000, p.134) conclui, afirmando que

este descompasso entre a demanda real e a demanda solvável da população pobre, ou as facilidades concentradas nas cidades e a capacidade dos pobres em terem acesso a elas e satisfazerem suas necessidades mediante o seu uso, é particularmente visível nas grandes cidades de uma país semiperiférico como o Brasil.

Bonduki (2000) não apenas concorda com as origens desse tipo de problema, mas também sugere soluções alternativas para as grandes cidades brasileiras exemplificando com o caso de São Paulo. Levando-se em conta a interação das demais cidades da região metropolitana com o próprio município, torna-se indispensável um trabalho de planejamento de todos os componentes do núcleo. Ao mesmo tempo, o autor sugere a divisão do núcleo central - o município envolto por outros menores - em várias pequenas cidades, as quais detêm alguma autonomia para tomar decisões com o auxílio da comunidade local em função das respectivas demandas. Portanto,

é necessário descentralizar a gestão de políticas setoriais [...], por intermédio de subprefeituras, e o próprio processo de planejamento, pela formulação de planos regionais e programas de intervenção integrada, ambos a partir de um abrangente sistema de participação. (BONDUKI, 2000: 158)

Fica claro, com as identificações analisadas anteriormente, que o problema urbano referente a serviços urbanos apresenta soluções que dependem de uma necessidade transformada em atitudes do poder público atuante. As diversas e possíveis articulações deste com esferas governamentais brasileiras e estrangeiras ou, até mesmo, não governamentais, fazem-se necessárias na medida em que as dificuldades de elaboração de resposta para a sociedade, bem como sua implementação, são consideradas empecilhos para uma melhoria da qualidade urbanística.

Nesse caso, o problema, por um lado, apresenta congruência entre os grandes centros brasileiros, que, mutuamente, necessitam de uma melhor disposição diretiva de sua configuração física. Por outro, esta depende, na medida em que se busca otimizar a qualidade de vida interna das *urbes*⁸, dos respectivos obstáculos característicos de cada uma delas.

⁸ O termo é, na verdade e comumente, um sinônimo de cidade. Coulanges (1998) traça um paralelo entre os dois termos, segundo caracterização do mundo antigo. A diferença desenha-se apenas entre o local de associações religiosas e políticas (cidade) e o lugar de domicílio (urbe).

2.3 O problema habitacional brasileiro

Inserido no contexto urbanístico das cidades, e longe de ser considerado a principal variável de discussões entre atores e instituições responsáveis pelo pensamento voltado para as questões urbanas, o problema que envolve as habitações no Brasil compõe um mosaico que envolve outros serviços de igual relevância. Nesse caso, há uma clara necessidade de articulações entre esses diversos setores, pois as ações pontuais não contemplam os aspectos globais e que são efetivamente satisfatórios em termos de objetivos finais de uma reforma urbana ideal.

Silva (1993) discrimina tais ações globais e pontuais sugerindo a dupla possibilidade de enfrentar o problema, afirmando que os atores integrantes do poder público

podem se dirigir tanto para a efetiva construção em lotes individuais e terrenos vagos (até de pequenas dimensões) como para programas em maior escala. Neste último caso, cabe observar o uso cada vez maior de "operações interligadas" (SILVA, 1993, p.70)

Portanto, ainda referenciando esse tipo de política eventualmente adotada pelos municípios, são sugeridas algumas condições a que ficam submetidas as várias instâncias governamentais.

A primeira delas refere-se à determinação de diretrizes políticas em concordância e comprometidas com o desenvolvimento urbano. Em uma escala inferior, podem-se considerar as delimitações e a pontuação de critérios acerca das áreas a que se submetem e um monitoramento em função das ações específicas do poder público (SILVA, 1993).

Com base em tais afirmações, pode-se concluir, considerando essa uma disposição desejável de idéias para uma reforma urbana, que as demais instâncias governamentais responsáveis pela prestação de serviços públicos têm participação decisiva juntamente com o setor habitacional. O poder público, em sua escala mais elevada, e que nos municípios é representada pelas respectivas prefeituras, tem o dever de pensar uma melhor planificação urbana. E, internamente, também em termos conclusivos, os órgãos responsáveis individualmente por um ou outro serviço devem dispor de recursos

humanos e técnicos para não só implementar políticas, mas também acompanhar seu desenvolvimento.

Na prática, vale salientar que, em se tratando de problemas urbanos, e que cada um deles é intrínseco ao município, as administrações locais, sendo compostas por diversos órgãos responsáveis pela prestação de serviços urbanos, têm autoridade e, conseqüentemente, o dever de promover um pleno acordo de idéias acerca de um problema central. Nesse caso, é necessário um respaldo que se desenha com a construção de planos diretores, sendo, estes, um caminho para que se atinjam objetivos.

Para cada política voltada para o cumprimento de metas, é importante lembrar que se deve visar a contemplação máxima desses objetivos. No caso de obras públicas, isso se traduz num trabalho de manutenção pós-conclusão. Ou seja, de acompanhamento setorial sujeito a serviços paralelos.

Posta essa discussão, faz-se necessária uma análise das origens dos problemas de cada setor urbano, e estas são ponto de partida para quaisquer estudos. Nesse caso, enfocando-se a questão habitacional das grandes cidades brasileiras, pode-se considerar que as respectivas administrações, sendo referenciado tal problema, têm de lidar com o crescimento demográfico e com as conseqüências por ele provocadas, que, no contexto deste trabalho, refere-se à alocação da população carente, ou seja, com as formas de ocupação. Na maioria das vezes, esta provém do processo migratório de regiões economicamente deficitárias.

De Villa (1999, p.285) transfere essas mazelas para o poder público, ao dizer que um dos problemas que desafiam

a Administração Pública em muitos municípios brasileiros é a ocupação, com moradias precárias e modestas, de área que não deveriam ser habitadas, como, por exemplo, margens de rios e córregos e várzeas sujeitas a inundações, encostas muito íngremes e imediações de depósitos de lixo. Ocorre também, em muitas cidades, a formação de favelas nas áreas públicas de loteamentos que não [...] foram ocupadas de imediato com equipamentos comunitários

Nacionalmente, o deslocamento da população dá-se para as grandes metrópoles - especificamente a megalópole do eixo Rio - São Paulo. Mas, em termos estaduais, esse

deslocamento ocorre do interior para as regiões metropolitanas que incluem, predominantemente, além de Rio de Janeiro e São Paulo, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre (MOTTA, MUELLE e TORRES, 1997). Essa discriminação inclui apenas essas nove regiões por serem, as mesmas, as mais críticas no levantamento de aglomerados *subnormais*⁹.

Em termos de regiões metropolitanas, a TAB. 1 traz um levantamento do crescimento das nove mencionadas acima, baseado nos censos de 1980 e 1991, e fez-se uma separação do município principal – as capitais – e suas respectivas periferias. Atesta-se um crescimento muito superior dessas periferias em relação à média geral das capitais. No caso de Belo Horizonte, por exemplo, o crescimento periférico, no censo de 1991, foi quase duas vezes maior que o do município de maneira geral.

TABELA 1

Taxas de crescimento da população nas regiões metropolitanas brasileiras - 1970/1980
E 1980/1991

Região Metropolitana	1970 - 1980		1980 - 1991	
	Capital	Periferia	Capital	Periferia
Rio de Janeiro	0,63	1,47	1,82	3,38
Recife	0,71	2,92	1,24	4,61
Porto Alegre	1,06	3,12	2,43	5,35
São Paulo	1,15	3,20	3,37	6,34
Belo Horizonte	1,30	5,00	3,73	6,95
Curitiba	2,28	6,40	5,34	6,95
Belém	2,65	2,65	3,95	11,33
Fortaleza	2,77	6,38	4,30	4,30
Salvador	2,97	4,31	4,08	6,53
MÉDIA	1,37	3,05	3,79	5,11

FONTE: IPEA, 1994

Há casos ainda mais críticos, como os de Belém e Recife, cujas respectivas regiões periféricas cresceram quatro vezes mais que o município propriamente dito. No núcleo da região metropolitana do Recife, por exemplo, segundo dados do IBGE, ao final de

⁹ "O IBGE define aglomerados subnormais (favelas e assentamentos) como um conjunto de unidades habitacionais (barracos etc.), que ocupou, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou

1991, aproximadamente 46% da população viviam em favelas, onde dominam os loteamentos irregulares, o que pressupõe a inexistência de infra-estrutura básica de moradia (SOUZA, 2000). Contrariamente, o município de Curitiba apresentou a maior taxa de crescimento. Porém, o crescimento da periferia acompanhou o do núcleo central da cidade

Um exemplo relevante das conseqüências negativas desse crescimento populacional das cidades brasileiras é a cidade de Fortaleza. A atuação do poder público no Ceará mostrou-se *inexpressivo* na produção de habitações populares a ponto de o *deficit* de infra-estrutura nas habitações atingir 150 mil unidades (CABANNES, 1996). Segundo o mesmo autor,

28% das famílias da cidade são faveladas, contribuindo fundamentalmente para essa situação o êxodo rural, em decorrência das secas do interior do estado. Conseqüentemente, mais de uma favela nova surge a cada mês, com cerca de 400 favelas e núcleos favelados¹⁰ identificados atualmente (CABANNES, 1996, p.233).

No entanto, o exemplo mais marcante com relação ao processo de formação de favelas no Brasil é o de São Paulo, por ser uma cidade atrativa em termos das vantagens apresentadas pela oferta de emprego. A industrialização destacada e a conseqüente influência da cidade no Produto Interno Bruto - PIB - nacional em comparação com outros centros brasileiros proporcionam o êxodo, não só do interior do Estado de São Paulo, mas principalmente do Brasil.

Nos últimos trinta anos, a região metropolitana paulistana cresceu em ritmo inferior ao do crescimento da periferia - e, em decorrência o número de favelas - e, segundo Sachs (2000, p.92) esse

processo de favelização acelerada se explica pela conjunção de vários fatores [...]: a erosão do poder de compra dos trabalhadores, agravada pelos efeitos da crise econômica; o aumento dos preços do solo, da construção e dos aluguéis; a insuficiência da promoção pública; o limite imposto aos loteamentos periféricos. A isso é preciso

particular), dispostos em geral de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais" (MOTTA, MUELLE e TORRES, 1997, p.26).

¹⁰ "Sob a denominação de aglomerado subnormal, o Censo somente considera um setor censitário como favelizado quando nele existem cinquenta ou mais casas faveladas contíguas" (GUIMARÃES, 2000, p.353).

acrescentar a evolução da atitude dos poderes públicos para com as favelas.

Apesar de ficar evidente o quão deficitário é o sistema habitacional das metrópoles mencionadas anteriormente, o exemplo de Fortaleza merece uma discussão mais profunda pelo tratamento dado ao problema, considerando a moradia como um sistema composto por *condições de morar*.

Um dos pressupostos para que se atinjam essas condições, sendo considerada a situação econômica da população-alvo de programas habitacionais em vilas, favelas e conjuntos habitacionais, é a condição de acesso financeiro dessas comunidades. Um exemplo é o programa municipal Casa Melhor nesse município.

Primeiramente, considerou-se a simples condição da *casa* desprovida de condições de moradia, que é o que se tem discutido acerca da qualidade de vida que se propõe oferecer para a população de baixa renda sem acessibilidade aos sistemas de financiamento bancário para esse tipo de empreitada. Outro fator de destaque é o incentivo à formação de grupos comunitários que se aproximem do poder público para a discussão em cima de suas reais demandas (BATISTA e PAIVA, 1996).

No que diz respeito à *evolução da atitude dos poderes públicos para com as favelas*, Sachs (2000) refere-se ao projeto iniciado no Rio de Janeiro que previu a remoção de famílias moradoras de favelas para conjuntos habitacionais melhor estruturados.

A princípio, a remoção de famílias parece ser uma solução cômoda para as mazelas sociais de origem urbanística em uma metrópole se a política adotada não está integrada a um projeto de recuperação total, pois é apenas uma transferência de problemas. No caso do Rio de Janeiro, houve uma atenção especial com o produto final dessas políticas com a implantação do Programa Favela-Bairro, que previu a inserção das favelas na *cidade formal* a partir de 1995. Vaz e Cerqueira (2000) apontam este, dentre vários programas de urbanização prevendo regularização fundiária, construção de novas moradias e atuação em áreas de risco.

Longe de ser considerado um problema, mas, sim, uma metodologia, o programa não

visa a melhoria da qualidade da habitação e, tão pouco, a sua provisão, embora seja prevista a possibilidade de relocação de unidades no interior ou adjacências das comunidades, sobretudo quando estas estão localizadas em áreas de risco. Assim, a política de urbanização (...) procura extrapolar a implementação de infra-estrutura básica (VAZ e CERQUEIRA, 2000, p.75)

Ainda que se possa considerar insuficiente a adoção de uma política como esta, convém lembrar que, em se tratando de um problema de grande complexidade cuja solução é onerosa para os cofres públicos, os municípios sozinhos, ou contando apenas com o apoio estadual, não têm como tomar frente com auto-suficiência. É necessária uma parceria em escala federal com o objetivo de captação de recursos, seja da União ou via capital estrangeiro. Mesmo assim, essa é uma medida que pode viabilizar parcialmente o tratamento da questão, mas sem a certeza de otimização de resultados.

A busca de alternativas fora do eixo gerencial de cúpula pode se apresentar como parte de um conjunto de ações em prol das necessidades básicas da população, que, de certa forma, é conhecedora principal de suas respectivas demandas. Segundo Schweizer (2000, p.21),

os governos municipais das grandes cidades e regiões metropolitanas mostraram ser impossível o controle de todos os espaços, bairros ou assentamentos humanos nelas existentes. A cidadania necessita, pois, organizar-se para ajudar no gerenciamento da área onde mora ou trabalha de modo a participar ativamente [...] do planejamento e da execução de serviços e obras.

Werna et al. (2001) confirmam a importância das discussões internas dos poderes públicos dos municípios, mas enfatizam a necessidade e, até mesmo, a tendência de diluição do poder informal acerca das tomadas de decisão no campo das habitações populares no Brasil. Considera-se impossível um maior dinamismo sem a presença de atores alternativos, afora aqueles que normalmente atuam junto às esferas públicas federal, estadual ou municipal, tais como instituições financeiras, sejam elas ligadas ao próprio governo ou de caráter privado.

Tem-se considerado de grande relevância a participação de setores voluntários na formulação ou auxílio na implementação das políticas habitacionais nos municípios brasileiros. Werna *et al.* (2001) destacam, entre esses setores, as Organizações Não-

Governamentais - ONGs - que se tornaram uma espécie de setor de atuação entre o público e o privado; e as Organizações Comunitária de Base - OCBs¹¹.

Estas aparecem como alternativa fundamental para se buscar uma otimização em termos de atuação do poder público, tendo em vista a impossibilidade de cobertura de toda uma crescente área de carência nas grandes cidades e até pelo conhecimento local de problemas específicos

No caso das políticas públicas de urbanização das favelas de Belo Horizonte, os estudos estarão voltados, sim, para a evolução da atitude dos poderes públicos, nesse caso, representados pela URBEL, mas sob um ponto de vista diferente e que serão abordados nos capítulos seguintes.

De maneira sintética, a construção teórica evidencia a necessidade de um entendimento macro urbano. Isto é, das condicionantes que atuaram em países e cidades ao redor do mundo. Isso permite a inserção da realidade brasileira e, posteriormente, o entendimento da experiência processada em Belo Horizonte.

¹¹ Segundos os autores, tal denominação aponta para os grupos organizados de maior demanda dos problemas habitacionais, e cujo maior representante é o Movimento dos Sem Casa. Cabe ressaltar que quaisquer movimentos organizados comunitários em vilas, favelas, aglomerados ou conjuntos habitacionais apresentam as mesmas estruturas que buscam articulação com o poder público em prol de suas respectivas reivindicações.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Estabeleceu-se, para o presente estudo, uma estratégia qualitativa que procurou observar os instrumentos de gestão pública adotados pela Urbel em favelas e habitações populares do município. Portanto, sendo essa a unidade de análise da pesquisa, realizou-se um estudo do caso da Urbel a partir de 1993. Para este estudo, contou-se com suporte de dados acerca da *produção* da Urbel para reforçar a clareza dos mesmos e reduzir uma eventual parcialidade de informações em função dos atores escolhidos na composição amostral.

A escolha da metodologia qualitativa para o estudo do caso da Urbel se explica pela subjetividade dos resultados da ação do poder público em cima dos complexos problemas a que se submete a sociedade. Segundo Haguette (1987, p.63), esta estratégia enfatiza "as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser."

Minayo (1994) denota a importância de uma análise qualitativa, que permite uma efetiva percepção das relações humanas e das diversas ações promovidas pelos atores envolvidos nas pesquisas, ao contrário das respostas concedidas pela manipulação de dados quantitativos. Apesar de enfatizar a importância da análise qualitativa nesse tipo de estudo, a autora não descarta a possibilidade do uso de dados quantitativos que, somados a informações descritivas, assumem um papel complementar, visto que "a realidade abrangida por eles interage dinamicamente." (MINAYO, 1994, p.22) Em termos de uma análise acerca de uma efetividade administrativa baseada em produtividade, como é o caso do presente trabalho, essa alternativa pode ser um instrumento importante para uma conclusão.

Segundo Thiollent (1980, p.22), o diagnóstico verificado pela manipulação de dados depende de um contexto social complexo. Ou seja, "uma perfeita verificação de hipótese concebida segundo a prevalente lógica da obtenção dos dados pode estar errada pelo simples fato de não questionar tal lógica que, no caso da sociologia, depende de certas relações e representações sociais."

Estando, portanto, o estudo centrado na formulação e implantação de políticas públicas habitacionais com participação popular, tornou-se necessárias uma reflexão acerca da avaliação dessas políticas como base metodológica complementar para a discussão dos resultados encontrados pela coleta de dados com os atores envolvidos.

Com efeito, os modelos de gestão pública são estruturados conforme as necessidades públicas, numa análise moderna de suas possibilidades. Pacheco (1999) menciona o paradigma clássico da administração pública¹², em que se fundem as idéias de Frederick Taylor, Max Weber e Woodrow Wilson para verificar a necessidade de seu ajuste ao contexto do Estado contemporâneo.

A transposição desse paradigma, segundo a autora, é cabível em modelos liberais de estado, "em que os serviços prestados" são "mínimos - basicamente a manutenção da ordem, a administração da justiça, a garantia dos contratos e da propriedade" (PACHECO, 1999, p.39). Com as freqüentes modificações de contexto mundial a que são submetidas as organizações, e isto se aplica às públicas brasileiras, especificamente com a reforma do Estado brasileiro a partir de 1988, tornam-se necessárias modificações de modelos de estruturação¹³, implementação e avaliação de políticas públicas conforme as necessidades do País.

No caso do contexto da política urbana, Pioro (1973) levanta questões que se fundem formando uma tendência hoje em evidência. Em termos da política de habitação, aparecem como variáveis de importância maior os atores responsáveis pela implementação das políticas; qual a sua participação no processo, ou seja, o seu limite de atuação; e quais as normas. Pioro (1973) alerta ainda para a questão da falta de planificação urbana, o que se pode considerar uma das falhas da política do *laissez faire*, com o que se desenvolvia irracionalmente os espaços públicos da *urbe*.

¹² Segundo PACHECO (1999), essa fusão tem caráter técnico, na proposição de Frederick Taylor (divisão do trabalho, separação e especialização de funções e padronização de tarefas); Estrutural, na proposição de Max Weber (hierarquização organizacional); e político-administrativa, na proposição de Woodrow Wilson (separação da responsabilidade pela formulação e implementação de políticas públicas).

¹³ Segundo Grau (1998, p.64), "admitindo-se que a possibilidade de uma sociedade autogovernar-se requer um Estado democrático, revela-se, então, como objetivo privilegiado, a própria publicização do Estado e, em particular, dos mecanismos através dos quais se delimitam os conteúdos específicos da agenda pública e se estabelecem formalmente as políticas públicas."

Nassuno (1999) transfere para o usuário do serviço público a responsabilidade de auxiliar os políticos na gestão e controle das instituições públicas. Ou seja, essa participação torna esse usuário ator tão importante quanto os técnicos representantes do poder público brasileiro. Ainda que a forma com que se dê tal participação não seja efetivamente decisória com relação à aprovação de recursos destinados para determinados serviços, os trâmites do processo de formulação das políticas têm guardadas as idéias da população ou seus representantes comunitários envolvidos.

Existe, portanto, uma tendência em buscar alternativas com o objetivo da criação de um sistema otimizado de consecução das políticas no estado, mais precisamente nos municípios brasileiros.

A partir dessa perspectiva, foi possível buscar uma fonte de informações que realmente atendesse ao problema proposto. Dentro dessa necessidade, e levando-se em conta a complexidade do momento político vivido pelo Brasil no período estudado, determinou-se uma amostra abrangente de atores que compuseram a amostra, levando-se em consideração os aspectos urbanos. Primeiramente, por fazer parte de um processo de reestruturação administrativa a partir de 1993. Em segundo lugar, por ter sido um período de expansão democrática e de conscientização da população com relação aos problemas de natureza perene, especificamente a habitação popular.

Os atores foram respondentes de uma entrevista semi-estruturada¹⁴, cuja estrutura dividiu-se em duas partes: a análise da política habitacional elaborada e implementada pelo poder público de Belo Horizonte, que se fazia representado pela Urbel, e a forma com que se implementaram essas políticas, ou seja, os projetos mais representativos elaborados pela organização. Procurou-se identificar, no organograma da empresa e no universo macro do poder público municipal, posições estratégicas que permitissem informações mais abrangentes e completas sobre a trajetória da Urbel.

Buscou-se, ainda, com o objetivo de uma explanação introdutória do assunto, compor a amostra com pessoas com identificação mais profunda com a Urbel. A intencionalidade da amostra foi observada pela própria natureza das ações propostas, isto é, dentro da

amostra final há atores cuja vivência permitiu a coleta *extra* informações, o que se conseguiu com um roteiro complementar.

A amostra de entrevistados foi a seguinte, conforme a TAB. 2.

TABELA 2
Relação dos entrevistados¹⁵

	Pré	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Pós
Prefeito Municipal		9	9	9	9					
Conselheiro de Administração						10	10	10	10	
Presidente da Urbel		8	8	8	8			2 5	2	
Assessor da Presidência		4	4	4	4					
Conselheiro Municipal de Habitação		7	7	7	7	7	7	7	7	
Diretor		3	3	3	3	3	2 3	3 5	3 5	
Assessor de Diretorias	12	4 12	4	1 4	4	2 4	4	4	4	12
Coordenador de Projetos	13	4	4 12	4 6 12	1 4 6 12	1 4 6 12	1 4 6 12	1 4 6 12	1 4 6	13
Representante do Movimento Popular		11	11	11	11	11	11	11	11	

FONTE: Elaborado pelo autor da dissertação

A escolha dos perfis acima discriminados seguiu a base do Sistema Municipal de Habitação - SMH -, composto pelo Conselho Municipal de Habitação - CMH -, o Fundo Municipal de Habitação Popular - FMHP - e pela Urbel. Estando o CMH vinculado aos movimentos populares para fins de discussão de políticas, optou-se pelo depoimento de um de seus representantes.

Ao todo foram realizadas treze entrevistas, sendo que duas delas serviram para alicerçar o início do trabalho, na criação da Urbel como executora das políticas habitacionais.

¹⁴ Ver apêndices II e III

Pode-se considerar representativa a amostra, pelo caráter multidisciplinar que assume a maioria dos atores nela presentes. Alguns deles desempenharam duas ou mais posições dentro do quadro interno da organização. Por exemplo, um assessor da diretoria, que outrora chefiou a coordenação de determinado projeto ou um diretor que ocupou o cargo de presidente da Urbel. Isso permitiu um enriquecimento das informações coletadas.

Por terem sido aplicadas entrevistas semi-estruturadas, alguns pontos foram incorporados no transcorrer do trabalho, permitindo agregar informações imprevistas. Segundo Neto (1994), essa metodologia é importante pela articulação de modalidades que pressupõem a abordagem livre do tema com a predeterminação de questões. Essa liberdade permitiu que as primeiras entrevistas calibrassem o roteiro para entrevistados, na medida em que se descobria que algumas informações coletadas eram menos ou mais importantes. Portanto, a amostra, escolhida intencionalmente, foi ajustada a partir das primeiras entrevistas, considerando-se caminhos temáticos mais relevantes para as entrevistas posteriores e a própria indicação dos atores já entrevistados.

Ainda que se considere a maior importância da análise qualitativa dos dados coletados com as entrevistas, optou-se, objetivando-se maior precisão dos resultados, por um levantamento de resultados concretos obtidos pela Urbel. Levando-se em conta ainda a necessidade de obter como resultado a evolução ou *involução* administrativa da Urbel a partir do marco proposto nesta pesquisa, tornou-se necessária uma análise de documentos internos indicadores da produção de conjuntos habitacionais e/ou de novas moradias, da urbanização de vilas, de favelas e aglomerados e do processo de regulação fundiária em todo o período em que a organização representou o poder público municipal nesse setor. Com isso, foi possível uma análise comparativa em função do tempo. Dentro das possibilidades de acesso, foram coletados sobre a dotação de recursos financeiros e o que foi gasto efetivamente.

¹⁵ Cada número da tabela representa um entrevistado. Por exemplo, o número 1 refere-se à primeira entrevista realizada. O 13, à última.

A relação de documentos selecionados fornecida pelas gerências de programas representativos e responsáveis pelo atendimento das demandas do setor ficou definida. Conforme o QUADRO 1.

QUADRO 1

Relação da documentação de programas específicos

Programa
OP - Orçamento Participativo
OPH - Orçamento Participativo da Habitação
PEAR - Programa Estrutural em Áreas de Risco
PGEs - Planos Globais Específicos
PROAS - Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Execução de Obras Públicas
Programa de Regularização Fundiária

FONTE: Elaborado pelo autor da dissertação

Como suporte para a descrição dos trabalhos realizados pela Urbel durante seu curso, foram selecionados documentos que definiram as diretrizes da política urbana de habitação de Belo Horizonte¹⁶, e que se mostram no QUADRO 2.

QUADRO 2

Relação para pesquisa documental de suporte

Documento
1ª Conferência Municipal de Habitação de Belo Horizonte - Documento Final
Anuário Estatístico de Belo Horizonte de 2000
Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (da Habitação)
Lei n. 6.326/23 - Regulamentação do Fundo Municipal de Habitação Popular
Lei n. 6.508 - Criação do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte
Decreto n. 7.613 - Regulamentação da Lei n. 6.326/23

FONTE: Elaborado pelo autor da dissertação

¹⁶ Ver anexos 1, II, III e IV

Em síntese, o trabalho, ao optar por uma estratégia qualitativa de pesquisa, acabou por identificar como relevante a composição de uma amostra de informantes ligados ao processo de formulação das estratégias da Urbel, muitas delas identificadas e/ou formuladas em parte da documentação estudada.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Após o levantamento de dados a partir da proposta metodológica descrita anteriormente, foi possível apresentar um conjunto de resultados que compõem um quadro histórico da habitação em Belo Horizonte e a forma como é tratada tal problemática pelo poder público por meio de programas e ações, voltadas para a sua resolução, e dentro de uma perspectiva urbanística.

Os resultados estão representados de forma cronológica, e os capítulos, divididos em períodos administrativamente distintos. Ou seja, uma trajetória inicial até 1992, de 1993 até 1996, de 1997 até 2000 e a partir de 2001, quando se implantou uma reforma administrativa estrutural no poder público municipal, sendo redirecionadas as ações da Urbel em Belo Horizonte.

4.1 O problema habitacional em Belo Horizonte: a trajetória inicial da Urbel - da FERROBEL à Urbel

No crescimento de Belo Horizonte dois fatores devem ser destacados para explicar sua peculiaridade e estão interrelacionados: o planejamento físico da cidade, com a sua conseqüente construção e o processo de industrialização no País.

A construção da cidade, levada a efeito entre 1893 e 1897, determinou a ocupação, por parte dos trabalhadores da construção, da área central planejada. Portanto, começaram a aparecer os primeiros aglomerados de favelas em área prevista para receber uma população de classes média e alta, sem que houvesse uma expansão das áreas periféricas (GUIMARÃES, 1992).

Segundo Ananias (1992), a construção da cidade dividiu socialmente sua população entre duas categorias. Dentro do perímetro da Avenida 17 de Dezembro (atual Avenida do Contorno), situava-se um espaço de primeira categoria, considerado "lugar privilegiado de geometria e da cultura urbana". Em seu entorno, formou-se a área

periférica, "com assentamentos precários e adensamento populacional", desenhando uma "cultura suburbana" (ANANIAS, 1992, p.9).

Para Moura (1994), o segundo fator começou a produzir seus efeitos entre as décadas de 40 e 70. "No que se refere à população, a cidade salta de 211.337 habitantes, em 1940, para 352.724 habitantes em 1950, 693.328 em 1960 e 1.255.415 em 1970", como consequência do crescimento econômico do Estado de Minas Gerais, o que ocorreu em virtude do "processo de industrialização" e das "intervenções públicas estruturadas da ocupação do espaço" (MOURA, 1994, p.55).

Segundo documentação da Urbel (1988, p.11),

a ocupação dos espaços, pela população carente, obedecia à lógica do crescimento e da atividade econômica da cidade. A proximidade ao mercado de trabalho existente sempre foi tolerada pelos governantes, mesmo porque o setor público não se preocupava em ofertar espaços urbanizados suficientes para abrigar essa imensa massa de população.

Moura (1994) ainda acrescenta que, no processo de surgimento de favelas na periferia da cidade, dois fatores são determinantes: a valorização das terras na área central do município e a migração, principalmente do interior de Minas Gerais, em virtude das boas expectativas de emprego oferecidas pela industrialização que se mostrava crescente no período. Portanto, a *favelização* em Belo Horizonte é caracterizada não só pela ocupação da periferia, determinada pelos fatores acima mencionados, mas também pela ocupação da área central, com o surgimento de favelas adjacentes a bairros mais nobres, contrariando a tendência inicial de segregação social em função apenas da separação espacial representada por centro e periferia.

Em meio a essa situação, foi criada, em 1961, a Companhia Ferro de Belo Horizonte - FERROBEL¹⁷ -, uma sociedade de economia mista com atribuições de "exercer atividades de exploração, comercialização e industrialização de minérios no município de Belo Horizonte" (SILVA e BARBOSA, 1997, p.21). Portanto era uma empresa que, durante o período de maior crescimento econômico, industrial e populacional do País, não participou de quaisquer processos ligados ao desenvolvimento de políticas urbanas.

¹⁷ Lei Municipal n. 898, de 20 de outubro de 1961.

Segundo relato, naquela época, não existia um comprometimento efetivo dos governantes com a gestão de serviços públicos, o que se explica por nomeações arbitrárias¹⁸ e normalmente sem o respaldo popular, o que marginalizava algumas carências de primeira necessidade, como é o caso das habitações para a população de baixa renda. Como a repressão do regime atingia os movimentos diversos, incluem-se neste rol os movimentos reivindicativos pela causa em questão¹⁹. Nessa época,

" as cidades cresceram de forma desordenada, não planejada e sem maior participação da sociedade e dos movimentos sociais organizados; e essas foram apropriadas por alguns setores privados, especialmente o de transportes coletivos e da especulação imobiliária. Algumas leis não eram obedecidas por falta de fiscalização e de comprometimento do poder público." (relato)

Com o não comprometimento da administração municipal com as principais carências urbanas, optou-se prioritariamente pela legalização de terras, o que significa a emissão de título de posse, uma forma relativamente barata (se comparado a execuções de obras públicas no setor) de implementar políticas urbanas de regularização fundiária. Ainda assim, o *deficit* de habitações é uma variável crescente, e que, no momento em que os grandes centros cresciam desordenadamente, tornou-se uma preocupação sentida pela população brasileira de baixa renda, principalmente. Portanto, paralelamente à gestão da FERROBEL no contexto político estadual, delineou-se um processo de organização de movimentos populares no âmbito nacional reivindicando moradias²⁰.

¹⁸ Esse procedimento cabia às *cidades de segurança nacional*, em que se incluem os grandes centros.

¹⁹ Historicamente, segundo relato, há um corte entre as demandas da população de baixa renda no que diz respeito às reais necessidades de moradia. No período mencionado acima, quando tais direitos não eram claramente assegurados, a posse da terra era considerada um ganho para essa camada da população. O poder público, naquela época, via isso como uma forma de retorno político desejável, o que colocava em segundo plano as necessidades complexas de uma urbanização efetiva.

²⁰ Esses movimentos, no caso específico de Belo Horizonte, tiveram participação relevante por se tratar de uma gestão participativa, que se configuraria anos depois e que se mostrou explícita quando foi criado o Orçamento Participativo em 1993, em cujas discussões eram representados pelas respectivas lideranças. Dentre esses movimentos, destacaram-se as comunidades das vilas e favelas, o movimento dos *sem casa*, a União dos Trabalhadores da Periferia - UTP -, a Federação de Associações de Moradores de Belo Horizonte - FAMOBH - etc. "Havia também uma construção de reivindicações e propostas vindas do

Em meio ao crescimento de movimentos populares, o poder público estadual teve uma atuação destacada no contexto urbano até 1983, especificamente no setor de favelas, via Programa de Desenvolvimento de Comunidades - PRODECOM. O programa foi pioneiro em virtude do tratamento dado às favelas, consideradas "manchas em branco na cidade", e contava com recursos estrangeiros e do governo federal, que os repassava ao Estado.

"A atuação do PRODECOM pode ser considerada empírica e serviu de base para o que a URBEL viria a fazer no futuro de forma sistêmica, promovendo melhorias habitacionais, geração de emprego e renda, [...] infra-estrutura." (relato)

Sob pressão desses movimentos, a atuação do PRODECOM, e com trabalhos de consultoria técnica de atores e entidades que estudavam os problemas urbanos do município de Belo Horizonte, foi criado, em 1983, um programa que determinaria uma mudança no foco de gestão da FERROBEL: o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA.

O PROFAVELA (Lei municipal n. 3.532/83) foi criado a partir de uma Lei federal (n. 6.766/79) que limitava inferiormente áreas de lotes em áreas urbanas. Porém, essa lei permitia a criação de outras estaduais e municipais flexibilizando os limites determinados pela primeira, o que ocorreu em Belo Horizonte, tendo sido promulgada, em 1983. Inicialmente, o PROFAVELA foi gerido pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária - SMAC -, e, após sua consolidação normativa via Decreto Regulamentar 4.762, em 1984 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1985), os atores responsáveis pela implantação do programa viabilizaram sua administração pela FERROBEL, cujo "objetivo social só veio a ser modificado em 08 de setembro de 1983 pelo Decreto n. 4.521, quando passou a se chamar URBEL, tendo por finalidade

movimento nacional na luta pela moradia que havia elaborado um projeto de lei, de iniciativa popular, propondo um sistema nacional de habitação" (relato).

atividades de urbanização, assentamento, administração de imóveis e construção de habitação para população de baixa renda" (SILVA e BARBOSA, 1997, p.21).

Esse decreto, portanto, levou ao surgimento da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Em virtude de ser uma sociedade de economia mista, o desenvolvimento do programa pela empresa tornou-se facilitado, pois isso pressupunha maior autonomia dentro do quadro da administração direta da prefeitura para a contratação de recursos humanos. (E isso era necessário, pois não existia uma lei orgânica que determinasse a realização de concursos.) Naquele momento, foi modificado o estatuto da empresa, sendo acrescida a responsabilidade pela gestão e implantação de políticas habitacionais e programas demandados pelo PROFAVELA.

Houve também a necessidade de modificar estruturalmente o quadro diretivo da URBEL com a intenção de uma adequação aos novos objetivos finais da empresa. Inicialmente, a empresa era composta por uma diretoria que se dividia em jurídica, administrativa e de planejamento. Posteriormente, criou-se uma diretoria de obras e dissolveu-se a jurídica, sendo esta última direcionada tecnicamente para as três existentes.

Basicamente, a modificação desta estrutura abriu a possibilidade da implantação de políticas que pressupunham a execução de obras, não sendo determinadas as possíveis tipologias que eventualmente atenderiam às demandas da população.

A formulação de políticas habitacionais, já naquela época, deveria, supostamente, ser efetuada pela URBEL, em virtude da inexistência de órgãos da administração direta municipal ligados exclusivamente à habitação. Porém, a intervenção do Estado na elaboração dessas políticas foi importante, mesmo a partir da mudança de objetivos finalísticos da Urbel.

Quando o poder público estadual passou a atuar nas favelas, formou-se um arcabouço jurídico permitindo a regularização de propriedades por meio da discussão de urbanização com interesse social. Em termos de atuações nas áreas pobres de Belo Horizonte, havia, inicialmente, uma divisão de trabalho. O Estado passou a realizar trabalhos nos grandes aglomerados e a Urbel ficou com as outras favelas, o que

determinava uma situação conflituosa entre os poderes público estadual e municipal. Com a diminuição da participação interna do PRODECOM no contexto político estadual, as demandas fundiram-se como alvo exclusivamente da Urbel.

4.2 O período 1986/1992

Entre 1986 e 1992, a Urbel manteve uma linha de ação voltada para a construção de conjuntos habitacionais e para políticas de regularização de favelas. Com relação à construção de conjuntos, a produção foi considerável na primeira gestão do período, mas foram relevadas as demandas por habitações populares centradas em um contexto urbanístico. A exclusão da prioridade qualitativa de moradias, apesar de uma denotação maior em termos da não recuperação de áreas degradadas, pôde ser constatada com a construção fora de padrões urbanísticos:

"Foram feitos vários conjuntos habitacionais de grande porte desprovidos de aparelhos comunitários necessários, e com problemas em relação à falta de infra-estrutura e à possibilidade de aprovação. Foram construídas casas, mas não foram construídas moradias, e isto tornou-se um problema a ser solucionado pelas administrações posteriores." (relato)

Observaram-se, portanto, indícios de uma produção apenas quantitativa, o que exclui a possibilidade de atendimento às demandas dentro de padrões urbanísticos e de infra-estrutura qualitativa. Ainda assim, a construção de conjuntos habitacionais nessa época é fato, porém não foi possível um levantamento de indícios dessa produção, em virtude da inacessibilidade aos arquivos documentais da Urbel para tais fins. A constatação da precariedade do produto final ficou evidente com depoimentos de atores envolvidos no processo.

Na segunda metade desse período, investiu-se na política de regularização fundiária das vilas/favelas e, internamente, havia divergências relacionadas com esses tipos de intervenções, calcadas em um trabalho de levantamento geográfico e topográfico das

favelas. Ou seja, não se intervinha infra ou superestruturalmente nessas áreas e, conseqüentemente, a estrutura de projetos da Urbel revelou-se deficitária.

No que se refere às titulações de vilas e conjuntos²¹ executadas pela Urbel no período entre 1986 e 1992, a TAB. 3 discrimina os lotes levantados e aprovados, bem como a quantidade de famílias beneficiadas.

TABELA 3

Quadro das vilas e conjuntos habitacionais titulados pela Urbel - Período: 1986-1992

Vila / Conjunto	Lotes levantados	Lotes aprovados	Escrituras emitidas	Famílias beneficiadas	Data
Oeste	230	213	176	176	Dez/86
PUC	17	17	17	17	Dez/86
Nova dos Milionários	122	122	120	120	Jun/87
São Paulo	376	376	342	342	Out/87
São Jorge II	547	314	286	286	Jun/88
São Jorge I	416	412	391	391	Ago/88
Antena	300	243	219	219	Out/88
Cônego Pinheiro	106	101	85	85	Jul/89
COPASA	48	48	44	44	Jul/89
Santa Sofia	678	538	483	483	Jul/89
Tiradentes	320	287	219	219	Out/89
1º de Maio	775	705	521	521	Set/90
Conj. Mariano de Abreu	414	414	200	200	Set/90
Vila Maria	968	968	796	796	Abr/91
31 de Março	313	229	171	171	Jul/91
São Jorge III	891	736	574	574	Mai/92
N. Sra. Aparecida	169	169	99	99	Dez/92
São João Batista	228	228	186	186	Dez/92
TOTAL	6918	6120	4929	4929	

FONTE: Urbel - Gerência de Regularização Fundiária - 2002

²¹ Este processo faz parte de uma política de regularização fundiária, em que a emissão de títulos de posse de propriedades é o principal objetivo. A Urbel não forneceu informações em termos de valores, mas, pelo fato de se tratar de solo urbano pertencente ao município (na maioria dos casos) considera o valor inexpressivo em comparação com os recursos gastos em programas para construção e reestruturação urbana.

Um detalhe importante a respeito dos números de regularizações é a relação Escrituras emitidas/Famílias beneficiadas. Segundo a Urbel, tal relação significa que cada moradia contém a estrutura interna completa para abrigar uma família²². Há casos em que essa relação é inferior a um, o que significa um lote registrado abrigando mais de uma família, segundo esse critério, o que não se aplica ao período em questão. Com essa política adotada, foram beneficiadas, em média, aproximadamente setecentas famílias por ano.

Uma das razões para a adoção dessa estratégia de trabalho foi a carência de recursos. A regularização, que se dava com levantamentos topográficos e a emissão de títulos de posse, tinha baixo custo, pois os terrenos eram do próprio município, e era politicamente positivo em termos de impacto. Durante esse período, portanto, a produção de títulos foi considerável, sendo, em sua maioria, em áreas públicas municipais, mas sem um trabalho significativo de intervenção física. Em suma, trabalhou-se sem maiores preocupações com um planejamento global.

O poder público municipal, naquele período

"tinha uma diretriz muito clara de não produzir habitação para classe de baixa renda no município sob a alegação de que a produção dessas habitações 'trazia' a população de fora para a cidade. Portanto, o investimento foi praticamente nulo. Houve algum recurso para favelas, mas na 'linha' de melhoria." (relato)

Algumas lideranças comunitárias consideravam irrelevantes as emissões de títulos de posse em razão de se tratar simplesmente de um papel, que não necessariamente garantia condições dignas de moradia. Durante o período anterior ao da participação da Urbel, porém, isso era importante, pois se tratava de um momento histórico em que se removia forçosamente a população das favelas.

²² Esse critério foi estabelecido pela Urbel. Há casos em que se construíram, dentro de um terreno, espaços independentes para membros de uma mesma família. Para a Urbel, se há, dentro de um mesmo terreno, estruturas independentes em que é possível morar mais que uma família, a estrutura emitida beneficia o número de famílias residentes.

Num segundo momento, tal prática passou a ser contestada até mesmo por atores da Urbel. Com a reforma do Estado que se configurou com a promulgação da Constituição em 1988 e que garantia o direito à moradia, puderam-se denotar as falhas de um tipo de política que desconsiderava a variável urbanística no contexto habitacional. Naquele momento, portanto, esboçaram-se as necessidades e tendências de um governo municipal com a participação popular.

Após a promulgação do documento, elas tornaram-se visíveis e passaram a se configurar como primeira necessidade. A Constituição Brasileira garante o direito à moradia com condições básicas de super e infra-estruturas a toda a população. A Lei, no seu artigo 23, diz que

é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e as melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico.

E ainda, segundo resolução do Conselho Municipal de Habitação, na Primeira Conferência Municipal de Habitação de Belo Horizonte, em 1998, "entende-se como habitação a moradia digna inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica, os serviços urbanos e os equipamentos comunitários básicos".

Isso pressupõe que os programas habitacionais promovidos pelo poder público contemplem as diversas classes econômicas existentes no Brasil e, até o ano de 1992, apesar de um acúmulo anterior de reivindicações do movimento popular, o sistema político de habitações era considerado deficitário. A partir do processo de reforma do Estado brasileiro com a Constituição de 1988, foi possível a formulação de projetos, de iniciativa popular, de formação de um Sistema Nacional de Moradia Popular. No município de Belo Horizonte, isso repercutiu nas eleições municipais e a conseqüente mudança administrativa.

4.3 A proposição de políticas habitacionais pela urbel

4.3.1 O período 1993/1996

O município de Belo Horizonte apresentava, em 1993, uma população de 360.238 habitantes vivendo em vilas/favelas, 117.040 em conjuntos habitacionais e 3.881 em aglomerados, perfazendo um total de 481.159 habitantes²³. Portanto, essa população representava, em média, 23% do total residente no município, naquele ano.

Tendo em vista a alta representatividade desta parcela, o poder público municipal adotou uma política de *inversão de prioridades*, que significa

"priorizar a aplicação de recursos públicos onde a vida humana estiver mais ameaçada [...] potencializando todas as iniciativas para, principalmente, as classes mais carentes" (relato).

Em termos de habitações, tais políticas alicerçaram-se em bases compostas por dois eixos básicos. O primeiro, de cunho institucional, determinou as diretrizes políticas a serem seguidas a partir de 1993, com a mudança administrativa do poder público no município a partir daquele ano. Ou seja, a própria prefeitura municipal, desde então representada principalmente pela Urbel, a executora do PROFAVELA. Esse período, portanto, marcou uma mudança no arranjo administrativo voltado para a habitação no município de Belo Horizonte.

O segundo ficou caracterizado pela participação popular em virtude das crescentes demandas por habitações, fato que é recorrente, não só em Belo Horizonte mas, também num contexto de fuga para os grandes centros brasileiros e que se tornou uma alternativa para a administração pública do município. Conforme relato,

²³ Fonte: PBH. URBEL. Planos Globais. 1993.

"essa conjugação, ou seja a formulação de políticas públicas com a participação popular pode ser considerada uma ação de vanguarda em Belo Horizonte para a população de baixa renda, e foi profícua pela presença de atores cujas origens eram diversas. Alguns tinham experiência com o movimento popular [...] e outros com experiência em formulação de políticas habitacionais" (relato)

Baseado nestes eixos, o poder público municipal criou, em 1993, o Sistema Municipal de Habitação, contendo o Fundo Municipal de Habitação Popular, o Conselho Municipal de Habitação, e a Urbel. O FMHP, foi criado em 1955 (Lei n. 517), mas efetivamente incorporado ao SMH em 18 de janeiro de 1993. Definiu-se, segundo artigos 1º e 2º da Lei n. 6.326/23²⁴, que o FMHP daria

suporte financeiro à política municipal de habitação voltada para o atendimento da população de baixa renda, caracterizada por viver em precárias condições de habitação [...] em áreas de risco, favelas e habitações coletivas", estando "destinado a financiar e implementar programas e projetos habitacionais de interesse social.

O Conselho Municipal de Habitação foi criado em 12 de janeiro de 1994 (Lei n. 6.508)²⁵ e o presidente seria o Diretor Presidente da Urbel, que era a terceira componente, com papel de gestora e operadora do sistema. Segundo relato,

"a partir de 1992, surgiu a possibilidade de transposição destas idéias [...]. Iniciou-se, então, um processo de discussão com a sociedade civil e os técnicos da prefeitura para montar uma Sistema Municipal de Habitação, aprovado posteriormente pela Câmara Municipal [...]. Para fins de implementação, a estrutura era composta também

²⁴ Ver anexo II

²⁵ Ver anexos III e IV

por [...] uma série de programas de gestão pública, co-gestão e autogestão²⁶" (relato)

Portanto, segundo essa lei, ficou definido que a população, por meio de seus representantes, passaria a exercer influência na proposição de políticas após inserção na estrutura do CMH. A FIG. 2 demonstra o aparato administrativo do SMH de Belo Horizonte.

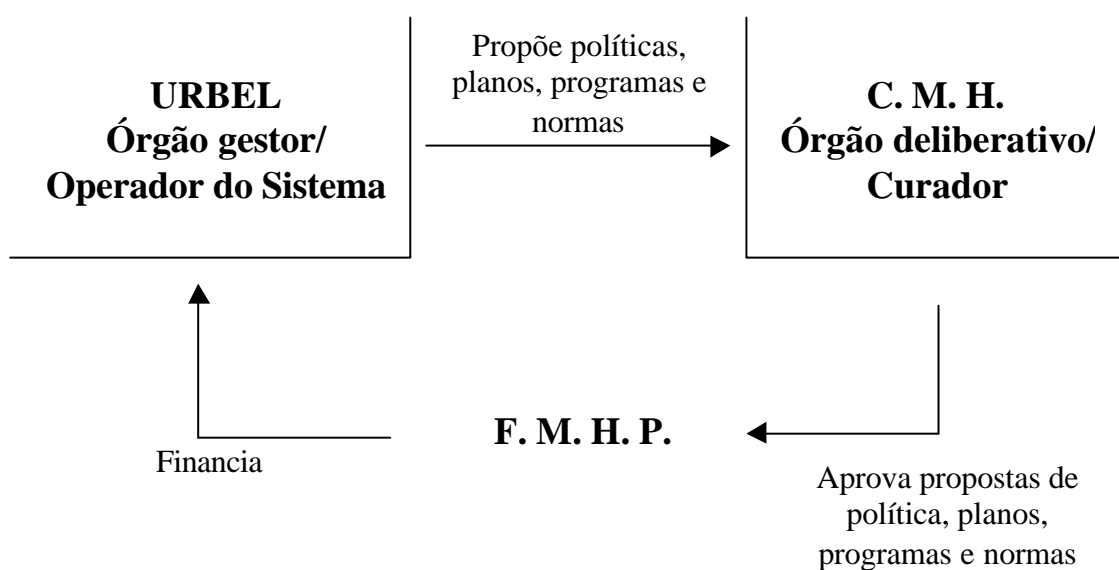


Fig. 2 - Sistema Municipal de Habitação

FONTE: Urbel - Conselho Municipal de Habitação (1999)

O SMH é, portanto, gerido e operado pela Urbel via da proposição de políticas, planos, programas e normas, que são submetidos ao CMH, que define ou não sua aprovação para financiamento pelo FMHP.

Após a criação do SMH, iniciou-se a elaboração das políticas habitacionais, que, embora houvesse sinteticamente a Urbel e seu quadro técnico interno como principal

²⁶ Segundo Ribeiro (2001), os programas de gestão pública executados, ou por organizações públicas ou por empresas ligadas a tais órgãos, como é o caso da Urbel em relação à Prefeitura Municipal, dão-se pelo processo de produção definido por licitações. A co-gestão promove uma parceria, neste caso, da população demandante, entre esta e a organização. A autogestão, teoricamente, prevê a autonomia dos atores reivindicativos no processo de concepção e implementação de projetos.

instituição e atores, teve a participação de outras diversas que propuseram alternativas, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB/MG - e que foram meios de interlocução entre o poder público e a sociedade. Nesse processo, pode-se considerar como atores de fundamental participação, a Urbel e o movimento popular em um primeiro momento e, posteriormente, o CMH, a partir da concepção e implantação inicial e fazendo parte da composição final do SMH.

Dentre as diversas influencias externas para esta proposta, além da abertura política permitida pela Constituição de 1988, a prefeitura municipal buscou exemplos de administrações municipais pelo país.

"A primeira gestão baseou-se muito na experiência petista de São Paulo e Santo André, e a importância destes centros explica-se pela participação de atores comuns na formulação de políticas habitacionais de Belo Horizonte."
(relato)

Foram importantes também algumas outras administrações que, de uma forma ou de outra, determinaram diretrizes influentes, como Porto Alegre com um modelo de definição orçamentária municipal representada pelo Orçamento Participativo.

Segundo relato, a importância desses exemplos se explica pela falta de uma representatividade maior de políticas habitacionais no universo macro brasileiro, até mesmo estadual. Não havia uma definição clara direcionada para as demandas populares em termos de moradia, e isto colocou Belo Horizonte como uma *autovitrine* para o poder público local, o que pode ser entendido como um dos princípios norteadores para as discussões internas.

Basicamente, é possível observar um *corte* em termos do processo administrativo do poder público municipal de Belo Horizonte entre 1993 e 2000. Considerando uma certa clareza na definição de diretrizes do período anterior, fez-se necessária uma estruturação administrativa no município e isso ficou muito mais visível entre 1993 e 1996, quando se estruturou o SMH, alguns projetos caracterizados essencialmente pela participação da população. Portanto,

" a primeira gestão (especificamente o ano de 1993) foi um pouco mais complicada devido ao reduzido volume de execuções de obras, em virtude da escassez de recursos herdados das administrações anteriores (neste período buscou-se solucionar problemas pontuais)." (relato)

Embora os resultados quantitativos iniciais fossem relativamente baixos, os resultados obtidos pela gestão pública do período foi considerada positiva pela maioria dos atores envolvidos, tendo em vista a acessibilidade dos movimentos populares e a estruturação do corpo técnico da Urbel. No que se refere às ações externas iniciais da empresa durante esse período, com a definição de um arranjo institucional, constatou-se uma tendência maior a se diagnosticar a situação das vilas/favelas e conjuntos habitacionais de Belo Horizonte.

O vínculo com o período antecedente acabou sendo a *herança* orçamentária, naturalmente definida para o ano subsequente. Isto se tornou empecilho, tendo em vista a pouca visibilidade externa para resultados de planejamento sem implementação. Ou seja, ainda que o cumprimento de metas traçadas inicialmente fosse uma prioridade, os compromissos firmados anteriormente foram igualmente vistos como circunstanciais para a idealização de projetos de longo prazo.

A partir de 1994, com uma definição orçamentária interna e inerente aos projetos da Urbel, tornou-se possível uma adequação de planos e metas. Com a definição de uma política habitacional, a elaboração de projetos acabou se desenvolvendo com maior facilidade, já com a composição completa do Sistema Municipal de Habitação. A Urbel definiu duas linhas de atuação para combater deficiências quantitativas e qualitativas de habitações populares.

"A construção de novas moradias (conjuntos habitacionais) e a intervenção em áreas de risco (vilas e favelas). Para isto, foram abertos canais para a participação dos movimentos reivindicativos na luta pela

moradia²⁷. E esta foi alternativa diferenciada e democrática em relação ao processo histórico de administrações anteriores, marcadas por invasões de 'sem casa' para forçar a produção de habitações por parte do poder público." (relato)

Em ambas as linhas de atuação, foram criados diversos programas que ou davam maior ênfase para a intervenção em áreas degradadas de vilas e favelas ou para a construção de moradias, especificamente conjuntos habitacionais.

Essa perspectiva ganhou relevância a partir do controle administrativo do orçamento de Belo Horizonte e da definição de diretrizes voltadas para a participação da população na determinação dos caminhos tomados por seus recursos. Em 1993²⁸, foi criado o Orçamento Participativo - OP - para atender às demandas de obras diversas no município, em que se incluem as do setor habitacional, seguindo as diretrizes determinadas pelo poder público. Essa política orçamentária vigorou comumente até 1995, quando, em virtude do crescimento das demandas por habitações, foi criado um programa paralelo para atender exclusivamente à população carente de novas moradias: o Orçamento Participativo da Habitação - OPH²⁹. Ou seja, este foi criado com o objetivo de construção de conjuntos habitacionais, principalmente.

A partir da criação do OPH, foram elaborados alguns programas estruturalmente independentes, dentre os quais se destaca um recurso adotado como metodologia inovadora: o Programa de Autogestão. O pressuposto básico do programa

"era o repasse de recursos para as lideranças comunitárias, a contratação de assessoria técnica e a compra de materiais. A gestão da execução das obras, neste caso ficava por conta da comunidade. Outros programas

²⁷ Segundo relato, havia, em 1993, 128 grupos organizados demandando moradia.

²⁸ O OP foi criado em 1993, mas tendo seu início, por ser um orçamento votado pela administração em vigor, em 1994, quando já estava implementado o SMH.

²⁹ As discussões e resoluções do OPH eram concebidas na Urbem, conforme as demandas municipais, diferentemente do que ocorria com OP, com o que se discutiam demandas regionais. Ou seja, estas últimas eram descentralizadas para as diversas regiões de Belo Horizonte.

determinavam a contratação direta de empreiteiras, que eram responsáveis por todo o processo (Gestão Pública). Em ambos os casos, ao final do programa, definia-se o financiamento, com recursos de um fundo próprio da "Urbel" (relato).

O OPH, criado em 1995, entrou em funcionamento em 1996³⁰ e, no início, destacou-se pela construção, tanto por autogestão como por gestão pública. Para uma discriminação definida dos conjuntos votados nesse período, optou-se pelos conjuntos que entraram em negociação pelo OPH de 1996, pois alguns deles obtiveram recursos em dois anos ou mais. (Conseqüentemente, nenhum conjunto foi concluído durante a gestão 1993/1996.) Pelo Programa de Autogestão com recursos do OPH, foram construídos vários conjuntos habitacionais, descritos na TABELA 4.

TABELA 4
Conjuntos habitacionais / OPH - Autogestão - 1996

Conjunto habitacional	Programa	Unidades habitacionais	Recurso (R\$)
Fernão Dias	OPH/AG	144	2.635.416,00
Deusiene	OPH/AG	42	597.918,00
Deusiene II	OPH/AG	8	113.889,00
Dom Silvério I	OPH/AG	55	657.911,00
Havaí	OPH/AG	36	744.674,00
Serrano	OPH/AG	192	3.428.205,00
Vila Regia I	OPH/AG	23	343.341,00
Vila Regia II	OPH/AG	57	787.228,00
Urucuia	OPH/AG/PM	202	2.833.627,00
TOTAL		759	12.142.209,00
MÉDIA (preço da moradia)			R\$15.997,64

FONTE: Gerência de Programas Habitacionais - Secretaria Municipal de Habitação (2002)

A maioria dos conjuntos construídos por meio do processo de autogestão obteve recursos da prefeitura de Belo Horizonte, exceto a construção do Conjunto Urucuia, que contou também com recursos do programa Pró-Moradia, do Governo Federal, via Caixa Econômica Federal - CEF. Esta foi uma das poucas relações

³⁰ Os conjuntos habitacionais construídos com recursos do OPH, seja por autogestão ou por gestão pública, listados neste capítulo, tiveram sua aprovação no ano de 1996, mas não necessariamente foram concluídos no mesmo ano (em um dos casos, por exemplo, não foi concluído).

"com a instância federal [...] até 1998, que financiava a urbanização e a construção de moradias" (relato).

Pelo Programa de Autogestão, três conjuntos obtiveram recursos do OPH de 1997 (Fernão Dias, Serrano e Vila Régia II), e nenhum deles foi concluído nesse período.

Apesar da experiência positiva, segundo avaliação interna da Urbel, foram idealizadas algumas construções pelo sistema tradicional de gestão pública, com o que se contratava empreiteiras via licitação. A TAB. 5 discrimina os conjuntos habitacionais construídos desta maneira:

TABELA 5
Conjuntos habitacionais / OPH - Gestão pública - 1993/1996

Conjunto habitacional	Programa	Unidades habitacionais	Recurso (R\$)
Goiania	OPH	42	502.515,00
Granja Freitas II LOTE I	OPH	64	3.554.900,00
Granja Freitas II LOTE II	OPH	192	3.547.694,00
Granja Freitas II LOTE III	OPH	146	1.355.772,00
Milionarios II*	OPH	48	847.784,00
Tirol	OPH	280	5.372.559,00
Vista Alegre*	OPH	67	1.534.486,00
Creche do Granja II Lote III	OPH	1	717.301,00
Lagoa*	OPH/PM	376	4.632.204,00
TOTAL		1.216	22.065.215,00
MÉDIA (Preço da Moradia)			18.145,74

FONTE: Gerência de Programas Habitacionais - Secretaria Municipal de Habitação (2002)

No que se refere aos recursos públicos disponibilizados para o processo de construção gerido pelo poder público, o Conjunto Lagoa destaca-se por também fazer parte do Projeto Pró-Moradia e por contar com parte de recursos do Governo Federal via Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. A discrepância em termos de unidades habitacionais do Conjunto Creche do Granja II Lote III se explica por não estar terminado, o que não ocorre com os demais conjuntos.

Dos conjuntos listados acima, observou-se também que apenas os Conjuntos Milionários II, Vista Alegre e Lagoa obtiveram recursos exclusivamente do OPH 96.

A Urbel adotou, também como medida destinada para a população de baixa renda, uma Política de Financiamento e Subsídio para Programas Habitacionais Populares, cujo pressuposto é a participação de, no máximo, 30% da renda familiar como comprometimento para o pagamento da moradia. Ou seja, o pagamento da moradia era financiado e, em cada prestação, a família assumia o pagamento que, dependendo do número de pessoas da família, ou seja, sendo ponderado a renda média de cada membro, poderia chegar a 30%, sendo o restante originário dos cofres da Urbel. O recurso arrecadado pelo financiamento da moradia era revertido para o FMHP.

Com relação ao *deficit* qualitativo, a Urbel desenvolveu, a partir de 1993, dois programas que atuavam em áreas degradadas e em que a vida humana estivesse mais ameaçada: o Alvorada e o Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR. O Programa Alvorada foi criado para intervir estruturalmente em áreas degradadas e, segundo a URBEL (1995),

reforça três diretrizes fundamentais da Política Habitacional de Belo Horizonte:

- Intervenção Integrada;
- Geração de Emprego e Renda;
- Participação da População Beneficiada.³¹

As articulações do poder público do município com instâncias internacionais evidenciaram-se com a parcelamento de recursos para esse programa. Parte deles ficou a cargo da PBH, uma outra do Governo Federal, via FGTS, e uma terceira do Ministério das Relações Exteriores da Itália, por meio de um convênio firmado com a *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale - AVSI*³². Em um primeiro momento, houve destinação dos recursos municipais definida pelo OPH.

O Programa Alvorada foi uma espécie de *embrião* de uma política formal, chamada Intervenção Estrutural, adotada pela Urbel: os Planos Globais³³. Por meio desses planos,

³¹ Nessa linha, destacaram-se intervenções globais na Vila Senhor dos Passos, Vila Ventosa e Vila Fátima.

³² Associação dos Voluntários para o Serviço Internacional

³³ Na segunda gestão do período, essas intervenções, ou Planos Globais, foram transformadas em um programa chamado Planos Globais Específicos - PGEs.

fazia-se um estudo completo da situação urbanística das vilas/favelas, com o que se determinava o processo de intervenção sendo as definidas prioridades de cada uma delas de forma abrangente.

”O Programa Alvorada teve uma estrutura gerencial à parte da Urbel, exatamente por ser uma experiência piloto. A idéia era a de consolidar esta estrutura para que fosse transformada em uma política pública” (relato).

Com relação ao PEAR, a Gerência de Risco e Meio Ambiente da Urbel considera, como riscos, as modalidades de escorregamento de solo e/ou rocha alterada e/ou aterro, inundação, queda e/ou rolamento de blocos de rocha, erosão e solapamento de margens fluviais.

Segundo relato,

"as questões do risco, que antes eram colocadas em segundo plano, tornaram-se uma preocupação para as administrações posteriores ao ano de 1993. Com o auxílio do Instituto de Pesquisa Tecnológica - IPT - de São Paulo, tomou-se o problema como uma das prioridades, trabalhando-se o problema do risco, tanto em termos de prevenção, quando se realizou pesquisa em terrenos com riscos iminentes, como em termos da concepção de anteprojetos em áreas prioritárias de risco. Estas foram modificadas estruturalmente com recursos do Orçamento Participativo." (relato)

O programa (executado a partir de 1994) teve o seu desenvolvimento por meio de vistorias (desde 1993), orientações técnicas para intervenção da própria comunidade e um estabelecimento de um plano de ações (desde 1994) por meio de obras pontuais (pequeno porte), com mão-de-obra especializada (médio porte), ou intervenções de grande porte para estruturação. Neste último caso, foi uma prática comum buscar

recursos do OP e um planejamento em nível macro para a vila em questão³⁴. O programa se desenvolveu principalmente em vilas/favelas e a evolução de seu curso é verificada na TAB. 6.

TABELA 6
Balanco do PEAR no período de 1993 a 1996³⁵

Período	Vistorias	Obras - Urbel	Recurso gasto (R\$)
1993	-	-	720.400,00*
1994	207	-	
1995	929	86	
1996	1.138	123	754.600,00
TOTAL	2.274	209	1.475.000,00

FONTE: Gerência de Risco e Meio Ambiente - Secretaria Municipal de Habitação (2000)

* fornecidos apenas números do triênio

Tomando-se como valor referencial de obras para o ano de 1995 o valor do triênio 93/94/95³⁶, pode-se concluir que houve uma pequena elevação de 4,75% no valor dos recursos gastos. Em contrapartida, o número de obras aumentou em 43%. Se calculado o valor médio de cada obra, que, em 1995, foi de R\$8.376,74 e, em 1996, de R\$6.134,96, houve uma queda de 27% no valor médio gasto por obra.

Dentro do Programa Estrutural em Áreas de Risco, foram identificados também três conjuntos tratados com recursos exclusivamente da Prefeitura de Belo Horizonte, geridos pelo poder público, e com assessoria técnica especializada em risco. Esses estão descritos na TAB. 7.

³⁴ Essa planificação denominou-se Planos Globais, programa que será explicado posteriormente.

³⁵ O levantamento de dados de vistorias e obras realizadas pela Urbel não extrapola os objetivos do trabalho, que se referem a uma análise macro de políticas públicas, mas deve-se esclarecer que ações, nesse sentido, fomentam estudos sobre a variabilidade de risco eminente em períodos específicos, como no caso de chuvas. Optou-se, porém, por uma coleta simplificada desses dados, visto que o número de vistorias nos períodos de chuva é muito maior, mas, em números absolutos, é aproximadamente o mesmo ao longo dos anos.

³⁶ Apenas em 1994, foram realizadas vistorias, o que demanda um valor menor, tendo em vista a necessidade de mão-de-obra apenas interna da Urbel e, conseqüentemente, recursos do orçamento interno previsto para a folha de pagamento da empresa.

TABELA 7
Conjuntos habitacionais - PEAR - 1996

Conjunto habitacional	Unidades habitacionais	Recurso (R\$)
Esperança	438	4.311.578,00
Ipiranga	34	454.783,00
Milionários I	35	554.957,00
TOTAL	507	5.321.318,00

FONTE: Gerência de Programas Habitacionais - Secretaria Municipal de Habitação (2000)

Ao final do período da primeira gestão, foi criado também um programa que visou atender às duas diretrizes de atuação da Urbel: o Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Execução de Obras Públicas - PROAS. Ou seja, atuar em áreas de risco e ao mesmo tempo atender às demandas por moradias, via remoção de famílias com um posterior assentamento das mesmas.

Apesar de a regulamentação do programa ter sido efetivada em 1998 (Lei n. 7.597), sua implementação se deu a partir de 1995. A TAB. 8 relaciona o montante de assentamentos realizados pelo PROAS e os respectivos recursos gastos ano a ano:

Quadro 10
Demonstrativo de atendimentos realizados pelo PROAS - 1993/1996

Período	Total de famílias	Recurso gasto (R\$)
1995 a 1996	224	1.684.457,33
TOTAL	224	1.684.457,33

FONTE: Secretaria Municipal de Habitação (2002)

Segundo a Gerência de Regularização Fundiária, ao final da primeira gestão do período em questão a Urbel trabalhou também no setor de regularização fundiária. Em setembro de 1996, foram emitidas cinquenta escrituras beneficiando cinquenta famílias, dentre 502 lotes levantados e 499 aprovados na Vila Senhor dos Passos.

Este foi, portanto, um período em que se colocou como prioridade a estruturação da Urbel, quando foi criado, no início um Sistema Municipal de Habitação, composto pelo Fundo Municipal de Habitação Popular, criado em 1993, pelo órgão gestor e executor de políticas públicas habitacionais e pelo Conselho Municipal de Habitação, criado em 1994 e composto, dentre outros, por representações do movimento popular.

Tal feito caracterizou o período pelas diversas intervenções da população, representada por suas lideranças e conhecedora de suas principais demandas. Essa participação tornou-se evidente com a criação de programas voltados, em primeiro lugar, para a discussão acerca dessas demandas, bem como a possibilidade de disponibilização de recursos em função das carências do município de um modo geral, como o que ocorreu com o OP, e, mais tarde, em virtude do seu sucesso e da necessidade de maior atenção ao *deficit* quantitativo de habitações no município, o OPH.

Para atender às resoluções firmadas pelos OPH, criou-se também o Programa de Autogestão, que tinha uma estrutura independente e surgiu como uma alternativa metodológica para as construções de habitações, normalmente previstas para execução somente por gestão pública.

Como medida para possibilitar a acessibilidade da população de baixa renda aos imóveis construídos via tais programas, a Urbel criou também a Política de Financiamento e Subsídio para Programas Habitacionais Populares.

Em cima desses problemas, alguns programas foram criados para tentar resolver as situações de risco para a população, como foi o caso do PEAR, caracterizado por ações nas regiões mais afetadas e em conjuntos habitacionais com problemas de infraestrutura, alguns deles herança de administrações anteriores; do Alvorada, que na verdade foi um projeto piloto do Programa de Intervenção Estrutural, determinando algumas diretrizes da Urbel por meio da intervenção na Vila Senhor dos Passos; e do PROAS, funcionando como uma alternativa para a população residentes nessas áreas de risco.

Outro fato marcante ficou constatado com a expressiva diminuição do número de emissões de títulos de posse, característica marcante e, segundo depoimentos e constatação de números, importância menor, tendo em vista o não atendimento de aspectos urbanísticos desejáveis pelo poder público de Belo Horizonte no setor, ou seja, a Urbel.

Sinteticamente, foi um período em que se observou maior preocupação com a estruturação administrativa e a elaboração de programas e projetos voltados para a construção de novas moradias, em que se destacou a criação do OPH e do Programa de Autogestão, e a reestruturação de áreas de risco e de moradias deficientes em termos de infra-estrutura, sendo o Programa Alvorada e o PEAR os principais.

4.3.2 O período 1997/2000

O período compreendido entre 1997 e 2000 foi marcado mais pela continuidade dos projetos definidos pela administração anterior, a maioria deles implementados ao final da gestão, do que pela proposição de novas diretrizes de atuação da Urbel. A transição entre os dois períodos caracterizou-se pela tentativa de um redesenho administrativo, o que ocorreu por meio de um concurso público. Procurou-se modificar a estrutura do corpo técnico da Urbel e, segundo relatos, considerou-se tal mudança um pouco *complicada* para a continuidade dos programas elaborados anteriormente,

"ainda que se pesasse o alto preço de implementação de projetos ligados à área habitacional. Alguns convênios de Autogestão foram assinados em 1996, mas executados (posteriormente)³⁷, vários conjuntos do OPH foram construídos, o Conselho de Habitação aprovou o Programa de Autogestão³⁸ e a Política de Financiamento" (relato)

Em 1998, houve uma descontinuidade no processo de elaboração de políticas nos moldes inicialmente propostos pela Urbel com uma paralisação no funcionamento do CMH que, independentemente de ser ou não uma quebra do SMH e, conseqüentemente, tornar ilegal o desenvolvimento das políticas habitacionais de Belo Horizonte no período, determinou uma

³⁷ Parênteses do autor da dissertação.

³⁸ Apesar de a aprovação do CMH para o programa ter sido efetivada nesse período de transição, sua implementação data de 1996, ou seja, estando ainda em vigor a administração do primeiro período.

"quebra de confiança entre o poder público e o movimento popular" (relato).

Com isso, as possibilidades de proposição de programas com uma participação popular intensa, como ocorreu nos quatro anos anteriores tornaram-se restritas, e observou-se apenas a continuidade dos programas propostos pela gestão anterior e as definições do destino de recursos do OP e do OPH.

No setor da construção de moradias, dois conjuntos foram votados pelo OPH para o Programa de Autogestão, mas, segundo dados fornecidos pela Urbel, continuam ainda em projeto: os Conjuntos Jaqueline, com previsão de 288 unidades habitacionais, e Jardim Leblon, com previsão de atendimento a 192 famílias.

A TAB. 9 discrimina a participação da Urbel na construção de conjuntos.

TABELA 9
Conjuntos habitacionais - gestão pública - 1997/2000

Conjunto habitacional	Programa	Ano	Unidades habitacionais	Recurso (R\$)
CDI-I	OPH	1997	500	0,00
Diamante II	OPH	1997	64	0,00
Dom Silverio II	OPH	1997	16	376.675,00
Itaipu	OPH	1997	56	0,00
São Tomas I - Etapa 1	OPH	1997	8	390.930,00
São Tomas I - Etapa 2	OPH	1997	8	390.930,00
Zilah Sposito III	OPH	1997	16	299.668,00
Pedreira Prado Lopes	OP/PM	1997	40	551.613,00
Zilah Sposito A	OPH/PM	1997	100	2.659.490,00
Zilah Sposito B	OPH/PM	1997	16	425.519,00
Diamante I	OPH/HB	1997	77	1.071.677,00
CDI-II	OPH	1998	257	0,00
Granja de Freitas II LOTE IV	OPH	1998	192	5.355973,00
Granja de Freitas III	OPH	1998	85	3.421.949,00
Juliana	OPH	1998	80	0,00
Santa Rosa	OPH	1998	48	0,00
São Tomas II	OPH	1998	8	0,00
Senhor dos Passos II	ALV/PM	1998	16	313.194,00
Senhor dos Passos I	OPH/PM/ALV	1998	18	332.127,00
Serra Verde	HB	1998	65	853.381,00
TOTAL			657 ³⁹	14.509.102,00
MÉDIA (preço da moradia)				R\$22.083,87

FONTE: Gerência de Programas Habitacionais - Secretaria Municipal de Habitação

Dos conjuntos relacionados acima, um obteve recursos municipais via OP, e federais, destinados pelo FGTS para o Programa Pró-Moradia: a Pedreira Prado Lopes. Os conjuntos Zilah Spósito A e B, também, mas os recursos municipais foram destinados pelo OPH. Os conjuntos Diamante I e Serra Verde também obtiveram recursos municipais e federais, sendo este último do Orçamento Geral da União, para o Programa Habitar-Brasil. O primeiro foi votado também pelo OPH. A Vila Senhor dos Passos, como descrito anteriormente, fez parte do convênio com a AVSI e o Governo Federal via FGTS, que destinaram recursos para o Programa Alvorada. A primeira parte do programa (Vila Senhor dos Passos I), foi votada também pelo OPH.

³⁹ Apesar de uma projeção de benefício a 1.478 famílias, efetivamente, sendo levados em conta os conjuntos concluídos e aqueles que estão em andamento, esse número caiu para 657 famílias.

A despeito das possibilidades iniciais de consolidar o Projeto Alvorada como uma política modelo da Urbel, a partir do redesenho administrativo de 1997

"a estrutura foi desmanchada, o que resultou em uma quebra do processo. Formalmente o projeto continuou existindo, muito mais por ter sido firmado o convênio com o Ministério das Relações Exteriores da Itália." (relato)

Portanto, os projetos ligados ao programa, como é o caso da Vila Senhor dos Passos, foram concluídos, ainda que não se possa considerar sólida a estrutura do Alvorada nesse período.

Os demais conjuntos foram resoluções exclusivamente do poder público do município, tendo sido votados pelos OPH de 1997 e 1998. Porém, apenas três deles foram concluídos (Dom Silvério II, São Tomas I - Etapa I e Granja de Freitas III). Os conjuntos Diamante II e Itaipu estão em processo de licitação; CDI-I, Juliana, Santa Rosa e São Tomás II em projeto; CDI-II em planejamento e São Tomás II e Zilah Spósito III em andamento.

No setor do risco, o levantamento de dados demonstra uma continuidade do PEAR. Na TABELA 10 estão discriminados o número de vistorias e obras efetivamente realizadas pela Urbel, bem como os recursos utilizados, não se considerando relevante o levantamento por períodos anuais, dentre os quais se incluem os de chuvas.

TABELA 10
Balanco do PEAR no período de 1997 a 2000

Período	Vistorias	Obras - Urbel	Recurso gasto (R\$)
1997	1.313	110	144.800,00
1998	1.263	128	1.299.900,00
1999	2.176	118	1.630.100,00
2000	3.864	154	1.043.900,00
TOTAL	8.616	510	4.118.700,00

FONTE: Gerência de Risco e Meio Ambiente - Secretaria Municipal de Habitação (out/00)

Com relação aos recursos gastos, houve uma considerável queda inicial em termos de valores médios por obra. Em 1997, foi de R\$1.316,36 por obra (queda de 78,54% em relação a 1996). Nos dois anos seguintes, houve uma elevação para R\$10.155,47 por obra, em 1998, e R\$13.814,41, em 1999. Já no ano seguinte, esse valor caiu para R\$6.778,57.

Com relação ao processo de remoção e o conseqüente assentamento de famílias em virtude do trabalho de estruturação dessas áreas de risco, ou seja, o PROAS, denota-se igualmente uma continuidade no período em questão. Está listado na TAB. 11 o número de assentamentos obedecendo-se os mesmos critérios firmados pela Urbel.

TABELA 11
Demonstrativo de atendimentos realizados pelo PROAS - 1997/2000

Período	Total de famílias	Recurso gasto (R\$)
1997	160	1.101.624,77
1998	170	1.090.312,95
1999	415	2.601.089,80
2000	301	2.949.077,38
TOTAL	1.046	7.742.104,90

FONTE: Secretaria Municipal de Habitação (2002)

Nessa linha de melhoria qualitativa das regiões carentes de Belo Horizonte, a Urbel promoveu a continuação dos Programas de Intervenção Estrutural, com o que se fazia um estudo específico em cada setor, sendo definidas diretrizes de atuação. Este, já inicialmente, tornou-se um diferencial em relação ao que se vinha propondo em gestões anteriores pelo planejamento. O princípio básico deste programa foi

"o planejamento de uma intervenção global em favelas com ações físicas, jurídicas e sociais até se completar a respectiva urbanização, o que, conseqüentemente, permitiria a integração formal da favela à cidade com a denominação de 'bairro'. Essas intervenções foram denominadas Planos Globais. Paralelamente houve intervenções pontuais de urgência, tais como manutenção

de obras implantadas e intervenções em áreas de risco."
(relato)

Os Planos Globais, em termos de planejamento, tiveram seu início, como já foi descrito, com o Programa Alvorada, estando a Vila Senhor dos Passos na situação de projeto piloto para essa planificação detalhada, e que se diferenciou das demais, conforme diagnóstico de problemas específicos.

Tal especificidade determinou, no período entre 1997 e 2000, a criação de um novo programa em que se procurou atender a essas demandas: os Planos Globais Específicos - PGEs. Naquele momento,

"foi criada uma estrutura de planejamento que passou a atuar nas vilas e favelas [...]. Até então, verificavam-se intervenções pontuais, o que, conforme as demandas de cada Orçamento Participativo, não era rentável. Cada OP determinava obras que eventualmente poderiam interferir em outras contempladas pelo OP imediatamente anterior. A diferença desse instrumento pôde ser percebida pela maior facilidade de diagnosticar demandas de primeira necessidade com a participação das respectivas lideranças comunitárias." (relato)

O programa, portanto, obedecia às três diretrizes da Política Habitacional presentes no Programa Alvorada, sendo que a última delas (a participação da população beneficiada) foi uma constante na maioria dos programas formulados pela Urbel entre 1993 e 2000, ou por meio do OP, ou do OPH. No caso dos PGEs, o direcionamento de recursos era definido, na maioria das vezes, pelo OP, a partir de 1997.

A TAB. 12 relaciona vinte PGEs concluídos, o ano em que cada um foi votado pelo OP, a população beneficiada em cada um deles e o investimento total.

TABELA 12
Planos Globais Específicos concluídos - 1997/2000

PGE	OP	População (hab.)	Valor previsto de intervenção (R\$)	
Vila Pedreira Prado Lopes	OP 97	8.900		
Aglomerado da Serra (seis Vilas)	OP 98	46.086		
Conjunto Jardim Felicidade	OP 98	17.052		
Vila Califórnia	OP 98	5.062		
Conjunto Taquaril (Setores 10, 11 e 12 e partes dos 1, 2, 5, 6, 7 e 9)	OP 99/2000	30.204		
Vila Ponta Porã - União	OP 99/2000	991		
Vila Alto Vera Cruz	OP 99/2000	30.186		
Conjunto Vista do Sol	OP 99/2000	4.883		
São Tomás e Aeroporto	OP 99/2000	10.436		
Vila São Francisco das Chagas	OP 99/2000	859		
Vila São Miguel	OP 99/2000	517		
Vila Novo Ouro Preto	OP 99/2000	1.107		
Vilas Suzana I e II	OP 99/2000	1.063		
TOTAL (vinte vilas)		157.346		337.000.000,00 ⁴⁰

FONTE: Gerência de Planos Globais - Secretaria Municipal de Habitação (2002)

Denota-se, com a relação de PGEs concluídos, uma concentração de planos definidos pelo OP do final da gestão 1997/2000. Como a idéia de Planos Globais data do início da gestão anterior (1993/1996), os primeiros foram elaborados com base nas intervenções estruturais desse programa propriamente dito. Portanto, houve um período inicial de definição de vilas/favelas e conjuntos habitacionais prioritários de figuração na relação de PGEs colocados em operação com uma estrutura técnica mais bem preparada, o que só veio a acontecer ao final do período.

Além da criação dos PGEs, esse período apresentou outra peculiaridade em relação ao anterior: a retomada do processo de regularização fundiária. Na verdade, tal processo foi retomado ao final da primeira gestão, com os cinquenta títulos emitidos para a Vila Senhor dos passos. A TAB. 13 relaciona as titulações do período.

⁴⁰ A Urbel não forneceu os valores separados de cada um dos PGEs.

TABELA 13
 Quadro das vilas e conjuntos titulados pela Urbel - Período: 1997-2000

Vila / Conjunto	Lotes levantados	Lotes aprovados	Escrituras emitidas	Famílias beneficiadas	Data
Vista Alegre	1.754	1.385	1.000	1.595	Jul/97
Monte São José (Querosene)	252	252	118	118	Mai/99
Alto Vera Cruz Q. 69	91	88	55	55	Ago/99
Senhor dos Passos - cont.	-	-	22	22	Set/99
São Vicente (Marmiteiros)	165	96	59	74	Fev/00
Vista Alegre - 2ª parte	-	-	645	1.409	Fev/00
1º de maio (Bairro São Paulo)	68	-	23	42	Fev/00
Providência	59	58	52	52	Jul/00
Jardim Filadélfia	555	536	420	447	Set/00
Jardim Filadélfia - cont.	-	-	113	120	Dez/00
Mariano de Abreu - cont.	676	-	30	50	Dez/00
Senhor dos Passos - cont.	-	-	46	60	Dez/00
São Francisco das Chagas	195	127	97	97	Dez/00
TOTAL	3.815	2.542	2.680	4.141	

FONTE: Urbel - Gerência de Regularização Fundiária - 2002

O processo de titulação da Urbel nesse período apresenta uma diferença em relação ao que vinha sendo concebido. Nota-se que o número de famílias beneficiadas, na maioria dos casos, é maior que as escrituras emitidas. Explica-se o fato em virtude da *co-habitação*, ou seja, uma moradia contendo mais do que uma família. Como o trabalho da Urbel consiste na regularização do solo, emitindo títulos de posse, a Urbel não tem controle sobre as construções executadas nesses locais após a vistoria.

Outro fato constatado no processo é o número elevado de emissões e famílias beneficiadas no Conjunto Vista Alegre, bem como o alto índice de co-habitação (1.645 títulos para 3.004 famílias), o que não ocorre nos demais casos. A explicação dada pela

Urbel consiste na alta densidade populacional no local, e, nesse caso, observa-se uma necessidade maior de estudos com a finalidade de reassentamento.

Os conjuntos definidos pelo OPH de 1996 foram construídos, outros foram definidos durante esse período, sendo que uma parte foi concluída. Notou-se, com relação às resoluções do OPH e em termos de construção de moradias, uma irregularidade no curso de alguns deles. Ou seja, alguns continuam em projeto, em licitação ou em planejamento. Outros continuam em andamento.

No setor de reestruturação e urbanização de áreas carentes, observou-se a continuidade de projetos como o PEAR e o PROAS, e a formulação, que pode ser considerada a formalização de um programa originário do Programa Alvorada: os PGEs. Estes obtiveram, na maioria dos casos, recursos do OP e foram concluídos nos anos seguintes.

Com relação à regularização fundiária, a Urbel retomou as ações, ainda que moderadamente, em relação ao período 1986/1992. O processo, porém, acusou uma realidade não demonstrada por números anteriormente: a co-habitação.

O período foi fechado com o andamento de alguns desse programas e com a mudança administrativa mais marcante por um processo de reestruturação administrativa em todo o poder público de Belo Horizonte.

Sumariamente, esse período caracterizou-se pela continuidade do processo iniciado em 1993, com o desenvolvimento dos programas elaborados e pela criação dos PGEs, cuja premissa era a mesma do Programa de Intervenção Estrutural. Foi constatado, por meio de relatos, um *corte* administrativo em virtude do fechamento do CMH, em 1998, determinando uma queda produtiva e de interlocução entre o Poder Público e a população.

4.4 A reforma administrativa municipal de 2000

A partir de 2000, com as eleições municipais ao final de 1999, a Prefeitura de Belo Horizonte sofreu uma modificação considerável em sua estrutura administrativa. Foram

criadas secretarias temáticas compostas por funcionários oriundos das empresas e autarquias ligadas anteriormente ao poder público. No setor urbano, foram criadas as Secretarias de Regulação Urbana, Municipal de Estrutura Urbana, Municipal de Habitação e de Meio Ambiente.

A Urbel continuou existindo como uma Sociedade de Economia Mista, e foi mantida por contar com um quadro administrativo e técnico montado, e que é contratado principalmente pela Secretaria Municipal de Habitação - SMHAB. De certa forma, os funcionários da Urbel passaram a ser funcionários *terceirizados*⁴¹ da SMHAB.

Paralelamente, foram criadas secretarias regionais nas nove regiões do município⁴², e,

"do ponto de vista conceitual da reforma, houve uma tendência de descentralização da ação do poder público, jogando para as regionais todas as ações operacionais, deixando as secretarias temáticas com a incumbência de planejamento e monitoramento. Hoje em dia, as secretarias ainda não têm estrutura satisfatória para executar os projetos que antes eram de responsabilidade da Urbel. Conseqüentemente, a Secretaria é deficitária em termos de composição de um corpo técnico adequado." (relato)

Essa mudança administrativa gerou opiniões controversas com relação ao seu funcionamento em curto prazo, o que seria importante para a continuidade dos projetos executados pela Urbel anteriormente, e em termos da forma como deveria se articular a política a partir de então. Primeiramente,

"havia o Sistema, composto pela Urbel que era a gestora do Fundo e executava as políticas. De outro lado, havia o

⁴¹ Brasil (1993, p.7) define terceirização como um "processo de transferência, dentro de uma firma (empresa-origem), de funções que podem ser executadas por outras empresas (empresa-destino)" incluindo "atividades de apoio ou aquelas diretamente relacionadas com o processo de produção da firma". A esse respeito, ver Valença e Barbosa (2002).

⁴² As nove regiões são: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha, e Venda Nova

Conselho, que era que aprovava as políticas e autorizava a liberação de recursos do Fundo. E havia o Fundo que era controlado pela Urbel. Hoje este fundo pertence à Secretaria Municipal de Finanças, que é a que gere os diversos fundos e recursos. A Secretaria não licita as obras, o que é feito por uma nova: a Secretaria de Coordenação de Políticas Ambientais e Urbanas. Ou seja, a reforma previu a descentralização, mas prevê a articulação de políticas urbanas." (relato)

Com relação aos projetos, houve uma divisão: a gerência de execução, ou seja, das obras, foi transferida para as regionais. A formulação de projetos continua centralizada, mas há uma tendência de se descentralizar o setor para as regionais também, para que a SMHAB fique apenas com as atribuições de monitoramento.

Considerando-se contínuo o processo de desenvolvimento de projetos, a SMHAB continuou executando os projetos iniciados no período 1993/200. O OPH de 2001 tem em planejamento a construção do Conjunto Granja de Freitas IV, mas é apenas uma previsão sem orçamento e cujo processo administrativo será atribuído ao Poder Público. As TAB. 14 e 15 fornecem números do PEAR e do PROAS nesse período.

TABELA 14
Balanco do PEAR no período 2001-2002

Período	Vitorias	Obras - Urbel	Recurso gasto (R\$)
2001	2.148	99	não fornecido
2002	não fornecido	Não fornecido	não fornecido
TOTAL	2.148	99	-

FONTE: Gerência de Risco e Meio Ambiente - Secretaria Municipal de Habitação (out/00)

TABELA 15
Demonstrativo de atendimentos realizados pelo PROAS - 2001-2002

Período	Total de famílias	Recurso gasto (R\$)
2001	238	2.526.367,14
2002*	199	2.174.626,00
TOTAL	437	4.700.993,14

* até 30 de setembro de 2002

FONTE: Secretaria Municipal de Habitação (30/09/02)

Com relação aos Planos Globais Específicos, há um levantamento, com previsões para término em novembro de 2002, e outro com PGEs em andamento. Esses levantamentos estão listados na TAB. 16.

TABELA 16
Planos Globais Específicos concluídos - nov/2002

PGE	Recurso	População (hab.)	Valor previsto de intervenção (R\$)
Vila Apolônia	ALVORADA	7.669	
Vila Cemig	OP 98	6.400	
Conj. Mariano de Abreu/ Boa Vista	OP 99/2000	1.477	
Vila Nossa Senhora do Rosário	OP 99/2000	812	
Vila Bernadete	OP 99/2000	1.973	
Vilas Mangueiras, Antenas e União	OP 99/2000	2.840	
Vila São João Batista	OP 99/2000	2.808	
Vila Antena	PROPAM	612	
Vila Jardim Alvorada	PROPAM	2.523	
Vila Jardim Montanhês	PROPAM	841	
Vila Coqueiral	PROPAM	2.075	
TOTAL (vinte vilas)		30.030	104.000.000,00

* A Urbel forneceu apenas valores agregados dos 11 PGEs

FONTE: Gerência de Planos Globais - Secretaria Municipal de Habitação (out/02)

A Urbel forneceu dados de PGEs em andamento, sem previsão de término e sem valor previsto para a intervenção. A TAB. 17 demonstra esses cinco Planos, que contêm vinte vilas.

TABELA 17
Planos Globais Específicos em andamento

PGE	OP	População (hab.)	Valor previsto de intervenção (R\$)
Aglomerado Morro das Pedras (08)	OP 98	19.309	
Aglomerado Santa Lúcia (03)	OP 98	19.413	
Vilas Pantanal	OP 99/2000	582	
Guaratã	OP 99/2000	2.061	
Vila Acaba Mundo	OP 99/2000	1.295	
TOTAL (vinte vilas)		42.660	-

FONTE: Gerência de Planos Globais - Secretaria Municipal de Habitação (out/02)

No setor de Regularização Fundiária, nesse período, apenas em agosto de 2002 foi retomado o processo. A TAB. 18 demonstra os seguintes números:

TABELA 18
Quadro das vilas e conjuntos titulados pela Urbel - Período: 2000-2002

Vila / Conjunto	Lotes levantados	Lotes aprovados	Escrituras emitidas	Famílias beneficiadas	Data
Zilah Spósito	478	449	385	480	Ago/02
Novo Dom Bosco	110	100	82	107	Ago/02
Esperança	480	533	297	297	Ago/02
Mariano de Abreu - invasão	-	205	200	316	Ago/02
Jardim Filadélfia- cont.	-	-	37	52	Ago/02
TOTAL	1.068	1.287	1.001	1.252	

FONTE: Urbel - Gerência de Regularização Fundiária - agosto/2002

Após a mudança administrativa em Belo Horizonte, um programa de financiamento foi criado pela SMHAB em parceria com a CEF: o Programa de Arrendamento Residencial - PAR. Segundo a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte,

o objetivo é facilitar o acesso da população de baixa renda à moradia, por meio de financiamento habitacional. A Caixa Econômica Federal constrói o empreendimento e a PBH, via Secretaria de Habitação, faz o cadastramento das famílias interessadas, que pagam um aluguel de cerca de R\$150,00 por mês. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, disponível em <www.Pbh.gov.br/habitacao.par.html> Acesso em 8 nov. 2002)

O início desse período fechou um ciclo da Urbel à frente das políticas habitacionais do Município de Belo Horizonte com a Reforma Administrativa de 2000. A partir de então, desenhou-se um processo de descentralização interno, sendo criada a Secretaria Municipal de Habitação e as secretarias regionais. O objetivo dessa mudança centrou-se no direcionamento do processo executivo de obras para as respectivas regionais, ficando a SMHAB responsável pelo monitoramento e a elaboração de projetos.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após um levantamento de dados de produção da Urbel em todo o período em que esteve à frente da formulação e implementação das políticas habitacionais de Belo Horizonte, mesmo considerando como objetivo principal a análise gestonária do período compreendido apenas entre 1993 e 2000, devem-se levar em conta considerações internas importantes que relevam tal atitude.

Com esse novo arranjo administrativo, houve uma continuidade dos programas elaborados anteriormente, o que permitiu uma análise dos dados coletados de todo o período da Urbel e da SMHAB. O QUADRO 3 a seguir discrimina alguns aspectos importantes para o início dessa análise.

QUADRO 3
Análise comparativa de resultados

Período	Premissas	Vantagem	Desvantagem	Organização executora	Participação da Urbel
Até 1983	Urbanização de favelas	Pioneiro em relação ao tratamento dado às favelas	Resultados pouco expressivos	Poder Público Estadual (PRODECOM)	Não disponível
1983-1985	Urbanização de favelas	Criação do PROFAVELA	Resultados pouco expressivos	Urbel	Formulação e execução
1986-1992	Construção de conjuntos habitacionais e regularização fundiária	Regularização fundiária	Construção de conjuntos habitacionais fora de padrões urbanísticos	Urbel	Formulação e execução
1993-1996	Urbanização de favelas, construção de novas moradias e atuação em áreas de risco	Formação do SMH e elaboração e implementação de programas	Implementação tardia e escassez de recursos	Urbel	Formulação e execução de políticas habitacionais
1997-2000	Urbanização de favelas, construção de novas moradias, atuação em áreas de risco e regularização fundiária	Elaboração e implementação de programas	Fechamento temporário do CMH e escassez de recursos	Urbel	Formulação e execução de políticas habitacionais
A partir de 2001	Urbanização de favelas	Reforma administrativa	Estrutura indefinida, até então	SMHAB	Funcionários contratados pela SMHAB

FONTE: Elaborada pelo Autor da Dissertação

A maioria dos atores consultados atribuiu à não existência de um desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a habitação popular o fator principal de uma mudança estrutural voltada para a formulação de projetos. Da mesma forma, os atores reiteraram a necessidade de tal atitude como uma forma de responder às demandas que, apesar de um conjunto de reivindicações acumuladas ao longo de anos, são visíveis com a presença de quaisquer cidadãos na chamada *cidade informal*. Isto se traduziu com o intento de se promover uma *inversão de prioridades*, o seja,

"priorizar a aplicação de recursos públicos onde a vida humana estiver mais ameaçada" (relato).

Ainda assim, considerou-se importante uma coleta de dados qualitativos e quantitativos de todo o período em que se executou a lei do PROFAVELA, que determina diretrizes de atuação em vilas/favelas e conjuntos habitacionais nos municípios. Portanto, houve uma preocupação em torno do conhecimento das políticas habitacionais vigentes, ainda que se tenha afirmado a sua inexistência antes de 1993.

Como se pôde verificar, no período anterior ao efetivamente focado, as políticas públicas de habitação se traduziam nos processos de regularização fundiária, ou simplesmente a emissão de títulos de posse do solo urbano, e a construção de conjuntos habitacionais. A primeira iniciativa, como se constatou, foi o levantamento de áreas habitadas, não sendo considerada a co-habitação de famílias, diferentemente da constatação feita após o ano de 1997. Com relação à segunda, mesmo não tendo sido possível uma coleta de dados quantitativos da produção, pôde-se deduzir o desenvolvimento de um *deficit* qualitativo de infra-estrutura, que se reflete em curto ou longo prazos e determina a necessidade de uma intervenção global das regiões afetadas.

Tal necessidade determinou a criação de programas que visaram a melhoria de condições de habitação, como os Planos Globais Específicos e o Programa Estrutural em Áreas de Risco, estando, este último, de certa forma, atrelado ao Programa de Reassentamento em Função de Risco e Obras Públicas. Em suma, todo o *deficit* em virtude de um mal planejamento constatado no período anterior a 1993 acabou forçando o Poder Público a criar alternativas que acabaram se tornando ações corretivas, e não produtivas.

As ações produtivas traduziram-se, principalmente, na construção de conjuntos habitacionais com maior preocupação de longo prazo, no que se refere aos inúmeros problemas causados pelos padrões de construção, ou simplesmente fatores geológicos somados a intempéries. Nesse caso, o Orçamento Participativo da Habitação tornou-se um instrumento importante para o sucesso das políticas habitacionais do município.

Em que pesem as dificuldades no setor habitacional, levando-se em conta a experiência

"limitada nesse tipo de ação ligada à habitação" (relato),

a maioria dos atores entrevistados consideraram os recursos humanos técnica e administrativamente insuficientes no início do processo,

"nem financeira, nem administrativamente. De 1996 para 1997, ocorreu a reforma administrativa na Urbel, que antes era um órgão executor de uma lei, e passou a ser um órgão gestor. Ao longo do período 1993/2000, pode-se sentir a mudança significativa em termos da capacidade gerencial. O que deixou de ser executado, justifica-se pela falta de recursos, e não pela falta de capacidade operacional."
(relato)

Isso foi contrabalançado com a busca de atores cuja experiência calcou-se em situações semelhantes vividas em outros centros. Outra medida com tal intento foi a busca de um fortalecimento qualitativo por meio de serviços terceirizados, o que nem sempre contou com a aprovação de atores internos. Mas, de maneira geral, essa foi considerada uma solução positiva, apesar de parcial.

As dificuldades de adaptação dos atores da Urbel a uma política original, de qualquer forma, procurou ser suplantada com conscientização em torno das necessidades visíveis e com acúmulo de experiências durante os primeiros anos do processo. O GRAF. 1 procura demonstrar esse avanço por meio de uma comparação entre alguns dos programas e a produção anterior, demonstrada quantitativamente pelas emissões de títulos.

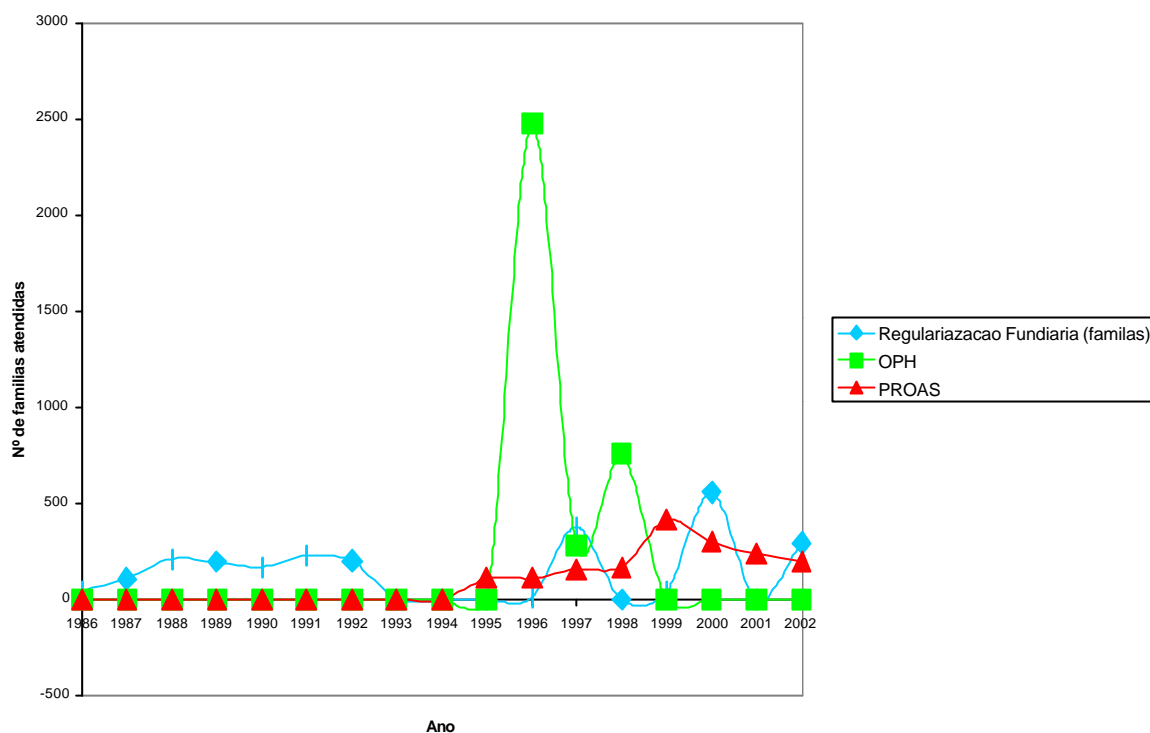


GRÁFICO 1 - Desenvolvimento de políticas habitacionais - Urbel

FONTE - Elaborado pelo autor da dissertação

A escolha dos programas OPH e PROAS para comporem uma amostra para fins comparativos com o processo de regularização fundiária explica-se pela equiparação de unidades de análise. O OPH tem, como critério, a produção de unidades habitacionais, que equivalem a famílias, que é uma das unidades contempladas pelo Programa de Regularização Fundiária.

Diferentemente, o demonstrativo do PROAS fornece a população total contemplada. Como critério para fazer equivalerem os dados, consideraram-se, em média, 4,2 habitantes por domicílio⁴³. Dessa forma, foi possível estimar o número de famílias atendidas pelo programa ao longo dos anos.

⁴³ Guimarães (2000). Fonte: FIBGE – Censo Demográfico de Minas Gerais 1991 e Contagem Populacional 1996. Arquivo de Setores Censitários. Dados trabalhados pelo CEURB/UFMG.

Nota-se uma clara evolução em termos de atendimento à população carente entre os anos de 1995 e 1997, em função dos atendimentos conquistados no OPH, programa criado nessa época. Vale lembrar que os dados referem-se ao primeiro ano em que parte do recurso esteve disponibilizada para obras de construção de habitações. Portanto, a partir de então, o processo se acelerou. Em 1998, houve um novo pico, porém menor, de famílias atendidas com novas conquistas no OPH e com o PROAS. Ao final do período, observou-se uma queda de liberação de recursos para a construção de moradias, as quais, ou estão em processo de planejamento, licitação, projeto, ou simplesmente não terminaram ainda. O PROAS, porém, atendeu o maior número de famílias nessa época.

Por outro lado, nota-se a cessão de obras definidas pelo OPH a partir de 1998. Uma análise imparcial pode levar a crer em um esgotamento de demandas por moradias populares, o que, ainda que haja alguma dificuldade de comprovar o contrário, é pouco provável, visto as crescentes crises desse porte em evidência. Uma explicação viável pode estar centrada na interrupção dos trabalhos realizados pelo Conselho Municipal de Habitação durante o ano de 1998 e parte do ano seguinte, o que determinou um corte funcional e legal no Sistema Municipal de Habitação.

Outra explicação refere-se simplesmente a uma crise generalizada no País, que se mostra carente de recursos destináveis a quaisquer projetos ligados à área social, em que se insere o processo de construção de novas moradias, sendo, especificamente este, um dos mais caros.

Uma análise isolada do OPH permitiu também a verificação de um aspecto positivo do Programa de Autogestão: o preço da moradia. Por gestão pública, o preço unitário da habitação foi de R\$18.145,74 para os projetos definidos entre 1993 e 1996 e de R\$22.083,87, entre 1997 e 2000. Em termos globais, a média foi de R\$19.527,13 por moradia. No caso das construções por autogestão, o preço caiu para R\$15.997,64, ou seja, cerca de 18% mais barato.

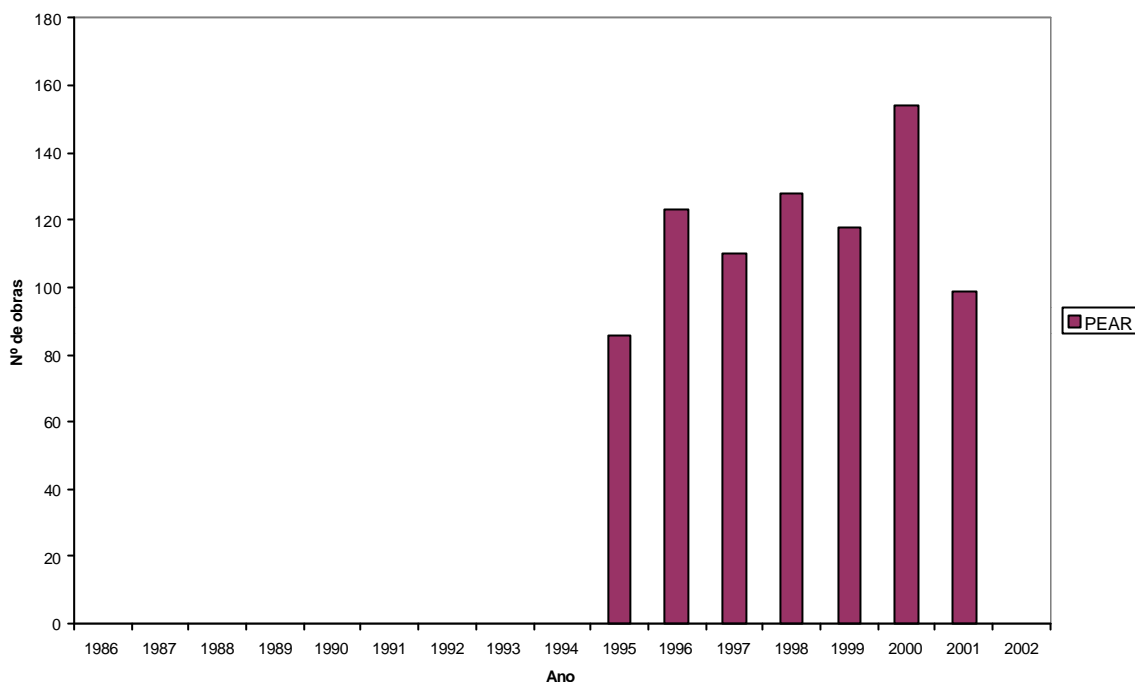
Há ainda o problema relacionado a uma articulação deficitária com outras instâncias governamentais. Como se pôde verificar, apenas em projetos pontuais, houve parceria com as instâncias federal e internacional. Dentre os poucos, o principal foi a parceria firmada para o Programa Alvorada.

Com relação ao Programa de Regularização Fundiária, este esteve presente durante quase todo o período, tendo ficado parado apenas no início da Gestão 1993/1996 e no meio da seguinte. Enquanto esteve ativo, porém, representou menos em comparação com os outros programas, ainda que não seja considerada uma menor e eventual importância qualitativa para a população por ele beneficiada.

Para essa análise comparativa, optou-se por não incluir números referentes ao Programa Estrutural em Áreas de Risco e aos Planos Globais Específicos pelas seguintes razões:

- produção do PEAR é registrada em função do número de obras e, não necessariamente, esses números referem-se ao número de famílias atendidas. Ou seja, cada obra do programa atende a uma determinada área, que pode beneficiar uma família ou mais;
- os PGEs atendem vilas/favelas. Ou seja, o foco principal do plano é a respectiva região, mesmo se se considerar que um dos critérios utilizados para demonstrar seu sucesso é o contingente populacional envolvido.

De qualquer forma, a demonstração de um sucesso ou não de quaisquer programas implementados pela Urbel tem importância destacada, em virtude do objetivo deste estudo, ou seja, de uma constatação acerca da eficiência e eficácia do processo administrativo da Urbel no período em questão. Portanto, os GRAF. 2 e 3 servem para acrescentar dados para uma análise global do processo.



GRAFÍCO 2 - Evolução PEAR

FONTE - Elaborado pelo autor da dissertação

Observa-se que há um relativo equilíbrio, se considerado o número de obras realizadas a cada ano. Constata-se apenas um número reduzido, no início, e um pico, ao final do período (2000). Tal fato pode ser explicado pelas consequências de estragos causados pelo período de chuvas no ano anterior ao especificamente analisado, o que, eventualmente, faz aumentar o número de vitorias e, conseqüentemente, obras conquistadas no Orçamento Participativo.

Com relação aos PGEs, fez-se uma divisão em função da origem dos recursos e da situação de cada um, segundo dados fornecidos pela Urbel em novembro de 2002. O GRAF. 3 demonstra tal divisão.

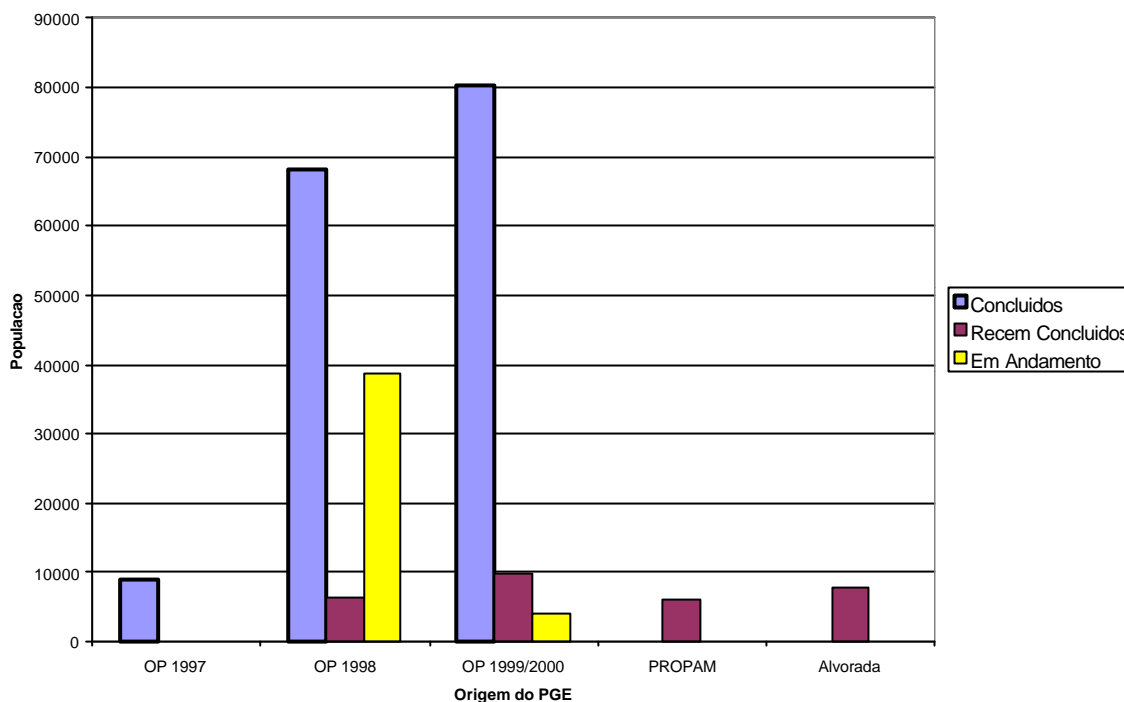


GRÁFICO 3 - Desenvolvimento de políticas habitacionais - Urbel

FONTE - Elaborado pelo autor da dissertação

Para os PGEs, observa-se uma série de conquistas no OP, principalmente em 1998 e 1999, ainda que pese o fato de ter sido, 1997, o ano de seu início. O que diferencia os PGEs dos OP 98 e 99 é o alto contingente populacional na espera pela conclusão de seus respectivos planos votados em 1998. A maioria dos planos de 1999, como se pode constatar, estão concluídos. Os planos que contaram com recursos do Programa de Saneamento da Pampulha - PROPAM - e do Programa Alvorada, via Governo Federal e AVSI, são poucos (quatro e um, respectivamente) e foram concluídos, segundo a Urbel, em novembro.

Em que pesem as dificuldades de investir em projetos tão caros como os de uma política habitacional nos moldes propostos pela Urbel, pontos positivos e negativos puderam ser identificados ao longo deste estudo. Ressalta-se

"a coragem de formular e implementar as políticas, concebendo um Sistema Municipal de Habitação de grande complexidade para atender a uma demanda

importante que normalmente é relegada ao segundo plano das políticas públicas. Releva-se também a diferenciada política em relação a outras administrações com a determinação de critérios que enfatizam uma execução completa, dotando moradias e intervenções de infraestrutura completa, o que não ocorria anteriormente e, conseqüentemente, onerava investimentos futuros." (relato)

Mesmo que tal êxito tenha sido alicerçado em experiências vividas, a realidade de cada município é única. Em termos de uma análise global, encontram-se problemas comuns nas grandes cidades, mas as possibilidades de intervenção são inerentes ao poder local se forem consideradas as dificuldades de articulação com instâncias superiores. A interlocução entre municípios foi uma tentativa de cobrir tais deficiências, mas as decisões deram-se sempre internamente e com a participação popular, o que inegavelmente foi um avanço.

A participação popular, mesmo sendo apontada como o maior êxito da Urbel durante o curso compreendido entre 1993 e 2000 e estando comprovado um avanço no atendimento à população em comparação ao período anterior, foi considerada insuficiente,

"por se tratar de um problema de grande magnitude. O êxito constatado poderia ser maior, caso o município não tivesse trabalhado praticamente sozinho, ou seja, se a disponibilização de recursos fosse maior. Por ser uma questão de solução cara, a intervenção em nível nacional deveria ter sido mais representativa, o que não ocorreu. Em suma, era necessário um sistema nacional que trabalhasse em consonância com os sistemas municipais e estaduais." (relato)

Uma análise concisa do período em que a Urbel definiu diretrizes claras para um desenvolvimento de políticas públicas no setor de habitação popular é, portanto, uma

tarefa que extrapola os fatos acontecidos (e que acontecem) internamente. Uma série de variáveis estão inevitavelmente atreladas à política propriamente dita e, mesmo que não se tenha um pleno controle sobre as conseqüências decorrentes das demandas políticas em prol de maior eficiência e eficácia, há que se considerar as inúmeras tentativas para se chegar aos objetivos propostos, mesmo sendo improvável uma otimização de resultados em função da insuficiência de recursos financeiros ou humanos.

Em síntese, uma análise da política de habitação conduzida pela Urbel no período aponta para uma melhora em termos da qualidade das moradias, ainda que se considerem as grandes demandas ainda presentes no cotidiano.

Não se pode, portanto, descartar a presença de um avanço insuficiente em termos quantitativos nas políticas formuladas e executadas pela Urbel, ainda que se considerem as dificuldades encontradas para alcançar objetivos, visto a necessidade de alto investimento nesse setor das políticas urbanas municipais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da Urbel ao longo de um período iniciado em meio a um processo de abertura democrática, culminando com o desenvolvimento de uma tendência à descentralização do poder público municipal, permitiu levantar uma série de questões ligadas à Administração Pública, esteja, o Poder Público representado por autarquias, por ele mesmo ou empresas com as características da Urbel (Economia Mista).

Tomando-se como ponto de partida para uma tentativa de resposta a essas questões a relevância dos serviços urbanos de primeira necessidade, como a habitação, estes podem se caracterizar de forma única por apresentarem pontos de convergência, em termos da condução gestonária dos órgãos públicos responsáveis por cada um deles. Bonduki (2000) afirma que

sinteticamente, assim poderíamos caracterizar as novas posturas que têm orientado as políticas municipais de habitação:

- Gestão descentralizada e democrática;
- Criação de canais institucionais de participação popular;
- Inversão de prioridades para garantir o direito à habitação e à cidade;
- Parceria entre poder público e organizações não governamentais;
- Busca de barateamento da produção habitacional;
- Compatibilização entre preservação do meio ambiente e implantação de projetos urbanos e habitacionais (BONDUKI, 2000, p. 131)

Analisando-se todos esses pontos e transferindo-os para a realidade de Belo Horizonte e, mais especificamente, para as propostas da Urbel a partir de uma reestruturação administrativa ocorrida em 1993, pode-se verificar uma tentativa profícua de inserir a população no processo administrativo com a criação de canais de participação popular nas resoluções municipais. Isso ficou comprovado com a criação do Orçamento Participativo para atender às necessidades diversas de caráter social no contexto urbano e, mais tarde, com a criação da vertente específica do Orçamento Participativo da Habitação, como forma de minimizar o *deficit* da habitação, verificado não somente em Belo Horizonte, mas em todos os grandes centros brasileiros.

Um segundo ponto verificado acabou sendo comprovado pela própria proposta *ideológica* posta em discussão pela Administração de Belo Horizonte no período,

ênfatizando a necessidade do processo de inversão de prioridades como forma de garantir a inserção da cidade informal na cidade formal e a cidadania. Isso se traduz no direito completo à habitação. Ou seja, a habitação dignamente planejada e verificada, na maioria das vezes, apenas num contexto de desenvolvimento social, econômico e cultural.

Essa participação procurou ser estendida também às organizações não governamentais, embora essa tenha se concretizado de forma acanhada. Esse é um ponto importante, em virtude das necessidades de parcerias como alternativa para um pleno desenvolvimento das políticas públicas, visto que a captação de recursos financeiros sempre foi uma dificuldade para os poderes públicos municipais no Brasil, principalmente em setores onerosos para os cofres públicos, como o habitacional.

Dois dos fatores discriminados acima acabam, de certa forma, sendo uma conseqüência de uma planificação adequada das políticas urbanas municipais. Em termos do barateamento construtivo de habitações, num contexto macro, a participação da população não deixa de ser uma tentativa de otimização de resultados, pois as discussões com as comunidades, conhecedora de suas demandas, pode ser um canal determinante para especificar alvos de atuação e minimizar prejuízos causados por projetos de menos importância.

Em termos do Programa de Autogestão, conforme a experiência no Município de São Paulo, Bonduki (2000, p. 36) confirma seu sucesso na tentativa de diminuição de custos, além da "alta produtividade, [...], diversidade de soluções arquitetônicas e de tipologias, inclusive viabilizando a verticalização, e até mesmo rapidez - quando não se escasseiam os recursos públicos". No programa implementado pela Urbel, como se pôde perceber, houve essa diminuição de custos (18%, em média).

Com relação à adequação de projetos ao contexto ambiental, ficou comprovado que houve uma atuação planejada para determinadas regiões em que se vislumbraram conseqüências para a integridade vital da população em função da degradação ambiental. As ações promovidas em áreas de risco puderam comprovar tal intento, sendo, boa parte dos casos, completada por um processo de reassentamento da população.

Por fim, a tendência descentralizadora foi, na verdade, o fechamento de um ciclo em que se procurou atender a todos os pontos levantados anteriormente. Ainda que haja dificuldades de adaptação a um novo contexto administrativo municipal, a magnitude dos problemas urbanos ocorre também em função do crescimento intenso das metrópoles, e o planejamento urbano deve se ater a tal crescimento, abrindo possibilidades de articulações entre setores voltados para o mesmo fim. Ou seja, para o desenvolvimento urbano em que se busque a integração da cidade.

De maneira conclusiva, a definição de políticas públicas de habitação no Município de Belo Horizonte, a partir das ações da Urbel, evidencia claramente que a gestão de processos como esse pressupõe que necessitam de uma política de forte impacto nas estratégias e ações cotidianas.

Ao conferir maior importância à *inversão de prioridades*, o processo gerencial da Urbel procurou estabelecer metas e resultados, focalizando o atendimento a famílias e, ao adotar uma política urbana de longo prazo nesse sentido, evidenciou uma perspectiva positiva, porém insuficiente para as demandas habitacionais em termos de soluções imediatas.

Assim, o período estudado, longe de se mostrar estagnado na formulação de propostas e nas preocupações de natureza urbana, demonstrou que não é possível consolidar estratégias apontadas para a solução de carências urbanas de habitações de forma imediata e procurou-se encontrar alternativas para minimizar resultados pouco significativos. O desafio que se coloca é o adequado equilíbrio entre o atendimento às carências imediatas de habitação e a consolidação de ações estruturantes de natureza estratégica.

Naturalmente, tal esforço extrapola a simples dimensão gerencial ou organizativa que pode atenuar esta discrepância e envolve a articulação de atores sociais com interesses e demandas distintas e complexas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCHER, François. Metropolização e Transformação dos Centros das Cidades. In: *O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Terceio Nome, 2001.

AZEVEDO, Sérgio. *A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências*. Belo Horizonte: PNUD, 1997.

AZEVEDO, S. e MARES GUIA, V. R. dos. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O Futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

BATISTA, P. C. de S. e PAIVA F. A. de. Casa Melhor - programa municipal para reforma e ampliação de moradias. In: BONDUKI, Nabil Georges (org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Conselho Municipal de Habitação*. Belo Horizonte: PBH, 1999.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Plano municipal de habitação Popular II: PROFATELA - BH com novos horizontes*. Belo Horizonte: [s.e.], 1985.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Programa Residencial de arrendamento - PAR*. Disponível em <<www.pbh.gov.br/habitação/par.html>> Acesso em: 8 nov. 2002.

BORJA, , Jordi. Grandes projetos metropolitanos: mobilidade e centralidade. In: *O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Terceio Nome, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 29. ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL, Haroldo Guimarães. A empresa e a estratégia da terceirização. In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: Vol. 33, n. 2, p 6-11, mar./abr., 1993.

CABANNES, Yves. Mutirão 50: relato de uma experiência pioneira. In: Bonduki, Nabil Georges (org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

- CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. Q. A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). In: GRUPO DE TRABALHO "Cidade, Metropolização e Governança Urbana". 1999, Caxambu. *Anais....* ANPOCS, 1999.
- CARDOSO, A. L. e VALLE, C. L. Habitação e Governança Urbana: avaliação da experiência em 13 cidades brasileiras. In: GRUPO DE TRABALHO "Cidade, Metropolização e Governança Urbana". 1999, Caxambu. *Anais....* ANPOCS, 1999.
- DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In: DEÁK, C. e SCIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 1999.
- DE VILLA, Bonna. Legislação urbanística, programas de habitação de interesse social e política ambiental: a hora da articulação. In: CEPAM. *O Município no Século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.
- FIGUEROA, Oscar. Mercados, regulação e gestão dos serviços urbanos: a metrópole de Santiago do Chile. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finjo que eu finjo ao faça que nós vemos)*. Brasília: IPEA, 1995.
- GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- GONÇALVES, Marcos Flávio R. Análise do marco legal para a privatização de serviços urbanos. In: *Anais do Seminário Municipalização de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. In: *Análise e conjuntura*. Belo Horizonte, v.7, n.2 e 3, mai./dez. 1992.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KOHAN, Gustavo A. Estrutura social e desigualdades socioespaciais: a metrópole de Buenos Aires. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.
- LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MALDONADO, Jesús Leal. Economia, emprego e desigualdade social em Madri. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

MARICATO, E.; ARANTES, O.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINE, George. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*. Brasília: IPEA, 1994.

MATTOS, Carlos A. de. Globalização e metropolização: Santiago, uma história de mudança e continuidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MORAES, Fernanda Borges de. *Gestão metropolitana: uma reflexão sobre sua trajetória e perspectivas a partir da experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 1996, 169 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MOTTA, D. M., MUELLE, C. C. e TORRES, M. O. *A dimensão urbana do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro*. Brasília: IPEA, 1997.

MOURA, Heloísa Soares. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: SOUZA, R. P. e NEHMY, R. Q (orgs.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994.

NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

PIORO, Z. Pesquisas sobre a implantação e a administração urbanas. In: HAUSER, Philip M. *Manual de pesquisa social nas zonas urbanas*. São Paulo: Pioneira, 1973.

PRETECEILLE, Edmond. Divisão social e desigualdades: transformações recentes da metrópole parisiense. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

REZENDE, Fernando. A Descentralização forçada. In: *Anais do Seminário Municipalização de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

RIBEIRO, Frank de Paula. *Cidadania possível ou neoclientelismo urbano?: política e cultura no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000)*. 2001, 145 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana Brasileira? In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SANTOS, Alexandre. Descentralização e municipalização: habitação, saneamento e transporte. In: *Anais do Seminário Municipalização de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

SCHWEIZER, Peter José. Planejamento participativo e a execução associativa na execução de projetos para a promoção do desenvolvimento sustentável das cidades. In: SCHWEIZER, Peter José (org.). *Planejamento participativo na reestruturação urbana*. Rio de Janeiro: Associação Fluminense de Ex-Bolsistas da Alemanha, 2000.

SILVA, J. W. N. e BARBOSA, A. C. Q. Modernização e gestão de recursos humanos no setor público: o caso da Urbel em Belo Horizonte. In: OITAVO ENCONTRO NACIONAL DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 1., 1997, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, ANGRAD, 1997, p. 19-32.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

STORPER, Michael. A industrialização e a questão regional no terceiro mundo. In: VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (orgs.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.

TABB, William K. As cidades mundiais e a problemática urbana: os casos de Nova York e Tóquio. In: VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (orgs.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.

THIOLLENT, M. J. M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo: Polis, 1981.

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. *Habitação e cooperação: Programa Alvorada, sistema informativo geográfico e Planos Globais para assentamentos existentes*. Belo Horizonte, 1995.

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. *PROFAVELA, o morro já tem vez*. Belo Horizonte, 1988.

VALENÇA, M. C. de A. e BARBOSA, A. C. Q. A Terceirização e seus impactos: um estudo em grandes organizações de Minas Gerais. In: *Revista de Administração Contemporânea*. Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 163-85, jan./abr. 2002.

VAZ, L. F. e CERQUEIRA, H. Padrões de habitação popular no Rio de Janeiro. In: SCHWEIZER, Peter José (org.). *Planejamento participativo na reestruturação urbana*. Rio de Janeiro: Associação Fluminense de Ex-Bolsistas da Alemanha, 2000.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEÁK, C. e SCIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

WERNA, Edmundo *et al.* *Pluralismo na habitação*. São Paulo: Annablume, 2001.

ANEXOS E APÊNDICES

ANEXO A

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

CAPÍTULO XIII DA HABITAÇÃO

Art. 204 - Compete ao Poder Público formular e executar política habitacional visando à ampliação da oferta de moradia destinada prioritariamente à população de baixa renda, bem como à melhoria das condições habitacionais.

§ 1º - Para os fins do artigo, o Poder Público atuará:

I - na oferta de habitações de lotes urbanizados, integrados à malha urbana existente;

II - na definição das áreas especiais a que se refere o art. 190, V;

III - na implantação de programas para redução do custo de materiais de construção;

IV - no desenvolvimento de técnicas para barateamento final da construção;

V - no incentivo a cooperativas habitacionais;

VI - na regularização fundiária e na urbanização específica de favelas e loteamentos;

VII - na assessoria à população em matéria de usucapião urbano;

VIII - em conjunto com os municípios da Região Metropolitana, no estabelecimento de estratégia comum de atendimento de demanda regional, bem como na viabilização de formas consorciadas de investimento no setor.

§ 2º - A lei orçamentária anual destinará ao fundo de habitação popular recursos necessários à implantação da política habitacional.

Art. 205 - O Poder Público poderá promover licitação para execução de conjuntos habitacionais ou loteamentos com urbanização simplificada, assegurando:

I - a redução do preço final das unidades;

II - a complementação pelo Poder Público da infra-estrutura não implantada;

III - a destinação exclusiva àqueles que não possuam outro imóvel.

Art. 206 - Na implantação de conjunto habitacional, incentivar-se-á a integração de atividades econômicas que promovam a geração de emprego para a população residente.

Art. 207 - Na desapropriação de área habitacional decorrente de obra pública ou na desocupação de áreas de risco, o Poder Público é obrigado a promover o reassentamento da população desalojada, que será ouvida.

Art. 208 - Na implantação de conjuntos habitacionais com mais de trezentas unidades, é obrigatória a apresentação de relatório de impacto ambiental e econômico-social, e assegurada a sua discussão em audiência pública.

Art. 209 - A política habitacional do Município será executada por órgão ou entidade específicos da administração pública, a que compete a gerência do fundo de habitação popular.

Art. 210 - O Município deverá discriminar e manter cadastro atualizado de habitações em áreas de risco, efetuando trabalho permanente de prevenção e realocação.

ANEXO B**LEI Nº 6.326/23,
DE 18 DE JANEIRO DE 1993****Dá nova regulamentação ao
Fundo Municipal de Habitação
Popular e dá outras providências.**

Art. 1º - O Fundo Municipal de Habitação Popular, criado pela Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955, dará suporte financeiro à política municipal de habitação voltada para o atendimento da população de baixa renda.

Art. 2º - O Fundo Municipal de Habitação Popular será destinado a financiar e implementar programas e projetos habitacionais de interesse social, considerando-se como tais aqueles que atendam:

I - à população em precárias condições de habitação, residente em áreas de risco, favelas e habitações coletivas;

II - à população que tenha renda familiar igual ou inferior a 5 (cinco) salários mínimos.

Art. 3º - Os recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, em consonância com as diretrizes da política municipal de habitação, serão aplicados em:

I - urbanização de vilas e favelas;

II - construção ou recuperação de unidades habitacionais;

III - urbanização de lotes;

IV - aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social;

V - melhoria das condições de moradia de habitações coletivas;

VI - regularização fundiária;

VII - serviços de assistência técnica e jurídica aos mencionados nos incisos do artigo anterior;

VIII - apoio técnico e material aos citados no inciso anterior.

Art. 4º - O Fundo Municipal de Habitação Popular será gerido pelo órgão da administração pública municipal encarregado da formulação e execução da política habitacional do Município.

Art. 5º - As políticas de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular serão formuladas em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação, a quem caberá, dentre outras atribuições definidas em lei:

I - aprovar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular;

II - aprovar a liberação de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular;

III - aprovar normas e valores de remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular;

IV - fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular.

Art. 6º - São receitas dos Fundo Municipal de Habitação Popular:

I - dotações consignadas, anualmente, no orçamento municipal e créditos adicionais que lhe sejam destinados;

II - dotações federais ou estaduais, não-reembolsáveis, a ele especificamente destinadas;

III - financiamentos concedidos ao Município por organismos estaduais, federais, internacionais ou privados para aplicação em programas e projetos, conforme disposto nos artigos 2º e 3º desta Lei;

IV - contribuições e dotações de pessoas físicas ou jurídicas, estrangeiras ou nacionais;

V - recursos provenientes da venda de editais de concorrência para execução de obras a serem realizadas com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular;

VI - recursos provenientes da transferência do direito de construir em áreas públicas destinadas a programas habitacionais;

VII - recursos provenientes do recebimento de prestações e retornos oriundos das aplicações do Fundo Municipal de Habitação Popular em financiamentos de programas habitacionais;

VIII - produto da aplicação de seus recursos financeiros;

IX - outras receitas.

Parágrafo Único - As despesas correntes, necessárias à administração do Fundo Municipal de Habitação Popular, com pessoal, material de consumo e outros, não poderão ser realizadas com recurso do mesmo, devendo estar vinculadas ao orçamento do órgão da administração pública municipal que o gerencia.

Art. 7º - Os recursos financeiros do Fundo Municipal de Habitação Popular serão depositados em conta especial, em estabelecimento oficial de crédito, movimentados sob fiscalização do Conselho Municipal de Habitação.

Art. 8º - O orçamento anual do Fundo Municipal de Habitação Popular observará o plano plurianual e a lei de Diretrizes Orçamentarias, evidenciando as políticas municipais na área de habitação.

Parágrafo Único - O orçamento do Fundo Municipal de Habitação Popular integrará o orçamento do Município, observando-se, em sua elaboração, execução e avaliação, as normas de controle interno deste.

Art. 9º - As despesas do Fundo Municipal de Habitação Popular serão constituídas por:

I - financiamento total ou parcial de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos pelo órgão da administração municipal gestor do Fundo Municipal de Habitação Popular ou por instituições com ele conveniadas;

Art. 10º - Fica o Executivo autorizado a abrir créditos adicionais ao orçamento, até o limite de Cr\$1.000.000.000,00 (um bilhão de cruzeiros), para cobrir despesas pertinentes ao Fundo Municipal de Habitação Popular.

Art. 11º - O Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias, baixará decreto regulamentando esta Lei.

Art. 12º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrato, especialmente a Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955, e o Decreto nº 4.539, de 12 de setembro de 1983.

Belo Horizonte, 18/01/93.

Patrus Ananias de Souza
PREFEITO DE BELO HORIZONTE

ANEXO C**LEI Nº 6.508,
DE 12 DE JANEIRO DE 1994****Cria o Conselho Municipal de
Habitação e dá outras
providências.**

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Habitação - CMH -, órgão da Administração do Município, com caráter deliberativo acerca das políticas, planos e programas para produção de moradia e de curadoria dos recursos a serem aplicados.

Parágrafo único - a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL - é a entidade da Administração Pública responsável pela execução da Política Habitacional do Município, em conformidade com o que dispõe o Art. 209 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Habitação será constituído por 20 (vinte) membros titulares e igual número de suplentes, na seguinte forma:

I - 6 (seis) representantes de entidades populares, sendo:

a) 5 (cinco) de entidades gerais do Movimento Popular Por Moradia;

b) 1 (um) de Central Sindical ou de Sindicato de Trabalhadores;

II - 2 (dois) representantes de entidades vinculadas à produção de moradia, sendo:

a) 1 (um) de entidade empresarial;

b) 1 (um) de entidade de ensino superior;

III - 2 (dois) representantes do Poder Legislativo, indicados pela Câmara Municipal;

IV - 9 (nove) representantes do Poder Executivo, sendo:

a) o Diretor Presidente da Urbel;

b) o Secretário Municipal de Planejamento;

c) 7 (sete) indicados pelo Executivo;

V - 1 (um) membro escolhido pelo Executivo em listas tríplices apresentadas por entidades de profissionais liberais relacionadas com o setor.

Parágrafo 1º - O mandato dos membros do Conselho Municipal de Habitação será de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.

Parágrafo 2º - Os membros do CMH exercerão seus mandatos de forma gratuita, ficando vedada a concessão de qualquer remuneração, vantagem ou benefício de natureza pecuniária.

Art. 3º - Os membros representantes da sociedade civil serão eleitos por seus pares, em Plenária Aberta específica para esse fim, convocada pelo Conselho Municipal de Habitação.

Art. 4º - Nas Plenárias Abertas para eleição de membros poderão votar e indicar candidatos as Associações, Movimentos Populares, Sindicatos, Entidades Patronais e de Profissionais Liberais devidamente cadastradas na URBEL.

Art. 5º - As entidades mencionadas no artigo anterior serão cadastradas por categoria, sendo exigidas, sendo exigidas, no ato de cadastramento:

I - cópia autenticada dos Estatutos;

II - cópia do Cadastro Geral de Contribuinte do Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento, que comprove ser a entidade sediada no Município com inscrição há, no mínimo, 1 (um) ano;

III - assinatura de seu representante legal ou pessoa devidamente habilitada a representá-lo.

Art. 6º - Serão eleitas nas Plenárias Abertas os candidatos indicados pelas Associações, Movimentos, Sindicatos e Entidades mais votados por categoria, sendo observada a ordem decrescente da quantidade de votos para preenchimento do quadro de suplência.

Art. 7º - O CMH será presidido pelo Diretor Presidente da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL.

Art. 8º - O CMH reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente na forma que dispuser seu Regimento Interno.

Parágrafo Único - As reuniões ordinárias do CMH serão convocadas por escrito, com antecedência mínima de três dias.

Art. 10º - Compete ao CMH:

I - analisar, discutir e aprovar:

a) os objetivos, as diretrizes e o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Habitação;

- b) a Política de Captação e Aplicação de Recursos para a produção de moradia;
- c) os Planos, anuais e plurianuais, de Ação e Metas;
- d) os Planos, anuais e plurianuais, de Captação e Aplicação de Recursos;
- e) a liberação de recursos para os programas decorrentes do Plano de Ação e Metas;

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

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

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

VI - elaborar seu regimento interno.

Art. 11º - Além de outras atribuições definidas em lei, compete à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL -, sem prejuízo da iniciativa dos membros do CMH e do executivo:

I - elaborar e submeter ao Conselho Municipal de Habitação:

a) a Política Municipal de Habitação e a Política de Captação e Aplicação de Recursos, contendo objetivos, diretrizes e prioridades das ações municipais para o setor;

b) o Plano de Ações e Metas, anual e plurianual, em consonância com o Plano de Captação e Aplicação de Recursos, contendo, inclusive, as linhas de financiamento à população;

c) o Plano de Captação e Aplicação de Recursos, anual e plurianual, contendo previsão orçamentária e de outras receitas, além de operações interligadas, operações de crédito e condições de retorno, política de subsídios, aplicações financeiras, inclusive com receitas do Fundo Municipal de Habitação Popular;

d) relatórios mensais de atividades e financeiros;

II - gerir os recursos destinados à habitação, inclusive aqueles constantes do Fundo Municipal de Habitação Popular, instituído pela Lei nº 6.326 de 18 de janeiro de 1993;

III - submeter à aprovação do Conselho Municipal de Habitação os seguintes programas para a produção de moradia:

a) aquisição e regularização de imóveis;

b) urbanização e reurbanização de áreas;

c) construção e recuperação de conjuntos habitacionais ou de moradias isoladas;

d) ações emergenciais;

e) contratação de assessoria técnica jurídica e urbanística;

IV - implementar programas decorrentes do Plano de Ação e Metas aprovado, elaborando ou executando os projetos que deles decorrem, da seguinte forma:

- a) diretamente ou através de outro órgão de entidade de Administração Pública;
- b) mediante a celebração de contratos com os Agentes de Execução ou de Agentes de Assessoria Técnica;

V - propor critérios de credenciamento e de remuneração dos Agentes de Execução e dos Agentes de Assessoria Técnica;

VI - realizar a movimentação financeira dos recursos destinados à habitação.

Art. 12º - A URBEL realizará o cadastramento das entidades mencionadas no art. 2º no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da data de publicação desta lei e convocará a Plenária Aberta para a primeira constituição do Conselho Municipal de Habitação no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação desta lei.

Art. 13º - O CMH elaborará seu Regimento Interno no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da data de sua instalação.

Art. 14º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Belo Horizonte, 12 de janeiro de 1994.

Patrus Ananias de Souza
PREFEITO DE BELO HORIZONTE

ANEXO D**DECRETO Nº 7.613,
DE 8 DE JUNHO DE 1993**

**Dispõe sobre a regulamentação da
lei nº 6.326, de 19 de janeiro de
1993.**

Art. 1º - A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL é a entidade pública encarregada da elaboração e execução da Política Habitacional do Município, sendo, desta forma, o órgão responsável pela gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular - FMHP, na forma prevista pelo art. 4º da Lei nº 6.326/93.

Art. 2º - Os recursos financeiros previstos no art. 6º da Lei nº 6.326, de 18/01/93, serão recolhidos em estabelecimento oficial de crédito, em conta especial, sob o título de "Fundo Municipal de Habitação Popular", à conta e ordem da URBEL.

Art. 3º - A movimentação da conta especial caberá ao Presidente da URBEL, mediante cheques nominativos ou ordem bancária, assinados em conjunto com o encarregado da administração financeira do órgão.

Art. 4º - A URBEL manterá sistema de contabilidade próprio imprescindível ao acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo dotando-o da estrutura administrativa necessária e submetendo-o aos princípios que regem as finanças públicas, inclusive aos que disciplinam as licitações e contratações, bem como aqueles estabelecidos pelos órgãos de controle da Administração Municipal.

Parágrafo Único - A metodologia contábil será concebida em coordenação com os órgãos de controle da Administração Municipal.

Art. 5º - As políticas de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular serão definidas através da Proposta Orçamentária Anual do Fundo, detalhando fontes de receitas e despesas, cuja elaboração caberá à URBEL, em consonância com as diretrizes dispostas nos artigos 2º e 3º da Lei nº 6.326/93.

Parágrafo Único - Conforme estabelece o art. 5º da Lei nº 6.326/93, a URBEL encaminhará ao Conselho Municipal de Habitação a proposta de que trata este artigo para sua apreciação e posicionamento em relação à liberação dos recursos necessários.

Art. 6º - Nos termos do inciso IV, do art. 5º, da Lei nº 6.326/93, a URBEL elaborará balanço anual da movimentação dos recursos do Fundo, submetendo-o à apreciação do Conselho Municipal de Habitação.

Art. 7º - As normas relativas à operacionalização de financiamentos à população, operados a partir do Fundo Municipal de Habitação, incluindo a administração dos recursos provenientes do recebimento de prestações, definidos no inciso VII, do art. 6º, da referida Lei, serão estabelecidas em decreto próprio.

Art. 8º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Belo Horizonte, 08 de junho de 1993.

Patrus Ananias de Souza
PREFEITO DE BELO HORIZONTE

Luiz Soares Dulci
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO

Maurício Borges Lemos
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

Fernando Damata Pimentel
SECRETÁRIO MUNICIPAL DA FAZENDA

APÊNDICE A**CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA A URBEL**

Belo Horizonte, ** de ***** de 2002

Ilmo(a). Sr(a).

Prezado(a) Senhor(a),

Estamos realizando, através do desenvolvimento de Dissertação de Mestrado junto ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da UFMG, pesquisa sobre o papel da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL – na formulação e adoção de ações funcionais no campo da gestão urbana. Trata-se de trabalho que reforça a reflexão sobre este assunto, demonstrando sua importância no contexto das políticas urbanas no Brasil.

O Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD), ligado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, é o principal centro de formação e difusão do conhecimento administrativo em Minas Gerais sendo referência nacional. Dotado de infra-estrutura similar aos melhores do país, oferece diversos programas de capacitação e preparação necessários às práticas de gestão, tanto na pós-graduação *stricto* (mestrado e doutorado) e *lato sensu* (especialização geral e programas fechados para empresas).

Com este balizamento institucional e acadêmico, a Secretaria Municipal de Habitação de Belo Horizonte, através de sua Secretária e corpo técnico e gerencial, foi escolhida como parte da amostra para realização de entrevistas semi-estruturadas e coleta de informações documentais.

Neste sentido, temos o prazer de solicitar sua valiosa colaboração, tanto pela concessão de entrevista quanto pela autorização para contato com os profissionais técnicos e gerências deste Órgão.

Desde já agradecemos sua atenção, expressando nossa crença na efetiva aproximação entre a Universidade e a Instituição que V. S^a dirige, o que certamente permitirá a ampliação do conhecimento no campo administrativo.

Informamos que os resultados e informações obtidos serão tratados de forma agregada e com finalidade exclusivamente acadêmica e científica.

Esperando poder contar com sua preciosa atenção e colaboração, desde já agradecemos sua atenção e disponibilidade.

Quaisquer esclarecimentos adicionais os contatos poderão ser feitos através do telefone (31)9616-6609, fax (31)3272-1157 ou e-mail: hqcoelho@face.ufmg.br, com Henrique.

Cordialmente,

Prof. Dr. Allan Claudius Queiroz Barbosa
Professor da UFMG – Orientador da Dissertação

Henrique de Queiroz Coelho
Mestrando



APÊNDICE B

ENTREVISTA 1 - ASPECTOS GERENCIAIS DA URBEL (1993/2000)

A - Dados do Entrevistado

1. Nome completo
2. Cargo ocupado e principais atribuições
3. Data de entrada na Urbel
4. Formação acadêmica
5. Expectativas na entrada

B – Aspectos Gerais

1. Quais as principais instituições e atores na formulação de políticas habitacionais em Belo Horizonte?
2. A formulação da política urbana em BH através da Urbel foi calcada em algum princípio norteador nacional a partir de 1993 ? Justifique sua resposta à luz das possíveis orientações partidárias e/ou políticas.
3. Descreva a política urbana de habitação de Belo Horizonte para o período 1993-2000. Caso não tenha estado presente em todo período, descreva a partir de sua entrada no processo. Comente história, principais situações vivenciadas, atores envolvidos e seus papéis e prioridades.
4. Como se deu a articulação da política urbana de BH com:
 - as instâncias estadual, federal e internacional com seus diferentes órgãos e instituições;
 - entre os diversos órgãos da Prefeitura (Planejamento, Fazenda, Finanças, etc.);
 - a comunidade em geral nas suas demandas e interesses diversos.
5. Liste e Comente (dentro da política urbana de BH. Justifique sua resposta):
 - Pontos que deram certo;
 - Pontos que deram errado;
 - O que poderia ter sido feito;
 - O que não deveria ter sido feito.

B – Aspectos Específicos

6. Quais os projetos executados dentro da política urbana de BH no período 1993-2000? Comente sobre cada um deles (linhas gerais) e identifique os principais. Justifique sua resposta.
7. Os projetos foram completados ? Detalhe sua resposta.
8. Como foram medidos os resultados destes projetos ? Diferencie resultados sociais de resultados gerenciais (cumprimento de objetivos, prazos, recursos utilizados, etc).
9. A estrutura da Urbel (pessoal técnico, recursos, apoio, relações interpessoais e políticas) estava preparada para a realização destes projetos ? Justifique.
10. O que você acha que deu certo e o que deu errado nos projetos desenvolvidos ? Justifique considerando cada um dos projetos listados. Liste dificuldades encontradas ao longo da implantação dos projetos.
11. Os projetos desenvolvidos estavam em consonância com a política urbana pensada para BH ? Justifique sua resposta.
12. Comentários gerais.

APÊNDICE C

ENTREVISTA 2 - A URBEL NO CONTEXTO POLÍTICO E DE POLÍTICAS HABITACIONAIS ANTERIORES A 1993 E A REFORMA ADMINISTRATIVA

1. Qual a origem organizacional da Urbel?
2. Quais eram as características organizacionais da Urbel durante o período anterior a 1993?
3. A Urbel, durante este período, foi a principal formuladora de políticas habitacionais e Belo Horizonte?
4. Como era a relação da URBEL com organizações similares no Estado e na Federação? Quais eram essas organizações?
5. Houve projetos na área da habitação de maior representatividade durante esse período?
6. Descreva a Reforma Administrativa de 2000.
7. Comentários Gerais.