

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Arquitetura
Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU)

Ana Carolina Maria Soraggi

**Relações intergovernamentais na política de urbanização de vilas e favelas:
Uma análise do PAC-UAP em Belo Horizonte**

Belo Horizonte
2023

Ana Carolina Maria Soraggi

**Relações intergovernamentais na política de urbanização de vilas e favelas:
Uma análise do PAC-UAP em Belo Horizonte**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFMG) como requisito para a obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Profa. Jupira Gomes de Mendonça

Belo Horizonte
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

S713r

Soraggi, Ana Carolina Maria.

Relações intergovernamentais na política de urbanização de vilas e favelas [manuscrito] : uma análise do PAC-UAP em Belo Horizonte / Ana Carolina Maria Soraggi. - 2023.

232 f. : il.

Orientadora: Jupira Gomes de Mendonça.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Planejamento urbano - Teses. 2. Política habitacional - Teses. 3. Habitação popular - Teses. 4. Belo Horizonte (MG) - Teses. I. Mendonça, Jupira Gomes de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 728.1



FOLHA DE APROVAÇÃO

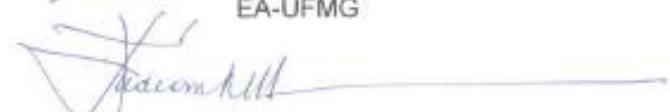
**Relações intergovernamentais na política de urbanização de vilas e favelas:
uma análise do PAC-UAP em Belo Horizonte**

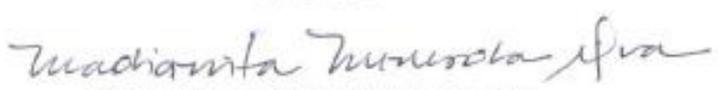
ANA CAROLINA MARIA SORAGGI

Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do Grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 21 de agosto de 2023, pela Comissão constituída pelos membros:


Prof. Dra. Jupira Gomes de Mendonça - Orientadora
EA-UFMG


Prof. Dra. Rita de Cássia Lucena Velloso
EA-UFMG


Prof. Dra. Madianita Nunes da Silva
PPII-UFPR

Documento assinado digitalmente



ADAUTO LÚCIO CARDOSO

Data: 23/08/2023 09:39:30-0100

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso
IPPUR-UFRJ-por videoconferência


Dra. Maria Fernandes Caldas [Consultora]
Lincoln Institute of Land Policy

Belo Horizonte, 21 de agosto de 2023.

Ao Carlos, meu pai, à Graciola, minha mãe, à Teia, minha madrinha, e ao Victor, por acreditarem nos meus sonhos a ponto de sonhá-los junto comigo.

AGRADECIMENTO

“Se não houver grandes causas, a vida não tem sentido”.

Pedro Casaldáliga

No primeiro dia de aula do curso de Arquitetura e Urbanismo, em 2001, uma professora querida disse que *“arquitetura é aquilo que a gente faz para quem muitas vezes não sabe o que arquitetura quer dizer”*. Desde então, tenho a certeza de que a razão da minha arquitetura são aquelas pessoas que constroem suas casas e suas cidades com as próprias mãos, sem projetos, sem leis e sem planos diretores.

Num país que viveu, nos últimos anos, páginas miseravelmente infelizes de sua história, escrever esta Tese, entre 2019 e 2023, foi o meu ato de teimosia. No isolamento que marcou boa parte do meu tempo de pesquisa e de escrita, fiz deste texto o meu protesto, quase solitário, contra a desarticulação das políticas sociais, contra a negação da ciência e do conhecimento.

As páginas que virão a seguir são, de certa forma, um registro. Do necessário reconhecimento a todes que dedicaram e dedicam suas vidas à luta pelo povo pobre deste país, que se traduz, dentre tantos, na luta pelo direito à moradia e pela democratização da terra, no campo e nas cidades. Da importância de um governo comprometido com o combate à pobreza e suas muitas mazelas. Da importância da Política (com P maiúsculo, como nos ensina Topalov), que deve, dentre outros, se fundamentar na garantia dos direitos sociais e efetivamente promover a construção de cidades justas e inclusivas.

Contudo, antes de falar em teorias, análises e considerações, registro aqui, neste pequeno espaço, o meu “obrigada” a todes que, de alguma forma, fizeram parte da aventura que foi escrever esta Tese, nos últimos 04 anos. Conforme aprendi recentemente, a palavra “obrigada” expressa não somente gratidão, mas, também, o compromisso com o outro. Por isso, nas linhas seguintes vou repeti-la muitas vezes!

Obrigada ao meu pai e à minha mãe, Carlos e Graciola, por estarem sempre ao meu lado, com carinho, paciência e dedicação. Por acreditarem tanto em mim, a ponto de me convencerem a acreditar também.

Obrigada à Teia, por me ensinar que a sabedoria não está nesses conjuntos confusos de letras que formam palavras e livros, mas na nossa capacidade de olhar o outro e de construir afetos.

Obrigada ao Victor, meu companheiro de sonhos e de todos os dias, por me apoiar, com tanto amor e cuidado, nessa aventura chamada doutorado... E por revisar incontáveis vezes esse texto, com o melhor sorriso possível!

Obrigada à nossa família, em especial aos meus tios Renato, Edi e Lúcia, e aos nossos amigos, especialmente às minhas companheiras de vida e de arquitetura Cris, Fernanda e Bruna. Agradeço àqueles que compreenderam as minhas ausências e celebraram comigo as muitas alegrias e conquistas que fizeram parte desta caminhada.

Obrigada à Bê, à Poli, ao Léo e ao Eustáquio, meus companheiros tão queridos de luta e de ternura, que dividem comigo, no dia a dia, a certeza de que podemos fazer deste mundo um lugar mais justo e mais bonito.

Obrigada à Rouse e aos queridos amigos do Pró-Città – Marco, Jane e Lena – e da PBH – em especial, Tiago, Zé Júlio, Cris, Fabi, Gisella, Juliana, Renata e Yuri –, que tantas vezes me apoiaram ao longo do desenvolvimento deste trabalho e tantas outras dividiram comigo as tristezas e as alegrias de pensar as nossas cidades.

Obrigada ao Clovis e à equipe da Coord. Administrativa e Imobiliária da SIC pelo carinho e pelo apoio na reta final deste trabalho. Um agradecimento especial à Geisi, cujas palavras tantas vezes me trouxeram alento para seguir escrevendo.

Obrigada à Thêmis A. Aragão, minha amiga, pesquisadora fantástica e generosa! Foi ela quem me deu de presente a pesquisa que, pouco depois, viria a ser o projeto desta Tese e quem acreditou neste trabalho muito antes de mim.

Obrigada à Professora Junia Ferrari, que abriu as portas da sua sala de aula para mim, me permitindo estar neste lugar de compartilhar saberes que eu tanto amo.

Obrigada ao Professor Hamilton M. Ferreira pela gentileza e disponibilidade de compartilhar, mais uma vez, seu tempo e suas experiências.

Obrigada às Arquitetas e Urbanistas Mônica Bedê, Junia Naves e Maria Cristina F. Magalhães, pelas vivências compartilhadas.

Obrigada aos pesquisadores e colegas do INCT Observatório das Metrôpoles – especialmente à Sophia Guarnieri, que, mesmo à distância, foi uma parceira tão generosa no desenvolvimento da pesquisa que fundamenta esta Tese.

Obrigada ao Professor Carlos Alberto Rocha por sua presença na banca de qualificação. Agradeço pela análise cuidadosa dos meus primeiros escritos sobre o federalismo brasileiro e sobre as relações intergovernamentais.

Obrigada às Professoras Rita Velloso e Madianita Silva pela presença nas bancas de qualificação e final. Agradeço especialmente pela gentileza e pela dedicação com que se dispuseram a analisar a versão inicial deste trabalho e, assim, contribuir de maneira decisiva para o caminho que percorri nos últimos 18 meses.

Obrigada ao Professor Adauto L. Cardoso, que há alguns anos acreditou na pesquisadora que eu poderia ser e me convidou para participar da minha primeira pesquisa do Observatório das Metrôpoles. Sua presença na banca final é um presente muito especial para mim!

Obrigada à Arquiteta e Urbanista Maria Caldas, cujas contribuições foram tão importantes para o desenvolvimento desta Tese. Agradeço pela sua presença na banca final, o que certamente me garantiu certa dose de ansiedade e, claro, muita alegria.

Obrigada à Profa. Jupira G. de Mendonça, minha orientadora querida! O que seria de mim sem a nossa parceria, sem a sua condução generosa e sem os parágrafos que me ajudou a escrever? Obrigada pela confiança, pela gentileza e pelo carinho. Obrigada por abrir uma exceção e aceitar só mais uma orientanda de doutorado!

Por fim, obrigada Àquele que me deu a vida, esta aventura maior de todas, que me fez teimosa e inquieta, e que não me permite acostumar às misérias e às injustiças desse mundo.

"O Brasil precisa ser dirigido por quem já passou fome".

(Carolina Maria de Jesus - Quarto de Despejo: Diário de uma favelada)

RESUMO

A presente Tese insere-se no Programa de Pesquisa do INCT Observatório das Metrôpoles / Projeto Habitação e Direito à Cidade e tem como referências iniciais os resultados das pesquisas *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte* e *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*. Buscou-se por meio deste trabalho identificar, caracterizar e avaliar as relações intergovernamentais que se estabeleceram na execução de projetos de urbanização de vilas e favelas contratados junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no município de Belo Horizonte, entre 2007 e 2016, com o objetivo de analisar como essas relações contribuíram para a consolidação de ações no nível local ou se, ao contrário, tiveram impactos negativos. A análise proposta contribui para a discussão sobre a execução das políticas habitacionais no período denominado *ensaio social desenvolvimentista*. Contribui também para se compreender como a execução dessas políticas materializou-se em formas de produção e legado para a cidade. Espera-se que as discussões apresentadas nesta Tese possam suscitar reflexões sobre as mais recentes transformações nas políticas urbanas e habitacionais brasileiras, a desejável melhoria destas políticas – especialmente no que se refere à urbanização de vilas e favelas – e a necessária integração entre as diferentes esferas de governo na sua execução.

Palavras chave:

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); relações intergovernamentais; política habitacional; urbanização de vilas e favelas; Belo Horizonte.

ABSTRACT

This thesis is part of Metropolis's Observatory / Housing and Right to the City research program. It had as initial references the results of two research projects: *The Growth Acceleration Program/Slum Urbanization in Belo Horizonte evaluation* and *Right to the city: institutional capacity and normative apparatus for implementation of slum urbanization policies, programs and projects - Belo Horizonte's recent cycle evaluation*. This work aimed to identify, characterize, and evaluate the intergovernmental relations established in the execution of slum urbanization projects, which was contracted under the Growth Acceleration Program in Belo Horizonte, from 2007 to 2016. The main goal is to analyze how those relations had contributed to consolidate actions at local level or which kind of impact it had. The proposed analysis contributes to the discussion about housing policies implementation in the period called *social developmental essay*. It also contributes to understanding how those policies implementation has been materialized in forms of production and legacy for the city. I hope the discussions presented in this thesis can instigate reflections about the most recent transformations in Brazilian urban and housing policies, the desirable improvement of these policies – especially in regard of slum urbanization – and the necessary integration between the different spheres of government in their implementation.

Key words:

Growth Acceleration Program (GAP); intergovernmental relation; housing policy; slum urbanization; Belo Horizonte.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: empenho e liquidação entre 2000 e 2016.....	83
Figura 2 – Gráfico de investimentos na PMH-BH entre 1997 e 2009.....	143
Figura 3 – Intervenção do PAC-UAP no Aglomerado Santa Lúcia.....	184
Figura 4 – Intervenção do PAC-UAP no Aglomerado Santa Lúcia.....	184
Figura 5 – Intervenção do PAC-UAP na Vila Cabana Pai Tomás.....	185
Figura 6 – Intervenção do PAC-UAP na Vila Cabana Pai Tomás.....	185

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Síntese das transformações na estrutura federativa brasileira identificadas nas constituições federais.....	42
Tabela 1 – Recursos Financeiros Municipais destinados à Urbel (1992-1996)..	111
Tabela 2 – Receita orçamentária, despesas liquidadas com habitação e representação percentual.....	144
Quadro 2 – Áreas de atuação do PAC.....	154
Quadro 3 – Caracterização dos Assentamentos com Intervenção do PAC-UAP em Belo Horizonte.....	171
Quadro 4 – Caracterização dos Contratos do PAC-UAP em Belo Horizonte.....	175

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Aeis – Áreas Especiais de Interesse Social

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BH – Belo Horizonte

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CE 1989 – Constituição Estadual de 1989

CF 1988 – Constituição Federal de 1988

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CGPAC – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento

CHISBEL – Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte

CMBH – Câmara Municipal de Belo Horizonte

CMP – Central dos Movimentos Populares

CMH – Conselho Municipal de Habitação

COHAB – Companhia de Habitação

Conam – Confederação Nacional das Associações de Moradores

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

Ferrobela – Ferro de Belo Horizonte S/A

FTF – Federação dos Trabalhadores Favelados

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GEPAC – Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

HBB – Programa Habitar Brasil-BID

HIS – Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadoria

ISS – Imposto sobre Serviços

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

LAI – Lei de Acesso à Informação

LPOUS – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo

MCidades – Ministério das Cidades

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MLB – Movimento de Luta nos Bairros Vila e Favelas (MLB)

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

OGU – Orçamento Geral da União

OP – Orçamento Participativo

OPH – Orçamento Participativo da Habitação

PAB – Programa de Atenção Básica

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat

Pear – Programa Estrutural de Áreas de Risco

PIB – Produto Interno Bruto

Plambel – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMH – Política Municipal de Habitação

PMI – Projeto Multisetorial Integrado

PNH – Política Nacional de Habitação

Prezeis – Plano de Regularização das Zeis

Prodecom – Programa de Desenvolvimento da Comunidade

Profavela – Programa Municipal de Regularização de Favelas

Proas – Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEPAC – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento

Setas – Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SIMAHAB – Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação

SMAHAB – Secretaria Municipal Adjunta de Habitação

SMAPU – Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano

SMH – Sistema Municipal de Habitação

Smobi – Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura

SMPU – Secretaria Municipal de Política Urbana

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Sudecap - Superintendência de Desenvolvimento da Capital

Sufis – Subsecretaria de Fiscalização

Suplan – Subsecretaria de Planejamento Urbano

Sureg – Subsecretaria de Regulação Urbana

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UAP – Urbanização de Assentamentos Precários

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

Urbel – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

UTP – União do Trabalhadores da Periferia

Zeis – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	Notas metodológicas.....	19
1.2	Esclarecimentos conceituais: a denominação dos espaços de moradia das famílias de baixa renda	24
1.3	Considerações iniciais.....	26
2	FEDERALISMO BRASILEIRO E POLÍTICA HABITACIONAL	35
2.1	Notas sobre o federalismo brasileiro	41
2.2	A atuação do governo federal na formulação da Política Nacional de Habitação (PNH)	51
2.2.1	<i>A atuação do governo federal entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 2000</i>	56
2.2.2	<i>A atuação do governo federal nos Governos do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2016)</i>	62
2.3	A atuação dos governos municipais na execução das políticas de urbanização de vilas e favelas	84
3	A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE (PMH-BH)	91
3.1	Experiências iniciais em Belo Horizonte (1979-1992)	98
3.2	Estruturação dos princípios e diretrizes da PMH-BH (1993-1996)	108
3.3	Consolidação da PMH-BH (1997-2008)	119
3.4	Inflexão política, resistência social e o PAC-UAP em execução nas vilas e favelas (2009-2016)	130
3.5	Transformações recentes da PMH-BH.....	139
3.6	Algumas considerações sobre a trajetória pioneira da PMH-BH.....	143
4	AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA ANÁLISE DO PAC-UAP EM BELO HORIZONTE	146

4.1	O PAC-UAP: as características gerais do Programa e as diretrizes do governo federal para a contratação e a execução de projetos	151
4.2	O PAC-UAP em Belo Horizonte: os resultados do Programa na escala local	166
4.3	As relações intergovernamentais na execução dos projetos do PAC-UAP em Belo Horizonte	177
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	196
6	REFERÊNCIAS.....	205
	APÊNDICE A - ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE.....	225
	APÊNDICE B - VILAS E FAVELAS COM INVESTIMENTOS DO PAC-UAP EM BELO HORIZONTE.....	226
	APÊNDICE C - SÍNTESE DAS PRINCIPAIS NORMAS E ORIENTAÇÕES PARA O PAC-UAP (2007-2016)	227

1 INTRODUÇÃO

1.1 Notas metodológicas

A presente Tese insere-se no Programa de Pesquisa do INCT Observatório das Metrôpoles / Projeto Habitação e Direito à Cidade e tem como referências iniciais os resultados das pesquisas *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte*¹ e *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*². Ambas têm como estudo de caso os projetos contratados junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em sua modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP), no município de Belo Horizonte.

Busca-se, por meio deste trabalho, identificar, caracterizar e avaliar as relações intergovernamentais que se estabeleceram na execução dos projetos de urbanização de vilas e favelas contratados junto ao PAC-UAP no município de Belo Horizonte, entre

¹ A pesquisa foi realizada em 2018, sob coordenação da pesquisadora Thêmis Amorim Aragão, do INCT Observatório das Metrôpoles. A sistematização dos dados e informações levantados durante a pesquisa subsidiou a análise dos projetos de urbanização de vilas e favelas contratados junto ao PAC-UAP em Belo Horizonte, cujos apontamentos serão apresentados no Capítulo 4 deste documento. Sobre os resultados da pesquisa ver: Aragão e Santos (2018).

² A pesquisa foi realizada entre abril de 2020 e março de 2021 e contou com a participação das pesquisadoras do LabUrb/EA-UFGM e do INCT Observatório das Metrôpoles: Jupira G. de Mendonça (coordenadora do Núcleo Belo Horizonte), Ana Carolina M. Soraggi (coordenadora da pesquisa pelo Núcleo Belo Horizonte), Sophia Guarnieri (Bolsista de Iniciação Científica) e, nos momentos iniciais, Carolina P. G. da Motta (pesquisadora da Fundação João Pinheiro). Os resultados da pesquisa subsidiaram as discussões que serão apresentadas nos Capítulos 3 e 4 e encontram-se publicados: (1) no relatório disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_BeloHorizonte_UFGM.pdf. Acesso em: 02 out. 2021; (2) no capítulo *A trajetória pioneira da política de urbanização de favelas em Belo Horizonte* (SORAGGI; MENDONÇA, 2022). O trabalho integra a pesquisa nacional intitulada *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente*, que foi desenvolvida pelos pesquisadores do INCT Observatório das Metrôpoles dos núcleos Campina Grande/PB, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Pelotas/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e Santo André/SP, além de Belo Horizonte/MG, sob coordenação nacional da Profa. Madianita Nunes da Silva, do Prof. Aduino Lúcio Cardoso e da Profa. Rosana Denaldi.

2007 e 2016 – período que corresponde ao momento de execução do Programa, entre o início do segundo Governo Lula (2007-2010) e o final do Governo Dilma (2011-2016). Tem-se por objetivo analisar como essas relações contribuíram para a consolidação de ações no nível local ou se, ao contrário, tiveram impactos negativos.

Algumas questões – elencadas quando da elaboração do Projeto de Pesquisa de Tese, a partir da literatura e dos dados inicialmente trabalhados – orientaram a discussão ora proposta:

- De que maneira o PAC, na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP), contribuiu, ou não, para a consolidação da política municipal de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte?
- De que maneira a experiência pregressa do município de Belo Horizonte contribuiu para os resultados obtidos na execução de projetos contratados junto ao PAC-UAP?
- O que o PAC-UAP significou na operacionalização da política municipal de urbanização de assentamentos precários em Belo Horizonte?

A discussão proposta nesta Tese foi desenvolvida a partir de duas hipóteses. Por um lado, considera-se que a relação de dependência financeira estabelecida entre os municípios e a União interfere historicamente na viabilidade e na abrangência da execução de políticas de urbanização de vilas e favelas, dentre outras políticas municipais, condicionando o ente local a acatar regras de transferência de recursos que acabam por interferir na dinâmica e na metodologia da política e dos programas locais. Por outro lado, considera-se que em municípios como Belo Horizonte, onde se constata a existência de uma experiência prévia na execução da política habitacional – notadamente das políticas de urbanização de vilas e favelas –, bem como de uma estrutura normativa e institucional para a gestão dessa política, a experiência local pode ser potencializada pelos programas federais³.

³ Estas hipóteses foram corroboradas pelos resultados da pesquisa nacional *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente*, que foi desenvolvida pelos pesquisadores dos

No curso do desenvolvimento deste trabalho foram realizadas as seguintes atividades⁴:

- Revisão bibliográfica, que contribuiu para fundamentar as análises realizadas e, conseqüentemente, a redação do Capítulo 2 e de parte dos Capítulos 3 e 4, contemplando os seguintes assuntos: (1) federalismo brasileiro e relações intergovernamentais, com foco no período pós-Constituição Federal de 1988 (CF 1988); (2) formulação e execução da política habitacional na esfera do governo federal, ao longo do recente período democrático – com foco nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016, quando ocorreu o lançamento e a execução do PAC (2007-2016); (3) capacidade institucional dos entes locais para a formulação e a execução de políticas urbanas e habitacionais; (4) trajetória da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH), notadamente da política de urbanização de vilas e favelas; e (5) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com foco na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP).
- Sistematização e análise dos dados da pesquisa *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte*;
- Desenvolvimento da pesquisa *Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*;
- Levantamento de informações sobre o PAC, especialmente em sua modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*;

núcleos Belo Horizonte/MG (ver nota nº 02), Campina Grande/PB, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Pelotas/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e Santo André/SP do Observatório das Metrôpoles. Sobre os resultados da referida pesquisa, ver: Silva, Cardoso e Denaldi (org.), 2022.

⁴ Infelizmente, em função da pandemia do Covid-19 e das conseqüentes medidas restritivas impostas à circulação de pessoas e ao convívio social durante os anos de 2020 e 2021, e parte do ano de 2022, não foi possível realizar atividades de campo. Os dados e as informações levantados e sistematizados no contexto deste trabalho serão, ao final, cedidos ao Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (LabUrb - EA/UFMG) e poderão subsidiar outras pesquisas desenvolvidas pelo Núcleo RMBH do INCT Observatório das Metrôpoles.

- Realização de um conjunto de entrevistas com pessoas que estiveram diretamente envolvidas na formulação da PMH-BH, na execução de projetos do PAC-UAP⁵ no município de Belo Horizonte e na gestão federal do PAC;
- Sistematização e análise da legislação federal referente ao PAC-UAP, bem como dos normativos do Programa;
- Análise da interface entre as diretrizes do PAC-UAP e aquelas que orientam a PMH-BH.

Importa esclarecer que no contexto desta Tese, serão objeto de análise os aspectos institucionais e normativos, bem como as relações estabelecidas pelos entes federados, que caracterizam a formulação e a execução da política habitacional, especialmente da política de urbanização de vilas e favelas. A atuação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia não será objeto de análise do presente trabalho. No entanto, é imprescindível reconhecer que a formulação e a execução da política habitacional – nas instâncias federal, estadual e municipal – são consequência direta da atuação contínua e constante desses movimentos⁶.

Vale pontuar também que, em Belo Horizonte, a contratação de projetos junto ao PAC-UAP não contou com a participação do governo estadual. Além disso, ao longo das últimas décadas, o Governo de Minas Gerais concentrou sua atuação, no âmbito da política habitacional, nos municípios do interior do estado – prioritariamente em ações de produção habitacional e de elaboração de planos setoriais locais. Por essas

⁵ Entrevista 1 (junho/2020): Arquiteto e Urbanista, técnico da Caixa Econômica Federal; Entrevista 2 (julho/2020): Arquiteta e Urbanista, ex-Diretora de Infraestrutura Social e Urbana da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAAC), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Entrevista 3 (setembro/2020): Arquiteta e Urbanista, que atua na elaboração de planos e projetos de intervenção em assentamentos precários e participou da formulação do Sistema Municipal de Habitação de Belo Horizonte, nos anos 1990; Entrevista 4 (novembro/2020): Arquiteta e Urbanista, que foi servidora pública da Urbel, entre 1988 e 2022, e respondia, no período mais recente, pela Coordenação de Captação de Recursos do órgão; Entrevista 5 (novembro/2020): Arquiteta e Urbanista, que é servidora pública da Urbel desde 1986 e responde, atualmente, pela Diretoria de Planejamento e Gestão do órgão. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas.

⁶ Sobre a atuação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia, ver: Bonduki (2008); Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012); Soraggi e Aragão (2016); Soraggi, Aragão e Correia (2019); Maia (2020).

razões, neste trabalho, a análise dos aspectos institucionais e normativos e das relações intergovernamentais na execução da política de urbanização de vilas e favelas terá como foco a atuação dos governos federal e municipal⁷.

Por fim, cabe salientar que a maneira como as políticas de urbanização de vilas e favelas se inserem nas diretrizes das políticas urbanas e habitacionais pode variar, tanto no âmbito federal – em função da própria estrutura governamental, por exemplo – quanto no contexto local. Tal questão permeia a discussão que será apresentada ao longo deste trabalho, mas não é em si objeto a ser analisado. Sendo assim, considerando o caso de Belo Horizonte, objeto de análise desta Tese, optou-se por adotar o entendimento de que as políticas de urbanização de vilas e favelas fazem parte de um conjunto de políticas que integram a política habitacional. Além disso, entende-se que no atual cenário jurídico e normativo brasileiro, as diretrizes da política urbana devem orientar a formulação das políticas habitacionais – muito embora, na prática, a execução da política habitacional tenha se distanciado dos princípios que fundamentam a política urbana. Diante do exposto, para o desenvolvimento da análise dos projetos de urbanização de vilas e favelas contratados junto ao PAC-UAP em Belo Horizonte, sempre que pertinente, serão levados em conta os princípios e as diretrizes das políticas urbanas e habitacionais instituídas.

⁷ É importante lembrar que, na história da PMH-BH, a atuação do Governo de Minas Gerais foi fundamental para a estruturação das primeiras ações de consolidação de vila e favelas coordenadas pelo poder público em Belo Horizonte, por meio do Programa de Desenvolvimento da Comunidade (Prodecom), criado em 1979, conforme veremos no Capítulo 3. Contudo, nas décadas recentes a atuação do governo estadual se concentrou nos municípios do interior e, prioritariamente, em ações de produção habitacional, por meio da atuação da Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB-MG), e, principalmente entre 2003 e 2010, de apoio aos municípios mineiros para a elaboração de planos de regularização fundiária e de habitação de interesse social – sendo estes contratados com recursos captados junto ao governo federal, mediante contrapartida de recursos estaduais. A partir de 2009, após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pelo governo federal, foram ampliadas as ações de produção habitacional com intermediação do governo estadual. Sobre a política estadual de habitação em Minas Gerais, ver: Minas Gerais (1979, 1992, 2009); Drumond (2014). Sobre as relações intergovernamentais estabelecidas entre o Governo de Minas Gerais e o governo federal no âmbito da política habitacional, ver: Dutra (2018).

1.2 Esclarecimentos conceituais: a denominação dos espaços de moradia das famílias de baixa renda

A literatura, os instrumentos legais e normativos e os programas que tratam das políticas públicas voltadas para as áreas ocupadas como lugar de moradia por famílias de baixa renda adotam diversas denominações para estes espaços. Em algumas situações essas denominações variam em função das características de ocupação do território. Em outras, correspondem às transformações ocorridas ao longo do tempo na concepção e na abrangência das políticas públicas de habitação.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utiliza o termo *aglomerado subnormal*:

Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões [sic], grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

De acordo com dados do IBGE, em 2019, o Brasil contava com 13.151 aglomerados subnormais, totalizando 5.127.747 domicílios ocupados – o que correspondia a 7,8% do total de domicílios ocupados no país⁸. Neste universo estão compreendidas as vilas e favelas, cujas políticas de urbanização são objeto de análise deste trabalho.

O termo *assentamentos precários* é encontrado nos programas que integraram a Política Nacional de Habitação (PNH) entre 2003 e 2016. Contempla vilas e favelas, cortiços, conjuntos habitacionais, parcelamentos clandestinos e/ou irregulares, ocupações urbanas organizadas, dentre outras áreas ocupadas por famílias de baixa

⁸ O mapeamento preliminar dos Aglomerados Subnormais realizado como preparação para o Censo 2020 foi divulgado pelo IBGE com o intuito de fornecer informações para o enfrentamento da pandemia do Covid-19. O material incorpora atualizações até dezembro/2019. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2021.

renda e caracterizadas, em linhas gerais, pela precariedade da infraestrutura urbanística e/ou do conjunto de moradias, bem como, em diversas situações, pela irregularidade fundiária do território⁹.

O termo *assentamentos de interesse social* é encontrado no normativo da PMH-BH. Refere-se à totalidade das áreas ocupadas predominantemente por famílias de baixa renda situadas no município, independentemente das condições da infraestrutura urbanística e das moradias, bem como da situação fundiária do local. Nos termos da Resolução nº LII/2018 do Conselho Municipal de Habitação (CMH), que dispõe sobre as diretrizes atuais da PMH, os assentamentos de interesse social se dividem em 07 tipologias: (1) vilas/favelas; (2) loteamentos implantados pelo poder público; (3) conjuntos habitacionais implantados pelo poder público; (4) loteamentos privados irregulares; (5) ocupações organizadas; (6) cortiços e (7) povos e comunidades tradicionais.

Embora, como visto, os termos *assentamentos precários e assentamentos de interesse social* sejam mais abrangentes, neste trabalho, especial atenção será dada às vilas e favelas. Isto porquê dos 19 contratos firmados pelo município de Belo Horizonte junto ao PAC-UAP, 17 referem-se a projetos ou obras de urbanização de vilas e favelas. Além disso, como veremos adiante, o município de Belo Horizonte desenvolveu, a partir do final dos anos 1970 e do início dos anos 1980, uma política pioneira de intervenção em vilas e favelas – cuja caracterização e análise fundamentam parte das discussões apresentadas nesta Tese.

De acordo com a Resolução nº LII/2018 do CMH, o termo *vilas/favelas* corresponde aos “*assentamentos formados por processos de ocupação espontânea em áreas de propriedade de terceiros*” (Art. 1º, Inciso VIII, Alínea a). Quando as primeiras ações de regularização urbanística e fundiária de favelas foram realizadas no município na década de 1980, estes territórios passaram a ser formalmente

⁹ Definição estabelecida pela autora a partir do estudo das diretrizes da PNH e dos programas que a integram. Ver, dentre outros: Ministério das Cidades (2004).

denominados para fins de endereçamento postal e, assim, receberam nomes que começavam com o termo *vila*. Para alguns representantes dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia e também para alguns moradores, o termo *vila* está associado a áreas, regularizadas e urbanizadas ou não, reconhecidas pelo poder público e pela cidade¹⁰ e, portanto, desvinculadas de uma imagem pejorativa pré-concebida¹¹. No entanto, esta concepção passa apenas pelo senso comum. O que se sabe é que no decorrer do tempo, os instrumentos legais e normativos que tratam das políticas urbanas e habitacionais do município passaram a incorporar o termo *vilas e favelas*, em detrimento do termo *favela* isolado.

1.3 Considerações iniciais

O período de execução do PAC (2007 a 2016) corresponde àquele de maior investimento em infraestrutura social e urbana no país (CALDAS, 2018; CARDOSO; DENALDI, 2018). Lançado no início do segundo Governo Lula (2007-2010), o Programa foi instituído por meio do Decreto Federal nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, sendo dividido em três eixos: (1) Infraestrutura Logística; (2) Infraestrutura Energética e (3) Infraestrutura Social e Urbana – no qual estava inserida a modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP).

Cardoso e Denaldi (2018, p. 24) definem o PAC como “*um pacote de medidas econômicas centradas, principalmente, em investimentos públicos na realização de obras de infraestrutura*”. Segundo os autores, na sua primeira etapa, entre 2007 e 2010,

¹⁰ Em diferentes oportunidades de convívio pessoal e profissional com os moradores e lideranças de favelas e ocupações urbanas de Belo Horizonte e de outros municípios, compreendi que, no entendimento desses moradores e dessas lideranças, por vezes o reconhecimento público se traduz em ações pontuais e cotidianas – tais como a numeração provisória ou definitiva das casas, a instalação de equipamentos básicos e a classificação como zonas ou áreas de interesse social na legislação, dentre outras – que parecem indicar o momento em que o risco do despejo é reduzido e que se inicia o caminho para iniciar o processo de urbanização e regularização do local.

¹¹ A partir dos anos 1930, em face de uma concepção de modernização como condição para conter a desordem urbana e para promover o desenvolvimento da cidade, as favelas foram associadas à imagem da periculosidade, como locais de possíveis focos de epidemia e criminalidade (GUIMARÃES, 1992, p. 4).

foram investidos R\$619 bilhões, sendo R\$29,6 bilhões destinados à modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*, distribuídos entre 1.072 municípios brasileiros (2018, p. 25). O Programa não foi oficialmente extinto¹². No entanto, na esteira da inflexão ultraliberal¹³ em curso no Brasil desde 2016 – caracterizado, dentre outros, pela desarticulação das políticas sociais –, até o final de 2022, os recursos executados correspondiam somente àqueles contratados previamente, até 2016.

Conforme dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (MCidades) em 2017 e sistematizados no âmbito do Programa de Pesquisa da Rede Observatório das Metrôpoles/Projeto Habitação e Direito à Cidade¹⁴, durante a primeira fase do PAC (2007-2010), os recursos captados se concentraram principalmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, seguidos por Pernambuco, Ceará, Pará, Bahia, Distrito Federal e Minas Gerais¹⁵.

¹² O Decreto Federal nº 9.784/2019 revogou diversos outros decretos que dispunham sobre a criação e a regulamentação de órgãos colegiados e instâncias de discussão coletiva, tendo revogado também do parágrafo único do Art. 1º ao Art. 6º do Decreto Federal nº 6.025/2007. Ou seja, somente o *caput* do Art. 1º foi mantido. Em abril de 2023, o Presidente Lula (2023-2026) anunciou o lançamento do “novo PAC”, estruturado em 06 eixos de investimentos: (1) transportes; (2) infraestrutura urbana, contemplando, dentre outros a urbanização de assentamentos precários e o Programa Minha Casa Minha Vida; (3) equipamentos sociais; (4) água para todos; (5) comunicação; e (6) energia.

¹³ De acordo com Ribeiro (2020, p. 4), *“o arranjo político constituído, a partir da queda de Dilma Rousseff, teve como parte de suas motivações promover um conjunto de ajustes políticos e institucionais, através da promoção de brutais mudanças nos marcos legais e constitucionais. Mudanças capazes de consolidar e avançar no processo de destruição das bases que sustentavam as iniciativas institucionais de caráter reformista-redistributiva, abrindo caminho para um projeto neoliberal, desembaraçado dos compromissos de regulação e proteção social criados a partir da Constituição de 1988. Por este motivo, a inflexão ultraliberal em curso teria como foco a reforma do Estado brasileiro, retomando com mais força princípios e concepções experimentadas no ciclo neoliberal dos anos dos 1990. Tal mudança terá como contrapartida, no plano da cidade, um ajuste urbano na direção de políticas urbanas pró-mercado”*. Para o autor, o termo ultraliberal traduz *“a dinâmica de ruptura que vem marcando o avanço das políticas neoliberais promovidas desde 2016”* (RIBEIRO, 2020, p. 4).

¹⁴ Informações disponíveis em: Cardoso e Denaldi (2018).

¹⁵ Foram contratados 3.468 empreendimentos junto ao PAC no estado de Minas Gerais, sendo 31 no Eixo Infraestrutura Energética, 37 no Eixo Logística e 3.400 no Eixo Infraestrutura Social e Urbana. Os recursos foram captados por diversos proponentes: municípios, responsáveis pela maioria dos contratos; governo estadual; autarquias estaduais; órgãos responsáveis pela gestão do patrimônio cultural e associações. Dados disponíveis em: <http://www.pac.gov.br/estado/mg>. Acesso em: 15 mar. 2019.

Quando analisada a concentração de recursos captados por governos municipais, Belo Horizonte se destaca como o município que recebeu o maior aporte de recursos disponibilizados, entre 2007 e 2010, na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*¹⁶.

Observa-se que dentre os 1.072 municípios contemplados com recursos do PAC-UAP durante o período supracitado, apenas 03 municípios receberam valores superiores a R\$1 bilhão, sendo eles: Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. De acordo com dados do governo federal, foram contratados 106 empreendimentos no Eixo Infraestrutura Social e Urbana em Belo Horizonte, entre 2007 e 2016, sendo 19 na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*¹⁷.

A destinação de um montante expressivo de recursos para o município de Belo Horizonte na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* está atrelada à existência prévia de uma estrutura técnica e institucional consolidada no que tange à gestão da Política Municipal de Habitação (PMH), que inclui as ações de urbanização de vilas e favelas, conforme demonstrado na pesquisa *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*¹⁸.

Para entender como os governos federal e municipal se articularam na execução dos projetos de urbanização de vilas e favelas contratados junto ao PAC-UAP no município de Belo Horizonte, bem como para avaliar como se deu a interface entre as

¹⁶ Em Belo Horizonte, de acordo com dados disponíveis em Cardoso e Denaldi (2018, p. 32), entre 2007 e 2008, durante o Governo Pimentel (2001-2008), foram contratados R\$691.688.656,00 e entre 2009 e 2010, durante o Governo Lacerda (2009-2016), foram contratados R\$686.287.201,00.

¹⁷ Dentre os 106 empreendimentos contratados no município de Belo Horizonte no Eixo Infraestrutura Social e Urbana, 03 se enquadram na modalidade *Unidade Básica de Saúde*, 05 na modalidade *Cidades Históricas*, 02 na modalidade *Centro de Artes e Esportes Unificados*, 15 na modalidade *Quadras Esportivas nas Escolas*, 26 na modalidade *Creches e Pré-Escolas*, 16 na modalidade *Saneamento*, 15 na modalidade *Prevenção de Áreas de Risco* e 5 na modalidade *Mobilidade Urbana*, além dos 19 referentes à modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*. Dados disponíveis em: <http://www.pac.gov.br/estado/mg>. Acesso em: 15 mar. 2019.

¹⁸ Ver: nota nº 02.

diretrizes do Programa e as diretrizes da PMH-BH, faz-se necessário resgatar algumas reflexões em torno do arranjo federativo brasileiro estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF 1988) e das transformações ocorridas no contexto das políticas urbanas e habitacionais a partir do final dos anos 1970 e do início dos anos 1980 – que representaram uma importante mudança de paradigma no que tange às ações de intervenção do poder público junto às áreas, de propriedade de terceiros, ocupadas por famílias de baixa renda como lugar de moradia.

A atuação do poder público, seja no âmbito federal ou local, foi historicamente pautada por uma política de constantes remoções das populações moradoras de favelas, cortiços e outras áreas consideradas irregulares e/ou precárias do ponto de vista urbanístico. Entre os anos 1960 e meados dos anos 1980, alinhado à continuidade das políticas de remoções, o governo federal concentrou os recursos destinados à política habitacional – via Sistema Financeiro da Habitação (SFH) / Banco Nacional da Habitação (BNH) – na produção de grandes conjuntos habitacionais, localizados nas periferias das cidades, para abrigar famílias com renda de um a três salários mínimos, sendo boa parte dessas famílias oriundas de áreas que sofreram ações de remoção e despejo.

A partir do final dos anos 1970 e ao longo dos os anos 1980 e 1990 – período marcado, por um lado, pelos impactos das crises internacionais do final da década de 1970 e pelo fim do BNH em 1986, e, por outro, pela ascensão da atuação dos movimentos de luta pela reforma urbana e por moradia –, diversos autores ressaltam o protagonismo de ações de urbanização de favelas promovidas no âmbito local, por municípios sob gestão de governos mais progressistas (DENALDI, 2003; BONDUKI, 2014; CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

De acordo com Bonduki (2014):

As chamadas “*décadas perdidas*” foram um tempo em que sonhar não era proibido e, por isso, aparecem propostas avançadas, que, embora pudessem parecer impossíveis de se concretizar naquele momento, lançaram sementes que depois vieram a florescer e gerar grandes resultados em diferentes setores das políticas públicas. Foi um tempo de utopia, quando se formou a base do

regime democrático, que caracteriza o Brasil contemporâneo, construído de forma gradual e através de negociação política. [...]

Uma das facetas desse processo [...] foi a luta pela construção de novos paradigmas nas políticas urbanas e habitacionais, baseada em princípios como a função social da propriedade, o direito à habitação digna, a universalização do acesso ao saneamento básico e ao transporte público de qualidade e a gestão democrática da cidade (BONDUKI, 2014, p. 80-81).

Com relação às experiências municipais realizadas nos anos 1980 e 1990, Cardoso e Denaldi (2018, p. 19) apontam que *“a urbanização de favelas passou a ser assumida pelos governos locais, em um contexto de redemocratização e reestruturação do pacto federativo promovido pela Constituição de 1988”*. Para os autores, estas experiências locais configuraram modos específicos de fazer a urbanização de favelas, envolvendo modelos institucionais e práticas políticas específicas (2018, p. 44). Segundo Denaldi (2003, p. 71), durante a década de 1980 ocorreu a construção institucional das políticas de urbanização de favelas.

Em Belo Horizonte, destaca-se a realização de ações pioneiras de intervenção em vilas e favelas já no final dos anos 1970 e no início dos anos 1980, promovidas, primeiro, pelo Governo do Estado de Minas Gerais e, na sequência, pela Prefeitura. Em 1979, o governo estadual instituiu o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), que possibilitou o reconhecimento da posse e viabilizou a execução de intervenções urbanísticas pontuais em algumas favelas situadas no município, em terrenos públicos. Em 1982, o órgão estadual responsável pelo planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Plambel) – apresentou uma proposta de regularização de favelas, que foi encampada pelo governo municipal no ano seguinte (MINAS GERAIS, 1982). Em 1983, foi aprovada a Lei Municipal nº 3.532, que autorizou a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela). Naquele mesmo ano, foi criada a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), órgão até hoje responsável, dentre outras, pelas políticas de intervenção em assentamentos precários no município. Trata-se de ações que vão significar a formulação paulatina de uma política municipal de urbanização de vilas e favelas, consolidada na década de

1990 por meio de um processo de participação popular e da configuração de uma estrutura político-administrativa específica, como será apresentado no Capítulo 3.

Observa-se que, já nos anos 1990, a formulação da PMH-BH foi pautada pela importante definição de intervenções estruturantes de urbanização do território ocupado por famílias de baixa renda – cuja execução, ao longo do tempo, foi condicionada, dentre outros, pela disponibilidade de recursos e que, mais tarde, viria a ser ampliada em função dos recursos captados junto ao PAC-UAP.

A avaliação dos projetos de urbanização de vilas e favelas contratados junto ao PAC-UAP no município de Belo Horizonte, entre 2007 e 2016, contribui para a discussão sobre a execução das políticas habitacionais no período denominado por Ribeiro (2020) como *ensaio social desenvolvimentista*¹⁹. Contribui também para se compreender como a execução dessas políticas no referido período se materializou em formas de produção e legado para a cidade.

Espera-se que as discussões apresentadas nesta Tese possam suscitar reflexões sobre as mais recentes transformações nas políticas urbanas e habitacionais brasileiras, a desejável aprimoramento destas políticas – especialmente no que se refere à urbanização de vilas e favelas – e a necessária integração entre as diferentes esferas de governo na sua execução.

¹⁹ Período compreendido entre o início do Segundo Governo Lula (2007-2010) e o final do primeiro Governo Dilma (2011-2014), cujo início tem como marcos a nomeação de Guido Mantega para o Ministério da Fazenda em 2006, o que favoreceu a formulação de iniciativas voltadas para um maior intervencionismo estatal, e a emergência da crise econômica internacional de 2008. O *ensaio social desenvolvimentista* foi marcado, entre 2011 e 2014, por um conjunto de ações: a redução da taxa de juros; pelo uso intensivo do BNDES; a aposta na industrialização; a desoneração da folha de pagamento; o estímulo ao investimento em infraestrutura e logística; a reforma do setor elétrico; a desvalorização do Real para corrigir distorções que estariam atrapalhando a indústria nacional; o controle de capitais e pela proteção do produto nacional; o investimento no financiamento imobiliário e na viabilização de obras públicas por meio do FGTS, iniciado em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); e a estabilização da taxa de desemprego em torno de 4% (RIBEIRO, 2020, p. 5-7). A crise institucional instalada durante as eleições de 2014 e as medidas adotadas no início do segundo Governo Dilma (2015-2016) marcaram o fim do *ensaio social desenvolvimentista* (RIBEIRO, 2020, p. 7) e o início de um ciclo de inflexão ultraliberal, que se consolidou a partir de 2016 (RIBEIRO, 2020, p. 4).

Para tanto, no Capítulo 2, a partir da literatura estudada, serão apresentadas algumas considerações sobre como os entes federados se articulam na implementação das políticas habitacionais, especialmente no que se refere à atuação do governo federal e dos governos municipais. Parte-se do reconhecimento de que o arranjo federativo estabelecido na CF 1988 influenciou e influencia a formulação e a execução dessas políticas. Verifica-se, contudo, que a atuação do governo federal a partir dos anos 1980 não foi influenciada apenas pelas regras constitucionais, mas também por sua agenda política, ou seja, pelo seu nível de comprometimento com as pautas da reforma urbana e, conseqüentemente, com as reivindicações pelo direito à moradia. Além disso, constata-se que o contexto local e a atuação dos governos municipais são determinantes para os resultados obtidos na realização de projetos, programas e ações decorrentes da implementação das políticas habitacionais – notadamente das políticas de intervenção em assentamentos precários.

No Capítulo 3, será apresentada a trajetória da PMH-BH, com ênfase na política de urbanização de vilas e favelas. A caracterização dessa trajetória tem como principais referências: (1) o levantamento, a sistematização e a análise dos marcos institucionais legais e normativos para gestão das políticas urbanas e habitacionais no município, desde o final dos anos de 1970; (2) a realização de entrevistas com agentes responsáveis por aspectos da política municipal de urbanização de vilas e favelas²⁰; e (3) os resultados da pesquisa *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*. Tem-se como objetivo a identificação de seus principais elementos, considerando a conjuntura política em cada momento, a estrutura e a capacidade institucional do município para a execução da política de urbanização de vilas e favelas desde os anos 1980, as relações com outras instâncias de governo e os impactos trazidos pelo PAC-UAP.

²⁰ Entrevistas 3, 4 e 5. Ver: nota nº 05.

No Capítulo 4 serão apresentados os resultados e os impactos do PAC-UAP em Belo Horizonte, a partir da análise: (1) do Programa e das suas regras para contratação e execução de recursos; (2) dos resultados da pesquisa nacional *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente*, desenvolvida em cidades de oito regiões metropolitanas brasileiras pelos pesquisadores do INCT Observatório das Metrôpoles²¹; (3) dos dados e informações levantados no âmbito da pesquisa *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte*²²; e (4) das informações obtidas por meio do conjunto de entrevistas realizadas com agentes envolvidos na gestão do Programa e na execução de projetos de urbanização de vilas e favelas no município de Belo Horizonte²³. Neste contexto, serão analisadas as relações intergovernamentais que se estabeleceram na execução dos projetos contratados junto ao PAC-UAP, em Belo Horizonte. Buscar-se-á compreender como os aspectos normativos e operacionais do Programa podem impactar os seus resultados na escala local.

Por fim, a partir do conteúdo trabalhado nos Capítulos 2 a 4, serão apresentadas as considerações finais, no Capítulo 5. Veremos que as relações estabelecidas entre o governo federal e o governo municipal na execução do PAC-UAP, em Belo Horizonte, foram determinadas pelas diretrizes e regras operacionais do Programa, bem como pela capacidade institucional do município para a implementação da política de urbanização de vilas e favelas e pela sua experiência pregressa na execução desta política. Veremos também que as hipóteses em discussão nesta Tese serão corroboradas pela análise dos resultados e dos impactos dos recursos do PAC-UAP contratados, entre 2007 e 2016, pelo município de Belo Horizonte.

²¹ Ver: Silva, Cardoso e Denaldi (2022).

²² Ver: nota nº 01.

²³ Ver: nota nº 05.

Por um lado, num momento de inflexão política local em direção ao empreendedorismo urbano, os recursos do PAC-UAP possibilitaram a continuidade e a ampliação das ações de urbanização de vilas e favelas realizadas em Belo Horizonte – o que evidenciou: (1) a importância do aporte de recursos destinados pelo governo federal para possibilitar a execução de intervenções estruturantes nas principais vilas e favelas do município, pois, sem esses recursos, não seria possível a realização de tais intervenções, dado o volume do investimento necessário; e (2) que a experiência consolidada para a implementação de políticas de urbanização de vilas e favelas conferiu ao município condições de captar um montante significativo de recursos junto ao Programa e de dar continuidade à atuação pública nesses assentamentos, mesmo diante da falta de compromisso do governo municipal à época com a pauta do direito à moradia.

Por outro lado, apesar do porte das obras realizadas, foram constatados diversos problemas na execução dos projetos realizados com recursos do PAC-UAP, o que resultou em um número significativo de obras atrasadas e/ou não concluídas. Como veremos, os principais problemas identificados e analisados decorreram, sobretudo, das dificuldades de operacionalização do Programa no contexto local e das divergências entre as diretrizes para a captação e a gestão de recursos definidas pelo governo federal e as diretrizes da PMH-BH.

2 FEDERALISMO BRASILEIRO E POLÍTICA HABITACIONAL

São diversas as variáveis que determinam as possibilidades e os limites da execução de políticas habitacionais. A concepção dessas políticas no Estado Brasileiro deveria estar atrelada à tentativa de responder à demanda das famílias de baixa renda, que foram historicamente excluídas do mercado imobiliário formal²⁴ e para as quais o direito à moradia tem sido continuamente negado.

Todavia, como veremos neste Capítulo, as ações do Estado, por diversas vezes, se mostram muito mais comprometidas com os objetivos econômicos a serem alcançados do que com a promoção efetiva do direito à moradia – situações em que a pauta da moradia digna foi sucessivamente incorporada ao discurso apenas como uma justificativa para a realização dessas ações, mas não uma finalidade.

Além disso, é preciso reconhecer de antemão o horizonte limitado da atuação pública em face das demandas habitacionais da população brasileira, uma vez que a origem do problema da falta de moradia não está vinculada exclusivamente à ausência ou ao desenho das políticas habitacionais, mas sim à estrutura extremamente desigual e excludente da nossa sociedade. A superação da desigualdade social e, conseqüentemente, da pobreza – que levam à produção dos mais diversos assentamentos precários onde se instalam as famílias brasileiras de baixa renda – extrapola, portanto, as possibilidades da atuação pública específica de produção de moradia e/ou de melhoria das condições habitacionais. Contudo, a execução e o aprimoramento das políticas públicas de habitação são ferramentas necessárias ao enfrentamento dessa realidade.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, hoje constituído a partir dos princípios e regras estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF 1988), também conhecida como Constituição Cidadã. A CF 1988 foi promulgada após o processo

²⁴ Sobre a relação entre os problemas da moradia e o mercado imobiliário formal ver: Ribeiro (1997); Maricato (2008) e Soraggi (2012).

constituente (1986-1988), que contou, dentre outros, com ampla e fundamental participação de movimentos sociais, sindicatos e organizações acadêmicas.

Em consequência da articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, foi introduzido no texto constitucional um capítulo que trata da Política Urbana²⁵ – *“que, de maneira pioneira, estabeleceu as bases jurídico políticas iniciais para a promoção da reforma urbana no país”* (FERNANDES; ALFONSIN, 2010, p. 17).

Uma vez que o próprio processo constituinte havia sido objeto de um grau sem precedentes de participação popular, grande parte do capítulo constitucional foi escrito com base na Emenda Popular de Reforma Urbana que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100.000 organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (FERNANDES; ALFONSIN, 2010, p. 17).

Nos termos do Art. 182 da CF 1988, *“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 conceito de Funções Sociais da Cidade é absolutamente próprio do Brasil, o que abre um amplo escopo jurídico para uma nova maneira de se pensar o processo de urbanização e a distribuição dos ônus e benefícios a ele inerentes (FERNANDES; ALFONSIN, 2010, p. 18).

Em seu parágrafo 3º, o Art. 182 condicionou o direito à propriedade ao cumprimento da Função Social da Propriedade, que se traduz nas exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O mesmo Artigo, em seu parágrafo 4º, estabeleceu um conjunto de instrumentos jurídicos que poderiam contribuir para o combate à especulação imobiliária – parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública.

²⁵ Os artigos 182 e 183 da CF 1988 resultam da apresentação de uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular. O documento foi subscrito por aproximadamente 130.000 eleitores e apresentado no plenário da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, pela Arquiteta e Urbanista Ermínia Maricato – que mais tarde, em 2003, viria a ser Secretária Executiva do Ministério das Cidades.

Nos termos do Art. 183 foi instituída a usucapião especial para áreas urbanas privadas de até 250,00m², utilizadas para fins de moradia e ocupadas ininterruptamente e sem oposição por um período de pelo menos cinco anos. Por meio das diretrizes estabelecidas em ambos os artigos, 182 e 183, o texto constitucional contribuiu para o importante avanço das discussões sobre a regularização de assentamentos informais nos anos seguintes.

Os Art. 182 e 183 da CF 1988 foram posteriormente regulamentados pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade – cuja aprovação *“resultou de um intenso processo de negociação dentro e além do Congresso Nacional, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana”* (FERNANDES; ALFONSIN, 2010, p. 19). O Estatuto da Cidade define em seu Art. 2º as diretrizes gerais da política urbana com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e em seu Art. 3º as competências da União em face da instituição de normas gerais para o desenvolvimento urbano – dentre as quais a instituição de diretrizes para a habitação.

Além disso, o Estatuto da Cidade estabelece em seu Art. 4º um conjunto de instrumentos de planejamento e gestão urbana. Destaca-se a instituição de zonas especiais de interesse social (Zeis) – instrumento de relevante importância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, que pode ser utilizado tanto na demarcação de áreas ocupadas por famílias de baixa renda, com vistas a promover ações de regularização urbanística e fundiária do território, quanto na demarcação de áreas vazias, para destiná-las à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Antes de ser incorporada ao texto da Lei Federal, entretanto, as Zeis (ou outros zoneamentos similares) já estavam presentes nos planos diretores e/ou nas leis de uso e ocupação do solo de alguns municípios brasileiros, como Belo Horizonte e Recife. No

Brasil, a formulação da política urbana e da política habitacional a partir de meados dos anos 2000 foi bastante influenciada por experiências municipais desenvolvidas no final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990²⁶.

Embora seja imperativo reconhecer os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 – e, na sequência, pelo Estatuto da Cidade –, no que tange à concepção e à gestão da política urbana, o texto constitucional então promulgado ainda não contemplava o direito à moradia no rol dos direitos sociais definidos em seu Art. 6º – o que só ocorreu no início dos anos 2000, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000. Da mesma forma, a política habitacional não foi incluída no capítulo que trata das políticas sociais. Os princípios da política habitacional brasileira somente foram discutidos e estabelecidos nos anos 2000, no contexto da formulação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei Federal nº 11.124/2005, e da elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que foi concluído em 2009.

As diretrizes estabelecidas na CF 1988 e no Estatuto da Cidade fundamentaram as bases das relações intergovernamentais que viriam a se estabelecer na formulação e na execução das políticas urbanas e habitacionais ao longo dos anos seguintes. No entanto, como veremos, os resultados dessas políticas não estão condicionados apenas pelas regras do arranjo federativo estabelecido no texto constitucional, mas também pela agenda dos governos eleitos – que se apresentaram mais ou menos comprometidos com as pautas da reforma urbana e, conseqüentemente, com a garantia do direito à moradia.

Entre os anos 1980 e o início dos anos 2000, a política habitacional não ocupou lugar de destaque na agenda do governo federal, embora alguns avanços possam ser identificados a partir de meados dos anos 1990 – como veremos na Subseção 2.2.1, especialmente entre 1995 e 2002, durante os Governos Fernando Henrique Cardoso, vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

²⁶ Ver: Denaldi (2003); Maricato (2011) e Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017).

Em 2002, pela primeira vez na história do país, foi eleita para o governo federal uma coligação de base progressista, que tinha à frente o Partido dos Trabalhadores (PT) e era liderada por um ex-operário do setor industrial – Luiz Inácio Lula da Silva. Os Governos Lula (2003-2010) inauguraram, ainda que com limites e deficiências amplamente discutidos pela mídia e pela academia, um período de transformações importantes no campo das políticas sociais e urbanas, ampliando de modo significativo as possibilidades de execução da política habitacional.

O conjunto de transformações das políticas sociais implementadas entre 2003 e 2016, durante os Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), teve como carro chefe o Programa Bolsa Família²⁷. Em linhas gerais, as ações empreendidas entre 2003 e 2016 marcaram um período histórico no que tange à destinação de recursos do governo federal para as políticas sociais, como apontam Caldas (2018) e Ribeiro (2020).

As políticas de redistribuição se concentraram em quatro pilares – transferências de renda, ampliação do crédito, valorização real do salário mínimo, aumento do emprego formal – que conseguiram produzir efeitos consideráveis em termos de redução das desigualdades sociais e regionais. [...] O aumento do emprego formal, aliado à valorização do salário mínimo, representou benefícios reais para a classe trabalhadora – ampliando o seu acesso ao mercado do consumo – e as políticas de transferência de renda garantiram segurança alimentar para os mais pobres. (RIBEIRO, 2020, p. 4).

Entre 2016 e 2022, no entanto, o país enfrentou um processo progressivo de desarticulação das políticas sociais formuladas e implementadas durante os Governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). O início desse processo tem como marco legal a EC nº 95 de 15 de dezembro de 2016, conhecida como *PEC do teto dos gastos públicos*²⁸ – aprovada pouco depois do afastamento definitivo da Presidenta Dilma

²⁷ O Programa Bolsa Família ficou conhecido como um dos principais programas de redistribuição de renda da América Latina. Foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.061/2021, e retomado, no início do atual Governo Lula (2023-2026), por meio da Medida Provisória nº 1.164/2023.

²⁸ A EC nº 95/2016 foi aprovada pouco mais de três meses após a conclusão do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. Conhecida como *PEC do teto dos gastos públicos*, instituiu Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência de 20 exercícios financeiros. Estabeleceu que para 2017 os limites orçamentários deveriam corresponder

Rousseff, em agosto daquele ano, em decorrência do processo de *impeachment*. Neste contexto, ao longo dos últimos anos, diversos programas sociais foram extintos e/ou reformulados de modo a reduzir significativamente seu alcance e sua abrangência – situação que caracterizou também os programas habitacionais.

O processo de desarticulação das políticas sociais, iniciado em 2016 e acentuado a partir de 2019, explicita os limites e as fragilidades do arranjo federativo brasileiro para a continuidade e a ampliação de ações e programas governamentais que visam à promoção dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos – seja na esfera do governo federal, que detém o maior aporte de arrecadação tributária dentre os entes federados, seja na esfera dos governos locais, que detém, no contexto das políticas urbanas e habitacionais, a responsabilidade pela gestão do território. Como temos visto, a formulação e a execução de políticas públicas sociais são bastante influenciadas pela orientação ideológica do governo eleito, pelas articulações partidárias que dão sustentação à base de apoio constituída entre o poder executivo e o poder legislativo, bem como pelo nível de comprometimento do sujeito eleito para o cargo chefe do poder executivo com as pautas e as demandas sociais.

No contexto das discussões propostas neste trabalho, observa-se que o texto apresentado nas Seções 2.1, 2.2 e 2.3 a seguir não tem a pretensão de esgotar os temas abordados, mas fundamentar a análise: (1) dos aspectos do arranjo federativo definidos na CF 1988 que, em certa medida, influenciaram e influenciam a formulação das políticas habitacionais e que podem contribuir para a caracterização das relações intergovernamentais estabelecidas na execução dessas políticas; (2) de como se deu a atuação do governo federal na formulação e na execução da política habitacional a

à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigidas em 7,2%. Nos exercícios posteriores, o limite orçamentário passou a corresponder ao limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que contribuiu para inviabilizar a ampliação e a continuidade dos investimentos do governo federal nas políticas sociais estruturadas entre 2003 e 2016. Informações disponíveis em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em: 04 out. 2021.

partir dos anos 1980, especialmente entre 2003 e 2016, durante os Governos do Partido dos Trabalhadores – período que abrange o lançamento e a execução do PAC-UAP; e (3) dos desafios à atuação dos governos municipais na execução da política habitacional no contexto local.

2.1 Notas sobre o federalismo brasileiro

Toda federação deriva de uma situação federalista (BURGESS, 1993 *apud* ABRUCIO, 2005), que é determinada por duas condições: a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação, de cunho territorial, étnico, linguístico, socioeconômico, cultural e político; e a existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, respeitando a autonomia local, mas buscando formas de manter a integridade territorial (ABRUCIO, 2005, p. 42).

O termo *federal* é derivado do latim *foedus*, que [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão do poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987, p. 5 *apud* ABRUCIO, 2005, p. 43).

Apesar da pluralidade de definições sobre as principais características dos sistemas federalistas encontradas na literatura sobre o tema, segundo Souza (2005, p. 15), *“existe um consenso de que essa instituição tem duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial do poder governamental”*.

O federalismo brasileiro nasceu com a proclamação da república, em 1889. Na Primeira República (1889-1930), o arranjo federativo foi estabelecido na Constituição Federal de 1891. Desde então, o país passou por transformações políticas que levaram à promulgação ou à outorga dos textos constitucionais de 1934, 1937, 1946, 1967 e, finalmente, 1988. Uma breve síntese das transformações na estrutura federativa do país foi organizada no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese das transformações na estrutura federativa brasileira identificadas nas constituições federais

Ano	Observações
1891	Contexto: República Velha (1889-1930); Adota o sistema federativo sob o nome de Estados Unidos do Brasil; 03 senadores por estado; Possibilita aos estados a elaboração das constituições estaduais; Separação de fontes tributárias dos entes federados; Fortalecimento das oligarquias rurais; Autonomia dos Estados em relação ao Governo Central.
1934	Contexto: Fim da República Velha / Início da Era Vargas; Reafirma a república federativa; 02 senadores por estado; Redução da autonomia dos Estados; Define amplo rol de competências privativas da União.
1937	Contexto: Estado Novo (1937-1945); Assegura a república federativa, mas proíbe os símbolos que não sejam nacionais; Possibilita a transformação de estados não solventes por 03 anos em território; Prefeitos são indicados por governadores; Cria a figura do Decreto-Lei que permite ao presidente legislar.
1946	Contexto: Fim do Estado Novo (1945); Readmite símbolos estaduais e municipais; 03 senadores por estado; Recuperação da autonomia dos Estados; Parte dos prefeitos escolhidos por eleições diretas; Estabelece transferência de recursos entre os entes federados.
1967	Contexto: Ditadura Militar (1964-1985); Centraliza o poder no Governo Central; Controle do Governo Central sobre a máquina de arrecadação; Atos Institucionais e Atos Complementares dispõem sobre organização da federação; Eleições indiretas para governo do estado e algumas prefeituras (AI 03/1966); Cria fundos de participação dos municípios, estados e Distrito Federal (AC 40/1968); Cria convênios de repasse, utilizados como forma de impor políticas centrais aos governos subnacionais; Acentuada dependência dos Estados em relação à União.
1988	Contexto: Redemocratização do país (a partir de 1985); Autonomia dos entes subnacionais; Reconhece os municípios como entes federados, assim como a União, os Estados e o Distrito Federal; Eleições diretas para todos os cargos do executivo e do legislativo; Descentralização de competências; Descentralização fiscal e tributária; Estabelece as competências de cada ente federado, bem como as competências privativas da união, as competências comuns e as competências concorrentes; Estabelece os direitos sociais e as diretrizes da política urbana.

Elaborado pela autora, 2021-2022.

Fontes: Brasil (1988); Abrucio (2001); Silva (2014).

As Constituições refletem as mudanças políticas em curso no país em cada período. Por meio dos textos constitucionais são definidas as regras de organização e de distribuição de poder no Estado Brasileiro – ora bastante centralizado no governo federal, como durante o Estado Novo (1937-1945) e na Ditadura Militar (1964-1985), ora descentralizada, com variados graus de autonomia conferida aos entes subnacionais.

Com base na literatura estudada, entende-se que, no contexto da CF 1988, o conceito de autonomia está associado a, pelo menos, quatro aspectos específicos: (1) autonomia governamental, por meio da elaboração e aprovação da Constituição Estadual, no caso dos estados, ou da Lei Orgânica, no caso dos municípios, e por meio de eleições livres e diretas para os cargos do executivo e do legislativo; (2) autonomia legislativa para a elaboração, aprovação e aplicação de leis e normas próprias, observadas as competências do ente estabelecidas na CF 1988; (3) autonomia tributária e fiscal, observados os critérios de distribuição tributária e fiscal definidos na CF 1988; e (4) autonomia administrativa para a prestação de serviços públicos que são da competência do ente. Atualmente, todos os entes federados, inclusive os municípios, possuem autonomia governamental, legislativa, administrativa, tributária e fiscal, observadas as competências federativas definidas pela CF 1988.

O arranjo federativo brasileiro estabelecido na CF 1988 está intrinsecamente relacionado ao processo de redemocratização do país ocorrido nos anos 1980 – após um período de 21 anos caracterizado pelo autoritarismo, pela centralização e pela violência política (1964-1985).

Sendo assim, a descentralização é um aspecto importante do pacto federativo brasileiro. Seu conceito deve ser entendido a partir de três dimensões: (1) política²⁹; (2)

²⁹ *"A descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. Exemplos deste tipo de reforma são a eleição por voto popular para prefeitos e governadores que, em períodos constitucionais anteriores, eram*

administrativa³⁰; e (3) fiscal³¹. Observa-se que a descentralização administrativa pode ser financiada, quando as receitas para cobrir os custos para a provisão de serviços sociais são transferidas do governo central para os governos subnacionais, ou não financiadas, quando os governos subnacionais financiam esses custos com receita própria (FALLETI, 2006, p. 61-62).

De acordo com Grin e Abrucio (2019, p. 77), *“no Brasil, a descentralização consolidou-se pela dimensão política, depois foi seguida pela retomada maior do poder fiscal e mais adiante culminou com o repasse efetivo de funções aos municípios”*. Os autores fazem referência às eleições para os governos estaduais ocorridas em 1982³² e, na sequência, ao texto constitucional de 1988.

A descentralização se traduziu no arranjo federativo estabelecido na CF 1988 por meio das competências e responsabilidades atribuídas a cada um dos entes federados, bem como das regras tributárias e fiscais. O texto constitucional define as competências da União (Art. 21 e 22); as competências comuns e as competências concorrentes dos entes federados (Art. 23 e 24); e as competências dos municípios (Art. 30). Quanto aos estados, lhes são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição (Art. 25, §1º). Não são, portanto, definidas competências

indicados; a criação de assembleias legislativas subnacionais, e reformas constitucionais que fortaleçam a autonomia política dos governos subnacionais” (FALLETI, 2006, p. 62).

³⁰ *“A descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais. A descentralização administrativa pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária”* (FALLETI, 2006, p. 61).

³¹ *“A descentralização fiscal se refere ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, tais como o aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal”* (FALLETI, 2006, p. 61-62).

³² A eleição para o governo estadual de 1982 é considerada um marco no processo de redemocratização do país. Primeiro, porque os governantes foram eleitos por meio de eleições diretas pela primeira vez desde o início da ditadura militar, em 1964. Segundo, porque a oposição ao governo militar venceu as eleições em 10 dos então 22 estados, assumindo a administração de estados que representavam 56% da população do país, 75% do Produto Interno Bruto (PIB) e aproximadamente 75% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) (ABRUCIO, 2001; GRIN; ABRUCIO, 2019).

específicas para os Estados, ao contrário do que ocorre com a União e com os municípios. No caso do estado de Minas Gerais, as competências do governo estadual foram definidas na Constituição Estadual de 1989 (CE 1989)³³.

Dentre as competências atribuídas aos municípios, destaca-se *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* (BRASIL, 1988, Art. 30, Inciso VIII). Ao assumir a responsabilidade pela gestão do solo urbano – sendo a mesma condicionada às determinações dos planos diretores municipais, elaborados segundo o princípio das funções sociais da propriedade e da cidade (Art. 182) –, os municípios passaram então a desempenhar um papel fundamental no reconhecimento das áreas ocupadas por famílias de baixa renda como lugar de moradia – por meio do zoneamento urbano, bem como por meio da realização de ações locais com vistas à regularização e à qualificação da infraestrutura urbana nesses territórios.

A autonomia de legislar sobre o uso e a ocupação do solo conferiu aos municípios a responsabilidade pela gestão territorial e a possibilidade de delimitar na legislação municipal as áreas ocupadas por famílias de baixa renda de maneira irregular e, muitas vezes, precária. Nos anos 1990, diversos municípios brasileiros passaram a classificar essas áreas como Zeis (ou zoneamento similar)³⁴, o que foi determinante, na sequência, para a estruturação de políticas urbanas e habitacionais que visavam à consolidação, à qualificação urbanística e à regularização fundiária desses espaços. Há

³³ Tal como disposto no texto constitucional federal, a CE 1989 define como competência comum, junto com a União e com os municípios, a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Art. 11, Inciso IX). O texto constitucional estadual versa sobre a política urbana e imputa ao Estado, dentre outros, a responsabilidade de assistir aos municípios na elaboração dos seus planos diretores, quando solicitado (Art. 245) e adotar instrumentos para efetivar o direito à moradia, *“mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil”* (Art. 246). No entanto, não são definidas diretrizes para a política habitacional no rol das políticas sociais.

³⁴ Alguns exemplos são Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Santo André, dentre outros. No caso de Belo Horizonte, como veremos no Capítulo 3, em 1985 foi criado, na lei de uso e ocupação do solo, um zoneamento específico para as favelas do município, com vistas à regularização fundiária dessas áreas.

de se reconhecer, portanto, a relevância do arranjo federativo estabelecido na CF 1988 – e neste contexto, das competências atribuídas aos municípios no que tange à gestão do solo urbano – para a ampliação das discussões sobre a inclusão e a integração dos assentamentos precários ao tecido urbano das cidades, em detrimento de ações de despejo e remoção.

No que tange à política habitacional, a promoção de programas de construção de moradia e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico ficou definida no texto constitucional como uma competência comum entre os entes federados (BRASIL, 1988, Art. 23, Inciso IX). As competências comuns têm diferentes graus de coordenação de acordo com a Constituição. No entanto, o texto constitucional não deixa claro como se dará essa coordenação no caso da habitação, cabendo à legislação infraconstitucional e às administrações públicas delimitar suas áreas de atuação (SILVA, 2014, p. 29).

Ao contrário das políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo, a política habitacional, ou a habitação, não foi incluída no rol das políticas sociais contempladas no Título VIII da Constituição, que trata da Ordem Social. Sendo assim, não foram estabelecidos princípios ou normas que poderiam fundamentar o seu desenvolvimento, bem como as possibilidades de articulação dos entes federados na sua execução. Conforme apontado anteriormente, apenas no ano 2000 o direito à moradia foi incluído no rol dos direitos sociais estabelecidos no Art. 6º da CF 1988.

O não reconhecimento imediato do direito à moradia digna no rol dos direitos sociais, a ausência de diretrizes para a habitação e a falta de definição quanto à competência de cada ente federado na formulação e na execução da política habitacional contribuíram, nos anos seguintes, para a atuação inconstante e pouco expressiva do governo federal em face das demandas por moradia. Como veremos na Seção 2.2 somente em meados da primeira década do século XXI, foram formulados os princípios e as diretrizes da política habitacional brasileira.

Em função das regras tributárias definidas no texto constitucional, o Brasil ficou conhecido como o país periférico com maior grau de descentralização tributária (SOUZA, 1998, p. 8). À União competem os impostos sobre: a importação de produtos estrangeiros; a exportação de produtos nacionais ou nacionalizados; a renda e os proventos de qualquer natureza; os produtos industrializados; as operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários; a propriedade territorial rural; e as grandes fortunas (BRASIL, 1988, Art. 153). Aos Estados e ao Distrito Federal competem os impostos sobre a transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); e a propriedade de veículos automotores (IPVA) (Art. 155). Aos municípios competem os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); a transmissão inter-vivos de bens imóveis (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISS), exceto aqueles condicionados à tributação estadual (Art. 156).

A arrecadação tributária está sujeita ainda às regras de repartição das receitas estabelecidas nos Art. 157 a 162. Este sistema de transferência de receitas tem por objetivo compensar a desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação. (ARRETCHE, 2006, p. 93). Ainda assim, os recursos destinados aos municípios não são suficientes para a execução das políticas de competência municipal.

O pacto federativo brasileiro estabeleceu diretrizes e regras que determinam as relações entre os entes federados e que, ao longo do tempo, condicionaram a forma como as políticas habitacionais foram desenvolvidas e implementadas. As diretrizes de descentralização – expressas no texto constitucional por meio da definição das competências de cada ente federado e das regras tributárias – fundamentam, dentre outros, as relações intergovernamentais que se estabelecem na formulação e na execução das políticas sociais. *“Mais que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”* (PIERSON, 1995, p. 458 *apud* ABRUCIO, 2005, p. 44). “[...] o

entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social (ABRUCIO, 2005, p. 49).

Ao analisar as relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Souza (2016) afirma que:

A divisão de poder entre diferentes entes federados molda formas peculiares de relações intergovernamentais, *constitutivamente competitivas e cooperativas*, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder, como pela negociação entre esferas de governo. Essa característica é relevante, sobretudo e principalmente em países com fortes heterogeneidades, como é o caso brasileiro, nos quais é ainda maior a dificuldade de implementar políticas em municipalidades com diferentes capacidades administrativas e fiscais (SOUZA, 2016, p. 34).

A partir da literatura estudada, no contexto da formulação e execução de políticas públicas, compreende-se que as relações estabelecidas entre os entes federados ocorrem horizontalmente entre entes federados de uma mesma hierarquia e verticalmente, entre entes federados de hierarquias diferentes. Em ambas as situações, as relações intergovernamentais – em suas dimensões política, administrativa e/ou fiscal – podem ser mais competitivas ou mais cooperativas, a depender da política pública em execução e dos entes federados e demais atores envolvidos. Importante salientar que, no âmbito das políticas sociais, como veremos neste trabalho, essas relações também são influenciadas pela agenda de governo dos entes envolvidos – que podem se apresentar mais ou menos comprometidos com uma determinada pauta, especialmente quando se trata da garantia de direitos sociais.

No contexto da formulação e execução da política habitacional, dois aspectos identificados na literatura merecem atenção. O primeiro diz respeito ao papel exercido pela União na coordenação dessas políticas, especialmente por meio da criação de programas de transferência financeira aos municípios³⁵. O segundo refere-se às possibilidades e aos limites da efetiva autonomia municipal para a implementação

³⁵ Arretche (2006); Abrucio (2001; 2005); Abrucio e Sano (2011); Grin e Abrucio (2017; 2019); Silva (2014).

dessas políticas no nível local, considerando-se, inclusive, as críticas à capacidade institucional dos municípios brasileiros³⁶ – assunto que será abordado na Seção 2.3.

Nos países federalistas, os governos centrais – no caso brasileiro, a União – exercem importante papel no que se refere à coordenação e à expansão de políticas sociais, dentre elas a política habitacional (ABRUCIO, 2005; ARRETICHE, 2006; SILVA, 2014). A coordenação intergovernamental pode ser definida como *“formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações”* (ABRUCIO, 2005, p. 41).

Tomando como objeto de análise a distribuição federativa da autoridade política nas políticas sociais brasileiras, Arretche (2006, p. 91) defende que *“a concepção da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental”*. No que se refere às políticas de habitação e de saneamento, a autora afirma que:

Diante do expressivo volume de recursos necessários à produção de serviços de infraestrutura urbana e de moradia, é reduzido o número de estados e municípios brasileiros capazes de implementar políticas de habitação e saneamento sem aportes federais. O papel do governo federal como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais (ARRETICHE, 2006, p. 102).

Ao apresentar e discutir alguns elementos analíticos mobilizados pela literatura sobre a coordenação intergovernamental e seus instrumentos, Jaccoud (2020, p.39) afirma que *“em contexto federativo, a coordenação de relações intergovernamentais em políticas sociais pode ser definida como a implementação de estratégias e instrumentos institucionais desenhados a partir do nível superior de governo para produzir um padrão regulado de execução de política pública”*. A autora explica que os instrumentos de coordenação *“podem ser definidos como dispositivos e técnicas que organizam a ação do Estado junto a organizações e agentes públicos, bem como*

³⁶ Arretche, Vasquez e Fusaro (2007); Arretche *et al.* (2012); Caldas (2018) e Lima-Silva (2019).

de atores sociais, tendo em vista os objetivos específicos e a operacionalização da política pública” (JACCOUD, 2020, p. 44). A partir da discussão apresentada pela autora, tendo como referência a literatura sobre o tema, constata-se que os instrumentos de coordenação podem influenciar as relações estabelecidas entre o governo federal e os entes subnacionais de maneira coercitiva ou indutora.

A partir da análise das políticas de educação e saúde, Grin e Abrucio (2019, p. 81) afirmam que *“sem a ação do governo federal, teria sido quase impossível municipalizar as políticas públicas”*. Os autores apontam que em função da atuação dos municípios apoiados por ações do governo federal, houve um crescimento das políticas e dos equipamentos públicos geridos pelos governos municipais ao longo dos anos 2010 – em particular nas áreas de: saúde, com expansão das Unidades Básicas de Saúde; educação, principalmente nos ensinos infantil e fundamental; e assistência social, com ampliação do Centros de Referência da Assistência Social e outros serviços (2019, p. 80). No entanto, ponderam que *“a maioria das políticas públicas ainda não tem um sistema intergovernamental estável e que funcione a contento”* (2019, p. 81). Isso ocorre porque em diversos setores – tais como segurança pública, habitação, cultura e políticas urbanas, dentre outros – prevalecem formas mais compartimentalizadas do que entrelaçadas e cooperativas de federalismo (ABRUCIO; SANO, 2011).

Observa-se que a ausência de um sistema intergovernamental estável contribuiu para que, ao longo do tempo, a execução das políticas urbanas e habitacionais – e, conseqüentemente, das políticas de urbanização de vilas e favelas – fosse bastante influenciada pelas agendas de cada esfera de governo e pelo grau de comprometimento do representante eleito com a pauta do direito à moradia digna. Na prática, como veremos na Seção 2.2 e nos Capítulos 3 e 4, isso significou que, a depender do governo em exercício e das alianças construídas para sustentá-lo, tem-se um maior ou menor volume de recursos destinados à implementação dessas políticas,

impactando, conseqüentemente, o alcance de programas, projetos e ações voltados para a produção de moradia e para a urbanização de assentamentos precários.

2.2 A atuação do governo federal na formulação da Política Nacional de Habitação (PNH)

O surgimento dos problemas habitacionais coincide com a própria história da formação das cidades brasileiras, marcada pela contínua exclusão dos mais pobres³⁷. Historicamente, a atuação do Estado frente às demandas por moradia se mostrou omissa com relação às famílias de mais baixa renda. As ações realizadas pelo poder público resultaram, em linhas gerais, na destinação de investimentos articulados ao ideário da casa própria – o que favoreceu a formação de um mercado da moradia voltado para as famílias de renda média e média baixa, mas manteve à margem as famílias de menor renda – e na realização de intervenções junto às favelas, aos cortiços e aos loteamentos populares, dentre outros, que foram pautadas pelo higienismo e pela violência, e que tinham como propósito a remoção dessas áreas.

Nos anos 1960 e 1970, principalmente a partir da criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) / Banco Nacional da Habitação (BNH)³⁸, o governo federal destinou um volume significativo de recursos à política habitacional, que se traduziu na construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das grandes cidades e das regiões metropolitanas³⁹. Tais ações contribuíram mais para o crescimento do setor da construção civil do que efetivamente para a promoção do direito à moradia e favoreceram a formação e/ou a consolidação de um processo de periferização da

³⁷ Sobre a relação entre o surgimento dos problemas decorrentes da falta de moradia e a formação das cidades brasileiras, ver, dentre outros: Maricato (2008) e Bonduki (2014).

³⁸ A Lei Federal nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH). Sobre o SFH/BNH, ver, dentre outros: Bonduki (2014).

³⁹ O financiamento da produção habitacional por meio do SFH/BNH era realizado com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

moradia⁴⁰. Além disso, nas áreas ocupadas pelas famílias mais pobres, tais como cortiços e favelas, a atuação do poder público continuou sendo pautada pela realização de sucessivos despejos e remoções.

Somente a partir dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 foram realizadas importantes experiências de regularização e consolidação das áreas ocupadas por famílias de baixa renda como lugar de moradia. A mudança desse paradigma não veio, contudo, naquele momento, das ações do governo federal, mas sim de um conjunto de experiências locais ocorridas em municípios como Belo Horizonte, Diadema, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santo André e São Paulo – que ficaram conhecidos como municípios pioneiros (BONDUKI, 2014; DENALDI, 2003). Mais tarde, já em meados dos anos 2000, os projetos, programas e ações de urbanização de favelas realizados por esses municípios influenciaram a formulação da Política Nacional de Habitação (PNH), durante os primeiros anos do Governo Lula (2003-2010).

Denaldi (2003) analisa a relevância das experiências municipais de urbanização e regularização de favelas ocorridas ao longo dos anos 1980 e 1990. Neste contexto, destacam-se as experiências pioneiras de Belo Horizonte⁴¹ e Recife ainda nos primeiros anos da década de 1980. Na capital mineira, em 1983, foi instituído o Programa Municipal de Regularização de Favelas, conhecido como Profavela, sobre o qual trataremos no Capítulo 3 deste trabalho. Já na capital pernambucana, entre 1983 e 1987, foram instituídos, respectivamente, as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e o Plano de Regularização das Zeis (Prezeis)⁴². Tais instrumentos visam à consolidação e à regularização das áreas ocupadas por famílias de baixa renda, em detrimento de sua remoção, e, por isso, podem ser considerados precursores das políticas urbanas e

⁴⁰ Sobre a relação entre a produção habitacional via SFH/BNH e o processo de periferização das grandes cidades brasileiras, ver, dentre outros: Resgala (2011).

⁴¹ Em Belo Horizonte, as primeiras experiências de regularização e consolidação de assentamentos precários remontam ao final dos anos 1970, conforme apresentado e discutido no Capítulo 3 deste trabalho.

⁴² Sobre a instituição das Zeis e do Prezeis em Recife, ver: Denaldi (2003, p. 73-83).

habitacionais que têm como princípio a garantia da função social da cidade e a inclusão social.

A autora ressalta ainda as ações de urbanização de favelas realizadas nos anos 1980 no Rio de Janeiro e em São Paulo, além da formulação de uma política de urbanização de favelas em Diadema – município da Região Metropolitana de São Paulo, que foi governado entre 1983 e 1996 por prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Denaldi (2003, p. 84), dos 200 núcleos de favela existentes no município em 1999, 144 encontravam-se urbanizados e outros 37 estavam parcialmente urbanizados. Os números e a análise das intervenções realizadas em Diadema demonstram a consolidação e o aprimoramento da política municipal de urbanização de favelas, em detrimento da realização de ações pontuais ou alternativas⁴³.

Na esteira do processo de democratização do país, administrações progressistas foram eleitas nos pleitos municipais. Com o fim da proibição das eleições diretas para prefeitos ainda nos primeiros anos da década de 1980⁴⁴, tiveram início algumas experiências democráticas de administração municipal, que resultaram na formulação de novos programas e de novas maneiras de gerir as cidades. São emblemáticas as experiências de municípios administrados por prefeitos progressistas, eleitos nos pleitos de 1989 e 1992, principalmente, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Além do município de Diadema já mencionado, destacam-se, dentre outros, os municípios de Santo André, administrado pelo Prefeito Celso Daniel (1989-1993), São Paulo, administrado pela Prefeita Luiza Erundina (1989-1993), Porto Alegre, administrado pelo Prefeito Olívio Dutra (1989-1993) e Belo Horizonte, administrado pelo Prefeito Patrus Ananias (1993-1996).

Os governos municipais que inauguraram gestões inovadoras, autodenominadas "democráticas e populares" orientavam-se pela inversão de

⁴³ Sobre a urbanização de favelas em Diadema, ver: Denaldi (2003, p. 84-98).

⁴⁴ A partir de 1982 foi autorizada a eleição direta para governadores e prefeitos nos municípios do interior. Nas capitais, a eleição direta para prefeito foi autorizada a partir de 1985.

prioridades na discussão do orçamento público e a participação social em todos os níveis. Os governos do PT foram tão bem-sucedidos que passaram a se diferenciar sob a marca do “modo petista de governar”. As propostas eram efetivas e criativas, respondendo com originalidade aos problemas colocados pela realidade local. Nesse sentido, os projetos arquitetônicos, urbanísticos e legais relacionados ao “passivo urbano” (cidade ilegal, autoconstruída, e precariamente urbanizada) ganham importância [...] (MARICATO, 2015, p. 32).

Dentre as experiências que marcaram os anos 1990, Denaldi (2003) destaca o programa de urbanização de favelas executado pela Prefeita Luiza Erundina (1989-1992) em São Paulo⁴⁵; o Programa Favela Bairro, criado pelo Prefeito César Maia, em 1993, no Rio de Janeiro⁴⁶; e a formulação da política de urbanização de favelas de Santo André, realizada pelo Prefeito Celso Daniel a partir de 1989, e a sua consolidação nos anos seguintes⁴⁷. Segundo a autora:

Na década de 1990 observamos duas tendências: o crescimento da intervenção municipal, com a institucionalização de programas de urbanização como parte integrante da política municipal de habitação, e o aprimoramento das políticas de urbanização, com elevação do patamar técnico de intervenção (DENALDI, 2003, p. 106).

Denaldi (2003, p. 103) aponta, por outro lado, que a participação federal nos gastos com programas habitacionais caiu de 61% para 20% entre 1980 e 1990. No mesmo período, a participação dos estados aumentou de 9% para 17% e a participação dos municípios passou de 30% para 64%. No entanto, o aumento da participação dos governos estaduais e municipais não compensou a queda dos investimentos do governo federal. Como nos mostra a autora, o crescimento da intervenção municipal ocorre em meio ao processo denominado “*descentralização por ausência*” (DENALDI, 2003, p. 190) – processo de descentralização inaugurado a partir da promulgação da CF 1988, marcado pela ausência de investimentos do governo federal na política

⁴⁵ Sobre o programa de urbanização desenvolvido em São Paulo entre 1989 e 1992, ver: Denaldi (2003, p. 107-112).

⁴⁶ Sobre o Programa Favela Bairro, ver: Denaldi (2003, p. 113-130).

⁴⁷ Sobre a política de urbanização de favelas de Santo André, ver: Denaldi (2003, p. 132-188).

habitacional – e também no contexto de uma atuação intensa e constante dos movimentos sociais.

Conforme apontado na Seção 2.1, ao governo federal cabe a importante atribuição de coordenação das políticas sociais. No entanto, no que tange à política habitacional, mesmo diante da promulgação da CF 1988 e da atuação contínua dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia, o reconhecimento e a promoção do direito à moradia nem sempre estiveram entre as prioridades da agenda no plano federal. Além disso, como veremos adiante, mesmo no caso de Programas efetivamente coordenados pelo governo federal – como o PAC –, os resultados ficaram aquém do esperado.

Alguns avanços na formulação e na execução da política habitacional podem ser identificados nos anos 1990, especialmente durante os Governos FHC (1995-2002). No entanto, as principais transformações no âmbito do governo federal só ocorreram de fato a partir de 2003, nos Governos Lula e Dilma (2003-2016), com a formulação de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH) e a estruturação de um arranjo institucional caracterizado, principalmente, pela criação do Ministério das Cidades (MCidades) – e da Secretaria Nacional de Habitação a ele vinculada –, pela instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e, neste contexto, pelo desenvolvimento de um conjunto de programas que viabilizavam a transferência de recursos do governo federal aos governos estaduais e municipais para a execução de ações vinculadas à política habitacional.

Filocomo e Royer (2020) apontam que:

Entre 2003 e 2008 verifica-se um esforço do governo federal em descentralizar a execução de recursos oriundos do Orçamento Geral da União, em especial por meio de transferências a municípios. No ano de 2008, apenas 22% dos recursos empenhados em prol do desenvolvimento urbano seriam executados pela União, quase 50% pelos municípios e cerca de 30% pelos estados e o Distrito Federal. Trata-se, em certa medida, do atendimento aos preceitos

apresentados pela Constituição de 1988, que amplia as responsabilidades da esfera local (FILOCOMO; ROYER, 2020, p. 824)⁴⁸.

A ampliação dos mecanismos de transferência e do volume de recursos transferidos do governo federal para os governos estaduais e municipais se configurou, a partir dos Governos Lula (2003-2010), como uma importante ferramenta para a viabilização da descentralização das políticas urbanas e habitacionais.

A seguir, será apresentada a análise sobre a atuação do governo federal em face da formulação e da execução da política habitacional no recente período democrático. Na Subseção 2.2.1 será analisado o período que vai do início do Governo Sarney, em 1985, até o final do Governo Fernando Henrique Cardoso, ou Governo FHC, em 2002. Na sequência, na Subseção 2.2.2 será analisado o período que compreende os Governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016.

2.2.1 A atuação do governo federal entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 2000

Ao fim do SFH/BNH⁴⁹ e à promulgação da CF 1988, sucedeu um período caracterizado pela desarticulação da política habitacional federal, que acarretou a fragilidade institucional para a execução dessa política e a destinação de poucos recursos à sua implementação. Tal situação se estendeu ao longo dos Governos José Sarney (1985-1990), à época vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Fernando Collor (1990-1992), à época vinculado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN); Itamar Franco (1992-1994), à época filiado ao PMDB – como apontam Bonduki (2014), Denaldi (2003) e Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017).

⁴⁸ Para os autores, a categoria analítica denominada *desenvolvimento urbano* agrega as ações relativas a habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, energia elétrica e planejamento e gestão pública (FILOCOMO; ROYER, 2020, p. 813).

⁴⁹ O fim do BNH foi decretado pelo então Presidente José Sarney, em 1986. Suas atribuições foram incorporadas à Caixa Econômica Federal que não tinha, até aquele momento, experiência no que tange à gestão e/ou execução de recursos destinados à política habitacional.

No Governo Collor (1990-1992) foram desenvolvidos os primeiros programas habitacionais pós-BNH. Esses programas apostavam nas forças do mercado e favoreciam, em seu discurso e na prática, a iniciativa privada, criando condições favoráveis para a construção civil e chamando para o poder público o risco dos empreendimentos (SORAGGI, 2012, p. 52). Entre 1990 e 1992, a política habitacional ficou a cargo do Ministério de Ação Social. Nesse período, foram construídas 500.000 moradias com recursos do FGTS, por meio de quatro principais programas – Programa de Ação Imediata para a Habitação; Programa de Habitação Popular; Programa de Empréstimo Popular e Cooperativas (FERNANDES; RIBEIRO, 2011, p. 8).

De acordo com Fernandes e Ribeiro (2011) e Andrade (2011), a concentração de recursos atrelados ao FGTS e demais programas no segmento privado, em detrimento dos agentes públicos, como as Companhias de Habitação (COHABs), contribuiu para o aprofundamento da tendência de privatização da política habitacional. Durante o Governo Collor, a concessão de financiamentos via FGTS foi bastante questionada, em decorrência da liberação de recursos além da capacidade do Fundo. Tal situação levou à paralisação da aplicação de recursos do FGTS na política habitacional entre 1991 e 1995 (ANDRADE, 2011, p. 7)⁵⁰.

No Governo Itamar Franco (1992-1994), o Ministério de Ação Social foi extinto, sendo criado o Ministério do Bem-Estar Social – ao qual foi atribuída a execução da política habitacional. Entre 1992 e 1994 foram criados os Programas Habitar Brasil e Morar Brasil – ambos se destinavam à produção de unidades habitacionais para famílias com renda de até três salários mínimos e previam a alocação de recursos da União para a sua implementação. O Programa Habitar Brasil era voltado para municípios de grande porte e o Programa Morar Brasil para municípios menores. O acesso aos recursos vinculados a esses programas exigia dos governos municipais a

⁵⁰ A aplicação dos recursos do FGTS foi objeto de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, em função de diversas irregularidades encontradas na sua gestão durante o Governo Collor (1990-1992). Uma nova legislação para a regulamentação do Fundo foi proposta em 1995, já no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) (SORAGGI, 2012, p. 53).

existência de conselhos e fundos específicos, além de uma contrapartida financeira que variava entre 10% e 20% do investimento total (FERNANDES; RIBEIRO, 2011, p. 9).

No primeiro Governo FHC (1995-1998), ocorreu a retomada dos financiamentos habitacionais e uma relativa reorganização da política urbana. As novas ações ficaram a cargo da Secretaria de Política Urbana – que era vinculada ao Ministério de Planejamento e Gestão – e sinalizavam a incorporação de princípios como a descentralização da produção e a diversidade de soluções e formas de financiamento (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 16).

A política habitacional implementada pelo governo federal entre 1995 e 1998 foi estruturada em três grupos, organizados segundo a faixa de renda dos beneficiários. No primeiro grupo estavam o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)⁵¹, ambos voltados para famílias com renda superior a doze salários mínimos, com vistas à melhoria do mercado privado de habitação (SORAGGI, 2012, p. 53).

No segundo grupo estavam os Programas Carta de Crédito, cujos recursos eram provenientes do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e Apoio à Produção, cujos recursos eram provenientes também do FGTS. Tratavam-se de dois programas de financiamento habitacional voltados para famílias com renda entre três e doze salários mínimos, destinados diretamente ao mutuário final – o que contribuiu para a dinamização do setor imobiliário e da construção civil (SORAGGI, 2012, p. 54).

No terceiro grupo estavam os Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil, cujos recursos eram provenientes do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU), respectivamente. Os dois programas previam o repasse de recursos aos estados e municípios, que eram responsáveis pela execução das ações. Ambos eram voltados para famílias com renda inferior a três salários mínimos e destinados à recuperação de

⁵¹ O SFI foi regulamentado pela Lei Federal nº 9.514/1997 que, dentre outros, instituiu a alienação fiduciária de bens imóveis, garantindo maior segurança aos investidores (SORAGGI, 2012, p. 53).

áreas degradadas, por meio da construção de unidades habitacionais e de infraestrutura (SORAGGI, 2012, p. 53).

No segundo Governo FHC (1999-2002), num contexto marcado pela crise econômica de 1998 e 1999, a Secretaria de Política Urbana foi transformada na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, subordinada diretamente à Presidência da República.

Essa medida tinha como principal finalidade atender à necessidade de criação de espaços de negociação com o Congresso em torno de emendas parlamentares, que, em sua maior parte, referem-se a investimentos em habitação, saneamento e transportes, sendo, portanto, áreas ligadas à política urbana. Embora, em termos formais, a Secretaria passasse a ter maior status político, em termos organizacionais o que se verificou foi um progressivo esvaziamento do corpo técnico especializado [...] (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 23).

As medidas adotadas pelo governo federal em face da crise repercutiram na execução das ações vinculadas à política habitacional. Em primeiro lugar, a elevação dos juros teve um impacto forte na retração geral do crédito, elevando de maneira significativa o custo dos empréstimos habitacionais e, conseqüentemente, reduzindo a importância e o impacto do Programa Carta de Crédito. Em segundo lugar, as restrições ao gasto e ao endividamento público implicaram um estancamento do financiamento ao setor público, o que praticamente paralisou o Programa Pró-Moradia e reduziu ainda mais os já escassos recursos do OGU alocados em habitação (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 18).

Entre 1999 e 2002, foram lançados dois programas que visavam ao financiamento habitacional subsidiado. Para atender às famílias com renda entre três e seis salários mínimos, foi criado, em 1999, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). O Programa contava com recursos do FGTS e do OGU, que compunham o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e introduziu ao financiamento habitacional uma nova forma jurídica fundamentada no arrendamento, o que garantia a retomada mais rápida do imóvel em caso de inadimplência (SORAGGI, 2012, p. 54). Os recursos do

PAR eram distribuídos a partir de projetos apresentados por empresas do setor imobiliário e aprovados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Neste contexto, o papel dos municípios se resumia a facilitar o processo, por meio da flexibilização da legislação urbanística, da concessão de incentivos fiscais às empresas, da doação de terrenos públicos, da realização de obras de infraestrutura e da organização do cadastro dos beneficiários (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 19).

Para atender às famílias com renda de até três salários mínimos, foi criado, em 2001, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, cujo subsídio era proveniente de recursos do OGU. O Programa contou com um volume de recursos reduzido e trabalhou com tetos de subsídio relativamente baixos, o que limitou a sua implementação nas grandes cidades (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 20).

Também em 1999, foi lançado o Programa Habitar Brasil/BID (HBB), que foi desenvolvido a partir do Programa Habitar Brasil, lançado durante o Governo Itamar Franco (1992-1994) e reformulado no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). O Programa era financiado com recursos do OGU e executado por meio de empréstimos obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Contemplava, dentre outros, o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais, voltado para a população com renda familiar igual ou inferior a três salários mínimos que vivia em condições precárias, especialmente em áreas de risco e sem acesso a serviços básicos de infraestrutura e saneamento (SORAGGI, 2012, p. 54).

A agenda de reformas empreendidas durante os Governos FHC (1995-2002), no campo da política habitacional, contribuiu para a revisão do modelo simultaneamente estatal e centralizador adotado durante a Ditadura Militar (1964-1985), por meio da descentralização da alocação de recursos federais e da introdução de princípios de mercado incentivada por uma política de créditos ao mutuário final (ARRETCHE, 2002, p. 435).

Para Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017, p. 22), as iniciativas adotadas durante os Governos FHC (1995-2002) *“apresentaram avanços e expressaram uma renovação em*

relação à forma como a habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo com as concepções rígidas e tecnocráticas que estavam presentes nos tempos do BNH". No entanto, segundo dados apresentados pelos autores, entre 1995 e 2002, 78% do total dos recursos investidos na política habitacional foram destinados às famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% dos recursos foram destinados às famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos.

Em linhas gerais, no que tange à política habitacional implementada pelo governo federal entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 2000, apesar dos avanços identificados na formatação dos programas lançados entre 1995 e 2002, destacam-se: a limitação dos programas voltados para famílias com renda de até três salários mínimos, ou seja, aquelas que majoritariamente compõem o déficit habitacional e que residem nos chamados assentamentos precários; a concentração de recursos voltados para o financiamento de unidades habitacionais para famílias com renda superior a três salários mínimos, notadamente aquelas com renda superior a cinco salários mínimos, o que favoreceu o aquecimento do mercado imobiliário, mas não a democratização do acesso à moradia; a escassez de recursos, principalmente daqueles provenientes do OGU, voltados para o financiamento de unidades habitacionais para famílias com renda inferior a três salários mínimos e para a realização de intervenções em assentamentos precários; e, por fim, a desarticulação entre a política habitacional e as demais políticas urbanas e territoriais.

Segundo Filocomo e Royer (2020, 816) *"as políticas habitacionais e de saneamento e meio ambiente financiadas com recursos não onerosos federais contam com histórico de contingenciamento que se estende da década de 1980 a 2002, com breve ampliação dos gastos verificada entre 1995 e 1998"*. Tal ampliação, contudo, foi interrompida em decorrência da crise econômica que marcou o final dos anos 1990, o que evidenciou a subordinação das políticas sociais e urbanas à política macroeconômica adotada pelo governo federal (FILOCOMO; ROYER, 2020, p. 816).

Conforme apontado anteriormente, a CF 1988 definiu como uma competência comum entre os entes federados a promoção de programas de construção de moradia e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. O texto constitucional, entretanto, não estabeleceu diretrizes para a habitação, ao contrário das demais políticas sociais – como educação, saúde, assistência social e cultura, por exemplo. Sendo assim, caberia à legislação infraconstitucional definir diretrizes para a estruturação e para a execução de uma política nacional de habitação.

Contudo, até o final de 2002, no campo da política habitacional, a atuação do governo federal se resumiu a um conjunto de programas de financiamento a ações dos entes subnacionais ou da iniciativa privada. Não havia projetos, programas e/ou ações que promovessem a articulação entre os entes federados, a partir da definição dos objetivos da política e do reconhecimento da diversidade das demandas habitacionais. Sem a efetiva coordenação do governo federal e com um volume de recursos pouco expressivo destinado aos programas habitacionais, coube aos entes subnacionais promover iniciativas locais, de acordo com suas respectivas capacidades institucionais – técnico-normativas e financeiras.

2.2.2 A atuação do governo federal nos Governos do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2016)

A atuação do governo federal entre 2003 e 2016 em face da formulação e execução da política habitacional pode ser dividida em dois momentos. O primeiro compreende o período entre 2003 e 2006, que corresponde ao primeiro Governo Lula. O segundo compreende o período entre 2007 e 2016, que corresponde ao segundo Governo Lula (2007-2010) e aos Governos Dilma (2011-2016) - período marcado pelo que Ribeiro (2020, p. 7) denomina *ensaio social-desenvolvimentista*⁵², caracterizado pela formulação de iniciativas voltadas para maior intervencionismo estatal, cujo ponto

⁵² Ver: nota nº 19.

de partida ocorreu em 2006, com a nomeação de Guido Mantega para o Ministério da Fazenda, e cujo auge aconteceu no primeiro Governo Dilma Rousseff (2011-2014). O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ocorreu em 2007, no contexto das transformações políticas e econômicas que marcaram o período entre aquele ano e o final do segundo Governo Dilma Rousseff, em 2016.

No primeiro ano do Governo Lula, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades)⁵³, integrando o planejamento e a gestão das políticas territoriais e urbanas. Segundo Maricato (2011, p. 7), a criação do MCidades fazia parte do Projeto Moradia – uma proposta de política habitacional desenvolvida no ano 2000 pelo Instituto Cidadania⁵⁴. A referida proposta *“enfaticava o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades”* (MARICATO, 2011, p.07).

Os primeiros anos de atuação do MCidades foram fortemente influenciados pelas experiências locais desenvolvidas pelos municípios pioneiros nos anos 1980 e 1990. Tal influência se refletiu tanto nos princípios e nas diretrizes que pautaram a formulação da PNH, quanto na composição do Ministério. O primeiro Ministro das Cidades foi Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre – cidade conhecida pela *“realização de uma série de políticas urbanas bem-sucedidas e de medidas inovadoras como o Orçamento Participativo”* (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 24)⁵⁵. Além disso, os técnicos convocados para compor os quadros das Secretarias Nacionais, *“tinham fortes vínculos com o Fórum Nacional da Reforma Urbana, já tendo*

⁵³ O MCidades foi criado por meio da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei Federal nº 10.683/2003.

⁵⁴ O Projeto Moradia foi financiado pela Fundação Djalma Guimarães e pela Cooperativa Habitacional dos Bancários. Foi elaborado por uma equipe diversa, composta por técnicos, parlamentares e lideranças sociais (MARICATO, 2011, p. 7).

⁵⁵ *“O Orçamento Participativo praticado por quase duas décadas em Porto Alegre constituiu uma mudança no padrão dos investimentos urbanos. Ele significou a ruptura com o investimento público submetido aos interesses do mercado imobiliário [...]”* (MARICATO, 2015, p. 32).

participado de algumas experiências de administrações locais em governos do Partido dos Trabalhadores” (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 24)⁵⁶.

A primeira equipe que compôs o time que dirigiu o MCidades resultou numa convergência também rara de militantes, sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção dos movimentos sociais (MARICATO, 2011, p. 26).

O MCidades foi organizado em quatro Secretarias Nacionais – de Habitação, de Saneamento, de Mobilidade Urbana e de Programas Urbanos:

Três delas estruturadas com base nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e intrinsecamente ligados ao território: a moradia, o saneamento ambiental [...] e a mobilidade e trânsito. Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, embora essa tarefa não seja atribuição federal, foi criada uma quarta secretaria para se ocupar de Programas Especiais, nomeada [...] Secretaria de Programas Urbanos. O papel da quarta secretaria seria o de fornecer diretrizes e orientações para governos municipais e metropolitanos para pôr em prática programas urbanísticos integrados que respondessem a problemas específicos, comuns e frequentes nas cidades de todo o território nacional, em que pese a grande diversidade regional, ambiental e social (MARICATO, 2011, p. 26-27).

Sob a coordenação das Secretarias Nacionais, entre 2003 e 2006, foi instituído um conjunto de linhas programáticas que possibilitavam a transferência de recursos do governo federal aos estados e municípios para a execução de ações no campo das políticas urbanas, habitacionais, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana – dentro de princípios e critérios definidos no âmbito do governo federal. Dentre as linhas programáticas instituídas entre 2003 e 2006, destacam-se o Programa de Regularização Fundiária, vinculado à Secretaria Nacional de Programas Urbanos, e o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

⁵⁶ Tem-se, por exemplo, a nomeação da Arquiteta e Urbanista Ermínia Maricato, que foi Secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da cidade de São Paulo durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992), para a Secretaria Executiva do MCidades e a nomeação da Arquiteta e Urbanista Raquel Rolnik, que foi Diretora de Planejamento da cidade de São Paulo durante o governo de Luiza Erundina, para o cargo de Secretária Nacional de Programas Urbanos.

(UAP), vinculado à Secretaria Nacional de Habitação – que, ainda no primeiro Governo Lula (2003-2006), passou a integrar o conjunto de ações financiadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, posteriormente, a partir de 2007, passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Segundo Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017, p. 24), ao longo de 2003, “a Secretaria Nacional de Habitação desenvolveu as bases normativas e institucionais para a nova PNH, cuja primeira versão foi discutida e aprovada ainda no mesmo ano, durante a Primeira Conferência das Cidades”. Os objetivos e as diretrizes da PNH foram publicados em 2004 no Caderno MCidades nº 04⁵⁷.

De maneira sucinta, os objetivos da PNH contemplavam: universalizar o acesso à moradia; promover a urbanização, a regularização e a integração dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes; potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da política habitacional; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 31).

Alinhadas a tais objetivos, as diretrizes da PNH foram divididas em sete grupos: (1) desenvolvimento institucional; (2) mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio; (3) qualidade e produtividade da produção habitacional; (4) o sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação; (5) urbanização de assentamentos precários e produção da habitação; (6) integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano; e (7) contratos de financiamento habitacional com desequilíbrio financeiro no âmbito do sistema financeiro de habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 31-36). Neste contexto,

⁵⁷ Ver: Ministério das Cidades (2004).

a PNH foi estruturada em três componentes: a integração urbana de assentamentos precários⁵⁸; a produção da habitação⁵⁹; e a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano⁶⁰.

Em 2004, foi formulado o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que era composto por dois subsistemas: de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de *“garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro”* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 53), e de Habitação de Mercado, com *“o objetivo de reorganizar o mercado privado da habitação, tanto na ampliação das formas de captação de recursos, quanto no estímulo à inclusão dos novos agentes, facilitando a promoção imobiliária [...]”* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 53). No âmbito do SNH, o MCidades passou a gerir um panorama diverso de

⁵⁸ A definição de diretrizes para o componente Integração Urbana de Assentamentos Precários partia do reconhecimento de que *“a necessidade de construção de uma política habitacional com foco na integração urbana de assentamentos precários, especialmente na garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, é essencial na implementação de qualquer estratégia de combate à pobreza e perspectiva de sustentabilidade urbana”* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 36). Neste componente estavam contempladas as seguintes linhas de atuação: desenvolvimento institucional; urbanização integrada; intervenção em cortiços; melhorias habitacionais; e regularização fundiária.

⁵⁹ A definição de diretrizes para o componente Produção Habitacional partia do reconhecimento de que *“para o enfrentamento e superação dos obstáculos afetos à questão da produção é necessário mobilizar um expressivo volume de recursos onerosos, com custo compatível com a capacidade de pagamento da população de baixa renda, e recursos não onerosos em quantidade superior ao que tem sido alocado nos atuais programas com origem no Orçamento Geral da União”* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 41). Neste componente estavam contempladas as seguintes linhas de atuação: aquisição de imóveis novos ou usados; locação social pública ou privada; reabilitação de áreas urbanas centrais; e melhorias habitacionais.

⁶⁰ A definição de diretrizes para o componente Integração à Política de Desenvolvimento Urbano partia do reconhecimento de que *“o direito à moradia é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988, ampliando o conceito para além da edificação e incorporando o direito à infraestrutura e serviços urbanos, garantindo o direito pleno à cidade”* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 47). Neste componente estavam contemplados os seguintes aspectos: política fundiária e imobiliária para habitação; regularização fundiária; uso de terrenos e imóveis públicos para habitação; revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação; impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano; mobilidade e transporte urbano; e infraestrutura urbana e saneamento ambiental.

programas habitacionais, com fontes de recurso diferenciadas – FGTS, FAR, OGU, dentre outros –, cabendo à CEF o papel de agente operador do Sistema.

Em alinhamento com os objetivos e as diretrizes da PNH, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instituído por meio da Lei Federal nº 11.124 de 16 de julho de 2005 – que também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)⁶¹. A criação do SNHIS e do FNHIS foi resultado de forte mobilização dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 25) e representaram, no âmbito legal e normativo, um avanço importante no que tange à articulação entre os entes federados para a execução da política habitacional.

O SNHIS previa a constituição de uma estrutura para gestão da política habitacional com participação da União, dos estados e dos municípios. Era composto pelo MCidades; pelo Conselho Gestor do FNHIS; pela CEF; pelo Conselho das Cidades; pelos conselhos estaduais e municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; pelos órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; pelas fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares; e pelos agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (Art. 5º).

O FNHIS tinha como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS (Art. 7º), sendo composto por recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FDS); dotações do OGU,

⁶¹ A criação do SNHIS teve origem num projeto de lei de iniciativa popular, o PL nº 2.710/1992. Segundo Silva (2014, p. 62), *“sob o patrocínio dos movimentos de moradia, o projeto foi o primeiro de iniciativa popular apresentado depois da CF 88, tendo sido levado à Câmara dos Deputados em novembro de 1991, reunindo mais de 800 mil assinaturas de 18 Estados da Federação”*.

classificadas na função de habitação; recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do próprio Fundo; e receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas (Art. 8º). Para gerir o Fundo foi criado o Conselho Gestor do FNHIS, cuja presidência era exercida pelo Ministro das Cidades.

É importante observar que houve uma tentativa de articulação das diretrizes definidas pela Lei Federal nº 11.124/2005 com aquelas estabelecidas no Estatuto da Cidade. Sendo assim, a aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deveria se submeter à política de desenvolvimento urbano expressa no Plano Diretor ou em legislação municipal equivalente (Art. 11, §1º). Além disso, a transferência de recursos do governo federal para os estados e municípios foi condicionada à institucionalização de uma estrutura de planejamento e de gestão participativa da política habitacional pelos entes subnacionais:

Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação a ser gerido por um conselho com participação popular, e também, com a elaboração de um plano de habitação de interesse social que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 25).

A adesão de estados e municípios ao então recém-criado Sistema foi bastante significativa. Todos os estados brasileiros aderiram e, segundo Arretche *et al.* (2012, p. 103 *apud* Silva, 2014, p. 65), "*até o início de 2012, a grande maioria dos municípios brasileiros (96,9%) firmou o termo de adesão junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Ou seja, dos [então] 5.565 municípios existentes no País, 5.392 aderiram*". Segundo Krause *et al.* (2011, p. 9), as medidas do SNHIS vão no sentido das lutas sociais e acrescentam o caráter federativo ao encaminhamento da questão habitacional, ao estabelecer que a definição e priorização de investimentos em

habitação de interesse social (HIS) deveriam acontecer na escala local e com participação social.

Ao formular a PNH e instituir o SNHIS, o governo federal assumiu o papel de coordenador e financiador da política habitacional. O Sistema correspondeu a uma primeira tentativa de estruturar uma forma institucional de relações entre as diferentes esferas de governo para a política habitacional. Contudo, na prática, a sua própria organização e a frágil capacidade institucional da maioria dos governos locais para a execução dos projetos contratados junto ao FNHIS apresentaram-se como obstáculos ao cumprimento efetivo dos objetivos e diretrizes da PNH.

Silva (2014) aponta, dentre outras questões, os limites ao funcionamento do SNHIS a partir da análise da relação estabelecida entre os entes federados no contexto do Sistema. A autora analisa os diversos atores e instâncias que integravam o arranjo institucional proposto para o SNHIS e, na sequência, relaciona um conjunto de limites ao seu funcionamento – divididos entre limites do Sistema, correspondentes àqueles decorrentes do próprio desenho institucional do SNHIS, e limites para o Sistema, correspondentes àqueles decorrentes das limitações fáticas da federação brasileira, da organização dos entes federados e da integração entre eles⁶².

No que tange aos limites do Sistema, destacam-se: a composição do Conselho Gestor do FNHIS, que não contava com representantes dos estados e municípios e com a porcentagem de apenas 16,6% de membros vinculados a movimentos populares⁶³; a concentração das decisões referentes às diretrizes para os investimentos

⁶² Para uma análise detalhada dos atores e instituições que integravam o arranjo institucional proposto para SNHIS, bem como dos limites ao seu funcionamento, ver: Silva (2014, p. 66-110).

⁶³ De acordo com o Decreto Federal nº 5.796/2006, que regulamentou o SNHIS, o CGFNHIS era composto por dez representantes do governo federal – sendo o Ministro de Estado das Cidades, o Secretário Nacional de Habitação e um representante dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, da Cultura, do Meio Ambiente, da Integração Nacional, da Fazenda, e do Planejamento, Orçamento e Gestão –, um representante da CEF, quatro representantes de movimentos populares, três representantes do setor empresarial, três representantes de entidades profissionais, acadêmicas ou de pesquisa e um representante de organizações não governamentais. Apesar da ausência de representantes dos governos subnacionais e da reduzida

na instância federal; a limitação das modalidades financiáveis e dos recursos alocados em cada uma delas segundo critérios definidos pelo governo federal; e, por fim, a dificuldade de acesso aos recursos pelos governos estaduais e municipais, em decorrência das contrapartidas financeiras exigidas e, conseqüentemente, da baixa taxa de regularidade dos entes subnacionais junto ao Sistema⁶⁴ (SILVA, 2014, p. 93-98).

Nota-se, a partir da análise da autora, que as relações estabelecidas entre os entes federados no contexto do SNHIS eram caracterizadas por condicionar os estados e os municípios ao cumprimento de determinações estabelecidas pelo governo federal, sem que houvesse espaço para a proposição de alternativas mais adequadas às demandas locais de cada município. Silva (2014, p. 95) ressalta, por exemplo, que os estados e municípios não podiam escolher quais tipos de programa queriam executar, sendo que os recursos vinculados ao FNHIS vinham com destinações limitadas.

No que se refere aos limites para o Sistema, destacam-se: a baixa capacidade administrativa dos municípios; a concentração do déficit habitacional em regiões metropolitanas; as desigualdades regionais que caracterizam o país; e, por fim, a ausência da necessária articulação entre as políticas de habitação e as políticas urbanas.

Além dos limites mencionados, a autora ressalta os desafios atrelados aos recursos destinados à habitação. Apesar da instituição do FNHIS, integram o SNHIS recursos do SBPE, do FGTS, do FDS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – cada um com seus respectivos conselhos gestores ou curadores, cujas decisões nem sempre refletiram as diretrizes e os objetivos da PNH⁶⁵.

participação dos movimentos sociais urbanos, a diversidade de representação do governo federal demonstra a intenção de articulação da política habitacional às demais políticas sociais e territoriais.

⁶⁴ De acordo com Silva (2014, p. 97-98), segundo dados do MCidades analisados pela autora, em 2013, dentre os 26 Estados e o Distrito Federal, apenas nove estavam regulares junto ao SNHIS. Dentre os municípios, apenas 833 estavam regulares junto ao Sistema, ou seja apenas 15,87% do total de municípios.

⁶⁵ Segundo Emiliano (2017, p. 4), o Conselho Gestor do FNHIS é parte de um novo modelo de gestão reivindicado pelos movimentos sociais desde os anos 1980 e sua atuação, assim como a do ConCidades gera desdobramentos para a gestão da política habitacional. Por outro lado, *“o CCFGTS [Conselho Curador do FGTS] tem uma função peculiar de curadoria do fundo, ou seja, de garantir que seus recursos*

Soma-se aos limites abordados por Silva (2014), o questionamento à capacidade institucional dos municípios brasileiros para a execução de programas e projetos urbanos e habitacionais na escala local, como apontam Caldas (2018) e Lima-Silva (2019) – assunto que será abordado na Seção 2.3 e no Capítulo 4.

A reestruturação da PNH a partir de um sistema de planejamento e gestão de ações e recursos caminhou a passos lentos. De acordo com os normativos do MCidades/Secretaria Nacional de Habitação, a previsão inicial era de que até o final de 2009 todos os estados e municípios que aderiram ao SNHIS tivessem estruturado seus sistemas locais de habitação de interesse social – instituídos, basicamente, por meio da criação e regulamentação dos fundos habitacionais e dos seus respectivos conselhos gestores, bem como da elaboração dos Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Embora a transferência de recursos do governo federal aos governos estaduais e municipais estivesse, em teoria, condicionada à adoção de tais medidas, a meta não foi cumprida.

De acordo com a Resolução nº 02/2006 do Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), todos os municípios com população superior a 20.000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas deveriam concluir a elaboração do PLHIS até 31 de dezembro de 2007 e, até a mesma data, constituir seus conselhos e fundos municipais de HIS. Para os demais municípios, o prazo se estendia até 31 de dezembro de 2009. Tendo em vista os prazos inicialmente estabelecidos, foi criada uma linha de financiamento de ações, vinculada à Secretaria Nacional de Habitação, com o objetivo de transferir recursos aos governos estaduais e municipais para a elaboração dos respectivos planos de habitação de interesse social.

Em 31 de dezembro de 2007, dos 4.597 municípios que aderiram ao SNHIS até então, apenas sete concluíram a elaboração do PLHIS e somente 142 apresentaram à

sejam aplicados de forma a dar retorno dos investimentos [...], não se empenhando na política do ponto de vista da gestão” (EMILIANO, 2017, p. 4).

CEF as leis que autorizavam a criação dos FMHIS (KRAUSE *et al.*, 2011, p. 11). Os prazos inicialmente estabelecidos foram sucessivamente prorrogados⁶⁶, sendo que de acordo com a Resolução nº 36/2010 do CGFNHIS, os municípios que aderiram ou que viessem a aderir ao SNHIS teriam que apresentar o PLHIS até 31 de dezembro de 2011. Contudo, naquela data, dos 5.377 municípios que aderiram ao SNHIS até então, apenas 438 concluíram a elaboração do PLHIS (KRAUSE *et al.*, 2011, p. 13). Como consequência, os exercícios orçamentários do FNHIS foram concluídos sem que a exigência do PLHIS fosse efetivamente observada como condição para a captação de recursos nas demais linhas de financiamento vinculadas ao Fundo.

Silva (2014, p. 38) aponta que a formulação do SNHIS surgiu no contexto da criação de sistemas de políticas públicas no Brasil, que tinham por objetivo a integração da ação dos entes federados em determinados setores e cujo modelo era aquele adotado para a política de saúde – o Sistema Único de Saúde (SUS). Importa observar que, no contexto do SUS, a distribuição de responsabilidades para execução da política de saúde varia de acordo com a complexidade das ações, cabendo ao ente local, em linhas gerais, aquelas de menor complexidade. No caso do SNIHS, é preciso considerar que as ações vinculadas à política habitacional estão, em última instância, condicionadas à sua execução no nível local – onde deve estar articulada às demandas habitacionais locais e à gestão do uso do solo. Partindo do pressuposto de que o direito à moradia deve ser compreendido no âmbito do direito à cidade propriamente dita, é no nível local, portanto, que devem ser abordadas as questões de maior complexidade – ou seja, o contrário do que ocorre no campo das políticas de saúde.

De acordo com Silva (2014, p. 25), a criação de sistemas de políticas públicas durante o primeiro Governo Lula (2003-2006) tinha como finalidade coordenar a atuação dos entes federados setorialmente. Trata-se de uma tendência ao *“fortalecimento do governo federal, que passa a atuar como coordenador de políticas*

⁶⁶ Resoluções nº 07 e 12/2007; 15/2008; 24 e 30/2009; e 36/2010 do CGFNHIS. Disponíveis em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/69-snh-secretaria-nacional/conselho-gestor-fnhis/3007-resolucoesfnhis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos municípios e estados, numa lógica de padrões mínimos de atuação vinculados a repasses de recursos com incentivos e induções” (LOTTA; VAZ, 2012, p. 12 *apud* SILVA, 2019, p. 25).

Em linhas gerais, na prática, entre 2003 e 2006, a institucionalização da PNH e a sua efetiva implementação encontraram obstáculos, que, em certa medida, comprometeram o seu alcance e os resultados obtidos. Encontram-se na literatura diversas análises sobre os desafios à PNH no primeiro Governo Lula, dentre os quais, cabe ressaltar: a resistência da equipe econômica do governo (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017); a frágil capacidade institucional de estados e municípios para a execução da política habitacional no nível local (ARRETCHE, 2007; 2012); a desarticulação entre a CEF, órgão operacionalizador do SNHIS, e os estados e municípios, órgãos executores do programas e ações (SORAGGI, 2012, p. 57); e o descompasso entre o tempo necessário para o planejamento e a realização das ações vinculadas à política habitacional e a urgência de quem dorme debaixo de tetos incertos, sob condições improvisadas, inadequadas e injustas (SORAGGI; SOARES, 2011).

Em meados de 2005, na segunda metade do primeiro Governo Lula (2003-2006), Márcio Fontes assumiu o cargo de Ministro das Cidades por indicação do Partido Progressista (PP) – cargo no qual permaneceu até o final do segundo Governo Lula, em 2010. Resultado do fortalecimento da aliança firmada entre o PT e partidos conservadores em meio à crise política iniciada naquele mesmo ano, a mudança provocou o descontentamento e, conseqüentemente, a saída de parte da equipe técnica que compunha as Secretarias Nacionais (MARICATO, 2011, p. 8). O PP permaneceu à frente do MCidades ao longo do segundo Governo Lula e durante o primeiro Governo Dilma Rousseff (2011-2014)⁶⁷. No segundo Governo Dilma (2014-

⁶⁷ Entre 2011 e 2014, o cargo de Ministro das Cidades foi exercido por Mário Negromonte (2011-2012), Aginaldo Ribeiro (2012-2014) e Gilberto Occhi (2014), todos eles vinculados ao PP.

2015), Gilberto Kassab assumiu o MCidades e permaneceu até 2016 – quando seu partido deixou a base aliada do governo.

Durante a maior parte da sua existência (2003-2018), o MCidades esteve sob a gestão de partidos conservadores, muito mais aliados aos interesses do mercado do que àqueles defendidos pelos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia. Ainda assim, sua consolidação como instância institucional de planejamento e gestão das políticas territoriais é de reconhecida importância, especialmente se considerado que sua atuação estava, em certa medida, condicionada à existência e à atuação de duas importantes instâncias de discussão e deliberação participativa: o Conselho das Cidades (ConCidades) e a Conferência Nacional das Cidades⁶⁸.

De acordo com Krause *et al.* (2011, p. 4), *“a criação do MCidades definiu a responsabilidade de elaborar, de maneira participativa e federativa, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, incluindo uma nova política para o setor da habitação, em particular da HIS”*. Segundo os autores, o quadro foi de profunda transformação, partindo de um investimento da ordem de R\$7 bilhões, em 2002, para mais de R\$62 bilhões em 2009 (KRAUSE *et al.*, 2011, p. 4).

No que tange à gestão da política habitacional especificamente, é importante pontuar que, apesar das mudanças impostas ao MCidades entre 2005 e 2016, o cargo de Secretária Nacional de Habitação foi exercido durante todo esse período pela Socióloga Inês Magalhães, cujo histórico de atuação pública no campo das políticas urbanas e habitacionais estava vinculado ao PT⁶⁹ – o que pode ter contribuído para manter na agenda do governo as discussões sobre as demandas habitacionais das famílias de baixa renda, notadamente aquelas com renda inferior a três salários

⁶⁸ O MCidades foi extinto no dia 1º de janeiro de 2019. Suas atribuições foram assumidas pelo então recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e pelo Ministério da Infraestrutura. O ConCidades também foi extinto em 2019. A última Conferência Nacional das Cidades foi realizada em 2013. Prevista para ocorrer em 2017, a 6ª Conferência foi adiada por meio do Decreto 6076/2017 para 2019, mas não foi realizada. Recentemente, no início do atual Governo Lula (2023-2026), o MCidades foi criado novamente, mas com estrutura diferente daquela que permaneceu entre 2003 e 2018.

⁶⁹ A Socióloga Inês Magalhães atuou junto à Prefeitura de São Vicente/SP na gestão de Luiz C. Pedro (1993-1996)/PT. De 1997 a 2002 foi consultora do PT e desde 2003 compunha o quadro do MCidades.

mínimos, e, conseqüentemente, sobre a destinação de recursos para a produção habitacional e a urbanização de assentamentos precários.

No contexto das políticas urbanas e habitacionais, o segundo Governo Lula (2007-2010) foi marcado, dentre outros, pela elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), entre 2007 e 2009; pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007; e pelo lançamento do Programa Minha Casa Minhas Vida (PMCMV), em 2009.

A elaboração do PlanHab, sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, foi iniciada em 2007 e concluída em 2009. O trabalho contou com um intenso processo participativo e buscou levar em conta a diversidade regional que caracteriza o Brasil⁷⁰. Desta forma, foram adotadas 11 tipologias de municípios agrupadas em 03 grandes grupos: (1) municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes; (2) municípios com população entre 20.000 e 100.000 habitantes; e (3) municípios com população com menos de 20.000 habitantes.

O PlanHab tinha como horizonte temporal o ano de 2023. Considerando este marco, para o enfrentamento da demanda habitacional foram estabelecidas cinco linhas programáticas: (1) *Integração Urbana de Assentamentos Precários*, (2) *Produção e Aquisição de Habitação*, (3) *Melhoria Habitacional*, (4) *Assistência Técnica*, e (5) *Desenvolvimento Institucional*, que contemplava ações de capacitação dos entes subnacionais (BRASIL, 2009, p. 146). O financiamento dos programas e ações articulados a cada uma dessas linhas programáticas poderia ser realizado por meio de diversas fontes, dentre as quais, principalmente, o OGU, o FNHIS e o FGTS.

A *Linha Programática para Integração Urbana de Assentamento Precários* foi subdivida em dois programas – de *Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários* e de *Regularização Fundiária* – e tinha por objetivo “*garantir a inclusão territorial, condições de habitabilidade e a segurança da posse aos*

⁷⁰ Sobre o PlanHab, ver: Brasil (2009).

moradores de assentamentos precários, localizados em terras públicas ou privadas, assim como ampliar a disponibilidade de glebas e terrenos desocupados para a produção habitacional através da regularização fundiária e urbanística” (BRASIL, 2009, p. 147), considerando-se quatro componentes estruturantes: (1) a provisão de infraestrutura urbana e habitacional; (2) regularização fundiária adequada; (3) regulação e gestão ambiental; e (4) participação e trabalho social (BRASIL, 2009, p. 148).

A elaboração e a publicação do PlanHab vão ao encontro do disposto na Lei Federal 11.142/2005, que instituiu o SNHIS. Neste contexto, o Plano deveria contribuir para a implementação do Sistema e consolidar-se como a principal referência para nortear a atuação do governo federal no campo da política habitacional. Contudo, na prática, não foi o que aconteceu. Em consequência das dificuldades de implementação do Sistema, acentuadas pelas mudanças ocorridas no MCidades a partir de 2005, bem como pelo lançamento do PAC, em 2007, e do PMCMV, em 2009, o SNHIS ficou em segundo plano.

Logo no início do segundo Governo Lula (2007-2010), o PAC foi instituído por meio do Decreto Federal nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007 – sendo “*constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal*” (Art. 1º). O Programa foi estruturado em três eixos de desenvolvimento: (1) Infraestrutura Logística; (2) Infraestrutura Energética; e (3) Infraestrutura Social e Urbana – o qual abrangia, dentre outros, os empreendimentos de mobilidade urbana, saneamento básico, drenagem, prevenção de risco e habitação, incluindo a modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP).

A partir de então, até o final do Governo Dilma Rousseff, em 2016, os recursos voltados para as ações de urbanização de assentamentos precários foram incorporados ao Programa, assim como aqueles destinados a um significativo conjunto

de ações vinculadas às políticas urbanas e habitacionais. Desta forma, o MCidades passou a gerir um volume de recursos bastante superior àquele dos anos anteriores.

De acordo com Caldas (2018, p. 203), no âmbito da seleção de projetos de saneamento e de habitação que seriam executados com recursos do PAC, os critérios de enquadramento e de prioridade definidos pela União basearam-se nos objetivos estabelecidos previamente nas políticas setoriais. A autora afirma que *“de modo geral, os critérios de seleção para projetos de urbanização de favelas privilegiavam questões consideradas estruturantes da Política Nacional de Habitação”* (2018, p. 212). Além disso, explica que:

A primeira rodada de seleção de intervenções em assentamentos precários e em saneamento básico ocorreram em 2007 e 2008 e voltaram-se para o diálogo com os Governos do Estado e com os Prefeitos das maiores cidades, acima de 150 mil habitantes, na expectativa de gerar compromisso para elaborar, com agilidade, os necessários projetos, licenciamentos e licitações. Assim, rodadas de reuniões com governadores e prefeitos das maiores cidades brasileiras discutiam os projetos prioritários para os seus respectivos estados [e municípios], construindo conjuntamente, a carteira de primeiros empreendimentos do PAC (CALDAS, 2018, p. 203).

[...]

A dinâmica adotada constituiu-se em um promissor exercício de gestão e de articulação governamental compatível com o que poderia ser o modelo de federação cooperativa no Brasil [...]. Coube à União, além de estabelecer os critérios de enquadramento, repassar os recursos financeiros para as obras, cuja execução ficou sob a responsabilidade de Estados e Municípios (CALDAS, 2018, p. 204).

Contudo, apesar da avaliação, a princípio, positiva quanto à formatação do Programa e, no seu contexto, da importância do volume de recursos destinados à infraestrutura urbana e social, a análise dos projetos de urbanização de assentamentos precários contratados junto ao PAC demonstra que os resultados alcançados se mostraram, em linhas gerais, bastante aquém do esperado, com um número significativo de obras atrasadas e/ou não concluídas – situação que decorre da fragilidade técnica e institucional de boa parte dos municípios brasileiros, como aponta Caldas (2018); e também em função dos impactos provocados pela divergência entre as regras de operacionalização do Programa e as diretrizes locais para a política

habitacional, como veremos, por exemplo, no caso de Belo Horizonte, que será apresentado no Capítulo 4.

A análise comparada de Silva, Cardoso e Denaldi (2022) sobre as trajetórias municipais para a formulação e a execução de políticas de urbanização de favelas em cidades de oito regiões metropolitanas brasileiras mostra que, a depender do contexto local pré-existente, os resultados dos projetos contratados junto ao PAC-UAP e os impactos do Programa sobre essas trajetórias foram diversos⁷¹.

Objeto de análise deste trabalho, o PAC – em sua modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP) – será discutido de maneira mais detalhada no Capítulo 4. Como veremos, um volume de recursos, até então inédito, foi destinado à consolidação e à qualificação das áreas historicamente ocupadas por famílias de baixa renda. De maneira dialética, observaremos que, por um lado, o contexto local e a capacidade institucional dos municípios influenciaram os resultados dos projetos contratados junto ao PAC-UAP. Por outro lado, as regras de operacionalização do Programa, por vezes, comprometeram o atendimento às diretrizes locais para a política habitacional, condicionando e limitando a atuação dos municípios.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi formulado na Casa Civil e instituído pela Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009 – que também dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas –, sendo apresentado como uma política social de grande escala, bem como uma das principais ações do governo frente à crise econômica internacional desencadeada em 2008. O Programa situava-se numa zona híbrida entre a política habitacional e a política de desenvolvimento econômico, caracterizado, em linhas gerais, por ações estruturadas na ampliação do aporte de recursos destinados ao financiamento e ao

⁷¹ A análise dos autores foi realizada no contexto da pesquisa nacional *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente*, que foi desenvolvida pelos pesquisadores do INCT Observatório das Metrôpoles dos núcleos Campina Grande/PB, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Pelotas/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e Santo André/SP, além de Belo Horizonte/MG. Ver: Silva, Cardoso e Denaldi (2022).

subsídio habitacional para famílias com renda de até dez salários mínimos – que objetivavam “além do aumento óbvio do número de unidades habitacionais produzidas, garantir a estabilidade e o aquecimento do mercado imobiliário” (SORAGGI, 2012, p. 58-59)⁷².

Ao analisar o lançamento do Programa como resposta à crise econômica iniciada em 2008 e os seus resultados nas principais regiões metropolitanas brasileiras, Cardoso e Aragão (2013) apontam que:

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana que, naquela ocasião, foram avaliadas pelos órgãos representativos do setor empresarial como aquelas mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel de protagonista para o setor empresarial (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 42).

O PMCMV compreendia dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural e o Programa Nacional de Habitação Urbana – sendo que este último compreendia as modalidades FGTS⁷³, voltada para famílias com renda de até dez salários mínimos; e FAR⁷⁴, Entidades e municípios com população inferior a 50.000 habitantes, voltadas exclusivamente para famílias com renda de até três salários

⁷² O período entre 2009 e 2012 marcou a primeira fase do Programa, conhecida como PMCMV 1. A segunda fase do Programa, PMCMV 2, foi iniciada após a aprovação da Lei Federal nº 12.424 de 16 de junho de 2012, que alterou a Lei Federal nº 11.977/2009, e compreende o período entre 2012 e 2014. O lançamento e a implementação da terceira fase do Programa foram comprometidos pela crise política que se instalou logo após a reeleição da Presidenta Dilma Rousseff, em 2014. O PMCMV 3 chegou a ser anunciado pelo MCidades em março de 2016, pouco antes do afastamento da Presidenta Dilma Rousseff em decorrência do processo de *impeachment*.

⁷³ O PMCMV-FGTS é uma continuidade do Programa Carta de Crédito, criado durante no governo Fernando Henrique Cardoso, cujas condições de financiamento foram ampliadas. O Programa Carta de Crédito abrangia uma gama diversificada de possibilidades para a aquisição de imóveis residenciais, que incluía imóveis usados. Na esfera do PMCMV, por sua vez, os recursos destinavam-se apenas à aquisição de imóveis novos, o que contribuiu para estimular a produção de novas unidades e, conseqüentemente, para o aquecimento e a dinamização do mercado imobiliário (SORAGGI, 2012, p. 63).

⁷⁴ O PMCMV-FAR era uma continuação do PAR, criado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com algumas mudanças na forma de aquisição e na transferência das unidades habitacionais. No caso do PAR, as unidades eram arrendadas aos beneficiários, o que demandava comprovação de renda e de outras aquisições. No caso do PMCMV-FAR, logo após a conclusão do empreendimento, as Unidades Habitacionais são adquiridas do FAR pelo Governo Federal com recursos do OGU e, então, repassadas aos beneficiários (SORAGGI, 2012, p. 63).

mínimos. O Programa contava com recursos do FAR, do FGTS, do FDS e do OGU. Na modalidade FGTS, os subsídios para financiamento de unidades habitacionais variavam de forma inversamente proporcional à renda familiar e de acordo com a região do território nacional em que o imóvel a ser financiado se localizava.

Desde o lançamento do PMCMV, diversos autores se dedicaram à análise do Programa, dos seus resultados e dos seus impactos sobre a produção do espaço urbano⁷⁵. Dentre as principais críticas construídas com relação ao Programa, destacam-se aquelas que apontam para a sua desarticulação em relação às diretrizes e aos instrumentos de política urbana definidos no Estatuto da Cidade, bem como aquelas que associam o modelo de produção habitacional aos grandes conjuntos construídos na época do SFH/BNH. Embora o volume de recursos destinados ao subsídio do financiamento habitacional no contexto do PMCMV tenha de fato favorecido a inserção de um número significativo de famílias com renda de até seis salários mínimos no mercado formal da moradia, a produção de conjuntos habitacionais se concentrou, principalmente, nas periferias das cidades e nas periferias metropolitanas⁷⁶.

Ao contrário das linhas programáticas formuladas durante o primeiro Governo Lula (2003-2006), os recursos atrelados PMCMV, assim como aqueles vinculados ao PAC-UAP, não foram condicionados à prévia existência de uma estrutura de planejamento e de gestão das políticas urbanas e habitacionais no nível local. Houve um deslocamento dos investimentos para obras públicas de infraestrutura urbana, por meio do PAC-UAP, e para a produção de unidades habitacionais via iniciativa privada, por meio do PMCMV – o que, como veremos nos Capítulos 3 e 4, contribuiu, na escala

⁷⁵ Ver: Cardoso (org., 2013); Shimbo (2010) e Soraggi (2012), dentre outros.

⁷⁶ Na RMBH a produção habitacional vinculada ao PMCMV se concentrou nos bairros mais afastados de Belo Horizonte e nas periferias de alguns municípios metropolitanos, favorecendo a expansão de um modelo periférico de metropolização a partir da produção formal/legal de moradia (SORAGGI, 2012). Constata-se que houve uma desarticulação entre os objetivos do programa coordenado pelo governo federal, que se traduziu na produção de unidades habitacionais em grande escala, e diretrizes das políticas urbanas e habitacionais de Belo Horizonte, que serão apresentadas no Capítulo 3.

local, para o enfraquecimento dos processos participativos e para o fortalecimento do papel exercido pelas empreiteiras e construtoras na determinação das intervenções.

Importante, contudo, reconhecer, como aponta Caldas (2018, p. 216-217), as diferenças entre os dois Programas. De acordo com a autora:

Basta confrontar os resultados com as consequências urbanas decorrentes de parte das intervenções do PMCMV para verificar que, ao contrário do que ocorreu na expansão urbana provocada pelo Programa, as obras de urbanização de favelas do PAC foram alternativas que contribuíram para levar urbanidade e diminuir a diferença da cidade segregada (CALDAS, 2018, p. 217).

As transformações ocorridas no âmbito das políticas urbanas e habitacionais, entre 2007 e 2010, se inserem no contexto do que Ribeiro (2020) denomina *ensaio social desenvolvimentista*⁷⁷. Sobre o cenário político e econômico que se forma a partir de 2006 no país, afirmam Soraggi, Aragão e Correia (2019):

A mudança que se opera na política econômica do governo a partir de 2006 é caracterizada por uma progressiva liberalização dos gastos públicos, sem romper completamente com a política anterior. Esta diretriz foi viabilizada pela ampliação internacional das reservas que, por sua vez, foram possibilitadas pelo aumento da exportação de *commodities* (e pelo aumento expressivo do seu preço internacional). Como consequência, observa-se que o novo governo priorizou uma agenda econômica ao passo que as questões sociais já teriam se estabelecido na agenda. Neste sentido, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, se torna emblemático da nova agenda governamental (SORAGGI; ARAGÃO; CORREIA, 2019, p. 5).

No campo das políticas habitacionais, pode-se afirmar que, em linhas gerais, entre 2007 e 2010, o governo federal exerceu o importante papel de coordenação dessas políticas. Na prática, contudo, como veremos no Capítulo 04, a execução dos programas federais não contribuiu para o estabelecimento de relações mais cooperativas com os entes subnacionais. Tal situação consolidou-se ao longo dos anos seguintes, durante os Governos Dilma (2011-2016).

⁷⁷ Ver: nota nº 19.

Em 2010, Dilma Rousseff – que exercia o cargo de Ministra Chefe da Casa Civil desde 2005 – foi eleita a primeira mulher a assumir a Presidência da República no Brasil, primeiro para o mandato de 2011 a 2014 e, na sequência, para o mandato de 2015 a 2018 – sendo este interrompido em 2016. No campo das políticas urbanas e habitacionais, em linhas gerais, os Governos Dilma (2011-2016) foram marcados pela continuidade do PAC e do PMCMV, ampliando, especialmente entre 2011 e 2014, o volume de recursos federais destinados à implementação desses programas.

Filocomo e Royer (2020) reconhecem a relevância da esfera federal para o estabelecimento de políticas de crédito e fiscal, para a indução de capacidades administrativas subnacionais, bem como para a formulação e regulação de políticas públicas sociais e urbanas – como as políticas de urbanização de assentamentos precários. Os autores apresentam uma avaliação do financiamento fiscal para o desenvolvimento urbano⁷⁸ entre os anos 2000 e 2016, a partir de uma investigação centrada na abordagem exploratória da execução do OGU para esse período (Figura 1). Neste contexto, no primeiro Governo Dilma, entre 2011 e 2014, tem-se o período de maior investimento de recursos não onerosos do governo federal em programas e ações de desenvolvimento urbano (FILOCOMO; ROYER, 2020, p. 830).

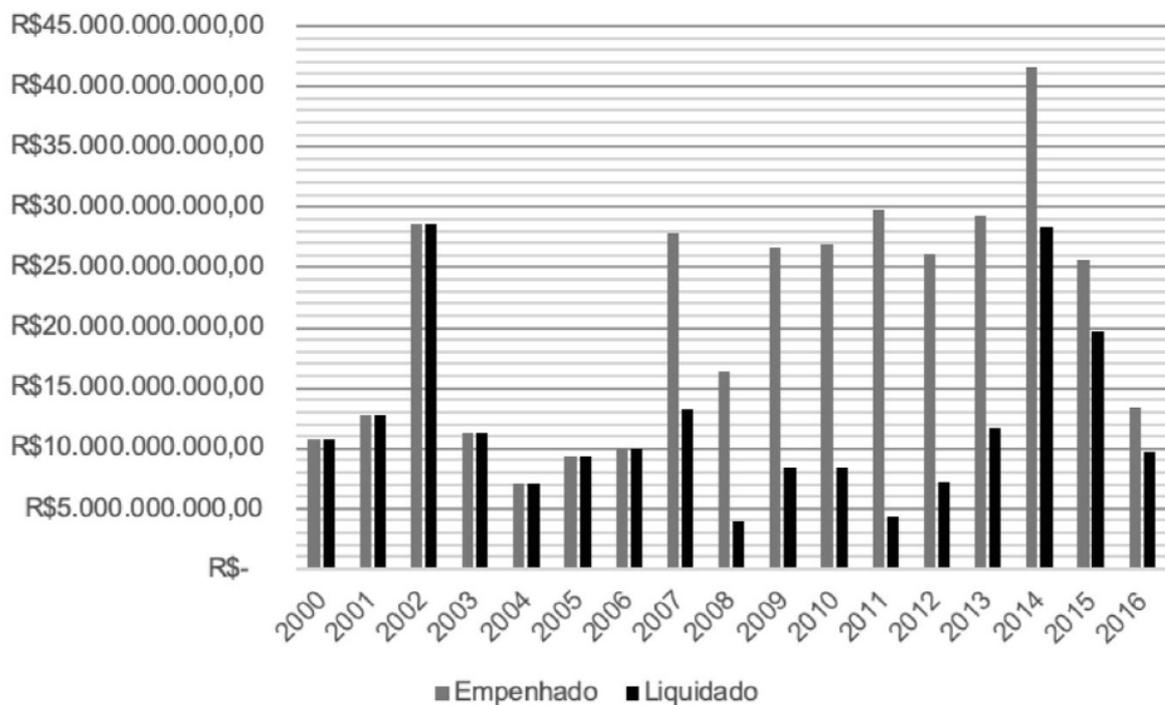
Em linhas gerais, conforme pode ser verificado na Figura 1, observa-se um incremento considerável do aporte de recursos vinculados ao OGU já a partir de 2007. Entre os anos de 2007 e 2015, com exceção de 2008, a destinação de recursos do OGU para o financiamento do desenvolvimento urbano se manteve acima dos R\$25.000.000.000,00, com pico superior a R\$40.000.000.000,00 em 2014. Trata-se do período de execução do PAC. Queda substancial é identificada em 2016.

Ainda de acordo com os dados apresentados na Figura 1, nota-se uma discrepância considerável entre os valores empenhados e os valores de fato liquidados. Entre 2007 e 2013, por exemplo, a liquidação média correspondeu a 31% dos recursos

⁷⁸ Os autores optaram por agregar na categoria analítica denominada *desenvolvimento urbano* as ações relativas à habitação, ao saneamento básico, ao transporte e à mobilidade urbana, à energia elétrica e ao planejamento e à gestão pública (FILOCOMO; ROYER, 2020, p. 813).

empenhados. A diferença identificada pode estar associada, dentre outros, às dificuldades de execução dos recursos por parte dos entes subnacionais. Como veremos na próxima Seção, e também no Capítulo 4, o contexto local influencia de maneira determinante os resultados dos projetos e programas financiados pelo governo federal, cujos recursos foram captados e executados por governos municipais.

Figura 1 - Gráfico do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: empenho e liquidação entre 2000 e 2016



Fonte: Filocomo e Royer (2020, p. 817)

O lançamento do PAC, em sua modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*, e do PMCMV consolidou o papel de coordenação assumido pelo governo federal em face da política habitacional durante os Governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), por meio, principalmente, do repasse aos entes subnacionais de um aporte significativo de recursos para a execução de projetos e ações no nível local. Embora seja necessário reconhecer a relevância dos recursos destinados à infraestrutura urbana e à produção de moradia a partir de 2007 e 2009,

respectivamente, é importante entender que os dois programas, contudo, não tinham como objetivo fundamental atender às pautas da reforma urbana e do direito à moradia digna. Ambos estavam inseridos no contexto de uma proposta de desenvolvimento e crescimentos econômico para o país, pautada, dentre outros, pela ampliação dos investimentos estatais em infraestrutura e, conseqüentemente, no setor produtivo da construção civil.

2.3 A atuação dos governos municipais na execução das políticas de urbanização de vilas e favelas

A partir de 1988, os municípios passaram a ser considerados entes federados, gozando, portanto, de autonomia política, administrativa, fiscal e tributária. Para Abrucio (2001; 2005), a municipalização acompanhou a ideia de descentralização:

Embora esse processo seja desigual na sua distribuição pelo país e tenha um longo caminho pela frente, ele redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. Daí surgiram novos atores, como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder – o crescimento gradativo da esquerda nas eleições municipais, em particular o Partido dos Trabalhadores (PT), demonstra isso. Também surgiram formas inovadoras de gestão, como o orçamento participativo e a Bolsa-Escola [...] (ABRUCIO, 2005, p. 48).

Segundo Grin e Abrucio (2019, p. 81) *“algumas prefeituras foram essenciais para criar formas inovadoras de gestão pública, tornando-se laboratórios de novas práticas governamentais. Muitas políticas federais que hoje são consideradas bem-sucedidas, como Bolsa-Família e Programa Saúde Família, tiveram início em administrações locais na década de 1990”*.

Observa-se que situação semelhante àquela mencionada pelos autores ocorre também no campo das políticas urbanas e habitacionais. Como vimos na Seção 2.2, experiências municipais pioneiras de formulação e de execução das políticas de urbanização e de regularização de vilas e favelas, desenvolvidas a partir dos anos 1980

e ao longo dos anos 1990, tornaram-se referência para a formulação da Política Nacional de Habitação, já nos anos 2000.

Os trabalhos de Denaldi (2003) e Bonduki (2014), dentre outros, nos permitem concluir que a autonomia municipal favoreceu a realização das experiências pioneiras de urbanização e de regularização de favelas, nos anos 1980 e 1990. Se por um lado, naquele período, a atuação do governo federal em face das políticas urbanas e habitacionais se mostrava bastante limitada e inexpressiva – como vimos na Subseção 2.2.1 –, por outro, a despeito da ausência de diretrizes e de recursos federais, os governos municipais sob administrações progressistas desenvolveram projetos, programas e ações locais voltados para a consolidação e qualificação urbanística das áreas historicamente ocupadas por famílias de baixa renda.

Em municípios como Belo Horizonte, Diadema, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santo André e São Paulo, dentre outros, a autonomia municipal se configurou como um potencial para o desenvolvimento, ao longo dos anos 1980 e 1990, das experiências locais de urbanização de favelas analisadas por Denaldi (2003). Todavia, é necessário salientar que a atuação desses municípios naquele período não é consequência somente da municipalização da gestão territorial prevista na CF 1988. O comprometimento dos governos eleitos com a pauta da reforma urbana e a atuação contínua e constante dos movimentos de luta por moradia e das associações locais de moradores foram fatores determinantes aos resultados alcançados.

No caso de Belo Horizonte, como veremos no Capítulo 3, em contraposição aos investimentos escassos por parte do governo federal nos anos 1990, houve, na mesma época, um incremento dos investimentos municipais destinados à execução de projetos e programas habitacionais, notadamente daqueles voltados para a realização de intervenções em vilas e favelas.

A autonomia municipal e o comprometimento dos governos locais com a pauta da reforma urbana e do direito à moradia, entretanto, não são suficientes para garantir a continuidade e a ampliação das ações voltadas para a execução das políticas de

urbanização de vilas e favelas. Para tanto, é imprescindível a destinação de recursos por parte do governo federal para a execução de ações no nível local, dada a fragilidade financeira dos municípios. Sob este aspecto, é importante reconhecer a heterogeneidade – territorial, financeira e administrativa – que caracteriza os 5.570 municípios brasileiros e que, portanto, lhes confere condições diversas de atuação frente às demandas urbanas e habitacionais – refletindo, conseqüentemente, na capacidade institucional dos entes locais para a gestão de recursos e, conseqüentemente, para a implementação de projetos e programas de urbanização de vilas e favelas.

Em linhas gerais, a literatura sobre o federalismo brasileiro – utilizada como referência nesta Tese – reconhece a municipalização como uma conquista ocorrida na esteira do processo de redemocratização do país, ao longo dos anos 1980. Todavia, os autores ressaltam os desafios à atuação dos governos municipais, que, em certa medida, comprometem ou podem comprometer a formulação e a execução de políticas urbanas e habitacionais. Dentre tais desafios, cabe destacar: a baixa capacidade tributária e a fragilidade administrativa de uma parte dos municípios brasileiros, especialmente os menores e mais pobres (ABRUCIO 2001; 2005); e a frágil capacidade institucional para a gestão de políticas sociais e urbanas de parte dos municípios brasileiros (CALDAS, 2018; LIMA-SILVA, 2019).

Os autores citados nos mostram que o *status* federativo e o protagonismo dos municípios no federalismo brasileiro não os coloca necessariamente em pé de igualdade aos Estados e à União em termos de capacidade política, técnico-administrativa e financeira. Sendo assim, a autonomia das municipalidades é limitada pela assimetria financeira e de capacidade institucional em relação aos outros entes federados. Ao final, as responsabilidades e atribuições conferidas aos municípios brasileiros pela CF 1988 acabam sendo desproporcionais aos recursos e à capacidade institucional do ente local. Por isso, os governos municipais tornam-se dependentes dos demais níveis de governo para exercer suas funções (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 79).

As regras trazidas pela CF 1988 ampliaram significativamente a participação dos municípios em face da arrecadação tributária. No entanto, a ampliação da capacidade de arrecadação dos entes locais não lhes confere independência com relação aos repasses de recursos dos estados e da União. Arretche, Vasquez e Fusaro (2007, p. 136) apontam que a maioria dos municípios brasileiros – 93% no Nordeste, 85% no Norte, 67,6% no Sudeste, 66,2% no Centro-Oeste e 63,8% no Sul – são fortemente dependentes das transferências constitucionais, em função da baixa arrecadação própria.

Os autores ressaltam ainda que os municípios sofrem limitações por suas características e pela natureza dos tributos (ARRETCHÉ; VASQUEZ; FUSARO, 2007 p. 145-146). A arrecadação decorrente da cobrança do IPTU é influenciada pelo porte do município (considerado em função do número de habitantes) e pelos índices de urbanização do território. Num município pequeno e com maior porcentagem de área rural do que urbana, por exemplo, a arrecadação do IPTU será menos expressiva. A arrecadação do ITBI é influenciada pela dinâmica imobiliária local e impactada pelo grau de (i)regularidade dos imóveis situados no município e das suas respectivas transações. A arrecadação do ISS, por sua vez, é influenciada pela dinâmica econômica local e impactada pelo grau de (i)regularidade das atividades exercidas no município. Nota-se, portanto, que os tributos de responsabilidade dos Municípios são mais susceptíveis às especificidades locais e, por isso, resultam em capacidades de arrecadação distintas.

Grin e Abrucio (2019, p. 79-80) mostram que os resultados do processo de municipalização são bastante heterogêneos ao longo do território nacional, em função dos recursos financeiros e humanos de cada município, que condicionam, conseqüentemente, a capacidade de implementação de políticas públicas e de desenvolvimento de projetos para buscar apoio e verbas junto ao governo federal.

O quadro bastante heterogêneo que caracteriza a capacidade institucional dos municípios brasileiros para o planejamento e a implementação da política habitacional

foi considerado, no âmbito do PlanHab (2009), um dos principais desafios à implementação do SNHIS.

O quadro atual das instâncias subnacionais denota o despreparo da maior parte dos municípios e de boa parte dos estados para assumir suas funções de coordenação local e regional do SNHIS. A institucionalização e estruturação destas instâncias, sua qualificação técnica, a pactuação de agendas e metas gerenciais e operacionais entre as três esferas governamentais, a coordenação entre as ações de mais de um agente governamental nas áreas metropolitanas e nas aglomerações urbanas e o aumento do controle social são os principais desafios para a adoção de um Sistema que tem por objetivo integrar e privilegiar o papel do setor público em sua implementação (BRASIL, 2009, p. 49).

Sob este aspecto, o texto do Plano destaca: a frágil institucionalidade do setor habitacional, com ausência de órgãos responsáveis pela formulação e gestão de políticas habitacionais ou, quando existentes, com baixa capacidade institucional; os modelos institucionais inadequados para o processo de planejamento e promoção habitacional realizada de forma descoordenada por mais de um setor na mesma esfera governamental; as estruturas institucionais em contínuo processo de mudança, sem que seja dada a devida importância aos aspectos da governança do setor; as ações não complementares e, em certos casos, conflitantes, na promoção habitacional realizada por estados e municípios; a ausência de instância regional que articule a ação de estados e municípios nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas; a falta de cultura técnica e gerencial nos órgãos gestores subnacionais tanto para as ações de caráter executivo quanto de planejamento; e o fato de que a intervenção habitacional se dá sem a preocupação de que esta esteja associada ao processo de planejamento territorial e urbano, à questão fundiária e a uma política habitacional previamente definida e pactuada com a sociedade civil organizada (BRASIL, 2009, p. 49).

No contexto da análise da capacidade institucional dos municípios para a implementação de programas de urbanização de favelas, Lima-Silva e Ferreira (2019, p. 2) afirmam que a reduzida capacidade dos governos locais de coproduzir programas de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários emerge como

uma problemática. Segundo as autoras, os arranjos institucionais⁷⁹ determinam a capacidade estatal de implementar políticas públicas, entendida a partir de suas dimensões técnico-administrativa⁸⁰ e política⁸¹ (2019, p.6). Sendo assim, a capacidade institucional dos governos locais está relacionada aos recursos e habilidades necessários para a viabilização da política, que, em alinhamento com as dimensões técnico-administrativa e política do modelo de arranjo institucional, compreende a existência de mecanismos de coordenação e de monitoramento, a interação da burocracia do Executivo com atores do sistema político-representativo, de órgãos de controle e que integram instâncias de participação social (2019, p.7).

Como veremos adiante, no âmbito do PAC-UAP, os trabalhos de Caldas (2018), Cardoso e Denaldi (2018) e Silva, Cardoso e Denaldi (2022) mostram que o contexto local influenciou de maneira determinante os resultados dos projetos contratados junto ao Programa.

Cardoso e Denaldi (2018) afirmam que:

[...] se trata de um modelo de intervenção que tende a ser muito influenciado pelos contextos locais, tanto do ponto de vista da experiência anterior, em urbanização de favelas, do ente responsável pela intervenção (Governo Estadual ou Municipal), quanto pelo contexto específico de cada território (CARDOSO; DENALDI, 2018, p.17).

⁷⁹ Arranjos institucionais são entendidos como *“o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política específica”* (GOMIDE e PIRES, 2014 *apud* LIMA-SILVA e FERREIRA, 2019).

⁸⁰ A dimensão técnico-administrativa está relacionada com as competências e habilidades dos agentes do Estado de levar a cabo suas políticas de modo coordenado e com orientação a resultados, sendo norteadas pela gramática da eficiência e da eficácia. Ela pode ser operacionalizada por três critérios: (1) organizações com recursos adequados e disponíveis - em termos humanos, financeiros e tecnológicos; (2) existência e aplicação de mecanismos de coordenação intra e intergovernamental e (3) estratégias de monitoramento (LIMA-SILVA e FERREIRA, 2019, p. 6).

⁸¹ A dimensão política remete à habilidade da burocracia do Poder Executivo em termos de articulação e de negociação com os atores diversos, processando conflitos, absorvendo demandas e prevenindo a captura por interesses específicos, sendo guiada pela gramática da adaptabilidade e inovação. Ela pode ser instrumentalizada pela: (1) interação da burocracia do Executivo com atores do sistema político-representativo (Congresso, dirigentes de governos subnacionais etc.); (2) existência de formas de participação social (conselhos, audiências, conferências, etc.) e (3) atuação de órgãos de controle interno e externo (LIMA-SILVA e FERREIRA, 2019, p. 6).

No Capítulo 3, a seguir, veremos que o município de Belo Horizonte começou a organizar, a partir do final dos anos 1970 e do início dos anos 1980, uma estrutura institucional para a formulação e a implementação da Política Municipal de Habitação (PMH) – e, neste contexto, da política de urbanização de vilas e favelas –, que se consolidou ao longo dos anos 1990 e 2000 – o que conferiu ao município condições de captar e executar um volume significativo de recursos do PAC-UAP – cujos resultados e impactos serão analisados e apresentados, na sequência, no Capítulo 4.

3 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE (PMH-BH)

De acordo com dados disponibilizados no final do segundo semestre de 2020 pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel) – órgão responsável pela gestão da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH), vinculado atualmente à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (Smobi) –, o município de Belo Horizonte possui aproximadamente 400 assentamentos de interesse social⁸². Esse conjunto de assentamentos abriga cerca de 20% da população em 7,5% do território municipal. As vilas e favelas correspondem a um total de 192 assentamentos, com áreas que variam entre 1.004,01m² e 822.725,00m² aproximadamente, e abrangem 92.678 domicílios/ estabelecimentos e 280.847 habitantes⁸³ – o que corresponde a cerca de 11% da população do município estimada em 2020 pelo IBGE. Todas as vilas e favelas do município são classificadas, na legislação urbanística municipal, como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

As primeiras Zeis foram demarcadas no município em 1996, no contexto da aprovação do Plano Diretor (Lei nº 7.165/1996) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7.166/1996). Antes disso, as favelas existentes no município estavam incluídas no zoneamento urbano como Setor Especial-4 – definido primeiro na Lei do Profavela (Lei nº 3.532/1983) e, na sequência, na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 4.085/1985). Desde 2010, as diversas áreas ocupadas ou destinadas à ocupação por famílias de baixa renda como lugar de moradia foram classificadas como Zeis ou Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis).

⁸² De acordo com a Resolução nº LII/2018 do Conselho Municipal de Habitação (CMH), que dispõe sobre as diretrizes atuais da PMH, os assentamentos de interesse social se dividem em 07 tipologias: (1) vilas/favelas; (2) loteamentos implantados pelo poder público; (3) conjuntos habitacionais implantados pelo poder público; (4) loteamentos privados irregulares; (5) ocupações organizadas; (6) cortiços e (7) povos e comunidades tradicionais. Em razão da dinâmica de formação de novas áreas, não há um número preciso para quantificar esses assentamentos.

⁸³ Dados fornecidos à autora deste trabalho em março de 2021 pela Urbel.

De acordo com a Lei nº 7.166/1996, as Zeis foram divididas em Zeis 1, que correspondiam *“às regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existia interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e a sua integração à malha urbana”* (Art. 12, Inciso I); Zeis 2, que correspondiam *“às regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais havia interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social”* (Art. 12, Inciso II); e Zeis 3, que correspondiam às *“regiões edificadas em que o Executivo havia anteriormente implantado conjuntos habitacionais de interesse social”* (Art. 12, Inciso III)⁸⁴.

Atualmente, nos termos do Plano Diretor em vigor (Lei nº 11.181/2019), os assentamentos de interesse social situados em Belo Horizonte estão classificados como Zeis ou Aeis, cuja denominação varia, em linhas gerais, de acordo com o processo de ocupação do território. As Zeis se dividem em: Zeis 1, correspondente às *“áreas ocupadas desordenadamente e de forma espontânea”* (Art. 96, Inciso I), inclusive as vilas e favelas já regularizadas ou não; e Zeis 2, correspondente às *“áreas ocupadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social”* (Art. 12, Inciso II). Já as Aeis⁸⁵ se dividem em: Aeis 1, correspondente às *“porções do território municipal destinadas à implantação de empreendimentos de interesse social, compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas”* (Art. 105); e Aeis 2, correspondente às *porções do território municipal nas quais estejam presentes loteamentos passíveis de regularização fundiária nos termos da legislação*

⁸⁴ O Art. 12 da Lei nº 7.166/1996 foi alterado pela Lei nº 9.959/2010. Na ocasião as áreas anteriormente classificadas como Zeis 2 passaram a ser classificadas como Aeis 1.

⁸⁵ Além das Aeis 1 e 2, são delimitadas também as Aeis de Interesse Ambiental, que correspondem às porções do território municipal subutilizadas, desocupadas ou predominantemente desocupadas, dotadas de elementos ambientais relevantes, nas quais é possível a compatibilização entre a proteção de atributos naturais e paisagísticos, a geração de espaços públicos de lazer, a implantação de Espaços de Uso Coletivo e a produção de empreendimentos de interesse social. Essas áreas, no entanto, não serão objeto de análise do presente trabalho.

federal, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda enquadrada nos critérios de atendimento da PMH (Art. 107)– categoria na qual se enquadram as ocupações urbanas organizadas. Nesse capítulo, dar-se-á maior atenção às áreas classificadas como Zeis⁸⁶.

A formação das favelas está intrinsicamente associada à própria história da construção de Belo Horizonte. A estruturação da cidade caracteriza-se pelo padrão de segregação socioespacial, reproduzindo o modelo centro-periferia⁸⁷ cujas bases foram estabelecidas na própria concepção da capital mineira a partir do plano urbanístico elaborado pelo engenheiro Aarão Reis⁸⁸.

Desde seus primórdios, Belo Horizonte revelou a face excludente de seu desenvolvimento urbano, pois já no primeiro censo realizado em 1912 contata-se que que 60% da população residia fora da área urbana planejada, inserida na Avenida do Contorno, contrariando as previsões de seus idealizadores. A terra urbanizada e valorizada da área central da cidade tornou-se proibitiva para as faixas de menor renda, que se refugiaram nas periferias em loteamentos padrão popular e favelas (BELO HORIZONTE, 2011d, p. 21-22).

No âmbito da análise da origem e da evolução dos problemas relacionados às favelas em Belo Horizonte, bem como da atuação do poder público em face de tais problemas, Guimarães (1992, p.3) aponta que dentro do caráter segregacionista e elitista imposto ao processo de ocupação do solo, já nos primeiros anos do século XX, tornava-se *“cada vez mais claro o lugar que cabia às pessoas na nova Capital: às elites, o centro, e à população pobre e trabalhadora – a periferia [...]”*. De acordo com autora:

⁸⁶ A identificação e a classificação dos assentamentos de interesse social inseridos em Belo Horizonte, nos termos da Lei nº 11.181/2019, encontram-se no Apêndice 1

⁸⁷ Entende-se aqui como padrão centro-periferia, aquele caracterizado pela ocupação dispersa em vez de concentrada; pela distância física entre as classes sociais – classes média e alta vivendo nos bairros centrais, legalizados e bem equipados, enquanto os pobres vivem na periferia precária e em favelas centrais; pela aquisição de casa própria como regra para a maioria dos moradores, ricos e pobres, e, finalmente, pelo sistema de transporte baseado no uso do ônibus para as classes trabalhadoras e em automóveis para as classes médias e altas, tal como exposto por Caldeira (2000, p.118).

⁸⁸ Sobre a formação de Belo Horizonte a partir do plano urbanístico que deu origem à capital mineira, ver, entre outros: Andrade e Magalhães (1998).

Estabeleceu-se, então, entre a Prefeitura e trabalhadores uma dinâmica que se torna característica do processo de ocupação do solo de Belo Horizonte: estes ocupavam, sob os auspícios do poder público e às vezes com conivência dele, áreas desvalorizadas e/ou onde fazia-se necessária a presença de mão de obra, até o momento em que dali eram retirados pela própria Prefeitura quando sua presença não mais interessava, ou quando o crescimento da cidade tornava valorizado aquela área (GUIMARÃES, 1992, p. 3).

Neste contexto, por diversas vezes, áreas ocupadas inicialmente sem qualquer resistência do poder público, foram posteriormente objeto de ações de desfavelamento realizadas pela própria Prefeitura. Em alguns casos, a população então despejada voltava a ocupar novamente o mesmo local. Foi o que ocorreu, por exemplo, na Vila Pedreira Prado Lopes, a mais antiga favela de Belo Horizonte atualmente existente, bem como nas vilas Pindura Saia, Acaba Mundo e dos Marmiteiros – que, apesar de terem sofrido diversas ações de remoções, existem até hoje (GUIMARÃES, 1992, p. 4).

Segundo dados organizados por Guimarães (1992, p. 13), em 1950, 18 favelas se encontravam formadas em Belo Horizonte, abrigando uma população de aproximadamente 25.000 habitantes. Em 1964, o número de favelas já havia chegado a 59, com uma população de 116.183 habitantes. Em 1980, foram identificadas 73 favelas, com uma população de 217.724 habitantes, sendo que em 1984 o número cresceu para 131 favelas, com uma população de 371.412 habitantes. Em 1991, estimava-se que a população residente em favelas era de aproximadamente 406.558 habitantes, distribuída em 150 áreas. Nota-se o aumento constante do número de favelas existentes no município, bem como o seu maior adensamento a partir dos anos 1980.

De acordo com a autora, no contexto da realização do primeiro Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana⁸⁹, em 1963, que propôs, dentre outros, a

⁸⁹ O Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana foi realizado em 1963, no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis/RJ. O evento ficou conhecido como Seminário do Quitandinha.

definição de uma política nacional de habitação popular, o Governo do Estado de Minas Gerais resolveu assumir a responsabilidade por:

[...] tratar a questão da moradia popular, em especial a das favelas. Nessa perspectiva foi proposta a construção de uma grande área de conjuntos habitacionais destinada a abrigar a população favelada de Belo Horizonte [...]. Além da construção dos conjuntos era também prevista a urbanização de 4 favelas localizadas em áreas adjacentes da cidade, o que constituía uma inovação na política e correspondia a reivindicação do movimento de favelados (GUIMARÃES, 1992, p. 6).

No entanto, após o Golpe Militar de 1964, tais ações não foram levadas adiante. A partir de então, teve início um processo de desfavelização sem precedentes no país e, conseqüentemente, em Belo Horizonte. Neste contexto, as favelas tornaram-se objeto de ação policial, as associações dos trabalhadores e dos moradores de favelas foram declaradas subversivas e os líderes dos movimentos sociais foram presos (GUIMARÃES, 1992, p.6). Tal situação perdurou até os anos 1980.

A formulação e a estruturação da atual PMH de Belo Horizonte aconteceu no contexto das transformações políticas ocorridas ao longo dos anos 1980 – na esteira do processo de redemocratização e descentralização então em curso no país – e de uma mudança de paradigma no que tange à atuação do poder público junto às áreas ocupadas por famílias de baixa renda como lugar de moradia. Como veremos, a análise da trajetória da PMH, com ênfase na política de urbanização de vilas e favelas, aponta para a identificação de três variáveis no âmbito institucional que foram determinantes para a estruturação, a consolidação e a transformação dessa política ao longo do tempo: a existência e as características da estrutura institucional do município para gestão das políticas urbanas e habitacionais; o compromisso político da administração municipal com as demandas de moradia e com o reconhecimento da diversidade dessa demanda; e, por fim, o volume de recursos destinados à execução das políticas habitacionais pelos governos municipal e federal.

A trajetória da PMH-BH pode ser dividida em cinco períodos⁹⁰, entre 1979 e 2022, sendo que o período de execução do PAC (2007-2016) ocorre no final do terceiro período e durante o quarto período. O primeiro período compreende os anos de 1979 a 1992 e é caracterizado por ações, primeiro do governo estadual e, na sequência, do governo municipal, que assentaram as bases da política de urbanização de vilas e favelas no município, contribuindo para a mudança de paradigma com relação à atuação do poder público junto a esses assentamentos e para o desenvolvimento das experiências pioneiras de regularização fundiária ainda na década de 1980.

A partir de 1993 até os dias atuais, adotou-se como referência para a periodização da trajetória da PMH os mandatos para o executivo municipal. O período que abrange os anos de 1993 a 1996 corresponde ao Governo da Frente BH-Popular, liderado pelo Prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT). Tem-se nesse período a estruturação dos princípios e das diretrizes da atual PMH – cujo marco temporal e institucional é a formulação do Sistema Municipal de Habitação (SMH). Neste mesmo período, foi também elaborado o marco legal da política urbana de Belo Horizonte, por meio da aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS).

O período seguinte compreende os anos de 1997 a 2008 e corresponde aos Governos Célio de Castro (1997 a 2001), do Partido Socialista Brasileiro (PSB), e Fernando Pimentel (2001 a 2008), do PT. Nesse período, a continuidade da coalisão de centro-esquerda que esteve à frente da Prefeitura desde o período anterior favoreceu a consolidação da PMH. Além disso, a oferta de recursos federais para a implementação de políticas habitacionais locais a partir de 2003 possibilitou a ampliação das ações em curso em Belo Horizonte – notadamente após o lançamento do PAC, em 2007.

⁹⁰ A periodização da trajetória da PMH-BH resulta do desenvolvimento da pesquisa *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*. Ver: nota nº 02.

Na sequência, tem-se o período que abrange os anos de 2009 a 2016 e que corresponde ao Governo Márcio Lacerda, do PSB. Trata-se de um período de inflexão política da gestão municipal em direção ao empreendedorismo urbano. Ao mesmo tempo, há continuidade das ações vinculadas à PMH, garantida pela consolidação da estrutura institucional para gestão da política nos períodos anteriores, bem como pelo volume de recursos aportado pelo governo federal para urbanização de assentamentos precários – notadamente por meio do PAC, desde 2007 – e para produção habitacional – por meio do PMCMV, lançado em 2009.

O quinto e último período tem início em 2017 e se estende até o início de 2022. Corresponde ao Governo Alexandre Kalil, eleito em 2017 pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS) e reeleito em 2020 pelo Partido Social Democrático (PSD). Durante esse período – que marca a comemoração dos 25 anos da PMH-BH – foram registrados avanços importantes quanto aos instrumentos normativos que tratam da política urbana e da política habitacional no município. A gestão municipal, no entanto, novamente enfrentou desafios para a execução das políticas de urbanização de vilas e favelas, impostos pela escassez de recursos – que foi agravada pelo projeto ultraliberal em curso no país a partir de 2016.

As informações e as considerações apresentadas nas Seções 3.1 a 3.5 a seguir foram desenvolvidas a partir do Relatório Final da pesquisa *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*⁹¹ – cujos resultados foram publicados pela autora deste trabalho em coautoria com a professora e orientadora Jupira G. de Mendonça no capítulo intitulado *A trajetória pioneira da política de urbanização de favelas em Belo Horizonte*⁹².

⁹¹ Relatório Final disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/RelatorioFinal_BeloHorizonte_UFMG.pdf. Acesso em: 02 out. 2021.

⁹² Ver: Soraggi e Mendonça (2022).

No contexto da referida pesquisa, foram levantados, sistematizados e analisados os marcos institucionais legais e normativos para gestão das políticas urbanas e habitacionais no município, desde o final dos anos de 1970 até os dias atuais⁹³.

Tendo como referência os marcos institucionais legais e normativos mencionados, o Plano Local de Habitação (PLHIS) de Belo Horizonte e os trabalhos de Conti (2004), Bedê (2005), Bois (2013) e Bittencourt (2014), além de informações obtidas por meio de entrevistas⁹⁴, foram analisadas as transformações empreendidas ao longo do tempo na trajetória da PMH-BH, bem como a relação destas transformações com o contexto político local e com os programas, projetos e ações desenvolvidos no âmbito do governo federal – com especial atenção aos impactos do PAC-UAP sobre a trajetória da PMH-BH e, neste contexto, às transformações decorrentes da relação entre os dois níveis de governo, tal como determinadas pelas regras do Programa.

3.1 Experiências iniciais em Belo Horizonte (1979-1992)

A partir de 1979, ao longo dos anos 1980 e nos primeiros anos da década de 1990 foram constituídas as bases sobre as quais seria formulada a PMH-BH, nos anos 1990, especialmente no que tange à atuação do poder público municipal junto aos assentamentos precários. Trata-se de um período de mobilização intensa dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia, caracterizado também pelo início de um processo de maior protagonismo dos municípios, ocorrido no curso da abertura política que culminou no final da Ditadura Militar e na redemocratização

⁹³ Uma síntese da análise dos marcos legais e normativos das políticas urbanas e habitacionais encontra-se disponível nos Apêndices II e III do Relatório Final da pesquisa *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte* (ver: nota nº 02). Todas as resoluções do CMH analisadas encontram-se no Caderno de Resoluções - Biênio 2019-202, disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁹⁴ Ver: nota nº 05.

do país – conforme apresentado no Capítulo 2 deste trabalho, processo que, ao mesmo tempo, consolidaria o projeto neoliberal, resultando na retração do investimento do governo federal nas políticas públicas sociais (BEDÊ, 2005, p. 41).

Os movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia se organizaram nacionalmente em quatro grandes federações de associações, a partir da década de 1980: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Central dos Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). De certa forma, o surgimento e a organização de cada uma dessas associações consolidaram repertórios de ação diferenciados, que buscavam responder com ênfase variada aos estímulos de determinado contexto político: (1) a luta contra os despejos e remoções; (2) a regularização fundiária; (3) a melhoria habitacional; e (4) a produção de habitação de interesse social (Ferreira, 2004, p. 83 *apud* SORAGGI; ARAGÃO; CORREIA, 2019, p.17).

Em Belo Horizonte, Bedê (2005) aponta que:

[...] pode-se dizer que o movimento dos sem casa ao longo da década de 80 e início da década de 90 se divide principalmente entre setores sob a influência da Igreja Católica e do PT, de um lado, e do PC do B, de outro. No âmbito dos setores do movimento ligados à Igreja e ao PT o tipo de atuação predominante entre as lideranças se caracteriza pela não adoção de grandes ocupações como estratégia principal de luta assim como pela preferência em relação ao investimento em parcerias institucionais, com organizações governamentais ou não governamentais, e no processo de formação das famílias participantes. A outra vertente do movimento dos sem casa local, ligada ao PC do B, tem uma atuação muito expressiva nesse período e, ao contrário da anterior, caracteriza-se como um movimento de massa que privilegia as grandes mobilizações e ocupações organizadas (BEDÊ, 2005, p. 63-64).

A atuação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia, embora ampliada nos anos 1980, já existia nas décadas anteriores, sendo fortemente reprimida e criminalizada durante a Ditadura Militar. É emblemática em Belo Horizonte, por exemplo, a atuação da Federação dos Trabalhadores Favelados (FTF)⁹⁵ e, junto a

⁹⁵ Em 1964, a FTF contava com 55 associações a ela filiadas. Durante a Ditadura Militar a entidade atuou na clandestinidade e, no contexto de rearticulação dos movimentos sociais ocorrida a partir dos anos

ela, a atuação do Sr. Vicente Gonçalves – conhecido como Vicentão –, que esteve à frente de diversos movimentos de resistência às ações de remoções de vilas e favelas desde a década de 1940, tendo participado, dentre outras, da ocupação da área que deu origem à atual Vila Cabana Pai Tomás⁹⁶ nos anos 1960, contando na época com o apoio da Igreja Católica, do Partido Comunista Brasileiro – conhecido como *Partidão* – e de jovens universitários⁹⁷.

No campo institucional, historicamente, até o início dos anos 1980, as ações do Estado voltadas para as áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda no país visavam quase que exclusivamente à sua remoção – conforme demonstram diversos trabalhos sobre a história da política habitacional do Brasil, dentre os quais Bonduki (2014). Em Belo Horizonte, até 1983, as questões relacionadas à moradia eram competência da Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISBEL). Os princípios de atuação do órgão ficam claros no texto da Lei Municipal nº 1.996 de 22 de setembro de 1971, que dispõe sobre a sua criação, e do Decreto Municipal nº 2.932 de 10 de setembro de 1976:

Art. 1º - Fica criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte, diretamente subordinada ao Prefeito, com a atribuição de:

a) - promover estudos e pesquisas, bem como elaborar planos e programas **sobre o problema do favelamento** na área de Belo Horizonte;

b) - promover o levantamento socioeconômico e territorial da população favelada, podendo, para tanto, contratar o serviço com entidades de direito público ou privado;

c) - propor medidas necessárias à execução de um **programa continuado de desfavelamento** a curto, médio e longo prazo;

[...] (BELO HORIZONTE, 1971 – Grifos nossos).

Art. 1º - A Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte - CHISBEL, tem as seguintes áreas de atuação:

1970, voltou a atuar publicamente sob o nome de União do Trabalhadores da Periferia (UTP). Sobre a atuação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia, ver: Maia (2020).

⁹⁶ A Vila Cabana Pai Tomás é um dos principais assentamentos de interesse social de Belo Horizonte, localizado na região noroeste da cidade, às margens da Av. Amazonas – importante vetor de expansão metropolitana do Eixo Industrial (Oeste). Por meio do PAC, foram destinados aproximadamente R\$6 milhões para a execução de obras de urbanização da Vila e R\$3,5 milhões para elaboração de estudos e projetos de urbanização, conforme descrito no Capítulo 4 deste documento.

⁹⁷ Ver: “A Favela Cabana Pai Tomás: A ocupação consentida – memória e história” (CUNHA, 2003).

- I- **Sistema de desfavelamento de locais prioritários**, selecionados de acordo com o plano municipal de obras aprovado;
- II- Sistema de habitação, com a finalidade de fixação do favelado removido em nova moradia (BELO HORIZONTE, 1976 – Grifos nossos).

Segundo Guimarães (1992), entre 1971 e 1983, foram removidas 9.313 famílias em Belo Horizonte, totalizando 44.136 pessoas⁹⁸. De acordo com os dados organizados pela autora (GUIMARÃES, 1992, p. 13), no período de atuação da CHISBEL foi registrada, pela primeira e única vez na história de Belo Horizonte, a redução do número de favelas – que passou de 59 para 57 entre 1964 e 1970. Nota-se, contudo, que no mesmo período a população residente em favelas aumentou de 116.183 para 153.921. A atuação da CHISBEL foi marcada pela violência contra as famílias mais pobres que residiam nas favelas e, como era de se esperar, falhou em dar algum tipo de resposta às demandas por moradia dessas famílias.

Ainda no período da Ditadura Militar (1964-1985) sob as regras definidas na Constituição Federal de 1967, mas já em um contexto de organização e fortalecimento dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia, foram estabelecidos dois marcos institucionais que pautaram as primeiras mudanças no que tange às ações voltadas para as vilas e favelas na capital mineira: a aprovação da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo, e a criação do Programa de Desenvolvimento da Comunidade (Prodecom), por meio do Decreto Estadual nº 19.965 de 19 de julho 1979⁹⁹.

A Lei Federal nº 6.766/1979 estabelece em seu Art. 4º, Inciso II, os parâmetros mínimos de parcelamento do solo, dos quais excetua a obrigatoriedade de

⁹⁸ Este número, segundo Guimarães (1992), é oriundo de relatório da Chisbel. Lopes (2010) apresenta o número equivalente a 68.194 pessoas removidas no mesmo período (9.888 famílias), com base em relatórios anuais da Prefeitura.

⁹⁹ Também no âmbito do governo estadual, aproximadamente no mesmo período, foi criado o Programa de Produção de Moradias (ProCasa). O Programa foi voltado para o reassentamento de famílias desabrigadas em função das chuvas que ocorreram em 1979 e provocaram inundações em todo o estado. Em Belo Horizonte, o PROCASA realizou, em caráter emergencial, o reassentamento das famílias vitimadas pela enchente do Ribeirão Arrudas (BELO HORIZONTE, 2011, p. 29).

cumprimento nos casos de urbanização específica ou de edificação de conjuntos habitacionais de interesse social – o que tornou possível, no âmbito jurídico, a regularização das vilas e favelas, em detrimento da sua remoção.

Nos termos do Decreto Estadual nº 19.965/1979, o Prodecom foi instituído com *“a finalidade de estimular projetos de caráter comunitário, sob a forma de financiamento a fundo perdido e de prestação de serviços pela Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social [Setas]”* (Art. 1º). Entre 1979 e 1983, durante os Governos de Francelino Pereira e de Tancredo Neves, o programa foi executado pela Setas e possibilitou a consolidação de áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda¹⁰⁰. Esta foi uma das primeiras experiências realizadas junto às vilas e favelas de Belo Horizonte que não contemplavam apenas alternativas de remoção e reassentamento. O Prodecom possibilitou a implementação de *“ações numa linha de consolidação urbanística dos assentamentos favelados a partir de um processo de planejamento participativo que incorporou as lideranças de favela como interlocutores”* (CARVALHO, 1997 *apud* BEDÊ, 2005, p.38). O Programa inovou ao *“adotar um sistema de gestão partilhada com as associações de moradores de favela na execução de obras de urbanização, em que os recursos eram repassados para essas entidades através de convênios e a equipe de técnicos do programa assessorava tecnicamente a comunidade”* (BEDÊ, 2005, p. 38), bem como ao adotar uma *“metodologia de intervenção em favelas que incorpora a elaboração de um plano urbanístico e a execução de ações físicas e sociais integradas”* (2005, p. 122).

De acordo com Guimarães (1992, p. 7), o Prodecom possuía *“cinco linhas de programas destinados às favelas e às áreas periféricas, entre os quais o de urbanização e legalização da posse da terra [...]”*. Segundo a autora, 11 favelas foram urbanizadas

¹⁰⁰ O Prodecom foi criado e implantado no contexto do chamado planejamento participativo em Minas Gerais, introduzido pelo Economista Paulo Roberto Haddad, que respondeu pela Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais entre março de 1979 e março de 1982 e pela Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de Minas Gerais entre março de 1982 e março de 1983. Ver: Prates e Andrade (1985).

pelo Prodecom em Belo Horizonte, beneficiando um total de aproximadamente 70.000 pessoas: as Vilas Antena, Cabana Pai Tomás, Cafezal, Cemig, Conceição, Fátima e Marçola (no Aglomerado da Serra), Papagaio (Santa Rita de Cássia) e Santa Lúcia (no Aglomerado Santa Lúcia), Pedreira Prado Lopes e Senhor dos Passos (GUIMARÃES, 1992, p.9)¹⁰¹.

O Prodecom representou um marco na política de favelas, quando pela primeira vez se desenvolveu um programa de urbanização da área com participação da população local não só através do processo decisório de escolha do que iria ser feito, mas também diretamente através do trabalho de mutirão na realização das obras. [...]. Quanto ao programa de legalização da posse da terra, esse ficou no projeto apenas [...] (GUIMARÃES, 1992, p. 8).

As ações do Prodecom tiveram reflexos dentro do governo do estado e, particularmente, no órgão estadual responsável pelo planejamento da RMBH, o Plambel. Em 1977, o Plambel havia realizado uma pesquisa domiciliar denominada Processo de Morar, que resultou, dentre outros, em estudo que caracterizou os assentamentos favelados, e propôs o Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com objetivos de *“promover a regularização de problemas fundiários, de habitação e serviços urbanos de comunidades faveladas”* (SEPLAN/PLAMBEL, 1980). Em agosto de 1982, em outro documento, o Plambel afirmou que *“o estado de Minas Gerais e o município de Belo Horizonte vêm desenvolvendo esforços no sentido de regularizar a situação urbanística e jurídica dos aglomerados habitacionais denominados favelas e que, a nível informal, já se conhece o assunto como Programa de Regularização de Favelas”* (MINAS GERAIS, 1982, p.1).

Em 1983, foi formalizada a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela) em Belo Horizonte, por meio da Lei Municipal nº 3.532 de 06 de janeiro de 1983, posteriormente alterada pela Lei Municipal nº 3.995 de 16 de janeiro

¹⁰¹ O Prodecom foi desativado em 1984, durante o Governo Hélio Garcia, e novamente ativado em 1988, durante o Governo Newton Cardoso (GUIMARÃES, 1992, p. 8).

de 1985. Nos termos da Lei nº 3.532/1983, o Executivo Municipal foi autorizado a criar o Profavela, *“aplicável somente às favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes, existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do 1º semestre de 1981”*¹⁰², visando a possibilitar a urbanização e a regularização jurídica dessas áreas (Art. 1º). A lei criou o Setor Especial 4 (SE-4), primeira zona urbana definida especificamente para as áreas então ocupadas por vilas e favelas em Belo Horizonte.

A instituição de um programa que visava à regularização de ocupações informais em terrenos públicos levou à necessidade de criar um órgão encarregado da sua gestão e execução – inicialmente o Profavela ficou a cargo das então Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano, de Ação Comunitária e de Obras Cíveis. Segundo Conti (2004, p.195), como esta estrutura não logrou os resultados esperados, *“decidiu-se criar um agente único”*. Assim, naquele mesmo ano, a empresa Ferro de Belo Horizonte S/A (Ferrobela)¹⁰³ foi transformada na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), que assumiu, ao longo dos anos seguintes, a responsabilidade de atuação junto às vilas e favelas do município¹⁰⁴.

¹⁰² O recorte temporal que limita a aplicação do Profavela foi sucessivamente alterado ao longo do tempo.

¹⁰³ Criada pela Lei Municipal nº 898 de 30 de outubro de 1961 para *“explorar, comerciar e industrializar minérios em geral”*.

¹⁰⁴ A análise de um conjunto de atos do Executivo Municipal é necessária para entender a criação da Urbel no contexto da organização administrativa da PBH entre 1983 e 1992. De acordo com o Decreto nº 4.489 de 13/07/1983, que dispõe sobre a organização administrativa da PBH: (1) CHISBEL foi extinta e suas funções foram assumidas pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária; (2) a Ferrobela foi vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Na sequência, o Decreto nº 4.521 de 05/09/1983 introduziu mudanças no objeto social da Ferrobela, que passou a ter dentre seus objetivos, exercer atividades de urbanização dos imóveis de sua propriedade, podendo estendê-las a urbanização, reurbanização e administração de patrimônio imobiliário do poder público. Logo depois, o Decreto nº 4.528 de 12/09/1983 estabeleceu que a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano passava a compreender a Urbel e não faz mais referência à Ferrobela. Em seguida, de acordo com o Decreto nº 5.542 de 23/12/1986, foi atribuída à Urbel a coordenação de todas as ações necessárias à implantação do Profavela (Art. 1º). Os demais órgãos que também tinham vinculações com o Programa, especialmente as Secretarias Municipais de Ação Comunitária e de Desenvolvimento Urbano, deveriam prestar estrita colaboração à URBEL com o objetivo de facilitar-lhe o desempenho da coordenação (Art. 2º). O Decreto nº 4.806 de 23/09/1987 alterou novamente o objeto social da antiga Ferrobela, atual Urbel, abrangendo o exercício de atividades de: a) compra, venda e

Em 1985, foi aprovada a Lei Municipal nº 3.995/1985, que introduziu dispositivos na Lei Municipal nº 3.552/1983. Trata-se, de fato, da regulamentação do Profavela, com a definição de: conteúdo do programa (Capítulo III); requisitos de parcelamento, uso e ocupação do solo (Capítulo IV); procedimentos (Capítulo VI) e estrutura operacional (Capítulo VII). No contexto da referida Lei, foi criado o Fundo de Urbanização de Áreas Faveladas, *“destinado à gestão dos recursos originários das alienações de lotes urbanizados ou de habitações de interesse social, no SE-4, ou originários de repasse de organismos estaduais e federais, bem como internacionais”* (Art. 17).

Também em 1985 foi aprovada a Lei Municipal nº 4.034 de 25 de março de 1985, que permaneceu em vigor até 1996. Trata-se de uma revisão da Lei Municipal nº 2.662/1976 – que dispunha sobre as diretrizes de parcelamento, uso e ocupação do solo. No zoneamento urbano estabelecido pela Lei nº 4.034/1985 foram incorporados à legislação urbanística os Setores Especiais 4 (SE-4), que compreendia *“os espaços ocupados por favelas, com população economicamente carente”* (Art. 10, §4º). Segundo Guimarães (1992, p. 15), das 150¹⁰⁵ favelas existentes em Belo Horizonte em 1991, 105 foram decretadas SE-4.

O conjunto de instrumentos legais regulamentados nas esferas federal, estadual e municipal entre 1979 e 1985 fundamentaram novas possibilidades de atuação nas vilas e favelas do município de Belo Horizonte, viabilizando a consolidação das áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda, em detrimento das ações que visavam apenas à remoção dessas áreas e que caracterizaram os períodos anteriores.

arrendamento de bens imóveis destinados ao assentamento de estabelecimentos industriais e comerciais e à habitação para população de baixa renda; b) urbanização dos imóveis de sua propriedade. Podendo estendê-las à urbanização, reurbanização e administração de patrimônio imobiliário do poder público; c) urbanização e reurbanização das áreas decretadas com SE-4. Por fim, a Lei nº 5.562 de 31/05/1989 vinculou a Urbel diretamente ao Prefeito. Ao longo do tempo, o órgão foi vinculado a diferentes secretarias municipais, e atualmente está sob a jurisdição da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (Smobi).

¹⁰⁵ Os números apresentados por Guimarães (1992, p. 15-16)) divergem daquele estipulado pela Urbel para o ano de 1991, que seria de 221 favelas. Segundo a autora, tal divergência se deve ao fato de que o número apresentado pela Urbel abrangia expansões de uma mesma favela.

No entanto, conforme aponta Bedê (2005), as ações executadas pela Urbel no âmbito do Profavela ao longo da década de 1980 não deram continuidade à metodologia de planejamento de ações integradas que caracterizou o Prodecom.

A implementação do Profavela ficou a cargo do município, através da Urbel. Até o início da década de 90 o trabalho realizado no âmbito desse programa se caracterizou pela ênfase na regularização de favelas assentadas sobre áreas públicas municipais. Esse processo era realizado normalmente de forma desvinculada do processo de urbanização, que se dava através de obras pontuais, desconsiderando a referência de planejamento que representou a experiência do Prodecom (BEDÊ, 2005, p. 39).

De acordo com os dados organizados por Guimarães (1992, p. 10), até 1992, um total de 17 favelas foram regularizadas pela Urbel, o que correspondia a 5.509 lotes titulados, beneficiando uma população de 61.823 habitantes¹⁰⁶. No mesmo período, 218 lotes do Conjunto Mariano de Abreu também foram titulados.

A regularização fundiária e a titulação¹⁰⁷ são etapas normalmente complexas do trabalho de intervenção de assentamentos informais de baixa renda, pois costumam envolver conflitos de posse e de propriedade¹⁰⁸. O número de vilas e favelas regularizadas e tituladas ao longo da década de 1980 e nos primeiros anos da década de 1990 é expressivo, especialmente se considerarmos que até o final do segundo semestre de 2020 somente 27 desses assentamentos apresentavam os seus processos de regularização fundiária concluídos (22) ou parcialmente concluídos (5)¹⁰⁹. No

¹⁰⁶ As informações da autora divergem daquelas fornecidas pela Urbel por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), em novembro de 2020. Segundo dados da Urbel, até 1992, 16 favelas haviam sido regularizadas em Belo Horizonte.

¹⁰⁷ O Poder Público Municipal de Belo Horizonte optou pela propriedade privada e titulação nos processos de regularização fundiária, desde o início do Profavela.

¹⁰⁸ Guimarães (1992) conta que o processo de regularização é moroso, envolve negociações com a comunidade e enfrenta obstáculos em função de divergências políticas entre comunidades, associações e poder público. Tal situação ocorreu, por exemplo, na Vila Vista Alegre, uma das primeiras onde a Urbel iniciou o trabalho de regularização fundiária, em 1986 (p. 10). A titulação dos imóveis situados na Vila Vista Alegre somente foi concluída em 1996-97, após um longo processo de negociação entre a Prefeitura e Associação de Moradores.

¹⁰⁹ Dados disponibilizados à autora deste trabalho em março de 2021.

entanto, a priorização da titulação, entre 1983 e 1993, e a ausência de estudos e de recursos que viabilizassem a urbanização integrada dos assentamentos regularizados acabou contribuindo para a consolidação de áreas inadequadas e, por vezes, sujeitas ao risco ambiental.

O Prodecom era um programa estadual. E a notícia que eu tenho é de que **o Prodecom introduziu uma abordagem mais integrada**. Não necessariamente incluindo a regularização, mas juntando a intervenção física com o trabalho social, e com um certo planejamento prévio. Essa é a memória que eu tenho. Quando o processo foi para o Profavela, passou para a gestão municipal e foi então que houve uma ruptura. **O processo de implantação do Profavela foi muito caracterizado pela desvinculação da urbanização e da regularização**. A urbanização não foi mais abordada de uma forma integrada e, pensando no núcleo da favela como um todo, começou-se a fazer obras pontuais. [...] Como não se vinculava a regularização à urbanização, a regularização acabou trabalhando com favelas que ainda não estavam consolidadas fisicamente por obras de urbanização. Então, fazia-se o levantamento topográfico e transformava-se aquilo numa planta de parcelamento, que era aprovada e titulada. [...] **Isso foi muito ruim, porque cristalizou, por meio da regularização, situações que não eram desejáveis**. [...] E isso criou uma cultura difícilíssima de reverter até os dias de hoje. (Entrevista 3 - Grifos nossos).

No que tange à legislação municipal, merecem atenção ainda a Lei nº 5.562 de 31 de maio de 1989, que aprovou a primeira reforma administrativa em Belo Horizonte após a promulgação da Constituição Federal 1989, e a Lei Orgânica Municipal, promulgada em 21 de março de 1990. Nos termos da Lei nº 5.562/1989, a Urbel foi vinculada diretamente ao Prefeito e foi criada a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, à qual foi atribuída a responsabilidade de implementar a legislação urbanística municipal.

No âmbito da Lei Orgânica Municipal, foram definidos os princípios e as diretrizes gerais das políticas municipais urbanas e habitacionais¹¹⁰. Dentre as diretrizes gerais para a política habitacional, destaca-se o disposto nos Art. 204, 206 e 207:

¹¹⁰ Após a aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, em 1996, as diretrizes gerais da política urbana foram alteradas sucessivamente ao longo do tempo, acompanhando, em certa medida, as discussões das Conferências de Política Urbana e as revisões do Plano Diretor.

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;

[...]

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

VII- Na assessoria à população em matéria de **usucapião urbano**;

[...]

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** (BELO HORIZONTE, 1990 - Grifos nossos).

A formulação do Sistema Municipal de Habitação e a estruturação da PMH nos anos 1990, bem como a sua consolidação nos anos seguintes, estão alinhadas às diretrizes definidas na Lei Orgânica Municipal – que refletem, em certa medida, as reivindicações dos movimentos de luta pela reforma urbana e por moradia.¹¹¹ Além disso, os programas voltados para os assentamentos existentes e para os novos assentamentos buscaram resgatar os princípios de integração e de planejamento das ações, como será apresentado a seguir.

3.2 Estruturação dos princípios e diretrizes da PMH-BH (1993-1996)

Na década de 1990, agora sob regime democrático e com o protagonismo dos municípios no que tange à gestão do solo urbano, conferido pela Constituição Cidadã de 1988, foi formulado o Sistema Municipal de Habitação (SMH) de Belo Horizonte –

¹¹¹ No ano seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988, o Projeto da nova Lei Orgânica Municipal teve como relator na Câmara Municipal o então Vereador Patrus Ananias (PT), que seria eleito para o Executivo Municipal em 1993 pela Frente BH popular. A conjuntura favorável à instituição de diretrizes progressistas possibilitou a incorporação, na Lei Orgânica, de várias das propostas do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, que teriam repercussão na elaboração do Plano Diretor, na administração da Frente BH-Popular.

cuja instituição ocorreu por meio da aprovação da Lei Municipal nº 6.326 de 18 de janeiro de 1993, que deu nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP)¹¹², e da Lei Municipal nº 6.508 de 12 de janeiro de 1994, que criou o Conselho Municipal de Habitação (CMH), bem como da aprovação da Resolução nº II/1994 do CMH, que definiu as diretrizes da PMH. Naquela mesma época, foram criados ainda o Orçamento Participativo (OP) e o Orçamento Participativo da Habitação (OPH).

Os processos de formulação do SMH e de implantação do OP e do OPH iniciaram-se logo em seguida à posse do Prefeito Patrus Ananias do PT (1993-1996) – eleito em uma coligação de centro-esquerda, denominada Frente BH-Popular –, que fazia parte de uma geração de administrações municipais progressistas constituídas a partir dos pleitos de 1988 e 1992, no contexto de democratização e descentralização em curso no país. A trajetória da PMH nesse período é marcada, de um lado, por realizações no campo da formulação, do planejamento e da construção de modelos metodológicos e, de outro, por recursos limitados, o que comprometeu em parte os seus resultados quantitativos e determinou uma série de estratégias no sentido de “driblar” esse problema (BEDÊ, 2005, p. 22).

Em 1993, a Lei Municipal nº 6.352 alterou a organização administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) – até então definida na Lei Municipal nº 5.562/1989 –, mas manteve a Urbel vinculada diretamente ao Prefeito e não alterou suas competências.

Em 1994, foi publicada a Resolução nº II do CMH, que foi construída com a participação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia e permaneceu vigente com alterações até dezembro de 2018 – quando foi aprovada a sua revisão por meio da Resolução nº LII/2018 do CMH. Desde 1994 já havia sido definido que o público alvo da PMH compreenderia as famílias com renda igual ou

¹¹² O FMHP havia sido criado pela Lei Municipal nº 517 de 29 de novembro de 1955 para dar suporte financeiro à política municipal de habitação voltada para o atendimento da população de baixa renda. No entanto, foi regulamentado somente em 1993.

inferior a 05 salários mínimos. Ao longo do tempo outros critérios foram definidos e alterados.

[...] pela primeira vez na história de Belo Horizonte, é construída, com a participação dos movimentos dos sem casa e de favelas, e aprovada no CMH uma proposta de Política Municipal de Habitação que define, com clareza: conceitos, princípios, diretrizes, prioridades, critérios, linhas de atuação e instrumentos a serem adotados (BEDÊ, 2005, p. 23).

A partir da Resolução nº II/1994 do CMH, a PMH foi estruturada com duas linhas de atuação: (1) assentamentos existentes e (2) novos assentamentos, sendo a primeira subdividida nos programas de intervenção estrutural e de intervenção parcial, pontual ou em áreas remanescentes.

O *Programa de intervenção estrutural* englobava transformações profundas no assentamento, abrangendo implantação do sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação.

O *Programa de intervenção parcial, pontual ou em áreas remanescentes*, por sua vez, foi subdividido em três tipos de intervenções: (1) Intervenção Parcial; (2) Intervenção Pontual; e (3) Intervenção em Áreas Remanescentes. A intervenção parcial englobava as mesmas intervenções constantes da estrutural com exceção do reparcelamento do solo e da regularização fundiária. A intervenção pontual, por sua vez, consistia na solução de problemas críticos pontuais existentes nos núcleos, por meio de pequenas obras ou serviços como, por exemplo, o tratamento de ravina, pavimentação de becos, complementação de rede de esgoto e consolidação geotécnica. Já a intervenção em áreas remanescentes abrangia o planejamento e tratamento de áreas de risco das quais foram removidas famílias, por absoluta incompatibilidade com o uso habitacional, dando-lhes outra destinação que assegurasse sua recuperação ambiental e impedimento de nova ocupação por moradias.

Na gestão da Frente BH Popular, além da formulação do SMH, tem-se uma mudança significativa no aporte de recursos municipais para a PMH, como pode ser verificado no Tabela 1.

Tabela 1 – Recursos Financeiros Municipais destinados à Urbel (1992-1996)

Ano	Custeio (US\$)	Investimento (US\$)	Total (US\$)
1992	1.633.974	1.928.564	3.972.539
1993	1.822.363	1.169.088	2.581.451
1994	3.437.212	3.695.876	7.133.088
1995	6.260.392	10.194.974	16.455.367
1996 ¹¹³	5.500.000	15.500.000	21.000.000

Fonte: BEDÊ, 2005, p. 136.

Nota-se que o total de recursos previsto para o ano de 1996, último ano do Governo Patrus (1993-1996), é mais do que cinco vezes superior ao gasto total correspondente ao ano de 1992, último ano do governo anterior. Observa-se ainda, o aumento progressivo dos recursos destinados à PMH entre os anos de 1993 e 1996. O total de recursos destinados à PMH cresceu oito vezes ao longo desse período, sendo que o principal responsável por esse aumento é o investimento, que se multiplicou por treze enquanto o valor de custeio foi apenas triplicado. Tais constatações revelam o significativo incremento da capacidade operacional da Urbel durante a gestão da Frente BH Popular (BEDÊ, 2005, p. 136).

Para Bedê (2005):

Durante a gestão da Frente BH Popular os instrumentos previstos, como a política específica de financiamento e subsídio assim como os programas das duas linhas de atuação, são detalhados e implementados, de acordo com as orientações gerais da Política Municipal de Habitação aprovada. Os recursos públicos municipais investidos na área de habitação ampliam-se significativamente em relação às administrações anteriores e passam a ser destinados a cada ano, de forma sistemática, aos empreendimentos de intervenção em favelas e de produção de novas moradias, de acordo com as definições do Orçamento Participativo Regional e do Orçamento Participativo

¹¹³ Os valores relativos ao ano de 1996 referem-se a uma previsão de gasto feita pela URBEL em maio daquele ano.

da Habitação, este último criado especialmente para atender o movimento dos sem casa. Toda essa construção realizada no âmbito da gestão da Frente BH Popular é determinante para a trajetória da política habitacional nas administrações municipais seguintes (BEDÊ, 2005, p. 24).

O OP era parte de um sistema de gestão participativa, viabilizado por meio de um processo de discussão pública e de decisão sobre o orçamento de investimentos, além da organização de conselhos setoriais e regionais, e do Conselho de Fiscalização do Orçamento. O processo de discussão pública estruturava-se em rodadas de assembleias, que ocorriam no âmbito regional.

Em 1993, quando estávamos à frente da administração da Frente BH Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, que tinha como um de seus propósitos básicos o envolvimento dos cidadãos belo-horizontinos no processo de gestão da cidade, implantamos o Orçamento Participativo. Baseamo-nos em experiências que já vinham sendo implantadas em outras administrações do campo democrático popular, na região do Vale do Aço, em Porto Alegre e outras cidades brasileiras, (...).

Esse contexto local, com a presença de organizações populares, a existência de movimentos reivindicatórios e de um governo democrático e popular liderado pelo Partido dos Trabalhadores, foi propício para implantar um processo de discussão das prioridades municipais para inversão dos recursos por meio do Orçamento Participativo (ANANIAS, 2005, p. 41 *apud* BEDÊ, 2005, p. 172).

O OP era coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e operacionalizado regionalmente pelas administrações regionais. Sob coordenação da Urbel foi então criado o OPH, destinado exclusivamente à produção de novos assentamentos habitacionais.

Segundo Bedê (2005), as demandas da população de Belo Horizonte residente em favelas foram favorecidas pelo OP. A expressiva participação de lideranças e moradores dos assentamentos nas assembleias de discussão pública resultaram na destinação de uma parcela significativa dos recursos colocados em discussão para intervenções em favelas. De acordo com os dados do OP referentes à execução na

temática Urbanização de Vila para o período de 1994-2018¹¹⁴, foram contratadas 108 intervenções entre 1994-1996, todas concluídas, que beneficiaram um total de 69 assentamentos no município.

A aprovação de grande volume de obras de pequeno porte denuncia, por um lado, que o critério político pesa nas definições, uma vez que quanto maior a pulverização dos recursos maior o raio de atendimento e maior a satisfação das lideranças regionais, mas, por outro lado, mostra também que havia uma demanda reprimida por obras de manutenção. Ações de manutenção são executadas rotineiramente, mas, ao que parece, de forma insuficiente, o que resulta na canalização de solicitações nesse sentido para o Orçamento Participativo. O caso das favelas é especialmente grave, pois o serviço de manutenção existente na administração pública municipal efetivamente não abrange essa parte da cidade. Além disso, as obras pontuais aprovadas no Orçamento Participativo para favelas atendem apenas paliativamente problemas críticos relativos a acessibilidade, salubridade e segurança, sem que as intervenções estejam inseridas num planejamento global que lhes dê sustentabilidade. [...] o impacto de um grande número de pequenas obras é absorvido com dificuldade pela estrutura da administração pública municipal (Entrevista 3).

Em 1996 foi instituído o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas (Proas), por meio do Decreto Municipal nº 8.543 de 05/01/1996¹¹⁵, que consistia em compra monitorada pela PBH de moradia para família removida em decorrência de obras públicas¹¹⁶. Nos termos do Art. 3º do referido decreto, foram definidos os requisitos necessários para a obtenção da condição de beneficiário do Programa.

¹¹⁴ A temática Urbanização de Vila abrange um conjunto diverso de intervenções mais ou menos pontuais em vilas e favelas, sob coordenação da Urbel: urbanização, contenção, pavimentação, canalização, abertura de via, reassentamento, elaboração de projeto, elaboração ou revisão dos Planos Globais Específicos (PGEs), dentre outros. Os dados sobre o Orçamento Participativo na temática Urbanização de Vila estão disponíveis em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 04 dez. 2020.

¹¹⁵ O programa foi alterado sucessivas vezes, sendo regulamentado atualmente pela Lei Municipal nº 7.597/1998 (alterada pelas Leis Municipais nº 8.566/2003, 11.148/2019 e 11.666/2019) e pelo Decreto Municipal nº 11.283/2003 (alterado pelos Decretos Municipais nº 12.377/2006, 14.344/2010 e 14.851/2012). Dentre as Resoluções do CMH que dispõem sobre o tema, destacam-se as de nº IV(A)/1996, XXI/2011, XL/2015, L/2018 e LI/2018.

¹¹⁶ O Proas destina recursos para aquisição de moradia, a partir da procura pelo próprio reassentado, mediante vistoria da Urbel. Parte das críticas ao programa se refere ao fato de que na maioria das vezes o recurso destinado à aquisição da nova moradia só viabiliza esta compra em áreas periféricas, muitas vezes em outros municípios da RMBH.

A partir da análise do Decreto Municipal nº 8.543/1996 e das resoluções do CMH publicadas à mesma época, observa-se que inicialmente o assentamento de famílias com recursos do FMHP abrangia apenas a população removida em decorrência da execução de obras públicas. Ao longo do tempo, passaram a ser contempladas outras situações como será mostrado adiante. Foram ampliadas também as formas de alocação de recursos em casos de reassentamento e assentamento de famílias com recursos do FMHP. Segundo Bedê (2005, p. 203), num primeiro momento, o Proas foi utilizado para agilizar as remoções necessárias para execução das obras aprovadas no OP.

Ainda na década de 1990, consolidou-se a aproximação, na esfera institucional, das ações da PMH e da regulamentação da política urbana, por meio da Lei Municipal nº 7.165 de 27 de agosto de 1996, que instituiu o Plano Diretor de Belo Horizonte, e da Lei Municipal nº 7.166 de 27 de agosto de 1996, que tratava do parcelamento, da ocupação e do uso do solo no município. As duas leis permaneceram vigentes com alterações até 2019 – quando foi aprovado o novo Plano Diretor Municipal de Belo Horizonte (Lei nº 11.181/2019).

Este alinhamento das políticas urbanas e habitacionais ocorre no contexto do projeto de governo da Frente BH-Popular, que tinha como diretriz a inversão de prioridades com relação à histórica intervenção pública, com priorização de investimentos públicos nas áreas periféricas, o que orientou a ação pública municipal no período. Neste sentido, havia uma convergência de orientação nas políticas públicas, abrangendo a elaboração e a execução da PMH, a destinação e a execução de recursos através do OP, além da elaboração do Plano Diretor e da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, dentre outros.

Dentre os objetivos estratégicos para o desenvolvimento urbano definidos no Art. 3º do Plano Diretor de 1996 constavam, dentre outros, a regularização fundiária, a melhoria das moradias e a urbanização de vilas e favelas. É importante observar que as 16 diretrizes da política habitacional definidas no Art. 31 da referida Lei estavam

alinhadas àquelas estabelecidas na Resolução nº II do CMH/1994, bem como às leis, aos decretos e às resoluções do CMH que tratavam da remoção e do reassentamento de famílias.

Destacam-se, por exemplo: priorizar, nas ações de remoção, as famílias de baixa renda residentes em áreas de risco e insalubres (Inciso II); priorizar, nas ações de remoção, a inclusão, em programas habitacionais, das famílias, comprovadamente por cadastro municipal, residentes no município há pelo menos 5 (cinco) anos (Inciso III); elaborar planos urbanísticos globais, de integração à malha urbana, das áreas sujeitas a programas habitacionais destinados à população de baixa renda (Inciso IV); efetivar a regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizados em terrenos pertencentes ao Município, mediante a aprovação de projetos de parcelamento e titulação dos moradores (Inciso VII); promover o reassentamento, preferencialmente em área próxima ao local de origem, dos moradores das áreas de risco e das destinadas a projetos de interesse público ou dos desalojados por motivo de calamidade (Inciso X); e promover a participação da população interessada na formulação e no desenvolvimento de programas habitacionais e de regularização fundiária (Inciso XII).

Vale ressaltar ainda que, no Art. 32, foram definidas diretrizes para os novos assentamentos habitacionais, que determinavam, por exemplo: o assentamento preferencial da população de baixa renda em lotes já urbanizados, próximos de seus locais de trabalho, evitando a construção de grandes conjuntos habitacionais (Inciso I); e a utilização preferencial de pequenas áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários (Inciso II)¹¹⁷.

Ainda no âmbito do Plano Diretor, foi estabelecido que o Executivo deveria encaminhar à Câmara Municipal, no prazo de 18 meses, o projeto de lei contendo o plano global de urbanização das favelas do município (Art. 41). Além disso, cabe

¹¹⁷ Estas diretrizes permaneceram vigentes até a revisão mais recente do Plano Diretor de Belo Horizonte, ocorrida em 2019. Em 2000, por meio da Lei nº 8.137, foi acrescentada a determinação de que os reassentamentos deveriam ocorrer próximos ao local de origem das famílias (alteração do Inciso I do Art. 32).

destacar o Anexo III, que tratava do cronograma de investimentos prioritários. Para o Programa de Habitação foram definidas metas para os anos 1 e 2 após a aprovação do Plano Diretor, perfazendo um total de R\$115 milhões. Para o ano 1 foram definidos como prioridade: reassentamento e urbanização da Vila Carioca; reassentamento das vilas São José, Nova Cachoeirinha I e II e Real; urbanização das vilas Senhor dos Passos, Ventosa e Apolônia (Programa Alvorada¹¹⁸); intervenções em áreas de risco e produção de moradias. Para o ano 2 foram definidos como prioridade: urbanização das vilas N. Sra. Aparecida; Marçola e Apolônia (Programa Alvorada); intervenções em áreas de risco e produção de moradias.

Dentre as áreas acima relacionadas, foram identificadas nos contratos de repasse de recursos do PAC-UAP para Belo Horizonte as vilas São José, Nova Cachoeirinha, Apolônia e Marçola, conforme informações sistematizadas no Capítulo 4 deste trabalho, o que denota um processo contínuo de investimentos, segundo os recursos disponíveis em cada momento.

A Lei nº 7.166/1996, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPOUS), revogou a lei de uso e ocupação do solo anterior (Lei nº 4.034/1985). Mesmo antes da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, a legislação urbanística aprovada em 1996 incorporava alguns princípios do projeto de reforma urbana então em discussão no país. Entre outras definições foram delimitadas as Zeis, abrangendo e ampliando as áreas anteriormente classificadas como SE-4.

As Zeis eram então definidas como *“regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em*

¹¹⁸ O Programa Alvorada – Ações Integradas para Melhoria da Qualidade de Vida da População de Baixa Renda constituiu um convênio de cooperação técnico-financeira estabelecido através de um acordo bilateral entre Brasil e Itália, em fevereiro de 1994. O convênio era composto pela Associação de Voluntários para o Serviço Internacional, representando o Ministério das Relações Exteriores da Itália, o Governo do Estado de Minas Gerais, as Prefeituras de Belo Horizonte, Contagem, Santa Luzia, Jacuí e Gouveia, a Sociedade Mineira de Cultura e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. O programa destinou-se a urbanização e regularização total de alguns assentamentos de Belo Horizonte, e os recursos para a sua execução eram provenientes do orçamento municipal e do governo italiano. Em Belo Horizonte, a Urbel constituiu o órgão público gerenciador do Programa Alvorada. Para mais informações, ver: Bedê (2005) e Bittencourt (2014).

implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social” (Art. 12), sendo subdivididas em Zeis 1 – correspondente às “regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica” (Inciso I) –, Zeis 2 – correspondente às “regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social” (Inciso II) – e Zeis 3 – correspondente “às regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social” (Inciso III).

Ainda no âmbito da LPOUS, conforme disposto no parágrafo 3º do Art. 12 das Disposições Transitórias, deveriam ser aplicadas às Zeis as regras do Profavela definidas na Lei Municipal nº 3.995/1985. Cabe observar que tal determinação só foi revogada em 2010, quando da aprovação da Lei Municipal nº 9.959 de 20 julho de 2010, que alterou as Leis nº 7.165/1996 e 7.166/1996, quando aquelas diretrizes já estavam bastante consolidadas.

Em síntese, o período de 1993-1996 foi marcado pela estruturação da política habitacional e da política urbana, ambas construídas a partir de um rico processo de planejamento participativo. Foi, contudo, um período de recursos escassos e poucos repasses por parte dos governos estadual e federal.

[...] para se ter uma ideia da dimensão da contribuição dos governos federal e estadual para o financiamento da Política Municipal de Habitação, no período de 1993 a 2002 o montante de recursos captados junto a essas esferas do poder público representa, respectivamente, 6,6% e 1,2% dos investimentos em habitação no município (BEDÊ, 2005, p. 137).

Bedê (2005, p. 136) aponta que a contribuição de recursos externos foi pouco significativa durante o Governo Patrus (1993-1996), destacando os recursos oriundos do governo italiano e investidos no Programa Alvorada¹¹⁹, o financiamento de pouco

¹¹⁹ Recursos destinados ao financiamento da urbanização e regularização das favelas Ventosa, Senhor dos Passos e Apolônia (BEDÊ, 2005, p. 136).

mais de R\$6.000.000,00 via FGTS por meio do Programa Pro-Moradia¹²⁰ e aproximadamente R\$500.000,00 a fundo perdido do orçamento estadual¹²¹.

A escassez de recursos externos, foi, em parte, compensada pelo investimento de recursos do município.

Os dados apresentados ilustram, no caso de Belo Horizonte, dois aspectos que caracterizaram a década de 90 no Brasil. De um lado, temos o aspecto referente à omissão do governo federal em relação ao investimento em uma política habitacional de interesse social e, nesse sentido, o percentual que representa a contribuição dos recursos oriundos das esferas federal e estadual no financiamento de ações nessa área demonstra de forma contundente a condição de isolamento vivenciada pelo município, ao menos até 2002, no processo de enfrentamento dos problemas locais de moradia. De outro lado, temos o aspecto referente ao engajamento das administrações municipais na implantação de ações da política habitacional financiadas com recursos próprios, justamente em função do vácuo deixado principalmente pela esfera federal, sendo que, em Belo Horizonte, o Governo da Frente BH Popular marca uma mudança de rumo nesse sentido, pelo fato de ter investido um volume de recursos significativamente maior que o investido pelas administrações municipais anteriores (BEDÊ, 2005, p. 137).

Os instrumentos legais e normativos que tratam das políticas urbanas e habitacionais instituídos em Belo Horizonte ao longo dos anos 1990 permaneceram vigentes até o final da segunda década do século XXI. A análise desses instrumentos, das informações obtidas a partir da literatura disponível e das entrevistas realizadas apontam para o entendimento de que os princípios que nortearam o governo da Frente BH Popular, entre 1993 e 1996, foram essenciais para a formulação de uma estrutura normativa e técnico-administrativa que conduziria a PMH a partir de então.

Trata-se de um período caracterizado pela convergência da atuação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia e da atuação da administração pública municipal, que tinha dentre os seus princípios o reconhecimento

¹²⁰ Recursos destinados ao financiamento da construção dos Conjuntos Lagoa, Urucuia, Zilah Spósito e Araribá – este último localizado na favela Pedreira Prado Lopes – e à urbanização do Taquaril e da Vila Senhor dos Passos (BEDÊ, 2005, p. 136).

¹²¹ Recursos destinados ao financiamento da construção do Conjunto Lagoa (BEDÊ, 2005, p. 136).

da moradia digna como direito social e a construção de espaços de diálogo e participação na gestão das políticas urbanas e habitacionais¹²².

3.3 Consolidação da PMH-BH (1997-2008)

Entre 1997 e 2008, o cargo de chefe do executivo municipal foi exercido por Célio de Castro (1997-2000 e 2001), filiado ao PSB, e por Fernando Pimentel (2001-2004 e 2005-2008), filiado ao PT, consolidando a continuidade da coalisão de centro-esquerda que esteve à frente da PBH desde o período anterior. Célio de Castro foi vice-prefeito e Secretário de Desenvolvimento Social (1993-1995) durante o Governo Patrus. Foi eleito para o mandato de 1997-2000 – tendo como vice-prefeito Marcos Santana do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – e reeleito na sequência para o mandato de 2001-2004 – tendo como vice-prefeito Fernando Pimentel, Secretário da Fazenda desde o Governo Patrus. Por motivos de saúde, Célio de Castro se afastou da Prefeitura em 2001, no primeiro ano do segundo mandato. Fernando Pimentel assumiu o governo e posteriormente foi eleito para o mandato 2005-2008.

Embora na Eleição Municipal de 1996 Célio de Castro tenha se lançado ao pleito numa aliança com o PMDB, tendo como concorrente, entre outros, o candidato do PT, Virgílio Guimarães, o seu governo não significou uma ruptura brusca com as diretrizes do projeto do governo da Frente BH-Popular. Pelo contrário, no segundo turno daquele ano, Célio de Castro venceu o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com o apoio do PT e do Partido Comunista do Brasil (PC do B), além do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido da Frente Liberal (PFL). Foram

¹²² A efetiva participação popular e os resultados dos projetos de urbanização de vilas e favelas realizados pela Urbel – desde a formulação da PMH-BH, nos anos 1990, até os dias atuais – são passíveis de críticas na literatura. Ver: Kapp e Baltazar (2012) e Motta (2013). Nesta Tese, faz-se o reconhecimento da importância dos processos participativos e, neste contexto, das instâncias de participação – institucionais e comunitárias. No entanto, a avaliação desses processos no curso da trajetória da PMH-BH – bem como dos seus avanços e retrocessos ao longo do tempo – não é objeto de análise deste trabalho.

mantidos diversos cargos do primeiro escalão e da equipe técnica nomeados no governo anterior, inclusive no que tange aos órgãos gestores das políticas urbanas e habitacionais. A continuidade que caracterizou a gestão municipal de Belo Horizonte entre 1993-2008, correspondeu à consolidação das políticas públicas urbanas e habitacionais e, neste contexto, à consolidação da atuação da Urbel junto aos assentamentos de interesse social.

Entre 1997 e 2002 foram empreendidas modificações pontuais na legislação que trata do Proas, por meio do Decreto Municipal nº 9.581 de 30 de abril de 1998 – alterado e revogado pelo Decreto Municipal nº 9.805 de 21 de dezembro de 1998, que permaneceu vigente até 2003 – e da Lei Municipal nº 7.597 de 06 de novembro de 1998, que permanece vigente com alterações. A partir de então, o Proas passou a abranger, além das famílias removidas em decorrência de obras públicas, aquelas vítimas de calamidade, sendo mantidos os mesmos requisitos para definição de beneficiários do Decreto Municipal nº 8.543/1996. Dentre os benefícios do Programa, passou a constar o direito de transferência e, conseqüentemente, de garantia de vaga nas escolas e creches municipais ou conveniadas, às crianças e adolescentes desabrigados (Art. 5º do Decreto nº 9.581/1998).

Em 2000, a Lei Municipal nº 8.137 de 21 de dezembro de 2000 alterou as Leis Municipais nº 7.165/1996 (Plano Diretor) e 7.166/1996 (LPOUS). Desde então, as áreas classificadas como Zeis deixaram de abranger aquelas definidas anteriormente como Zeis 2.

No que tange aos assentamentos existentes, foi acrescentado ao texto da Lei Municipal 7.165/1996 (Plano Diretor) o Art. 32-A a seguir transcrito:

Art. 32-A – Os programas habitacionais referentes a assentamentos existentes devem ser implantados de acordo com as seguintes diretrizes:

- I- **Elaborar Plano Global Específico para cada assentamento**, considerando as particularidades de cada área e abordando de forma integrada os aspectos físico-ambiental, jurídico legal, socioeconômico e organizativo, promovendo a integração à cidade;
- II- **Adequar as intervenções dos diversos órgãos e esferas de governo às diretrizes do Plano Global Específico**, ressalvadas aquelas para

- atendimento a situações emergenciais, de calamidade pública ou de manutenção;
- III- Desenvolver **programas para a urbanização e a regularização fundiária de favelas, a complementação da infraestrutura urbana de loteamentos populares e o reassentamento de população desalojada em decorrência de obras públicas ou calamidades;**
 - IV- Efetivar a **regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizados em terrenos pertencentes ao Município,** mediante a aprovação de projetos de parcelamento, urbanização da área e titulação dos moradores;
 - V- Promover a **regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizadas em terrenos particulares e em áreas públicas federais e estaduais,** visando à execução de projetos de parcelamento, urbanização da área e a titulação dos moradores;
 - VI- Criar **mecanismos para garantir a permanência das famílias de baixa renda nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social,** assegurando a função de moradia (BELO HORIZONTE, 1996b - Grifos nossos).

No âmbito das alterações da Lei Municipal nº 7.165/1996 (Plano Diretor) a partir da aprovação da Lei Municipal nº 8.137/2000, destaca-se a determinação de elaboração do Plano Estratégico de Intervenções em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, com indicativos gerais de ações necessárias à recuperação socioeconômica, urbanística e jurídica e com o objetivo de traçar diretrizes gerais e prioridades para a intervenção nessas áreas (Art. 41 da Lei nº 7.165/1996). O documento – conhecido como *Planão* – foi concluído no mesmo ano e tornou-se referência para a elaboração dos Planos Globais Específicos (PGEs). A referida lei estabeleceu ainda a exigência de elaboração dos PGEs para cada assentamento classificado como Zeis, sendo que deveriam ser consideradas as particularidades de cada área, com abordagem integrada de seus aspectos físico-ambiental, jurídico-legal, socioeconômico e organizativo, promovendo sua integração à cidade¹²³.

¹²³ Nos termos da Resolução nº 52/2018 do Conselho Municipal de Habitação (CMH), o PGE é um instrumento de planejamento dos processos de urbanização e regularização fundiária que consiste em um estudo aprofundado da realidade de cada Zona Especial de Interesse Social (Zeis), que abrange as Vilas/Favelas e os Loteamentos implantados pelo Poder Público, e daquelas áreas que venham a ser declaradas de interesse social pelo Poder Público. De acordo com Kapp e Baltazar (2012, p. 446-447), desde 1995, o método de elaboração dos PGEs já era usado pela Urbel para a definição intervenções em vilas e favelas.

Na virada da década de 1990 para os anos 2000, a elaboração do Plano Global Específico - PGE passou a constituir um pré-requisito para a aprovação de intervenções financiadas pelo Orçamento Participativo em vilas e favelas. No período de 1997 a 2008, foram contratadas 205 obras por meio do OP na temática de Urbanização de Vila. Desse total, 16 ainda estavam em andamento em abril de 2018, período de referência dos dados¹²⁴. As demais se encontram concluídas. As obras realizadas nesse período beneficiaram um total de 111 assentamentos no município.

A elaboração dos PGEs se constituiu como uma das principais ações do poder público municipal junto às vilas e favelas de Belo Horizonte. Dentre os resultados desse trabalho, está a definição de um conjunto de estudos e de projetos de urbanização de vilas e favelas, que, nos anos seguintes, conferiu ao município condições de pleitear recursos para a execução de obras de urbanização nesses assentamentos junto a instituições de financiamento e ao governo federal – inclusive por meio do PAC-UAP.

De acordo com Kapp e Baltazar (2012, p. 447), desde o seu surgimento, entretanto, *“o PGE introduziu uma descontinuidade entre o planejamento e a execução”* na política de urbanização de vilas e favelas, em Belo Horizonte. As autoras afirmam que:

Uma comunidade deveria, primeiro, obter recursos para o seu PGE no OP e, apenas depois de passar por todo o processo de planejamento, essa comunidade estaria apta a solicitar recursos para as diversas partes da intervenção, uma de cada vez, seguindo prioridades estabelecidas no plano. Isso tornou o processo muito mais rígido e colidiu com a dinâmica das favelas (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 447).

Como veremos adiante, quando o município conseguiu captar um volume maior de recursos junto ao governo federal – especialmente no âmbito do PAC-UAP, a partir de 2007 – para a realização de intervenções estruturantes em vilas e favelas, a defasagem temporal entre o desenvolvimento dos PGEs, a elaboração dos projetos de

¹²⁴ Os dados sobre o Orçamento Participativo na temática Urbanização de Vila estão disponíveis em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 04 dez. 2020.

urbanização e a contratação das obras teve como consequência a desarticulação de processos de participação comunitária e a realização de intervenções em desacordo com aquelas previamente pactuadas com a comunidade – o que, na prática, significou a execução de obras de maior impacto sobre o território e o aumento do número de remoções e reassentamentos em relação àquele inicialmente previsto.

Em 2001, a partir de um diagnóstico de áreas de risco geológico abrangendo 174 vilas e favelas e 22 conjuntos habitacionais, foram criados o Programa Estrutural de Áreas de Risco (Pear) e o Grupo Executivo de Áreas de Risco, por meio do Decreto Municipal nº 10.812 de 28 de setembro de 2001 – que permaneceu vigente até 2006, quando foi alterado e revogado pelo Decreto Municipal nº 12.571 de 26 de dezembro de 2006. Atualmente, o Programa é regulamentado pelo Decreto Municipal nº 15.762 de 11 de novembro de 2014.

Nos termos do Decreto Municipal nº 10.812/2001, o Pear visava diagnosticar, prevenir, controlar e eliminar situações de risco geológico, beneficiando tanto famílias que moram nessas áreas, quanto o patrimônio público e privado (Art. 2º), tendo como beneficiário o público enquadrado nos critérios da PMH e residente em áreas de risco geológico efetivo inseridas em Zeis 1 e 3 ou em loteamentos irregulares e clandestinos de interesse social (Art. 4º). Naquela época, a operacionalização do Programa ficou a cargo das Gerências Regionais de Projetos Especiais das Secretarias Municipais de Coordenação da Gestão Regional (§2º do Art. 4º), competência que foi assumida pela Urbel a partir de 2003 (Art. 1º do Decreto nº 11.486/2003). O trabalho resultante da criação do Pear foi muito importante para prevenir acidentes em épocas de chuvas e para orientar parte das obras de urbanização de vilas e favelas.

Em 2003, ocorreram novas mudanças com relação ao Proas a partir da aprovação do Decreto Municipal nº 11.283 de 13 de março de 2003 e da Lei Municipal nº 8.566 de 14 de maio de 2003 – ambos vigentes até hoje com alterações. De acordo com o Decreto Municipal nº 11.283/2003, foram ampliados os limites financeiros estabelecidos para o Proas e definidas regras quanto ao local de reassentamento de

famílias. Já no contexto da Lei Municipal nº 8.566/2003, o Proas passou a abranger, além das famílias removidas em decorrência de obras públicas e vítimas de calamidade, aquelas que residem em habitações precárias, situadas em áreas de risco ou em ocupações clandestinas ou irregulares (Art. 1º). Além disso, ficou autorizada a utilização de recursos do FMHP e do Fundo de Assistência Social na forma de Bolsa Moradia, para imediato assentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade (Art. 2º).

Na sequência, o Decreto Municipal nº 11.375 de 02 de julho de 2003 regulamentou o funcionamento do Programa Bolsa Moradia, que se voltou para famílias ocupantes de imóveis em área de risco que não dispunham de meios materiais para a aquisição ou aluguel de imóvel e para pessoas com trajetória de rua (Art. 3º). Dentre os critérios para ser beneficiário do Programa, destaca-se a exigência de que a família resida em Belo Horizonte pelo período mínimo de dois anos. Além disso, o benefício foi restringido às áreas públicas ou privadas ocupadas antes da data de publicação do decreto (Art. 5º).

A partir de 2004, as intervenções em vilas e favelas ganharam nova dimensão – em termos do volume de recursos investidos e, conseqüentemente, do porte da intervenção – com o lançamento do Programa Vila Viva - Intervenção Estrutural em Assentamentos Precários, que consistiu num conjunto de ações integradas desenvolvidas com vistas à urbanização, ao desenvolvimento social e à regularização fundiária dos assentamentos. O Programa foi dividido em 03 etapas: (1) Planejamento, que consistia na elaboração do PGE; (2) Execução das intervenções, que contemplava a elaboração de projetos executivos, as obras de urbanização indicadas nos PGEs e consolidadas nos projetos executivos, as obras de acompanhamento social e desenvolvimento comunitário, e a regularização fundiária; e (3) Monitoramento.

Além dos recursos municipais, a execução do Programa Vila Viva contou com recursos captados pelo município junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, bem como,

a partir de 2007, com um expressivo aporte de recursos captados junto ao governo federal, com o lançamento do PAC. *"O sucesso na captação de recursos evidencia como o Vila Viva está em perfeita consonância com todo o processo que se iniciou no fim da década de 1990 e que determina um modelo de intervenções em favelas"* (MOTTA, 2013, p. 17).

Conforme apontado pelas Arquitetas e Urbanistas/Urbel (Entrevistas 4 e 5), o montante de recursos captados, a partir de 2004 e ao longo dos anos seguintes, possibilitou a ampliação das ações de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte. De acordo com a Arquiteta e Urbanista/Urbel (Entrevista 5), em 2005 foi iniciada a captação de recursos para a execução do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra por meio do Projeto Multisetorial Integrado (PMI) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A lógica do PMI era muito semelhante ao que chamamos de intervenção estrutural, que era uma intervenção integrada. Havia urbanização, esgotamento [sanitário], construção de unidades habitacionais. As obras na Serra foram iniciadas com o PMI, por volta de 2006 ou 2007. A captação de recursos começou em 2005, durante a primeira gestão do Lula. A passagem do PMI da Serra para o PAC, para nós, representou uma continuidade da intervenção estrutural (Entrevista 5).

Embora o volume de recursos investidos pela administração pública municipal e daqueles captados junto ao governo federal tenham garantido a viabilidade do programa, por meio da execução dos projetos previstos nos PGEs, bem como a sua continuidade nas gestões municipais seguintes, são significativas as críticas ao impacto social provocado pelas obras de urbanização – notadamente no que se refere ao número de remoções. Movimentos sociais e lideranças comunitárias questionaram com frequência a realização de uma quantidade maior de remoções do que aquela inicialmente prevista nos Planos, provocadas, inclusive, pela alteração dos projetos e pela execução de obras de maior porte.

Apesar de o Vila Viva operar em uma lógica que reconhece que a favela não deve mais ser erradicada e prevê a participação da comunidade [...], a forma

como o planejamento das intervenções se dá, o formato da participação que restringe as possibilidades de os moradores interferirem e se apropriarem do projeto revelam como a arbitrariedade e a violência também vão marcar o processo de implementação do Programa, especialmente para aquelas famílias removidas de suas casas (MOTTA, 2013, p. 24).

É importante ponderar que, em face dos recursos financeiros limitados dos anos anteriores a 2004, acabou se estabelecendo uma lacuna entre o processo de elaboração dos PGEs e a execução das obras neles previstas, o que acarretou, por um lado, a descontinuidade do processo de planejamento participativo dos territórios e, por outro, a realização de obras pontuais e pulverizadas, limitadas pela própria disponibilidade do OP.

Além disso, o crescimento constante da demanda por moradia que caracteriza historicamente as cidades brasileiras, tem por consequência a formação de novos assentamentos de interesse social e a expansão e o adensamentos dos assentamentos existentes – o que pode contribuir, dentre outros, para a ocupação de áreas inadequadas e, conseqüentemente, para o aumento do número de remoções inicialmente previstos. São situação difíceis de serem superadas mesmo num município onde a política habitacional é bem estruturada do ponto de vista administrativo e normativo.

Como mencionado anteriormente, em Belo Horizonte, uma das formas de reassentamento de famílias ocorre por meio do Proas, criado em 1996. No entanto, há alguns limites à execução do Programa, que dificultam e, algumas vezes, inviabilizam a realização do reassentamento nas proximidades da área objeto de intervenção, dentre os quais cabe destacar: valor máximo estabelecido pelo CMH para aquisição de imóvel ou para indenização, considerado abaixo do valor de mercado; exigências para aceite do imóvel selecionado e escassez de oferta (BELO HORIZONTE, 2015b, p. 197).

No que tange aos valores para aquisição de imóveis, até 2018, o valor máximo estabelecido pelo CMH para este fim era de 9.653,68 Unidades Fiscais de Referência

(UFIR), o que equivale a aproximadamente R\$38.000,00 atualmente¹²⁵. Desde 2018, este valor foi atualizado pela Resolução nº L do CMH e passou a corresponder a 40 salários mínimos. Cabe ressaltar que o valor final para aquisição do imóvel é balizado pelo valor máximo estipulado pelo CMH, mas definido em função da avaliação do imóvel a ser adquirido realizada por técnicos da Urbel. Com relação aos valores atribuídos à indenização de benfeitorias, os limites estabelecidos são os mesmos. Destaca-se, contudo, o fato de não ser levado em conta o valor da terra, o que reduz consideravelmente a avaliação final dos imóveis e, conseqüentemente, o valor recebido pelas famílias.

De acordo com dados do Diagnóstico do PLHIS (2015), entre 1995 e 2014 foram atendidas pelo Proas 13.671 famílias, perfazendo um total investido de R\$322.443.183,38 – sendo R\$273.803.045,80 pagos na forma de indenização e R\$39.213.575,38 destinados à aquisição de imóveis para reassentamento monitorado (BELO HORIZONTE, 2015b, p. 224). Nota-se que o valor referente à indenização corresponde a aproximadamente 84,9% do total.

Considerando que tanto os valores definidos para aquisição de imóvel destinado ao reassentamento quanto aqueles destinados à indenização de benfeitoria não favorecem a compra de um imóvel na área objeto de intervenção ou no seu entorno, as famílias acabam buscando alternativas em outras regiões da cidade ou nos municípios periféricos metropolitanos. Sob este aspecto, observa-se uma contradição entre as diretrizes da política e a sua efetiva execução, pois ao mesmo tempo em que se consolidava a premissa de priorizar a execução dos reassentamentos por meio da aquisição ou da construção de novas moradias dentro das próprias vilas e favelas onde as remoções estariam sendo feitas, foi se ampliando uma outra forma de assentamento que significou a remoção para fora da área de origem.

¹²⁵ O valor estipulado para a UFIR/MG ou UFEMG no exercício 2021 era de R\$3,9440, conforme Resolução nº 5.425/2000 da Secretaria da Fazenda/MG. Disponível em: http://fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/resolucoes/ufemg.html. Acesso em: 13 out. 2021.

No início da primeira década dos anos 2000, além dos aspectos legais e normativos apresentados, merecem atenção as mudanças ocorridas na organização administrativa da PBH em 2000, 2003 e 2005. A Lei Municipal nº 8.146 de 29 de dezembro de 2000 criou a Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental, que ficou popularmente conhecida como *Super Secretaria*, pois era composta pelas Secretarias Municipais de Limpeza Urbana, Meio Ambiente e Saneamento Urbano, Estrutura Urbana, Regulação Urbana, Habitação e Administrativa e Financeira da Política Urbana e Ambiental (Art. 34), bem como algumas entidades da administração indireta – a Urbel, a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A (BHTRANS), a Fundação Zoobotânica de Belo Horizonte, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) e a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) (Art. 84). À Super Secretaria então recém-criada foi atribuída, dentre outras, a competência de gerenciar o FMHP (Art. 36)¹²⁶.

De modo geral, nota-se que as mudanças administrativas realizadas no último ano do primeiro mandato do Prefeito Célio de Castro criaram uma sobreposição das competências da Secretaria Municipal de Habitação com aquelas até então atribuídas à Urbel e acarretaram o esvaziamento de suas funções (BELO HORIZONTE, 2011d, p. 33). No entanto:

A crise provocada pelas chuvas de 2003 envolvendo centenas de famílias desabrigadas e vítimas fatais, gerada em parte, segundo avaliação de gestores públicos, pela forma como se deu o processo de descentralização da política de gestão de riscos, inspirou a retomada da URBEL como órgão responsável pela linha de atuação da Política Municipal de Habitação voltada para intervenções em assentamentos de interesse social [...]. (BELO HORIZONTE, 2011d, p. 33).

De acordo com a Lei Municipal nº 8.567, aprovada em 14 de maio de 2003, foram atribuídas à Urbel:

I- Política de habitação popular;

¹²⁶ A partir de 2001 o CMH foi vinculado à Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental, nos termos da Lei Municipal nº 8.288 de 28 de dezembro de 2001.

- II- Coordenação e execução de projetos e obras de urbanização de vilas e favelas, em colaboração com as Secretarias Municipais de Coordenação de Gestão Regional;
- III- Coordenação da estratégia de intervenção em áreas de risco no Município;
- IV- Urbanização, reurbanização e administração de patrimônio imobiliário do Poder Público Municipal e de áreas classificadas antes da promulgação da Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996, como Setor Especial 4;
- V- Atividades de cooperação em nível técnico e de execução com a Administração Direta do Executivo, mantidos os demais objetivos legais e estatutários (BELO HORIZONTE, 2003d).

Em 2005, no primeiro dia do segundo mandato do Prefeito Fernando Pimentel, foi aprovada nova reforma administrativa da PBH. A Lei Municipal nº 9.011 de 01 de janeiro de 2005 criou a Secretaria Municipal de Política Urbana, composta pelas Secretarias Municipais Adjuntas de Meio Ambiente, Regulação Urbana e Habitação, bem como Coordenadoria da Defesa Civil (Art. 54) e as entidades da administração indireta antes vinculadas à Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental, inclusive a Urbel (Art. 84) – e, conseqüentemente, o FMHP e o CMH (Art. 53 e 94).

Nota-se que, a partir de 2005, há uma divisão de funções clara entre a Urbel – responsável pela atuação junto aos assentamentos de interesse social existentes no município – e a SMAHAB – responsável pela produção habitacional. Até 2011, quando foi aprovada nova alteração da organização administrativa, a SMAHAB coordenou os seguintes programas e ações: (1) Produção Habitacional de Interesse Social; (2) Regularização e Titulação de Conjuntos Habitacionais; (3) Financiamento Habitacional do FMHP; (4) OPH; e (5) Acompanhamento social pré e pós-morar. Já a Urbel coordenou: (1) Programa Vila Viva; (2) Planos Globais Específicos; (3) Programa de Regularização Fundiária; (4) Pear; (5) Programa Bolsa-Moradia; (6) Proas; (7) Programa de Manutenção em Vilas e Favelas; (8) Programa de Controle Urbano; e (9) OP em assentamentos de interesse social (BELO HORIZONTE, 2011, p. 34-35). Observa-se que ao final do período compreendido pelos anos entre 1997 e 2008, encontravam-se

consolidadas um conjunto amplo e diverso de frentes de atuação do poder público municipal no que tange à política habitacional.

Em linhas gerais, entre 1997 e 2008, tem-se no município de Belo Horizonte a consolidação da atuação do poder público municipal junto às vilas e favelas – pautada pelo arcabouço normativo e institucional formulado no período anterior e favorecida pela estruturação da nova PNH a partir de 2003 e pela organização administrativa municipal ocorrida em 2005. O lançamento do Programa Vila Viva, em 2004, as linhas de atuação da PMH consolidadas nos anos 2000 e a atuação do CMH estão alinhados às transformações que ocorriam naquele momento no contexto da PNH apresentadas no Capítulo 2.

É importante ressaltar ainda que em 2007, quando o PAC-UAP foi lançado, a Urbel já acumulava uma experiência significativa no que diz respeito à coordenação de ações de urbanização e de regularização de vilas e favelas. Além disso, boa parte desses assentamentos já possuía o seu respectivo PGE¹²⁷. A convergência desses fatores foi fundamental para que o município de Belo Horizonte captasse um volume expressivo de recursos junto ao Programa, o que possibilitou, ao longo dos anos seguintes, a continuidade e a ampliação da atuação do poder público municipal em parte das principais vilas e favelas do município, por meio da realização de intervenções estruturantes definidas nos PGEs.

3.4 Inflexão política, resistência social e o PAC-UAP em execução nas vilas e favelas (2009-2016)

Entre 2009 e 2016, o cargo de chefe do executivo municipal foi exercido por Márcio Lacerda, do PSB. Embora tenha sido eleito para o primeiro mandato (2009-2012) pela mesma coligação de centro-esquerda que esteve à frente da gestão municipal nos 16 anos anteriores, tendo como vice-prefeito Roberto Carvalho do PT,

¹²⁷ De acordo com dados fornecidos à autora pela Urbel em março de 2021, até 2008, os PGEs de 74 vilas e favelas já haviam sido concluídos.

no Governo Lacerda tem-se uma inflexão no que tange às ações vinculadas às políticas urbanas e habitacionais – que se intensificou com a ruptura política entre o prefeito e o então vice-prefeito, nos últimos anos do mandato, e se consolidou no segundo mandato (2013-2016), no qual Délio Malheiro, do Partido Verde (PV), foi eleito vice-prefeito.

O governo se mostrou mais comprometido com os setores empresariais da cidade, destacando-se o capital imobiliário. Desde o início do primeiro mandato, foi estabelecida uma relação de pouco diálogo com os movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia. O período foi marcado, por um lado, pelo investimento expressivo de recursos do governo federal em obras de infraestrutura urbana, por meio do PAC, e de produção habitacional, por meio do PMCMV. E, por outro lado, pelo surgimento de diversas ocupações urbanas organizadas, especialmente na região do Vale do Jatobá, a sudoeste, próximo à divisa com os municípios de Contagem e Ibirité, e na Região da Izidora, a norte, na divisa com o município de Santa Luzia. As ações públicas nas áreas recém-ocupadas foram pautadas pela falta de diálogo com as lideranças e com as comunidades locais e pela violência das sucessivas tentativas de despejo (SORAGGI; ARAGÃO, 2016).

No que tange à atuação da Urbel nesse período, a Arquiteta e Urbanista/Urbel (Entrevista 4) afirma:

[...] quando o Marcio entrou, nós tivemos muitos problemas. Mas nós tínhamos uma equipe muito formada e uma política muito forte. Então, nós conseguimos entrar com as nossas metas durante o Governo Marcio. Para mim, em Belo Horizonte foi muito bom ter havido essa “continuidade”, seja com uma coligação entre os partidos que, num primeiro momento, mantiveram a política, já que não cabia uma ruptura pelo fato de essa já estar consolidada (Entrevista 4).

No contexto das políticas urbanas, em 2010, a Lei Municipal nº 9.959 alterou novamente as Leis Municipais nº 7.165 (Plano Diretor) e 7.166/1996 (LPOUS). Esta foi a primeira revisão da legislação urbanística municipal após a aprovação da Lei Federal 10.257 de 10/07/2001 - Estatuto da Cidade e da criação do MCidades.

Os textos do Art. 31 da Lei Municipal 7.165/1996 – que dispunha sobre a política habitacional – e do Art. 12 da Lei Municipal nº 7.166 com redação dada pela Lei Municipal nº 8.131/2000 – que dispunha sobre as Zeis – foram mantidos. Na Lei Municipal nº 7.166/1996 foi acrescentado o Art. 91-F, que tratava da criação das Áreas de Especial Interesse Social (Aeis), definidas como *“aquelas edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, vinculados ao uso habitacional”*. As Aeis foram subdivididas em Aeis 1 – correspondente às áreas delimitadas nos Anexos XIII e XIV da Lei – e Aeis 2 – correspondente *“aos loteamentos clandestinos passíveis de regularização”* (§ 3º).

As Aeis 1 incorporaram as áreas que eram classificadas como Zeis 2 entre 1996-2000 e outras que poderiam ser destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social. No entanto, as Zeis 2 se configuravam como um zoneamento urbano, enquanto as Aeis 1 eram delimitadas como um sobrezoneamento – situação que permaneceu vigente até a recente aprovação do novo Plano Diretor, em 2019. As Aeis 2 só foram regulamentadas em 2018, como será visto adiante.

No âmbito da LPOUS, foi revogado o Art. 12 das Disposições Transitórias que atrelava as ações executadas nas Zeis ao Profavela. Além disso, foram inseridas diretrizes que visavam à regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir – (OODC), dentre as quais ficou estabelecido que os recursos obtidos por meio da aplicação desses instrumentos seriam destinados à implantação de Programas de Habitação de Interesse Social e ao FMHP, respectivamente (Art. 74-L), o que não ocorreu na prática.

Ao longo de 2010 foi elaborado o Plano Local de Habitação (PLHIS) de Belo Horizonte, sob coordenação técnica da Fundação Israel Pinheiro¹²⁸. O trabalho foi financiado com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de um convênio firmado entre o Ministério das Cidades (MCidades) e a PBH,

¹²⁸ O Diagnóstico do PLHIS foi atualizado em 2015 também sob coordenação técnica da Fundação Israel Pinheiro. Algumas informações contidas nos documentos publicados em 2011 e 2015 serão apresentadas na Seção 4.6.

no âmbito da Ação de Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social ¹²⁹. O desenvolvimento do PLHIS contemplou três etapas, seguindo as orientações operacionais definidas pela Secretaria Nacional de Habitação/MCidades: elaboração de proposta metodológica; realização de diagnóstico do setor habitacional e apresentação de estratégias de ação.

O PLHIS constitui um instrumento de planejamento voltado à viabilização das ações da política habitacional na perspectiva da garantia do acesso à moradia para a população de baixa renda, tendo como referência os princípios e diretrizes estabelecidos no PlanHab. Sua elaboração – considerando as especificidades da cidade e da respectiva demanda habitacional – era, naquela época, uma exigência para acesso, pelo município, aos recursos do FNHIS, nos termos da Lei Federal 11.124/2005.

Em Belo Horizonte, o trabalho de elaboração do PLHIS foi desenvolvido segundo as determinações e orientações contidas nos normativos do FNHIS/MCidades – notadamente no que se refere às etapas de trabalho, à abordagem das especificidades da demanda habitacional do município e à participação da sociedade civil ao longo do processo.

No âmbito do processo participativo implementado [em Belo Horizonte] foram realizadas atividades de capacitação e mobilização social com a finalidade de envolver e preparar a população para as discussões em torno das propostas do PLHIS, tais como realização de reuniões do Conselho Municipal de Habitação, de discussões no âmbito da Conferência Municipal de Habitação e de um fórum especialmente promovido para esta finalidade. A principal instância de participação durante o processo de elaboração do PLHIS foi o Conselho Municipal de Habitação (CMH), que apreciou e aprovou os produtos referentes a cada etapa do PLHIS. (BELO HORIZONTE, 2011d, p. 17).

O diagnóstico da demanda habitacional e as estratégias de ação foram fundamentados a partir da caracterização e do dimensionamento das necessidades

¹²⁹ A Ação de apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS) era componente do Programa Habitação de Interesse Social e integrava as ações financiadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do MCidades.

habitacionais, considerando o Déficit Habitacional¹³⁰, a Inadequação de Domicílios¹³¹ e a projeção da Demanda Demográfica¹³². Além disso, levando-se em conta as especificidades locais, foi considerado também o número de remoções necessárias ou previstas por risco ou obra pública (BELO HORIZONTE, 2011d, p.18)¹³³.

Diferente do que ocorreu em diversos municípios brasileiros, em Belo Horizonte, a PMH não foi formulada a partir da elaboração do PLHIS, pois já vinha sendo estruturada e implementada desde os anos 1990. A elaboração do Plano, contudo, contribuiu para a atualização do diagnóstico sobre a demanda habitacional do município. Além disso, suas propostas parecem ter sido consideradas na revisão da PMH aprovada em 2018, por meio da Resolução LII do CMH.

Em 2011, foram publicadas as resoluções XIX, de 09/09/2011, e XXI, de 14/10/2011, do CMH, que inseriram dentre os beneficiários do Proas, o público do Pear e as famílias residentes em imóveis alugados ou cedidos a serem removidos de áreas de intervenção, respectivamente.

No que tange à articulação dos instrumentos normativos da PMH aos programas habitacionais desenvolvidos no âmbito do governo federal a partir de 2007, foram publicadas as resoluções do CMH XXIII/2011, XXIV/2012, XXV/2012, XXVII/2012

¹³⁰ A estimativa do Déficit Habitacional em Belo Horizonte considerou, de acordo com as orientações do Ministério das Cidades, a somatória de dados obtidos sobre o Déficit Habitacional Básico no município em 2007, fornecido pela FJP, e de estimativa do componente "ônus excessivo com aluguel" para o município, calculada a partir de pesquisas sobre preço médio de aluguel no mercado local e dos dados do CadÚnico (BELO HORIZONTE, 2011, p. 18).

¹³¹ A caracterização e o dimensionamento da Inadequação de Domicílios em Belo Horizonte se deram através de pesquisa sobre a realidade dos assentamentos de interesse social, a partir de dados secundários disponíveis na Prefeitura complementados com vistorias e entrevistas realizadas em campo (BELO HORIZONTE, 2011, p. 18).

¹³² A projeção da Demanda Demográfica gerada pelo crescimento do número de domicílios até 2030, vinte anos após a elaboração do PLHIS, foi realizada a partir dos dados da projeção da Demanda Demográfica de domicílios em Belo Horizonte para 2020 realizados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais para subsidiar o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (BELO HORIZONTE, 2011, p. 18).

¹³³ O diagnóstico do PLHIS foi revisado em 2015, considerando as discussões das Conferências Municipais de Política Urbana e de Habitação ocorridas em 2014, bem como a atuação da PBH entre 2010 e 2014.

e XXXII/2013, que tratam de questões relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV na faixa 1/modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Não há, contudo, a regulamentação de instrumentos normativos que contemplem especificamente questões relativas ao PAC.

Em 2013, assim como ocorreu em diversas cidades brasileiras, as ruas de Belo Horizonte foram tomadas por uma série de manifestações, que ficaram conhecidas como Jornadas de Junho.¹³⁴ Naquela época, já se encontravam consolidadas as Ocupações Dandara, na Regional Pampulha, e Eliana Silva, Camilo Torres e Irmã Dorothy, ambas na Regional Barreiro. Além disso, em meio aos protestos e manifestações de junho, surgiram na Região da Izidora as ocupações Rosa Leão, Esperança e Vitória. Diante das sucessivas ameaças de despejo e fortalecidos pelo crescimento das manifestações de rua, as lideranças das ocupações conseguiram conquistar, no contexto das Jornadas de Junho, a suspensão das ações de reintegração de posse em curso e a formação de uma mesa de negociação com representantes da PBH e do governo estadual (SORAGGI e ARAGÃO, 2016, p. 247). A Ocupação Dandara – a primeira das ocupações urbanas organizadas que ocorreram em Belo Horizonte a partir do final da primeira década do século XXI – completou dez anos em 2019. No entanto, somente em 2018, já no Governo Kalil, esta e as demais ocupações urbanas foram reconhecidas como assentamentos de interesse social no âmbito da legislação municipal¹³⁵.

Ainda em junho de 2013, diversas lideranças das vilas e favelas de Belo Horizonte se mobilizaram, questionando as ações vinculadas ao Programa Vila Viva, principalmente no que se referia ao número de remoções e às alterações dos projetos previstos nos PGEs por parte das empreiteiras responsáveis pela execução das obras.

¹³⁴ Sobre os protestos e manifestações ocorridos em junho de 2013, ver: Maricato *et al.* (2013); Soraggi e Aragão (2016).

¹³⁵ A identificação e a classificação dos assentamentos de interesse social inseridos em Belo Horizonte, nos termos da Lei nº 11.181/2019, encontram-se no Apêndice I

No ano de 2014, foi realizada a 4ª Conferência Municipal de Política Urbana, caracterizada pela participação massiva dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia. Como consequência deste processo a proposta de revisão do Plano Diretor então formulada, contemplava a reivindicação dos representantes das ocupações urbanas, das vila e favelas, e também dos núcleos de luta por moradia. Todavia, apesar do rico processo participativo, não houve empenho por parte do poder executivo municipal (governo Lacerda) em dar continuidade ao projeto de lei de revisão do Plano Diretor, que só foi encaminhado para apreciação do legislativo no governo seguinte, de Alexandre Kalil.

No que tange aos investimentos municipais em política habitacional, no período de 2009 a 2016, foram contratadas 130 obras por meio do OP na temática de urbanização de vila. Desse total, 89 se encontravam em andamento em abril de 2018, período de referência dos dados¹³⁶. As demais se encontram concluídas. As obras realizadas nesse período beneficiaram um total de 98 assentamentos no município de Belo Horizonte. A provisão de moradias por meio do OPH, no entanto, foi interrompida em 2009. Embora em linhas gerais as condições e regras do PMCMV não fossem favoráveis à produção de HIS em Belo Horizonte, mas sim em outros municípios da RMBH¹³⁷, o seu lançamento pode ter contribuído para consolidar a decisão do então prefeito de suspender as seleções do OPH. Ainda hoje, há no município um passivo acumulado referente às seleções do OPH anteriores a 2009, que os empreendimentos executados através do PMCMV não conseguiram resolver. No caso do Orçamento Participativo Regional, a última rodada ocorreu em 2015/2016.

Os fatos ora descritos demonstram a ausência de compromisso do Governo Lacerda (2009-2016) com a pauta do direito à moradia. É fato que um montante significativo de recursos foi executado entre 2009 e 2016 no campo das políticas

¹³⁶ Os dados sobre o Orçamento Participativo na temática Urbanização de Vila estão disponíveis em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 04 dez. 2020.

¹³⁷ Sobre a execução do PMCMV na RMBH ver: Cardoso (2013) e Soraggi (2012).

habitacionais. No entanto, isso ocorreu em decorrência dos investimentos do governo federal – notadamente por meio do PAC e do PMCMV¹³⁸ – e pela existência de uma estrutura técnica e institucional que deu continuidade aos projetos dos anos anteriores.

Conforme apontado anteriormente, Belo Horizonte foi o município que captou o maior aporte de recursos junto PAC, em sua modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP). Como veremos no Capítulo 4, por um lado, as ações de urbanização de vilas e favelas realizadas pelo poder público municipal foram potencializadas pelo investimento expressivo de recursos do governo federal em obras de infraestrutura urbana por meio do PAC-UAP. Por outro lado, contudo, as dificuldades de operacionalização do Programa na escala local – decorrentes, inclusive, das divergências entre as regras estabelecidas no seu normativo e as diretrizes da PMH-BH – acabaram acarretando perdas importantes à realização das intervenções contratadas e aos processos participativos locais.

Com relação à organização administrativa da PBH, foram empreendidas mudanças importantes durante o período entre 2009 e 2016¹³⁹, promovidas pela Lei Municipal nº 10.101 de 14 de janeiro de 2011, que extinguiu a Secretaria Municipal de Política Urbana e transferiu suas competências para as então criadas Secretarias Municipais de Desenvolvimento, de Serviços Urbanos e de Obras e Infraestrutura – o

¹³⁸ De acordo com os dados disponibilizados pelo MCidades e analisados pela autora desta Tese no contexto da pesquisa *Desenvolvimento de Tecnologias Sociais para construção, recuperação e manutenção e usos sustentável de moradias, especialmente HIS, e para redução de riscos ambientais* (INCT Observatório das Metrôpoles / 2012-2013), entre 2009 e 2012, foram contratados em Belo Horizonte: 76 empreendimentos na modalidade PMCMV-FGTS, totalizando 8.343 unidades; e 12 empreendimentos na modalidade PMCMV-FAR, totalizando 3.215 unidades. Em Belo Horizonte (e na RMBH), a produção habitacional vinculada ao PMCMV – nas modalidades FGTS e FAR – reproduziu a lógica do BNH/SNH, caracterizada pela construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas. No Bairro Paulo VI, localizado próximo à divisa com o município de Sabará, foram construídos, no período analisado, três conjuntos habitacionais contíguos (modalidade PMCMV-FAR), que totalizaram 1.190 unidades habitacionais. No bairro Jardim Vitória, localizado na mesma região, foram construídos, no período analisado, cinco conjuntos habitacionais contíguos (modalidade PMCMV-FAR), que totalizaram 1.470 unidades habitacionais. Nota-se que aproximadamente 82% das unidades construídas na modalidade PMCMV-FAR no município de Belo Horizonte, entre 2009 e 2012, estavam localizadas na região próxima à divisa com o município de Sabará.

¹³⁹ A Lei Municipal nº 10.878 de 25 de novembro de 2015 também alterou a Lei Municipal nº 9.011/2005, mas não no que se refere à gestão das políticas urbanas e habitacionais.

que resultou na fragmentação dos projetos, programas e ações que visavam ao planejamento e à implementação das políticas urbanas municipais. A SMAHAB também foi extinta e suas competências foram transferidas para a Urbel, que passou a chamar Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Art. 32).

No âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento foi criada a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU) – com a finalidade elaborar e implementar a política de planejamento urbano e a execução de atividades destinadas ao desenvolvimento urbano sustentável do município (Art. 80-J). O deslocamento das atribuições relacionadas ao planejamento urbano para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento reflete o posicionamento político do governo municipal à época, tendo contribuído para o enfraquecimento, na prática, da articulação entre as políticas de planejamento urbano e as demais políticas de regulação urbana, regularização fundiária e habitacionais. Neste sentido, a estruturação dos instrumentos legais e normativos nos períodos anteriores e o comprometimento técnico de boa parte das equipes foi fundamental para evitar grandes retrocessos.

À Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – criada com a finalidade de articular a definição e a implementação das políticas públicas concernentes à prestação de serviços públicos e ao controle e regularização urbanos (Art. 80-S) – foram vinculadas as Secretarias Municipais Adjuntas de Regulação Urbana e de Fiscalização (Art. 80-U), além da BHTrans e da Superintendência de Limpeza Urbana (Art. 84). À Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (Smobi) – criada com a finalidade de articular a definição e a implementação da política de obras públicas a cargo do Município, inclusive sua política de moradia (Art. 80-N) – foram vinculadas a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Controle (Art. 80-P), bem como a Sudecap e a Urbel (Art. 84) – e, conseqüentemente, o CMH e a gestão FMHP.

Nota-se que a Lei faz referência à política de moradia e não à política habitacional (Art. 80-N). A redação do texto legal e a transferência da Urbel para Smobi (Art. 84) demonstram um entendimento sobre a política habitacional – e, neste

contexto, sobre a política de urbanização de vilas e favelas – que se traduz na realização de obras – em detrimento da construção de processos participativos de planejamento, que deveriam abarcar um conjunto de projetos, programas e ações, conforme a diversidade de proposições que, de fato, poderiam responder às demandas habitacionais. Como veremos na Seção 3.5, apesar dos avanços institucionais ocorridos no período seguinte, durante o Governo Kalil (2017-2022), até os dias atuais a Urbel permanece vinculada à Smobi.

Em que pese a inflexão no projeto governamental local – refletida na ausência de compromisso do governo municipal com as pautas relacionadas ao direito à moradia –, entre 2009 e 2016, a sólida base técnica, normativa e institucional estruturada durante o Governo da Frente BH Popular e consolidada nos anos seguintes foi fundamental para garantir a realização de ações de urbanização e de regularização fundiária nos assentamentos precários, apesar da mudança no projeto político da PBH. Ainda que com prejuízos importantes no que tange aos processos participativos, a continuidade dessas ações foi potencializada significativamente pelo investimento expressivo de recursos do governo federal no contexto do PAC-UAP, conforme veremos no Capítulo 4.

3.5 Transformações recentes da PMH-BH

O período que compreende os anos entre 2017 e 2022 não é objeto de análise desta Tese. No entanto, alguns aspectos das transformações recentes da PMH-BH são importantes para a discussão ora proposta, na medida em que a análise destas transformações: (1) contribui para a compreensão da articulação entre o governo federal e o governo municipal na execução de projetos de urbanização de vilas e favelas; (2) reitera a importância do financiamento de ações vinculadas às políticas urbanas e habitacionais pelo governo federal, por meio da transferência de recursos ao ente local; e (3) corrobora o argumento de que a destinação de recursos para a execução da política habitacional e, neste contexto, da política de urbanização de

favelas, é bastante influenciada pelo grau de comprometimento político do sujeito eleito para o cargo chefe do poder executivo com a pauta do direito à moradia¹⁴⁰.

Entre 2017 e 2022, o cargo de chefe do executivo municipal foi exercido pelo prefeito Alexandre Kalil, eleito no pleito de 2016 numa coligação entre o PSH – incorporado do Podemos em 2019 –, a Rede Sustentabilidade (Rede) – partido do então vice-prefeito Paulo Lamac – e o PV. No segundo turno daquele ano, Alexandre Kalil recebeu o apoio do PT e do PCdoB e negociou com os movimentos sociais vinculados às ocupações urbanas. A suspensão das ações de despejo e reintegração de posse dos territórios ocupados foi uma das principais promessas de campanha na época. No pleito de 2020, Alexandre Kalil foi reeleito pelo PSD – partido ao qual também é filiado o então vice-prefeito e atual prefeito Fuad Noman – numa coligação mais conservadora do que a anterior, formada por partidos de centro-esquerda – Rede, PV e PDT – e centro-direita – Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Avante, Democracia Cristã (DC) e Partido Progressista (PP).

No contexto dos instrumentos legais e normativos que regulamentam as políticas urbanas e habitacionais, foram registrados avanços importantes durante o primeiro Governo Kalil (2017-2020): a publicação do Decreto Municipal nº 16.888/2018, que reconheceu como de interesse social diversas áreas do município¹⁴¹;

¹⁴⁰ Sobre a análise do período, ver: Soraggi, Mendonça e Guarnieri (2021); Soraggi e Mendonça (2022).

¹⁴¹ A publicação do Decreto Municipal nº 16.888/2018 ocorreu após sucessivas reivindicações dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia que atuam junto às ocupações urbanas em Belo Horizonte e de negociações entre as lideranças desses movimentos e o poder público municipal, contribuindo para pacificar parcialmente os conflitos que se estendiam desde a gestão anterior e para a consolidação das áreas ocupadas. É importante destacar que as áreas inseridas no referido decreto abrangem diversos loteamentos irregulares e as ocupações urbanas organizadas. Essas áreas já haviam sido objeto de discussão na 4ª Conferência Municipal de Política Urbana, quando foi discutida a revisão do Plano Diretor, em 2014.

a revisão das diretrizes da PMH, por meio da Resolução nº LII/2018 do CMH¹⁴²; e a aprovação do novo Plano Diretor, Lei Municipal nº 11.181 de 08 de agosto de 2019¹⁴³.

Apesar dos avanços no campo legal e normativo, os anos seguintes à comemoração dos 25 anos da PMH-BH, ocorrida em 2019, foram marcados por uma perspectiva pessimista diante da escassez de recursos que se descortinou. Assim como nos períodos anteriores, as possibilidades de atuação do governo municipal junto aos assentamentos de interesse social foram fortemente influenciadas pela conjuntura política nacional. Após 2016, a atuação do governo federal (2016-2018 e 2019-2022) foi caracterizada, no campo das políticas urbanas e habitacionais, pela desarticulação dos programas criados durante os Governos do Partido dos trabalhadores (2003-2016) e pelo inexpressivo investimento em políticas habitacionais.

No contexto local, entre 2020 e 2021, a PBH empreendeu esforços para buscar recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que seriam destinados ao *Projeto de redução de riscos e inundações e melhorias urbanas na Bacia do ribeirão Isidoro e na região da Vilarinho* – desenvolvido por meio de um trabalho conjunto da Urbel e da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), com

¹⁴² É importante observar que a revisão da Resolução nº II/1994 do CMH que resultou na aprovação da Resolução nº LII/2018 do CMH é consequência de um amplo processo de discussão, do qual participaram ativamente diversos setores da sociedade e os movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia. Merece destaque a atuação do grupo composto por técnicos, acadêmicos, moradores de assentamentos de interesse social, dentre outros, que se denominou Coletivo Habite a Política. Ver: Sanders (2019).

¹⁴³ O novo Plano Diretor foi aprovado após um longo período de disputa com o segmento imobiliário e parte do setor técnico. O texto aprovado se mantém fiel às deliberações da 4ª Conferência Municipal de Política Urbana, ocorrida em 2014. No que tange à PMH merece atenção a definição e delimitação das Zeis e das Aeis, contemplando as áreas inseridas no Decreto Municipal nº 16.888/2018. Além disso, foram definidas diretrizes para a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC), cujo recurso arrecadado deve ser destinado majoritariamente ao FMHP, e de outros instrumentos de política urbana que podem estar articulados à execução de projetos, programas e ações da PMH – como as Operações Urbanas e o Convênio Urbanístico de Interesse Social. Tal como ocorrido em meados dos anos 1990, há um alinhamento entre as diretrizes definidas na Resolução nº LII/2018 do CMH e aquelas estabelecidas na Lei nº 11.181/2019. Desta vez, menos por influência dos princípios da gestão municipal, mas, principalmente, pela experiência acumulada e pelo comprometimento técnico dos órgãos gestores das políticas urbanas e habitacionais, bem como pela atuação contínua e constante dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia e das organizações comunitárias.

o apoio de outros setores da PBH. Parte do montante total de US\$160 milhões pretendidos seria destinada à urbanização das Ocupações da Izidora – área com aproximadamente 1,5 Km², situada na divisa do município de Santa Luzia¹⁴⁴, que abriga cerca de 8.000 famílias e contempla as ocupações Helena Greco, Rosa Leão, Esperança e Vitória¹⁴⁵ – sendo as últimas três iniciadas em 2013. Embora o projeto tenha sido aprovado pelo conselho do Banco e o financiamento autorizado pelo governo federal, no dia 16 de março de 2021, o Projeto de Lei Municipal nº 1.026/2020 – que autorizava a PBH a contratar o crédito junto ao BIRD – foi rejeitado na Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), em um processo de disputa política com o então Prefeito, Alexandre Kalil¹⁴⁶.

Com a interrupção das seleções do OP e do OPH, ainda no Governo Lacerda, a inflexão do governo federal a partir de 2016 e a perda dos recursos junto ao BIRD, estabeleceu-se, no período recente, um cenário caracterizado pela quase ausência de recursos para a execução de políticas de urbanização de vilas e favelas¹⁴⁷.

¹⁴⁴ A Ocupação da Izidora abriga as ocupações Helena Greco, com 26.939,17m², Rosa Leão, com 336.404,00m², Esperança, com 349.404,00m², e Vitória, com 1.126.299,63m². Dados sobre as ocupações da Izidora: (1) Grupo de Pesquisa Indisciplinar/EA-UFGM. Disponível em: <http://pub.indisciplinar.com/izidora/>. Acesso em: 06 jul. 2023. (2) PBH/SMPU: Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/pro-izidora/plano-de-urbanizacao>. Acesso em: 06 jul. 2023.

¹⁴⁵ Informações sobre o número de famílias, conforme o Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB), que atua na região.

¹⁴⁶ Para a aprovação da contratação do recurso eram necessários 28 votos favoráveis, mas foram alcançados somente 27. Os 12 votos contrários que determinaram a rejeição do Projeto de Lei vieram dos representantes dos partidos Novo, Avante, Progressista (PP), Trabalhista Brasileiro (PTB), Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Trabalhista Cristão (PTC) e Republicano da Ordem Social (PROS).

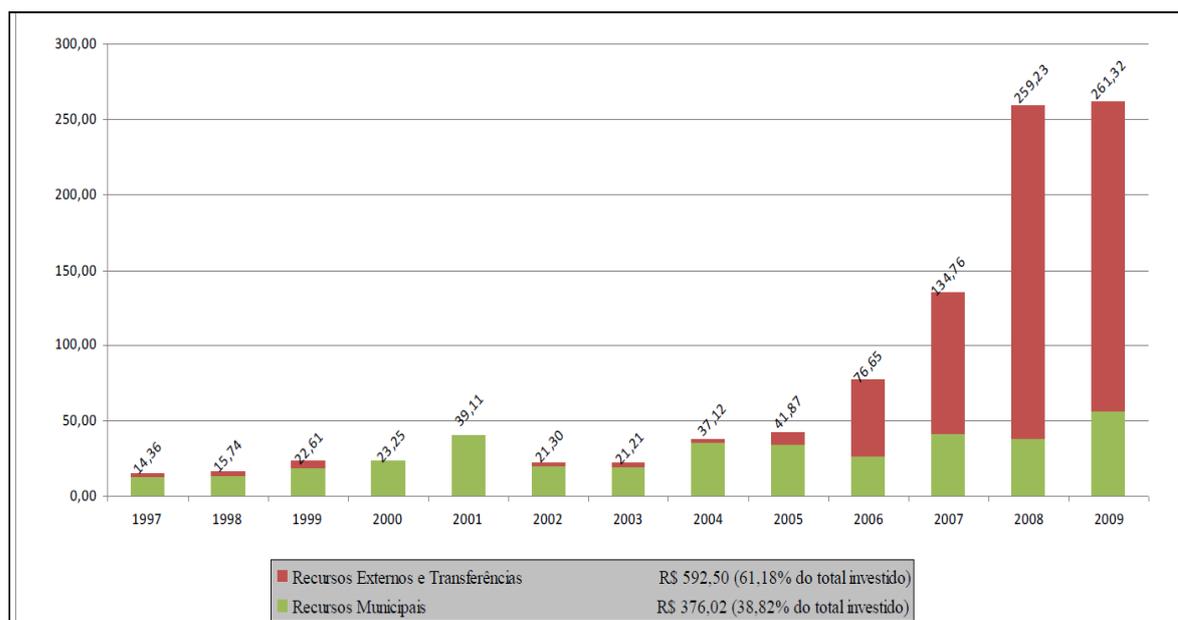
¹⁴⁷ Além disso, em 2022, Alexandre Kalil deixou o cargo de prefeito para concorrer ao governo estadual. Desde então, o cargo foi assumido por Fuad Noman. O atual prefeito vem empreendendo uma série de mudanças na gestão das políticas urbanas e habitacionais, com o apoio da CMBH, que convergem exclusivamente aos interesses do mercado imobiliário. Recentemente, com o objetivo de alterar o cálculo da OODC, foi encaminhada à CMBH uma proposta extemporânea de alteração do Plano Diretor, por meio do Projeto de Lei nº 508/2023 – que foi aprovado pela maioria dos vereadores, a despeito de descumprir os dispositivos legais estabelecidos na Lei nº 11.181/2019 e de não atender aos princípios da função social da propriedade e da gestão participativa da cidade. Dentre as implicações da aprovação do PL nº 508/2023 está a redução do valor arrecadado pelo Município por meio OODC e, consequentemente, do valor destinado pelo Município ao FMHP.

3.6 Algumas considerações sobre a trajetória pioneira da PMH-BH

A sucessão de administrações municipais sob gestão de coligações político-partidárias progressistas entre 1993 e 2008 favoreceu a consolidação da PMH e a sua continuidade em períodos de baixos investimentos por parte do governo federal na política habitacional. Além disso, possibilitou o desenvolvimento da capacidade institucional do município para a captação e a gestão de recursos federais, quando estes foram disponibilizados já nos Governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). A estrutura institucional para gestão da PMH e a construção de um aparato de planejamento das intervenções em vilas e favelas por meio dos PGEs conferiram ao município as condições necessárias para conquistar um volume expressivo de recursos, após 2004 – notadamente por meio do PAC-UAP, a partir de 2007.

O diagnóstico do PLHIS (BELO HORIZONTE, 2011d) e a sua revisão (BELO HORIZONTE, 2015b) apresentam o histórico de recursos alocados na PMH entre 1997 e 2014. A Figura 02 mostra os investimentos realizados entre 1997 e 2009.

Figura 2 – Gráfico de investimentos na PMH-BH entre 1997 e 2009



Fonte: BELO HORIZONTE, 2011d, p. 108.

Fica evidente, no gráfico apresentado na Figura 2, o aumento expressivo dos recursos externos a partir de 2005, resultado da ampliação dos investimentos do governo federal na política habitacional. O volume de recursos externos praticamente dobrou em 2008, logo após o lançamento do PAC.

Na Tabela 2, abaixo, estão relacionadas a receita total do município entre 2000 e 2014, as despesas líquidas com habitação para o mesmo período e a correspondente representação percentual.

Tabela 2 – Receita orçamentária, despesas liquidadas com habitação e representação percentual

Ano	Receita total do município (R\$)	Despesas líquidas com habitação (R\$)	Percentual
2000	1.489.170.506,00	23.245.837,00	1,56%
2001	1.665.738.249,00	93.110.154,00	2,35%
2002	1.889.943.804,00	21.300.944,00	1,13%
2003	2.081.178.691,00	21.206.112,07	1,02%
2004	2.587.158.202,00	37.115.764,74	1,43%
2005	2.877.636.926,56	41.872.648,53	1,46%
2006	3.143.488.046,00	76.651.276,11	2,44%
2007	3.642.716.927,50	134.755.220,95	3,70%
2008	4.746.659.896,53	259.227.918,93	5,46%
2009	4.825.925.739,42	261.323.733,42	5,41%
2010	5.349.446.381,93	184.092.027,04	3,44%
2011	6.436.365.281,92	190.336.046,95	2,96%
2012	7.260.892.944,77	237.788.398,08	3,27%
2013	8.548.154.125,42	272.851.946,63	3,19%
2014	8.961.952.084,59	180.131.341,37	2,01%
Total	65.506.427.806,75	1.981.009.369,30	3,02%

Fonte: BELO HORIZONTE, 2015b, p. 125.

Obs.: Em destaque, o período de execução do PAC.

A análise da Figura 2 e da Tabela 2 corrobora a constatação de que o governo federal exerceu papel central no financiamento de programas e ações vinculados à política habitacional. Nota-se, na Tabela 2, o aumento expressivo dos valores investidos após o lançamento do PAC, em 2007. De acordo com a Arquiteta e Urbanista/Urbel (Entrevista 4), *“nós conseguimos muitos recursos do PAC. Até então, não havia tido*

experiência semelhante. (...) Com os recursos do PAC nós conseguimos atender 170 mil pessoas, construímos quase 100 mil unidades habitacionais para reassentamento”.

Entre 2007 e 2016, como veremos no Capítulo 4, ainda que com prejuízos às diretrizes da PMH-BH, as obras de urbanização contratadas junto ao PAC-UAP, em Belo Horizonte, possibilitaram a realização de intervenções estruturantes em parte das principais vilas e favelas do município. Ao longo deste período – mesmo durante os anos de 2009 a 2016, que foram marcados pela inflexão política do governo municipal em direção ao empreendedorismo urbano –, a sólida base técnica e institucional para gestão da PMH-BH, somada à grande monta de recursos federais vinculados ao Programa, permitiu a continuidade e a ampliação da atuação do poder público municipal nas vilas e favelas, por meio da execução de obras de infraestrutura urbana.

4 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA ANÁLISE DO PAC-UAP EM BELO HORIZONTE

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado sob gestão da Casa Civil da Presidência da República e instituído por meio do Decreto Federal nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007¹⁴⁸. O Programa era coordenado pelo Governo Federal e se estruturava em três eixos de desenvolvimento: (1) Infraestrutura Logística; (2) Infraestrutura Energética; e (3) Infraestrutura Social e Urbana – que contemplava, dentre outras, a modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP).

Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017, p. 25), definem o PAC como “*um ambicioso plano destinado a promover o crescimento econômico através de um amplo programa de investimento em infraestrutura*”. Conforme apontado anteriormente, o período de execução do PAC (2007 a 2016) corresponde àquele de maior investimento em infraestrutura social e urbana na história do país (CALDAS, 2018; CARDOSO; DENALDI, 2018).

Cardoso Jr. e Navarro (2016) afirmam que:

[...] o PAC nasceu de um imperativo categórico: a necessidade de o Estado elaborar e implementar um certo pacote de investimentos em infraestrutura econômica (transporte, energia, comunicações), social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade), com vistas a garantir a ampliação necessária da oferta de bens e serviços de natureza pública, correndo atrás da própria expansão da demanda que já vinha em curso no país (CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016, p. 61).

De acordo com os autores, o lançamento do PAC ocorreu no contexto de retomada do crescimento econômico do país, em meados dos anos 2000, e no bojo da campanha pela reeleição do Presidente Lula, em 2006. O Programa abriu novas frentes de expansão e reuniu uma carteira de projetos de investimentos que estavam dispersos entre diversos ministérios setoriais, se configurando como um dos principais

¹⁴⁸ Ver: nota nº 12.

pilares do projeto de desenvolvimento brasileiro, entre 2007 e 2016 (CARDOSO; NAVARRO JR., 2016, p. 10 e 21). Ainda segundo os autores:

[...] o PAC teve seu sucesso viabilizado [...] pela combinação predominante de duas forças importantes da conjuntura: de um lado, o peso econômico representado pela reativação do investimento como variável-chave da estratégia de crescimento [...]; de outro, o papel político desempenhado pelo governo como incentivador de um programa que soube, a um só tempo, mobilizar a burocracia estatal [...] em uma direção desejada, atrair o interesse empresarial privado (nacional e estrangeiro) e também o interesse de segmentos expressivos da sociedade que passaram a vivenciar melhorias em dimensões importantes do seu cotidiano [...], decorrentes de ações e efeitos diretos e indiretos do PAC e de alguns outros programas governamentais correlatos, tais como o Brasil sem Miséria, o Prouni e o Pronatec (CARDOSO; NAVARRO JR., 2016, p. 57).

Caldas (2018, p.169) aponta que *“o consumo interno e os investimentos em infraestrutura foram os principais impulsionadores de crescimento do país”*, durante o período de execução do PAC. A partir de informações obtidas junto ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a autora destaca o impacto do Programa para a geração de emprego: entre o seu lançamento, em 2007, e abril de 2014, o emprego total no país cresceu 4,2% ao ano, enquanto o emprego em infraestrutura apresentou taxa de crescimento de 8,5%. Além disso, ressalta que no mesmo período foi constatada elevação de 10,4%, em termos reais, do salário médio dos trabalhadores em infraestrutura (CALDAS, 2018, p. 169).

O lançamento e a execução do PAC foram, portanto, parte de uma estratégia do então governo federal, que apostava na ampliação do investimento estatal em infraestrutura – e, conseqüentemente, no setor produtivo da construção civil –, como indutora de crescimento econômico.

Conforme apresentado no Capítulo 2, até o início dos anos 2000, não havia, no Brasil, investimentos sistêmicos e de porte relevante em políticas urbanas e habitacionais. É unânime nos trabalhos de Cardoso e Denaldi (2018), Caldas (2018) e Lima-Silva (2019) a avaliação de que o inedito e significativo foi o aporte de recursos destinados à infraestrutura social e urbana pelo governo federal, por meio do PAC.

O lançamento do PAC marcou um novo momento da política de urbanização de favelas no Brasil, uma vez que o Governo Federal, pela primeira vez, aplicou recursos volumosos para urbanizar favelas. Portanto, é muito importante que o PAC seja mantido na agenda e que sejam canalizados recursos volumosos a esse fim, de forma a financiar a intervenção em assentamentos precários lidando com a diversidade regional, a complexidade de intervenções e a necessidade de financiar diversos componentes. (CARDOSO; DENALDI, 2018, p.47)

De acordo com dados disponibilizados pelo MCidades, em 2018, dos R\$619 bilhões investidos por meio do Programa, entre 2007 e 2010, R\$29,6 bilhões foram destinados à sua modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* e distribuídos entre 1.072 municípios – dentre os quais, Belo Horizonte foi o município que captou o maior aporte de recursos naquele período (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 25).

Também Maricato (2015), ao discutir os impasses das políticas urbanas no Brasil, ressalta a importância dos recursos previstos no âmbito do PAC para a urbanização de assentamentos precários:

O PAC se destina[va] a financiar a infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e toda a infraestrutura de geração e distribuição de energia) e a infraestrutura social (água, esgoto, drenagem, destino do lixo, recursos hídricos, pavimentação). Ele federalizou o Programa de Urbanização de Favelas: finalmente o governo federal no Brasil reconhecia a cidade ilegal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar áreas ocupadas ilegalmente. Muitos bairros pobres de um universo gigantesco passaram por projetos de recuperação urbanística, elevando a condição sanitária e de acessibilidade, entre outras (MARICATO, 2015, p. 37).

A análise dos resultados da pesquisa nacional *Direito à cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (projetos e programas) de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente*¹⁴⁹, demonstra que, nos municípios pesquisados, os resultados e impactos do PAC-UAP foram diversos, sendo influenciados por dois principais aspectos: (1) o contexto local, no que tange à capacidade institucional dos municípios para a execução da política habitacional no

¹⁴⁹ Ver: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

nível local e a sua trajetória de atuação na realização de projetos e programas de urbanização de favelas; e (2) a relação estabelecida pelos governos municipal e federal, em decorrência das convergências e divergências entre as regras operacionais do Programa e as diretrizes da política municipal de habitação.

Segundo Caldas (2018, p. 198), a análise dos empreendimentos contratados dentro do Eixo Infraestrutura Urbana e Social demonstra que os resultados alcançados ficaram, em linhas gerais, aquém do esperado, com um número significativo de obras atrasadas e/ou não concluídas. De acordo com a autora, a inadequação técnica e institucional de boa parte dos municípios brasileiros é uma das causas que deram origem às dificuldades de execução da carteira de infraestrutura urbana do PAC.

No que tange à modalidade *Urbanização de Assentamento Precários*, contudo, pode-se ponderar que tal afirmação não se aplicaria ao município de Belo Horizonte. Como vimos no Capítulo 3, Belo Horizonte possui um histórico de atuação contínua na realização de ações de urbanização e regularização de vilas e favelas, desde o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980. Além disso, na década de 1990, foi formulada a sua Política Municipal de Habitação (PMH) – que se consolidou ao longo dos anos 1990 e 2000. Ainda que a trajetória da PMH-BH tenha sido bastante influenciada pela agenda do poder executivo local – e, neste contexto, pelo grau de comprometimento do governo com a pauta do direito à moradia –, bem como pela disponibilidade e pelo volume de recursos destinados à execução de projetos e de programas habitacionais pelos governos municipal e federal, o município de Belo Horizonte possui uma estrutura técnica e institucional consolidada para a execução da política habitacional – notadamente para a política de urbanização de vila e favelas.

De acordo com a Arquiteta e Urbanista/Urbel (Entrevista 5):

O que trouxe o PAC para Belo Horizonte foi o fato de nós termos, na nossa estrutura, uma proposta de intervenção estruturante. E nós já tínhamos planos elaborados para vários assentamentos, que cabiam na proposta de intervenção trazida pelo PAC, que era de uma urbanização integrada na estrutura de um assentamento. [...] Aqui em BH, o fato de nós termos os planos é o que nos ajudou a captar, isso sem sombra de dúvidas (Entrevista 5).

A capacidade institucional para a execução da PMH, aliada à elaboração dos Planos Globais Específicos (PGEs) – e neste contexto, a existência prévia de projetos de urbanização e regularização de vilas e favelas –, conferiram ao município as condições necessárias para captar um volume de recursos significativos do PAC-UAP¹⁵⁰, o que possibilitou a realização de obras de urbanização em boa parte das principais vilas e favelas de Belo Horizonte¹⁵¹.

Neste capítulo, tem-se por objetivo analisar as relações intergovernamentais que se estabeleceram na execução dos projetos de urbanização de vilas e favelas contratados junto ao PAC-UAP em Belo Horizonte, entre 2007 e 2016, a partir da avaliação dos resultados do Programa na escala local e da confrontação entre as regras operacionais estabelecidas no seu normativo e as diretrizes da PMH-BH. Para tanto, o texto foi dividido em três partes.

Na Seção 4.1, serão analisadas as características e as diretrizes gerais do PAC, notadamente em sua modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*. Tem-se como principais referências os trabalhos de Cardoso Jr. e Navarro (2016); Cardoso e Denaldi (2018); Caldas (2018); e Silva, Cardoso e Denaldi (2022), bem como um conjunto de leis, decretos, manuais técnicos, orientações operacionais e recomendações que dispõem sobre a contratação e a execução dos recursos vinculados ao Programa¹⁵².

¹⁵⁰ Como demonstrado na pesquisa *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*. Ver: Soraggi, Mendonça e Guarnieri (2021); Soraggi e Mendonça (2022).

¹⁵¹ As vilas e favelas que receberam investimentos do PAC-UAP estão identificadas no Apêndice II.

¹⁵² O levantamento de documentos e informações foi realizado quando da submissão do Projeto de Pesquisa de Tese à banca examinadora do NPGAU/UFMG, em 2019, por meio do *site* do próprio PAC e também do *site* do então Ministério das Cidades (MCidades). Disponíveis em: <http://www.pac.gov.br>; <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>; <http://www.cidades.gov.br/regras-para-acesso-aos-recursos/pac/manuais-especificos-pac>. Acesso em: 15 mar. 2019. Observa-se que, infelizmente, em consulta realizada em dezembro/2022, verificou-se que boa parte dos documentos anteriormente identificados nos *sites* do PAC e do MCidades não se encontra mais disponível, nem mesmo no *site* do MDR – que assumiu, entre 2019 e 2022, as atribuições do MCidades, inclusive a gestão do PAC-UAP. Além disso, o *site* do PAC está entre os domínios cancelados nos termos do Decreto Federal nº 10.332/2020. Para o desenvolvimento deste trabalho foram consultados e analisados aqueles documentos identificados em 2019. Dentre os diversos documentos analisados, foram relacionados e

Na Seção 4.2, serão analisados os resultados dos projetos contratados junto ao PAC-UAP no município de Belo Horizonte, com base nos dados e informações levantados e sistematizados no âmbito das pesquisas *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte* e *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*¹⁵³.

Por fim, na Seção 4.3, a partir dos resultados apresentados e discutidos na Seção 4.2, serão analisadas as convergências e as divergências identificadas entre as regras operacionais do Programa e as diretrizes da PMH-BH, buscando-se entender os aspectos que caracterizaram as relações intergovernamentais estabelecidas na execução dos projetos de urbanização de vilas e favelas, realizados com recursos do PAC-UAP, em Belo Horizonte.

4.1 O PAC-UAP: as características gerais do Programa e as diretrizes do governo federal para a contratação e a execução de projetos

Nos termos do Decreto nº 6.025/2007, a estrutura organizacional do PAC era composta por duas instâncias de gestão colegiada: o Comitê Gestor do PAC (CGPAC)¹⁵⁴ e o Grupo Executivo do PAC (GEPAC)¹⁵⁵, além de um sistema de monitoramento e de

descritos de maneira sucinta no Apêndice III aqueles cujas disposições contribuem para a discussão proposta nesta Tese.

¹⁵³ Ver: notas nº 01 e 02.

¹⁵⁴ Nos termos do Decreto nº 6.025/2007, o CGPAC era uma instância de âmbito político – interministerial – que operava na dimensão decisória. Era formado pelos titulares do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, responsáveis, por sua vez, por supervisionar e acompanhar diretamente o PAC. Também participavam do Conselho a CEF, sem direito à voto, e os ministérios setoriais, de acordo com as ações em discussão. O CGPAC foi extinto por meio do Decreto nº 9.784/2019.

¹⁵⁵ Nos termos do Decreto nº 6.025/2007, o GEPAC era uma instância de caráter técnico-político, vinculada ao CGPAC, à qual cabia consolidar ações estratégicas, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do Programa. O GEPAC foi extinto por meio do Decreto nº 9.784/2019.

um sistema de informações¹⁵⁶. Em 2011, de acordo com o Decreto nº 7.470, de 04 de maio, foi criada a Secretaria do PAC (SEPAC)¹⁵⁷.

Entre 2007 e 2010, durante o segundo Governo Lula, a coordenação do Programa ficou a cargo da Casa Civil da Presidência da República – chefiada pela então Ministra Dilma Rousseff. A partir de 2011, durante o primeiro Governo Dilma (2011-2014), a coordenação do Programa foi assumida pelo MPOG – chefiado pela então Ministra Miriam Belchior¹⁵⁸.

Como vimos no Capítulo 2, até 2005, o MCidades foi chefiado por Olívio Dutra (PT). No entanto, desde o final do primeiro Governo Lula (2003-2006), uma sucessão de ministros vinculados ao Partido Progressista (PP) esteve à frente do MCidades, situação que se estendeu até o final do primeiro Governo Dilma, em 2014¹⁵⁹. A inflexão política observada na gestão do MCidades a partir de 2005 foi resultado das alianças e articulações construídas à época pelo governo federal e caracterizou-se, dentre outros, pela saída de gestores e técnicos que participaram da estruturação do órgão

¹⁵⁶ Sobre a estrutura organizacional do PAC, ver: Caldas (2018); Cardoso Jr. e Navarro (2016).

¹⁵⁷ Criada quando do lançamento do PAC 2, a SEPAC foi vinculada ao MPOG. Nos termos do Decreto nº 7.470/2011, a Secretaria passou a ser responsável pelo gerenciamento do Programa, sendo dividida em três departamentos: (1) Infraestrutura de Logística e de Energia; (2) Infraestrutura Social e Urbana; e (3) Informações. A SEPAC foi extinta em 2016 e suas funções foram atribuídas à Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Decreto Federal nº 8.818/2016).

¹⁵⁸ Ao longo do primeiro ano do segundo Governo Dilma (2015-2016), o MPOG foi chefiado por Nelson Barbosa, substituído em dezembro/2015 por Valdir Moysés Simão, que permaneceu no cargo até o afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, em maio de 2016 – em decorrência do processo de *impeachment*, concluído em agosto daquele mesmo ano.

¹⁵⁹ Entre julho/2005 e dezembro/2010, o cargo de ministro das Cidades foi exercido por Márcio Fortes, indicado pelo PP. Na sequência, entre janeiro/2011 e fevereiro/2012, o cargo foi exercido por Mario Negromonte, eleito à época Deputado Federal pelo PP da Bahia. Entre fevereiro/2012 e março/2014, o cargo foi exercido por Aguinaldo Ribeiro, eleito à época Deputado Federal pelo PP da Paraíba. Entre março/2014 e janeiro de 2015, o cargo foi exercido por Gilberto Occhi, também vinculado ao PP. No início do segundo Governo Dilma (2015-2016), o cargo passou a ser exercido por Gilberto Kassab, vinculado ao Partido Social Democrático (PSD). Tanto o PP quanto o PSD deixaram a base aliada do PT durante o processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e foram favoráveis ao seu afastamento, constituindo, logo depois, base aliada de Michel Temer, entre 2016 e 2018.

desde o início de 2003¹⁶⁰. Apesar do contexto descrito, entre 2005 e 2016, a Socióloga Inês Magalhães se manteve à frente da Secretaria Nacional de Habitação.

Nota-se, portanto, que nomes representativos da base técnica e política do Partido dos Trabalhadores estiveram à frente dos órgãos responsáveis pela coordenação do PAC e da PNH até o final do segundo Governo Dilma Rousseff, em 2016 – o que, em certa medida, demonstra o papel estratégico e a relevância desses setores para o governo federal à época.

De acordo com o Art. 2º da Lei nº 11.578 de 26 de novembro de 2007¹⁶¹, as ações do PAC – executadas por meio de transferência obrigatória para os estados, o Distrito Federal e os municípios – deveriam ser discriminadas pelo poder executivo, por proposta do CGPAC. A Ex-Diretora de Infraestrutura Social e Urbana/SEPAC (Entrevista 2) afirma que todas as decisões programáticas do PAC eram tomadas pelo CGPAC, de forma colegiada. O Conselho era responsável por analisar e discutir os diagnósticos apresentados pelos ministérios setoriais e, a partir deles, por estabelecer os critérios para seleção de empreendimentos, levando em conta a definição de prioridades no contexto da política pública a ser implementada, bem como a heterogeneidade que caracteriza o território e a capacidade de gestão dos municípios brasileiros. O modelo de acompanhamento de obras também era colegiado e contemplava a prestação de contas e o sistema de monitoramento¹⁶². Observa-se que a gestão colegiada entre os

¹⁶⁰ As arquitetas e urbanistas Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, por exemplo, deixaram a equipe do MCidades quando Olívio Dutra foi substituído por Márcio Fortes. Segundo Maricato (2011, p. 08), a saída de parte da equipe do Ministério ocorreu de maneira voluntária, motivada pelo perfil “*notoriamente conservador*” do então novo ministro.

¹⁶¹ A Lei nº 11.578 de 26/11/2007 resulta da conversão da Medida Provisória nº 387 de 31/08/2007, que dispunha sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) nos exercícios de 2007 e 2008.

¹⁶² A estrutura organizacional do PAC foi alterada por meio das Leis nº 13.414/2017 e 13.529/2017. Desde então, as atribuições de propor e discriminar as ações do Programa a serem executadas por transferência obrigatória para os estados, o Distrito Federal e os municípios passaram a ser exercidas pelos ministérios setoriais. Sendo assim, os ministros responsáveis pelas políticas setoriais passaram a

representantes do governo federal é uma premissa do PAC, identificada nos marcos legais e normativos que instituíram e regulamentaram o Programa, e destacada na fala da entrevistada (Entrevista 2).

O PAC foi dividido em duas fases, comumente conhecidas como PAC 1 e PAC 2, cujas áreas de atuação encontram-se identificadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Áreas de atuação do PAC

Transporte	Energia	Social e urbano			
		Cidade Melhor	Comunidade Cidadã	Habitação	Água e Luz para Todos
Rodovias	Geração de energia elétrica	Saneamento	Unidade básica de saúde	MCMV	Luz para todos
Ferrovias	Transmissão de energia elétrica	Prevenção em áreas de risco	Unidade de Pronto Atendimento	Urbanização de assentamentos precários	Água em áreas urbanas
Portos	Petróleo e gás natural	Mobilidade urbana	Creches e pré-escolas	Financiamento habitacional - SBPE	Recursos hídricos
Hidrovias	Refino e Petroquímica	Pavimentação	Quadras esportivas		
Aeroportos	Fertilizantes	Cidades históricas	Centros de arte e esporte		
Equipamentos para estradas vicinais	Revitalização da indústria naval	Cidades digitais	Centro de iniciação ao esporte		
	Combustíveis renováveis		Equipamentos para esporte de alto rendimento		

Obs.: As células em tom mais escuro correspondem às áreas de atuação incluídas pelo PAC 2.

Fonte: Organizado por CALDAS, 2018, p. 178.

ter autonomia para gerir as obras do PAC, sem critérios de integração. Tal determinação contribuiu para o enfraquecimento e a desarticulação da gestão colegiada que caracterizava o Programa.

O PAC 1 compreende o período do segundo Governo Lula, entre 2007 e 2010, e conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos em transporte, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. O PAC 2 compreende o período do Governo Dilma, entre 2011 e 2016, e se organizou a partir de seis áreas complementares: (1) Energia; (2) Transporte; (3) Cidade Melhor; (4) Comunidade Cidadã; (5) Habitação; e (6) Água e Luz para Todos. O PAC Habitação, inserido do Eixo Infraestrutura Social e Urbana, contemplava as ações de urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP), de financiamento habitacional, via SBPE, e de produção habitacional, via PMCMV¹⁶³.

Sobre as áreas de atuação do PAC, Caldas (2018) afirma que:

De modo geral, as chamadas Políticas Setoriais têm por objetivo apoiar os entes subnacionais na diminuição de carências por equipamentos públicos nas áreas pobres das cidades brasileiras e neste sentido foram incluídas no PAC. O PAC também inovou ao reconhecer sua importância e destinar volume expressivo de recursos, no âmbito de um programa de investimentos em infraestrutura para apoiar a implementação de ações que estão sob responsabilidade dos estados e municípios (CALDAS, 2018, p. 193-194).

A afirmação supracitada permite concluir que, pelo menos no campo das intenções, a formulação do PAC ia ao encontro do objetivo de estabelecer relações intergovernamentais cooperativas entre a União e os entes subnacionais, por meio do repasse de recursos e de investimentos federais para a realização de ações no nível local, sendo estas executadas pelos estados e municípios.

Conforme os dados organizados por Caldas (2018, p. 178), a carteira do PAC 1 (2007-2010) apresentava um investimento de R\$657,4 bilhões, no final de 2010. Já a carteira do PAC 2 (2010-2014) apresentava um investimento de R\$1,1 trilhão, no final

¹⁶³ A Presidenta Dilma Rousseff chegou a anunciar, em 2014, o lançamento do PAC 3. No entanto, A implementação da terceira fase do programa foi comprometida pela crise política iniciada logo após o pleito de 2014 – da qual resultou o *impeachment* da Presidenta. Na pesquisa realizada para o desenvolvimento desta Tese foi identificada a publicação da Portaria do MCidades nº 153 de 23 de maio de 2016, que aprovou os manuais de instruções de diversas ações integrantes do Programa Moradia Digna (PPA 2016-2019), dentre as quais *Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários* (Ação 10S3 e Ação 10S6). No entanto, não foram identificadas contratações do PAC-UAP após 2016.

de 2014. Nota-se um aumento de 68% do investimento total entre as duas fases do Programa. Para o Eixo Infraestrutura Social e Urbana, o aumento observado foi de 125%, passando de R\$239 bilhões, no PAC 1, para R\$533 bilhões, no PAC 2.

Se analisados os empreendimentos efetivamente contratados e executados no Eixo Infraestrutura Social e Urbana, os valores são de R\$229,4 bilhões, no PAC 1 (2007 a 2010), e R\$562,02 no PAC 2 (2011 a 2014). Quando somados os empreendimentos contratados nas duas fases do Programa, tem-se o total de R\$791,39 bilhões (CALDAS, 2018, p. 190-191).

Observa-se, entretanto, que o incremento dos investimentos do PAC 2 em relação ao PAC 1 não se reflete necessariamente na ampliação de recursos destinados à modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*, pelo contrário. Observa-se que, entre 2007 e 2010, no PAC 1, foram investidos R\$216,6 bilhões na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*. Entre 2011 e 2014, o valor investido na mesma modalidade passou para R\$13,75 bilhões¹⁶⁴ – ou seja, o valor investido na segunda fase do Programa corresponde a pouco mais de 6% do valor investido na primeira fase (CALDAS, 2018, p. 190-191). De acordo com a Ex-Diretora de Infraestrutura Social e Urbana/SEPAC (Entrevista 2), a diferença entre o montante de recursos destinados à modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* nas duas fases do Programa deve-se ao número de obras contratadas entre 2007 e 2010 que não foram concluídas dentro do prazo previsto e à ausência de projetos por parte dos municípios.

Caldas (2018) explica que *“o MCMV contribuiu para que seus rápidos e importantes resultados pudessem ser contabilizados e apropriados pelo PAC [...]”*, mas afirma que *“não há nada em comum entre a operacionalização do MCMV e do PAC*

¹⁶⁴ Entre 2011 e 2014, R\$88,84 bilhões foram investidos no PMCMV e R\$350,61 bilhões foram destinados ao financiamento habitacional via SBPE. Ambos passaram a integrar o PAC em 2011. Dados disponíveis em: Caldas (2018, p. 191). De acordo com a Ex-Diretora de Infraestrutura Social e Urbana/SEPAC (Entrevista 2), a inclusão do PMCMV no PAC, a partir de 2011, se justificou pela estrutura de gestão colegiada do PAC, que permitiria melhor acompanhamento e controle do valor investido na produção habitacional por meio do PMCMV.

[...], sendo que o segundo, sem dúvida, permitiu maior coerência aos princípios da Reforma Urbana” (CALDAS, 2018, p. 116).

Quando do lançamento do PAC, em 2007, foi anunciado um conjunto de medidas normativas e institucionais com o objetivo de “criar condições para ampliar os investimentos públicos e aumentar a confiança e a disposição do setor privado para investir em infraestrutura no país” (Caldas, 2018, 188). Sob este aspecto, foram formuladas e implementadas medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; de melhoria do ambiente do investimento; de desoneração tributária, de aperfeiçoamento do sistema tributário; fiscais de longo prazo; e de gestão¹⁶⁵.

No âmbito das políticas urbanas e habitacionais, desde o lançamento do PAC, em 2007, e da sua implementação, ao longo dos anos seguintes, diversas ações contribuíram para a consolidação do Programa e da sua centralidade no que tange às ações financiadas com recursos do governo federal e executados pelos estados e municípios. Em 2009, por exemplo, a Resolução nº 27 do Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS) definiu que ser uma obra complementar ao PAC seria um dos critérios para a seleção de propostas apresentadas pelos entes locais no âmbito da *Ação Orçamentária de Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*. De acordo com Silva (2014, p. 95), 40% dos recursos dessa Ação Orçamentária foram destinados a propostas complementares de projetos inseridos no PAC e apenas 7% foram distribuídas segundo propostas priorizadas pelos conselhos locais (ou municipais) de HIS.

Conforme apresentado no Capítulo 2, na concepção da PNH e do SNHIS, então recém formulados, o protagonismo dos entes locais, especialmente os municípios, na execução da política habitacional se daria a partir da constituição de um arcabouço institucional – caracterizado, principalmente, pela elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e pela instituição e atuação dos Conselhos

¹⁶⁵ Sobre as medidas normativas e institucionais formuladas e implementadas no contexto do PAC 1, ver: Caldas (2018, p. 171-172); Cardoso Jr. e Navarro (2016, p. 28-41).

Municipais de Habitação de Interesse Social (CMHIS). As estratégias para a implementação da política habitacional no nível local definidas no PLHIS seriam fundamentadas em um diagnóstico habitacional dos municípios, o que permitiria a definição e a hierarquização de ações adequadas às demandas e especificidades locais. Os Conselhos teriam papel fundamental na tomada de decisão e na gestão de tais ações, que deveriam ocorrer de maneira participativa, com atuação de representantes dos movimentos de luta pela reforma urbana e por moradia e de associações locais.

Na prática, no entanto, boa parte dos municípios brasileiros carecia de aparato técnico e financeiro para a estruturação deste arcabouço institucional. Como vimos na Subseção 2.2.2, apesar da adesão de quase a totalidade dos municípios brasileiros ao SNHIS, poucos foram aqueles que efetivamente conseguiram elaborar o PLHIS e constituir o FMHIS e o seu conselho gestor. Sendo assim, parece que aos olhos do governo federal, a criação do PAC-UAP e, na sequência, do PMCMV, além de cumprir os objetivos da política econômica pretendidos, poderia contribuir para alcançar resultados mais robustos no que tange à execução de ações que visavam à urbanização de assentamentos precários e à produção habitacional em larga escala.

Como reflexo das competências atribuídas aos entes federados, para cada um dos eixos que compunham o PAC, eram distintos os critérios para a definição, a seleção e a contratação de empreendimentos, bem como a responsabilidade pela execução dos recursos¹⁶⁶. No caso do Eixo Infraestrutura Social e Urbana, os empreendimentos foram selecionados a partir de propostas apresentadas pelos entes subnacionais, em resposta aos editais publicados periodicamente pelo governo federal.

¹⁶⁶ Nos eixos Infraestrutura Logística e Infraestrutura Energética, em consonância com as competências da União estabelecidas no Inciso XII do Art. 21 e no Art. 22 da CF 1988, a definição dos empreendimentos ficou a cargo do GEPAC – formado por representantes do governo federal. A execução dos mesmos ficou sob responsabilidade do governo federal – por meio de suas autarquias e empresas – ou foi delegada aos governos estaduais.

No âmbito da contratação e da execução dos recursos do PAC-UAP, as competências do governo federal¹⁶⁷ – por meio da atuação do MCidades e da Caixa Econômica Federal (CEF) – e dos entes proponentes – estados ou municípios – eram definidas nos *Manuais de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*¹⁶⁸. Ao MCidades eram atribuídos: (1) a coordenação, a supervisão, o acompanhamento e a avaliação dos resultados dos Programas e Ações sob sua responsabilidade; e (2) o estabelecimento de normas operacionais com o objetivo de disciplinar o processo de aprovação e execução das operações custeadas por seus Programas e Ações¹⁶⁹.

À CEF eram atribuídas funções operacionais, como: (1) analisar os Termos de Compromisso, bem como a documentação técnica, jurídica e institucional apresentada pelo ente proponente; (2) analisar os projetos sociais; (3) analisar a documentação referente aos processos licitatórios; (4) acompanhar a execução físico-financeira dos recursos contratados; (5) analisar a prestação de contas apresentada pelo ente proponente; (6) autorizar ou suspender a liberação de recursos e repasses ao ente proponente; (7) comprovar a adequada aplicação dos recursos liberados ou tomar as providências cabíveis nos casos de identificação de irregularidades; e (8) manter o MCidades informado sobre o andamento das operações contratadas¹⁷⁰.

¹⁶⁷ A atuação dos demais órgãos do governo federal – como o MPOG e o Ministério da Fazenda, por exemplo – ocorria no contexto do CGPAC (ver: nota nº 154).

¹⁶⁸ Foram analisados os *Manuais de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC* referentes aos exercícios 2008, 2009 e 2010/2011 (ver: aspectos destacados no Apêndice III). Infelizmente os documentos referentes aos demais exercícios não foram identificados (ver: nota nº 152). Considera-se, contudo, que a análise dos documentos identificados é suficiente para a discussão proposta nesta Tese.

¹⁶⁹ Conforme itens 2.1, 2.1.1 e 2.1.1 dos *Manuais de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC* referentes aos exercícios 2008, 2009 e 2010/2011, respectivamente.

¹⁷⁰ Conforme itens 2.2.2, 2.1.2.2 e 2.1.2.2 dos *Manuais de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC* referentes aos exercícios 2008, 2009 e 2010/2011, respectivamente.

Aos entes proponentes, estados ou municípios, eram atribuídas as responsabilidades de: (1) apresentar o Termo de Compromisso e respectivo Plano de Trabalho, *“em resposta a demandas e necessidades sociais e de infraestrutura urbana, em consonância com as diretrizes das políticas do Governo Federal estabelecidas para o PAC e da política nacional de desenvolvimento urbano, emanada de normativos aprovados pelo MCIDADES”*; e (2) *“estimular a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto, administrar e fiscalizar a execução dos trabalhos necessários à consecução do objeto comprometido, observando critérios de qualidade técnica, prazos, custos previstos no Plano de Trabalho e os princípios componentes do regime jurídico administrativo”*¹⁷¹.

Nota-se que, em linhas gerais, cabia ao governo federal a definição dos critérios de seleção e das diretrizes para execução dos projetos e para gestão dos recursos, que eram, no geral, publicados nos editais de seleção, nos manuais de instruções e/ou por meio de orientações operacionais. Ao ente proponente cabia o atendimento aos critérios e diretrizes estabelecidos pelo governo federal e, em conformidades com os mesmos, a execução dos recursos contratados.

A seleção de empreendimentos a serem financiados dentro do Eixo Infraestrutura Social e Urbana, no qual estava inserida a modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*, pode ser dividida em quatro etapas: (1) publicização de critérios de enquadramento definidos pelo governo federal; (2) apresentação de propostas pelos estados e municípios; (3) seleção de propostas, de acordo com os critérios de priorização; e (4) classificação das propostas, conforme parâmetros de priorização. De acordo com Caldas (2018, p. 185), *“para os maiores municípios as obras foram definidas mediante processo de diálogo com o conjunto de entes subnacionais*

¹⁷¹ Conforme itens 2.3.1, 2.1.3 e 2.1.3 dos *Manuais de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC* referentes aos exercícios 2008, 2009 e 2010/2011, respectivamente. A mesma redação se repete nos três documentos analisados.

e para os demais, por seleção pública de propostas apresentadas por estados e municípios em resposta à oferta de recursos para as diversas áreas setoriais do PAC”.

Ainda segundo a Caldas (2018, p. 191), como critério de priorização para a distribuição de recursos das várias áreas temáticas do Eixo Infraestrutura Social e Urbana, os municípios brasileiros foram divididos em três grupos, em função do porte e da inserção regional: o Grupo 1 (G1) – no qual se insere o município de Belo Horizonte – compreendia os municípios integrantes de 11 regiões metropolitanas e da RIDE/DF, bem como os municípios com população acima de 70.000 habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e municípios com população acima de 100.000 habitantes nas regiões Sul e Sudeste, totalizando 477 municípios e 60% da população brasileira; o Grupo 2 (G2) compreendia os municípios com população entre 50.000 e 70.000 habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes nas regiões Sul e Sudeste, totalizando 223 municípios e 8% da população brasileira; e o Grupo 3 (G3) compreendia os municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, totalizando 4.855 municípios e 32% da população brasileira.

As diretrizes para a captação e a execução de recursos contratados junto ao PAC-UAP encontram-se definidas num conjunto de documentos – que abrange manuais técnicos, orientações operacionais e resoluções recomendadas, além das atas do CGPAC. No Apêndice III, foram relacionados e descritos de maneira sucinta os documentos analisados, cujos dispositivos contribuem para a discussão proposta nesta Tese¹⁷².

A análise dos documentos corrobora o entendimento, também presente na análise de Caldas (2018), de que há uma articulação entre os objetivos do PAC-UAP e aqueles estabelecidos na PNH – o que pode ser constatado na análise, por exemplo, das diretrizes estabelecidas para o período de 2007 a 2010, no *Manual de Instruções - Projetos Prioritários de Intervenção (PPI): Intervenções em Favelas*, e aquelas definidas

¹⁷² Ver: nota nº 152.

para o período de 2012 a 2015, no *Manual de Instruções do Programa Moradia Digna - Ações: Apoio à urbanização de assentamentos precários; Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários*¹⁷³.

No que tange aos empreendimentos selecionados no âmbito do PAC-UAP a Caldas (2018) afirma que:

As propostas de urbanização de favelas [...] tinham como objetivo elevar os padrões de qualidade de vida das famílias de baixa renda, por meio da implantação de ações necessárias à regularização urbanística, fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade, visando a sua permanência ou reassentamento, com execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social (CALDAS, 2018, p. 211).

Segundo a autora (2018) as diretrizes que regiam a seleção de empreendimentos na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* indicam “a pertinência da orientação e a afinidade do PAC com o desenho da Política Nacional de Habitação neste tema, assim como, com os objetivos de ampliar o direito à cidade e promover justiça social” (2018, p. 212). Dentre as diretrizes elencadas pela autora para justificar tal afirmação, destaca-se: (1) atendimento à população residente em áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental; (2) atendimento prioritário às famílias com menor renda *per capita*, com maior número de dependentes, à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos, aos portadores de deficiência, às comunidades quilombolas ou etnias negra ou indígena, bem como com a demanda apresentada por movimentos sociais, associações e grupos representativos de segmentos da população; (3) promoção do ordenamento territorial das cidades, por intermédio da regular ocupação e uso do solo urbano; (4) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, sendo obrigatório agregar às obras e serviços a execução de trabalho social; (5) a promoção da regularização fundiária por meio da implementação de planos e projetos e de atividades jurídicas e administrativas; (6) compatibilização com Plano Diretor Municipal ou equivalente; (7)

¹⁷³ Ver: aspectos destacados no Apêndice III.

compatibilização com o Plano Local de Habitação de Interesse Social e outros planos setoriais; e (8) diretrizes do SNHIS, estabelecidas no Inciso II do Art. 4º da Lei Federal nº 11.124/2005.

Importante pontuar que, se considerados os objetivos do PAC-UAP e as diretrizes para a seleção de empreendimentos acima elencadas, poder-se-ia afirmar que há uma convergência entre os mesmos e as diretrizes da PMH-BH, apresentadas no Capítulo 3. Contudo, como veremos nas Seções 4.2 e 4.3, na prática, os problemas identificados na execução dos recursos contratados em Belo Horizonte evidenciam as dificuldades de operacionalização do Programa na escala local.

Ao longo do tempo os critérios de seleção e as diretrizes para execução dos projetos contratados junto ao PAC-UAP foram alterados. Algumas alterações ocorreram ainda nos primeiros anos do Programa e tinham por objetivo garantir a melhor qualificação dos empreendimentos contratados e, conseqüentemente, melhores resultados na sua execução, em face de problemas identificados já nas primeiras seleções.

Nas primeiras seleções do PAC-UAP, ocorridas nos anos de 2007 e 2008, por exemplo, as propostas apresentadas pelos entes proponentes contavam apenas com seus estudos preliminares. A partir de 2009, passou-se a exigir a apresentação de projetos básicos, planilhas de quantitativo e orçamentos. Para apoiar os municípios quanto à preparação da documentação então exigida, o governo federal destinou recursos – dentro da modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários* – para a categoria *Elaboração de Estudos e Projetos para a Urbanização*.

A análise comparada entre os *Manuais de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC* referentes aos exercícios 2008, 2009 e 2010/2011 demonstra que há um aumento do nível de exigência técnica em relação à documentação apresentada pelos entes proponentes para a captação de recursos do

PAC-UAP¹⁷⁴. Caldas (2018, p.198) afirma que, no entanto, tais medidas não foram suficientes para *“superar a grave deficiência técnica e qualitativa encontrada na produção elaborada e apresentada pelos estados e municípios”*.

A partir dos dados dos contratos do PAC no Eixo Infraestrutura Social e Urbana em todo o país, Caldas (2018, p. 182) avalia que os resultados obtidos ficaram aquém do esperado, com um número significativo de obras atrasadas e/ou interrompidas. Dentre os desafios à implementação do Programa apontados pela autora, destaca-se: (1) graves deficiências de projetos que exigiram constantes revisões, geraram aumentos de custos das obras e reprogramações nos prazos de execução; (2) dificuldades por parte dos municípios e estados com relação às exigências técnicas e legais inerentes à execução das obras, tais como licenciamentos, desapropriações e documentação de titularidade dos imóveis; (3) dificuldades por parte dos municípios e estados com relação à necessária realização de licitações para todas as fases e serviços e as frequentes desistências de empresas contratadas; (4) o acompanhamento da execução dos contratos pela CEF e os procedimentos pelo referido órgão, que representaram enorme dificuldades para os entes subnacionais; e (5) constante suspensão de licitações e suspensão de obras para averiguação de inconformidades por parte dos órgãos de controle nas instâncias municipais, estaduais e federais. Segundo a autora, ainda, *“essas circunstâncias implicaram um ciclo de execução de obras de infraestrutura urbana muito mais longo do que seria desejável, com prazo médio de oito anos entre a seleção da obra pelo PAC e sua conclusão”* (CALDAS, 2018, p. 183). A discussão sobre as questões elencadas pela autora – na perspectiva da escala local – será desenvolvida nas Seções 4.2 e 4.3, no contexto da análise dos resultados dos projetos de urbanização de vilas e favelas executados com recursos do PAC-UAP em Belo Horizonte.

Caldas (2018, p. 169) afirma que *“ao retomar investimentos, o PAC deveria ser capaz também de superar seu principal desafio – a inexistência de estudos, planos,*

¹⁷⁴ Ver: nota nº 168.

projetos e as insuficientes estruturas técnicas necessárias para gerenciá-lo". Segundo a autora, "a estrutura institucional e técnica deficiente é uma marca das administrações municipais brasileiras".

É justamente nesse ponto que residem importantes contradições do Programa, centradas no dilema entre a necessidade de acelerar de imediato o crescimento, dar respostas às urgentes demandas sociais e apresentar resultados no tempo político, e ao mesmo tempo estruturar estratégias para desenvolver o planejamento e a capacidade institucional do país para executá-lo de forma sustentável (CALDAS, 2018, p. 170-171).

Em certa medida, os resultados da pesquisa nacional *Direito à cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (projetos e programas) de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente*¹⁷⁵ corroboram a avaliação de Caldas (2018) quanto à frágil capacidade institucional dos governos locais, mas também ressaltam avanços importantes trazidos pelo Programa para o contexto local. Os dados e informações analisados por Silva, Cardoso e Denaldi (2022), Lima-Silva e Ferreira (2022) e Almeida (2022) sobre os municípios pesquisados mostram dois principais macrocenários: (1) nos municípios com histórico de atuação e estrutura institucional consolidada – como Belo Horizonte/MG, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e Santo André/SP, por exemplo – os recursos do PAC-UAP contribuíram para a ampliação das ações de urbanização de vilas e favelas desenvolvidas pelo poder público municipal; e (2) nos municípios sem experiência prévia com urbanização de favelas – como Pelotas/RS – ou com estrutura institucional não consolidada – como Campina Grande/PB, Curitiba/PR e Fortaleza/CE –, os recursos do PAC-UAP representaram a possibilidade de desenvolvimento de práticas de urbanização integrada de favelas, embora o Programa não tenha conseguido efetivamente contribuir para a estruturação institucional desses municípios sobre o tema.

Segundo Lima-Silva e Ferreira (2022):

¹⁷⁵ Ver: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

[...] os municípios tendem a aderir ao programa, mas a sua implementação tem efeitos variados dependendo de onde eles “aterrissam”. Por exemplo, ao aderirem ao PAC-UAP, as cidades com trajetórias consolidadas de urbanização de favelas passaram a contar com mais recursos financeiros, conseguiram fortalecer a pauta da urbanização integral das favelas e realizar intervenções planejadas anteriormente e alinhadas com sua institucionalidade local. Já nos municípios desprovidos de experiência ou com uma trajetória não consolidada, o PAC-UAP não provocou mudanças estruturantes e não conseguiu fomentar a institucionalização de intervenções integradas e integrais de urbanização de favelas, nem a capacidade municipal para promovê-las (LIMA-SILVA; FERREIRA, 2022, p. 101).

Em linhas gerais, na escala local, os resultados foram diversos, influenciados pelas especificidades da dinâmica urbana e das características institucionais de cada município. Conforme apontado anteriormente, Belo Horizonte captou o maior aporte de recursos na modalidade *Urbanização de Assentamentos Precários*, durante o PAC 1. Os resultados dos projetos de urbanização de vilas e favelas, contratados pelo município junto ao PAC-UAP, entre 2007 e 2016, serão analisados a seguir, nas Seções 4.2 e 4.3.

4.2 O PAC-UAP em Belo Horizonte: os resultados do Programa na escala local

A avaliação dos projetos contratados junto ao PAC-UAP em Belo Horizonte foi iniciada entre abril de 2020 e março de 2021, no contexto da pesquisa *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*¹⁷⁶, a partir da sistematização dos dados e informações levantados no âmbito da pesquisa *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte*¹⁷⁷ – tendo como referência complementar informações fornecidas pela Urbel em fevereiro de 2021, além daquelas disponíveis no *site* do PAC¹⁷⁸ e nos Planos

¹⁷⁶ Ver: nota nº 02.

¹⁷⁷ Ver: nota nº 01.

¹⁷⁸ O *site* do PAC não está mais disponível. O levantamento de informações mencionado foi realizado em março de 2019 e em maio de 2020. Ver: nota nº 152.

Globais Específicos (PGEs) ¹⁷⁹ dos assentamentos beneficiados com os recursos contratados¹⁸⁰.

Os resultados iniciais da pesquisa *Balanço do PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP)*¹⁸¹ demonstram que, diferentemente do que aconteceu em outros municípios pesquisados¹⁸², os empreendimentos executados com recursos do Programa em Belo Horizonte contribuíram para a consolidação de diretrizes contidas nos PGEs e para a continuidade de projetos de urbanização de vilas e favelas já iniciados pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) – ainda que tenham sido verificados problemas na gestão e na execução dos recursos, notadamente no que se refere à alteração de projetos previamente pactuados com a comunidade e à desarticulação de processos participativos locais.

Em Belo Horizonte, foram celebrados 19 contratos junto ao PAC-UAP – dos quais 18 se enquadram na categoria *Urbanização*, sendo que 16 têm como objeto a realização e obras de urbanização de vilas e favelas e os outros dois têm como objeto a realização de obras de urbanização de empreendimentos habitacionais executados pelo município em décadas anteriores (Vila Taquaril e Conjunto Mariano de Abreu)¹⁸³.

De acordo com os dados levantados em 2018, durante a pesquisa *Balanço do PAC-UAP no município Belo Horizonte*, em junho daquele ano, dos 19 contratos firmados, quatro estavam concluídos e os outros 15 estavam em obras ou em execução. Segundo informações da Urbel atualizadas em fevereiro de 2021, dos 19 contratos firmados, sete foram concluídos, nove estavam em execução, dois estavam paralisados e um foi encerrado sem que a obra fosse concluída.

¹⁷⁹ Sobre a definição e o conteúdo dos PGEs, ver: nota nº 123.

¹⁸⁰ A sistematização dos dados e informações mencionados contou com a colaboração da pesquisadora do LabUrb/EA-UFGM e do Núcleo RMBH/INCT Observatório das Metrôpoles Sophia Guarnieri.

¹⁸¹ Sobre os resultados iniciais da pesquisa, em Belo Horizonte, ver: Aragão e Santos (2018).

¹⁸² Sobre os demais municípios pesquisados, ver: Cardoso e Denaldi (2018).

¹⁸³ O último contrato enquadra-se na categoria *Elaboração de Estudos e Projetos para a Urbanização*.

Nos Quadros 3 e 4, a seguir, serão apresentados os dados sistematizados sobre os recursos contratados junto ao PAC-UAP em Belo Horizonte. O Quadro 3 abrange as informações referentes à caracterização dos assentamentos que receberam intervenções financiadas pelo Programa: identificação do contato¹⁸⁴; identificação do assentamento¹⁸⁵; zoneamento urbano de acordo com o Plano Diretor de 1996 e com o novo Plano, aprovado em 2019; tempo de existência do assentamento¹⁸⁶; população e número de domicílios¹⁸⁷; identificação de outros investimentos realizados no assentamento em questão¹⁸⁸; ano da conclusão do PGE; e ano da conclusão do processo de regularização fundiária, quando for o caso¹⁸⁹.

A análise dos dados e informações sistematizados no Quadro 3 mostra que:

- Todos os assentamentos identificados estavam classificados como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) de acordo com o Plano Diretor e com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPOUS) vigentes à época da contratação dos projetos (Leis nº 7.165 e 7.166/1996), sendo que 20 áreas¹⁹⁰ estavam classificadas como Zeis 1 e duas como Zeis 3¹⁹¹.
- Dentre os assentamentos identificados, pelo menos quatro estão entre as primeiras favelas de maior porte de Belo Horizonte, cujo processo de formação foi iniciado entre os anos 1920 e 1950, de acordo com os dados

¹⁸⁴ Informações disponíveis em: <http://pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamento-precarios/mg>. Acesso em: 29 mai. 2020.

¹⁸⁵ Os assentamentos que receberam investimentos do PAC-UAP estão identificados no Apêndice II.

¹⁸⁶ De acordo com informações disponíveis nos PGEs dos assentamentos identificados.

¹⁸⁷ De acordo com dados disponíveis em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/pge-planejamento>. Acesso em: 05 jun. 2020.

¹⁸⁸ De acordo com as informações fornecidas pela Urbel por meio da LAI, em novembro de 2020, e com os dados disponíveis em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/obraseinfraestrutura/informacoes/orcamento-participativo/obrasmandamento>. Acesso em: 05 jun. 2020. Ver: Apêndice I.

¹⁸⁹ De acordo com informações fornecidas pela Urbel por meio da LAI, em novembro de 2020.

¹⁹⁰ Para este cálculo, os Aglomerados Vila Santa Lúcia, da Serra e do Morro das Pedras, foram considerados como um assentamento cada, embora sejam formados por conjuntos de vilas.

¹⁹¹ Alguns contratos contemplam mais de um assentamento. Em outra situação, alguns assentamentos foram beneficiados por mais de um contrato.

organizados por Guimarães (1992, p. 6): as Vilas Pedreira Prado Lopes, São Jorge (no Aglomerado Morro das Pedras), Alto Vera Cruz e Cabana Pai Tomás.

- Dentre os assentamentos identificados, oito vilas haviam sido objeto de investimentos por meio do Prodecom, de acordo com dados organizados por Guimarães (1992, p. 9): as Vilas Santa Lúcia e Santa Rita de Cássia (no Aglomerado Santa Lúcia), Conceição, Fátima e Marçola (no Aglomerado da Serra), Cemig, Cabana Pai Tomás e Pedreira Prado Lopes.
- Quase todos os assentamentos identificados já haviam recebido investimentos por meio do Orçamento Participativo (OP) e/ou do Programa Vila Viva. Além disso, as Vilas Marçola e Apolônia receberam também investimentos no âmbito do Projeto Alvorada¹⁹², o que demonstra o histórico de atuação contínua do poder público municipal nesses assentamentos.
- Somente as Vilas Jardim Leblon e Vila São José não foram contempladas com recursos do OP.
- Dentre os assentamentos identificados, 11 receberam investimentos do Programa Vila Viva, aos quais os recursos do PAC deram continuidade: Vilas Aeroporto, Califórnia, Cemig, Pedreira Prado Lopes, Alto Vera Cruz, Apolônia, Várzea da Palma e São José; além dos Aglomerados Santa Lúcia, da Serra e Morro das Pedras.
- Os assentamentos identificados já possuíam os seus respectivos PGEs quando da contratação dos recursos do PAC-UAP, exceto as Vilas São José e Jardim Leblon: 11 PGEs foram concluídos entre 1999 e 2002, inclusive o do Aglomerado da Serra; os PGEs dos Aglomerados Santa Lúcia e do Morro das Pedras foram concluídos em 2004; três PGEs foram concluídos em 2008 e um PGE foi concluído em 2011.

¹⁹² Sobre o Programa Alvorada, ver: nota nº 118.

- Nota-se que 13 dos 17 PGEs identificados foram concluídos até 2004 – ou seja, três anos antes do lançamento do PAC-UAP, em 2007 – o que significa que há uma defasagem temporal entre a conclusão dos Planos – e, neste contexto, a consequente elaboração de propostas de intervenção a serem realizadas – e a contratação das obras de urbanização.
- Somente três dos assentamentos identificados tiveram seus processos de regularização fundiária concluídos: Vila Cemig, cuja regularização fundiária havia sido realizada em 1984, no contexto do Profavela; Vila Califórnia, cuja regularização fundiária foi realizada em 2017, já no contexto do PAC-UAP; e o Conjunto Mariano de Abreu, cuja regularização fundiária foi realizada em quatro etapas (1990, 2000, 2002 e 2018), sendo a última delas já no contexto do PAC-UAP.
- Outros três assentamentos foram parcialmente regularizados: o Aglomerado da Serra, que teve algumas vilas regularizadas e outras não; a Vila Alto Vera Cruz, que teve etapas concluídas em 1999, 2000 e 2001; e o Conjunto Taquaril, que teve uma etapa concluída em 2009.

Quadro 3 – Caracterização dos Assentamentos com Intervenção do PAC-UAP em Belo Horizonte¹⁹³

Contrato	Assentamento	População (hab.)	Domicílio (un.)	Zoneamento (1996)	Zoneamento (2019)	Outros Investimento	PGE	RF
Vila Califórnia	Vila Califórnia	3.100	977	Zeis 1	Zeis 1	OP 2005-2006 Prog. Vila Viva	1999	2017
Vila Taquaril	Conjunto Taquaril	15.003	4.913	Zeis 3	Zeis 2	OP 2001-2002	2001	Parc.
Vila Pedreira Prado Lopes e Aglomerado Morro das Pedras	Vila Pedreira Prado Lopes	4.410	1.481	Zeis 1	Zeis 1/Aeis 1	OP Prog. Vila Viva	1999	Não
Morro das Pedras e Pedreira Prado Lopes	Aglomerado do Morro das Pedras ¹⁹⁴	16.729	5.353	Zeis 1	Zeis 1/Aeis 1	OP Prog. Vila Viva	2004	Parc.
Aglomerado Morro das Pedras								
Aglomerado da Serra (06 vilas)	Vilas Marçola, Nsa. Sra. da Conceição, Nsa. Sra. de Fátima, Santana do Cafezal, Fazendinha e Novo São Lucas	34.303	11.013	Zeis 1	Zeis 1/Aeis 2	OP Prog. Vila Viva	2001	Não
Programa Vila Viva Serra II	Aglomerado da Serra							
Vila Alto Vera Cruz	Vila Alto Vera Cruz	21.173	7.197	Zeis 1	Zeis 1	OP 2001-2002, 2007-2008 Prog. Vila Viva	2000	Parc.
Beco João Batista Maia								

(Continua)

¹⁹³ Siglas do quadro: PGE = Plano Global Específico; RF = Regularização Fundiária; OP = Orçamento Participativo; NSA = não se aplica; Parc. = parcialmente. Destacados em verde os contratos concluídos e em azul aquele em que foi realizada e concluída também a etapa de regularização fundiária.

¹⁹⁴ O Aglomerado Morro das Pedras é formado por oito vilas, das quais cinco estão regularizadas: Vilas São Jorge I (1988), II (1988) e III (1992), Vila Santa Sofia (1989) e Vila Antena (1988). As demais vilas não foram regularizadas ainda: Leonina, Chácara Leonina e Pantanal.

(Continua)

Vila São Tomaz e Vila Aeroporto	Vila São Tomaz	5.004	1.722	Zeis 1	Zeis 1	OP 94, 95, 97 e 2009-2010 Prog. Vila Viva	2001	Não
	Vila Aeroporto	352	70	Zeis 1	Zeis 1		2001	Não
Vila Cemig e Alto das Antenas	Vila Cemig	5.668	1.845	Zeis 1	Zeis 1	OP 2009-2010 Prog. Vila Viva	2002	1984
Vilas Apolônia, Palma, Jardim Leblon e Córregos Afluentes	Vila Apolônia	6.016	1.941	Zeis 1	Zeis 1	Proj. Alvorada OP 2009-2010 Prog. Vila Viva	2002	Não
	Vila Várzea da Palma	125	50	Zeis 1	Zeis 1	OP Prog. Vila Viva	2008	Não
	Vila Jardim Leblon	69	198	Zeis 1	Zeis 1	Não	NSA	Não
Aglomerado Santa Lúcia ¹⁹⁵	Aglomerado Santa Lúcia	15.272	4.841	Zeis 1	Zeis 1	OP 95, 96, 97, 98, 03-04, 05-06 Prog. Vila Viva	2004	Não
Vila São José (2ª Fase)	Vila São José	-	-	Zeis 1	Aeis 1	Prog. Vila Viva	NSA	Não
Vila Mariano de Abreu	Conj. Mariano de Abreu	3.541	1.092	Zeis 3	Zeis 2	OP	2002	Vários
	Vila Boa Vista	284	928	Zeis 1	Zeis 1	OP	2002	Não
Comunidade da Vila Sport Club	Vila Sport Club	1.071	375	Zeis 1	Zeis 1	OP	2008	Não
Comunidade da Vila Nova Cachoeirinha	Vila Nova Cachoeirinha I e II	2.418	759	Zeis 1	Zeis 1	OP	2008	Não
Vila Cabana Pai Tomás	Vila Cabana Pai Tomás	17.994	6.369	Zeis 1	Zeis 1	OP	2011	Não
Vila Cabana Pai Tomás								

Elaboração: Ana Carolina Maria Soraggi e Sophia Guarnieri, 2021.

¹⁹⁵ O Aglomerado Santa Lúcia é formado pelas vilas Estrela, Santa Rita de Cássia e Santa Lúcia.

O Quadro 4 abrange as informações referentes aos contratos do PAC-UAP, tais como: a identificação do contato; o investimento e o tempo de investimento previstos¹⁹⁶; a comparação entre o Quadro de Composição de Investimento (QCI) Inicial e o QCI atualizado em 2018¹⁹⁷; o estágio da obra em junho de 2018¹⁹⁸ e em fevereiro de 2021¹⁹⁹; as observações apresentadas pela Urbel, em fevereiro de 2021. A análise dos dados e informações sistematizados no Quadro 4, acrescidos de informações oriundas das entrevistas, mostra que:

- Os valores contratados na modalidade *Urbanização* são bastante discrepantes, variando de R\$1.976.350,00 – referente à urbanização do Beco João Batista Maia, na Vila Alto Vera Cruz – a R\$152.685.207,99 – referente à urbanização das Vilas Apolônia, Várzea da Palma e Jardim Leblon.
- As diferenças entre o QCI Inicial e o QCI Final (2018), identificadas na execução de dez contratos, também são bastante discrepantes, correspondendo a um aumento de aproximadamente: 46% no caso da urbanização das Vilas São Tomás e Aeroporto; 77% no caso da Vila Califórnia; 24% no caso da Vila Cemig e Alto das Antenas; 42% no caso da Vila Sport Club; 4% no caso do Aglomerado Morro das Pedras; 26% no caso do Aglomerado Santa Lúcia; 16% no caso do Programa Vila Viva Serra II; 4% no caso das Vilas Apolônia, Várzea da Palma e Jardim Leblon e córregos afluentes; 23% no caso da Vila Cabana Pai Tomás; e 49% no caso do Beco João Batista Maia na Vila Alto Vera Cruz.
- Não é possível afirmar que não houve variação entre o QCI Inicial e o QCI Final (2018) nos demais contratos, pois os dados não estão disponíveis para

¹⁹⁶ De acordo com informações disponíveis em: <http://pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamento-precarios/mg>. Acesso em: 29 mai. 2020.

¹⁹⁷ De acordo com o banco de dados da pesquisa *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte*.

¹⁹⁸ De acordo com informações disponíveis em: <http://pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamento-precarios/mg>. Acesso em: 29 mai. 2020.

¹⁹⁹ De acordo com informações fornecidas pela Urbel, em fevereiro de 2021.

seis dos 19 contratos. Nos casos da Vila Nova Cachoeirinha I e II e da Vila Mariano de Abreu foram identificadas diferenças a menor, provavelmente em decorrência da interrupção da obra antes da execução do recurso.

- São recorrentes os atrasos na execução dos contratos, em decorrência de problemas como remoções e desapropriações, readequação de projetos, distratos com as empresas executoras e tempo de desembolso.
- Em junho de 2018, apenas quatro contratos estavam concluídos. Em fevereiro de 2021, outros três contratos estavam concluídos. Importante destacar que dentre os sete contratos concluídos até fevereiro de 2021, seis referem-se a assentamentos que receberam, anteriormente, investimentos do OP e do Programa Vila Viva.
- Em fevereiro de 2021, um contrato encontrava-se encerrado e outros dois paralisados.
- A maioria dos contratos tem como fonte de recurso o FGTS, sendo 12 no total. Outros três contratos têm como fonte o OGU e dois contratos o FAT. Apenas um contrato tem como fonte o FNHIS e o contrato referente a estudos e projetos não tem a identificação da fonte.
- Dentre os 18 contratos que tem como objeto a urbanização de assentamentos precários, 11 foram firmados durante o PAC 1, entre 2007 e 2010, sendo: um em 2007; cinco em 2008; três em 2009; e dois em 2010.
- Dentre os sete projetos concluídos até 2021, seis foram contratados na primeira fase do PAC, entre 2007 e 2010.
- O contrato encerrado (Vila Mariano de Abreu) foi firmado em 2013, no PAC 2. O encerramento ocorreu sem a conclusão das obras, após longo período sem desembolso de recursos.
- Os contratos paralisados foram firmados em 2012 (Vila São José/2ª fase) e 2014 (Vila Cabana Pai Tomás), no PAC 2. Em ambos, ocorreram problemas relacionados aos processos de remoção e reassentamento.

Quadro 4 – Caracterização dos Contratos do PAC-UAP em Belo Horizonte²⁰⁰

Contrato		Ano do contrato	Fonte do Recurso	QCI Inicial (R\$)	QCI 2018 (R\$)	Estágio 2018	Estágo 2021	Observações Urbel
1	Vila Califórnia	2007	OGU	13.925.331,41	24.752.384,19	Conc.	-	-
2	Vila Taquaril	2008	FGTS	-	91.986.577,77	Em obras	-	Problemas: necessidade de adequação de projetos; distrato com empresa executora (percentuais de reprogramação altos); longo período sem desembolso. Situação atual: mantido apenas o trabalho de regularização fundiária. As obras serão executadas com recursos do município ou de nova captação.
3	Vila Pedreira Prado Lopes e Aglomerado Morro das Pedras	2008	FAT	128.682.653,37	-	Conc.	-	-
4	Morro das Pedras e Pedreira Prado Lopes	2008	FGTS	33.625.723,12	33.625.723,12	Conc.	-	-
5	Aglomerado da Serra (06 vilas)	2008	FAT	16.075.640,44	-	Conc.	-	-
6	Vila Alto Vera Cruz	2008	FGTS	-	-	Conc.	-	-
7	Vila São Tomás e Vila Aeroporto	2009	FGTS	96.673.700,00	141.154.811,73	Em obras	Em obras	Problemas: judicialização das remoções e das desapropriações; distrato com a empresa responsável pela execução das unidades habitacionais. Previsão para conclusão: 2024.
8	Vila Cemig e Alto das Antenas	2009	FGTS	47.524.976,44	58.960.848,95	Em obras	Em obras	Problema: necessidade de refazer alguns serviços em função das fortes chuvas de janeiro e fevereiro de 2020.

(Continua)

²⁰⁰ Siglas do quadro: Conc. = concluído; Enc. = encerrado; Paral. = paralisado; Em exec. = em execução. Destacados em verde os contratos concluídos e em azul aquele em que foi realizada e concluída também a etapa de regularização fundiária. Em vermelhos os valores dos QCI Finais (2021) que apresentaram divergência em relação ao QCI Inicial.

(Continua)

9	Vilas Apolônia, Palma, Jardim Leblon e Córregos Afluentes	2009	FGTS	152.685.207,99	159.900.865,07	Em obras	Em obras	Problema: atraso na conclusão do processo licitatório, em decorrência de recursos impetrados pelas empresas participantes.
10	Aglomerado Santa Lúcia	2010	FGTS	124.506.760,00	157.223.013,95	Em obras	Em obras	Problema: judicialização das remoções e das desapropriações.
11	Programa Vila Viva Serra II	2010	FGTS	30.762.595,62	36.831.709,90	Em obras	Conc.	-
12	Vila São José (2ª Fase)	2012	FNHIS	-	10.229.660,92	Em obras	Paral.	Problema: judicialização das remoções e das desapropriações.
13	Aglomerado Morro das Pedras	2013	OGU	25.859.005,08	27.135.792,82	Em obras	Em obras	Problema: necessidade de novo processo licitatório para continuidade das obras, em função dos percentuais de reprogramação (superior ao permitido por lei).
14	Vila Mariano de Abreu	2013	OGU	2.120.136,75	757.386,72	Em obras	Enc.	Problemas: necessidade de adequação de projetos; longo período sem desembolsos; encerramento do contrato de financiamento. Situação atual: obras interrompidas. Para retomar, necessário o custeio pelo Município.
15	Comunidade da Vila Sport Club	2014	FGTS	3.272.493,76	4.658.858,64	Em obras	Conc.	-
16	Comunidade da Vila Nova Cachoeirinha	2014	FGTS	4.442.620,40	2.266.104,61	Em obras	Em obras	A conclusão estava prevista para março de 2021.
17	Beco João Batista Maia	2014	FGTS	1.976.350,00	2.962.731,97	Em obras	Em obras	Problema: atrasos decorrentes de remoções e reassentamento.
18	Vila Cabana Pai Tomás	2014	FGTS	4.900.384,77	6.014.817,38	Em obras	Paral.	Problemas: judicialização das remoções e das desapropriações; distrato com a empresa executora. Situação atual: realização de novo processo licitatório.
19	Vila Cabana Pai Tomás	2014	-	3.615.687,74	-	Em exec.	Em exec.	Projeto. Conclusão prevista para abril/2021.

Elaboração: Ana Carolina Maria Soraggi e Sophia Guarnieri, 2021.

A análise dos dados e informações sistematizados nos Quadros 3 e 4 mostra que os recursos do PAC-UAP possibilitaram a realização de obras de urbanização em parte das principais vilas e favelas de Belo Horizonte, permitindo, inclusive, a continuidade das ações do Programa Vila Viva iniciadas previamente pelo município. Contudo, até o início de 2021, somente sete dos 19 contratos haviam sido concluídos – sendo que a etapa de regularização fundiária foi realizada em apenas um dos sete assentamentos que tiveram as obras concluídas. Isso significa que mesmo em Belo Horizonte o número de obras atrasadas e/ou não concluídas é significativo, o que demonstra que os desafios para a execução dos contratos não se resumem à capacidade institucional do município para a implementação de políticas, projetos e programas de urbanização de vilas e favelas, como veremos na Seção 4.3.

4.3 As relações intergovernamentais na execução dos projetos do PAC-UAP em Belo Horizonte

De acordo com a Arquiteta e Urbanista/Urbel (Entrevista 4):

[Em Belo Horizonte] do ponto de vista da gestão do PAC, nós tivemos muitos problemas. Problemas com empresas. Por exemplo, as empresas começavam, o Governo Federal não repassava os recursos para pagar, elas quebravam. [...] E quando a outra empreiteira entrava, surgiam vários problemas. Além disso, nós tínhamos muitas questões com relação à regularização fundiária. Era necessário titular todo mundo na área de intervenção. Sem isso, a conclusão do objeto não acontecia (Entrevista 4).

Em linhas gerais, tendo como referência a análise dos dados e das informações sistematizados nos Quadros 3 e 4, as entrevistas realizadas²⁰¹ e os resultados da pesquisa *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte*²⁰² – publicados por Aragão e Santos (2018) –, os principais problemas identificados na execução dos contratos do PAC-UAP em Belo Horizonte foram:

²⁰¹ Ver: nota nº 05.

²⁰² Ver: nota nº 01.

- As dificuldades inerentes aos processos de regularização fundiária, cuja realização era condição necessária para a conclusão dos contratos;
- O aumento do número de remoções e reassentamentos ou indenizações em relação àquele inicialmente previsto;
- A dificuldade de realizar os reassentamentos dentro dos perímetros dos projetos de urbanização em execução, conforme estabelecido nas diretrizes da PMH-BH e nos PGEs;
- A interrupção e o atraso das obras, em função, principalmente, de atrasos nos repasses dos recursos pela Caixa Econômica Federal, dos distratos contratuais com as empreiteiras e da consequente necessidade de abertura de novos processos licitatórios;
- A alteração dos projetos inicialmente contratados e previamente pactuados com a comunidade local no contexto da elaboração dos PGEs;
- A desarticulação dos processos de gestão participativa na escala local.

Importa salientar que parte desses problemas levou ao aumento do custo das obras de urbanização e dos custos com reassentamentos e indenizações. No entanto, as regras de execução do PAC-UAP não previam o pagamento de reajustes, realinhamentos e alterações do custo por indenização, como informado pela Arquiteta e Urbanista/Urbel (Entrevista 4). Por isso, o valor da contrapartida do município ficou muito superior àquele previsto nos contratos – o que pode ser verificado na diferença entre os dados do QCI Inicial e do QCI Final (2018) descritos no Quadro 4.

Nota-se que há uma correspondência entre as situações elencadas acima e os desafios à implementação do PAC apontados por Caldas (2018, p. 182) e apresentados na Seção 4.1. Todavia, os problemas identificados em Belo Horizonte não decorrem da falta de capacidade institucional do município para a implementação de políticas, projetos e programas de urbanização de vilas e favelas. A ocorrência dos mesmos, como veremos a seguir, está atrelada a uma combinação de fatores, que se referem: às especificidades que caracterizam a dinâmica urbana das vilas e favelas, notadamente

no que tange à rápida transformação e ao adensamento do território; à defasagem temporal entre o desenvolvimento dos PGEs, a elaboração dos projetos e a realização das obras de urbanização; e às dificuldades de operacionalização do PAC-UAP na escala local, inclusive em decorrência das divergências entre as diretrizes e regras do Programa e as diretrizes da PMH-BH.

Caldas (2018, p. 183) afirma que o ciclo de execução de obras de infraestrutura urbana do PAC, no país em geral, foi muito mais longo do que o desejável, com o prazo médio, entre a contratação e a conclusão, de aproximadamente oito anos. Diante da avaliação da autora, é importante considerar que no caso das obras de urbanização de vilas e favelas, os problemas decorrentes do longo período de execução dos contratos podem ser acentuados pela velocidade com que esses territórios se transformam e são adensados – o que pode levar à necessidade de revisão dos projetos urbanísticos definidos previamente, ao aumento do número de remoções inicialmente previstos e, nestes casos, ao aumento dos valores destinados à indenização ou ao reassentamento.

A Arquiteta e Urbanista/Urbel (Entrevista 5) conta que:

O [Vila] São Tomás tinha um PGE, e depois que nós terminamos o Plano, Belo Horizonte passou por alguma revisão no vertedouro da Pampulha. Então, nós fizemos o Plano com uma informação de vazão de córrego, que resultava num número pequeno de remoções. Quando fomos fazer a captação de recursos, a estrutura do vertedouro tinha sido alterada, a capacidade de vazão tinha aumentado muito e, como resultado, a mancha de inundação era muito maior do que aquela prevista pelo PGE. Se você pegar o PGE e o material que nós enviamos para o PAC, a mancha de inundação é outra. Quase que precisamos fazer outro plano. Calculamos a vazão novamente, e tinha muita gente na área de inundação. Portanto, o Plano em si ajudou a captar, mas o projeto precisou ser revisto ou alterado durante a execução (Entrevista 5).

O QCI Final (2018) referente ao contrato da Vila São Tomás e Vila Aeroporto²⁰³ apresenta uma variação para mais, de 46% em relação ao QCI Inicial. Uma das causas para a diferença identificada pode ter sido a situação descrita pela entrevistada.

²⁰³ As Vilas São Tomás e Aeroporto são vizinhas, separadas pelo ribeirão Pampulha, e localizadas nas imediações do Aeroporto da Pampulha.

Conforme as informações fornecidas pela Urbel, o contrato foi firmado em 2009 e tem previsão de conclusão para 2024 – em função do atraso na execução dos recursos.

O exemplo da Vila São Tomás refere-se a uma situação específica, que não se reproduz da mesma forma nos demais assentamentos. O que se pretende ilustrar é que o território das vilas e favelas é sujeito a rápidas transformações – que podem ocorrer, inclusive, em função de ações do próprio poder público municipal. A possibilidade de que o território se transforme, no entanto, não é prevista nos normativos do PAC-UAP e nas suas regras operacionais. Poder-se-ia argumentar que tal premissa não encontra precedentes, mas o Programa se destina justamente a áreas que se constituíram a partir de processos informais de ocupação do território – que, no cerne, escapam ao controle da esfera pública.

As Orientações Operacionais do PAC-UAP²⁰⁴ nº 05/2008, 09/2009, 12/2009, 01/2011 e 01/2012 estabelecem diretrizes para a realização da etapa de regularização fundiária. Em linhas gerais, nos documentos mencionados, não foi prevista a possibilidade de adotar critérios e diretrizes estabelecidos no âmbito das políticas municipais de habitação. Alguns aspectos merecem atenção:

- A Orientação Operacional nº 09/2009 define as atividades inerentes ao projeto de regularização fundiária, mas ao fazê-lo não prevê a possibilidade de que o município tenha uma política estabelecida sobre o tema, como é o caso de Belo Horizonte. Também determina o prazo de seis meses para que todas as famílias beneficiárias sejam contempladas com emissão de títulos de posse ou de propriedade do lote e das unidades habitacionais. O referido prazo, no entanto, desconsidera o tempo que de fato se leva para realizar as etapas jurídicas e cartoriais inerentes aos processos de regularização fundiária, bem como o tempo necessário à aprovação e ao licenciamento do projeto de parcelamento do solo.

²⁰⁴ As Orientações Operacionais do PAC-UAP eram publicadas pelo MCidades.

- A Orientação Operacional nº 12/2009 determina que a entrega dos títulos registrados em cartório em nome dos beneficiários finais é condição para a conclusão do termo de compromisso. Tal determinação desconsidera os desafios inerentes aos processos de regularização fundiária, notadamente no que se refere às etapas jurídicas, cartoriais e de regularização urbanística. Além disso, determina a obrigatoriedade de elaboração do Plano de Regularização Fundiária, que deveria ser submetido à análise do agente operador financeiro, ou seja, a Caixa Econômica Federal (CEF). Tal determinação vai de encontro ao princípio da autonomia municipal e dos processos de gestão participativa – que, no caso de Belo Horizonte, deve integrar todo o trabalho de elaboração dos PGEs por meio da atuação do CMH e dos grupos de acompanhamento locais.
- A Orientação Operacional nº 01/2011, publicada já no contexto do PAC 2, trata da operacionalização de intervenções de urbanização de assentamentos precários conjugadas com empreendimentos de produção habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Sob este aspecto, determina que as áreas indicadas para produção habitacional deveriam atender às diretrizes do PMCMV. Determina também que os valores aportados para produção habitacional deveriam atender aos limites estabelecidos pelo PMCMV. No caso de Belo Horizonte, as diretrizes do PMCMV impossibilitam o atendimento às diretrizes da PMH para a realização de remoções e reassentamentos.

Ao refletir sobre os problemas identificados na implementação do PAC-UAP em Belo Horizonte, o Arquiteto e Urbanista/CEF (Entrevista 1) aponta que:

[...] o Minha Casa Minha Vida tem um papel importante nessa história também. Se, por um lado, ele foi minando o PAC e concentrando os recursos, por outro, deu vazão a essa lógica da iniciativa privada como promotora das transformações da cidade.

[...]

Chegou um ponto no qual se percebeu que os contratos de habitação, já do Minha Casa Minha Vida, tinham um fluxo muito mais rápido. E acho que, de certa forma, o Minha Casa Minha Vida acabou concentrando todos os recursos e houve um certo distanciamento do Governo Federal das estratégias de produção habitacional via poder público e substituição pela lógica privada de produção habitacional das construtoras e incorporadoras. O próprio PAC passa a afirmar que as realocações e a produção de novas habitações devem ser feitas com os recursos do Minha Casa Minha Vida (Entrevista 1).

No contexto do PMCMV²⁰⁵, o financiamento de empreendimentos habitacionais somente era permitido em lotes regularizados e providos de infraestrutura urbana e ambiental²⁰⁶. Observa-se que tal regra praticamente impossibilitou a produção habitacional nas áreas objeto de intervenção do PAC-UAP – que por sua vez caracterizavam-se justamente pela irregularidade fundiária. É importante ponderar que apesar dos avanços no campo normativo e jurídico no período pós-1988, a regularização fundiária ainda hoje se configura como uma das etapas mais desafiadoras dos projetos e programas de intervenção em vilas e favelas. Mesmo em municípios como Belo Horizonte – reconhecido pelo seu arcabouço institucional quanto ao tema –, o desenvolvimento e a conclusão de processos de regularização fundiária esbarram, por exemplo, nas dificuldades de sanar conflitos fundiários, de identificar a origem da propriedade do terreno e de estabelecer procedimentos que viabilizem a sua transferência aos beneficiários. Sendo assim, é comum que as obras de urbanização de vilas e favelas e as obras de produção habitacional para reassentamento ocorram sem que a regularização fundiária da área objeto da intervenção tenha sido concluída.

Além das regras estabelecidas quanto à situação fundiária dos terrenos para a obtenção do financiamento de empreendimentos habitacionais, no âmbito do PMCMV

²⁰⁵ De acordo com as leis e normas referentes ao PMCMV, que foram analisadas pela autora desta Tese em pesquisa anterior (*Desenvolvimento de Tecnologias Sociais para construção, recuperação e manutenção e usos sustentável de moradias, especialmente HIS, e para redução de riscos ambientais* – INCT Observatório das Metrópoles / 2012-2013).

²⁰⁶ Entende-se por infraestrutura urbana e ambiental o conjunto de obras e serviços que abrange a drenagem pluvial, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, além da pavimentação das vias e fornecimento de luz e energia elétrica.

também foram definidos outros critérios, procedimentos e diretrizes que favoreceram a produção habitacional em larga escala nas periferias metropolitanas e das grandes cidades brasileiras, tal como apontam diversos estudos realizados sobre o Programa durante o seu período de execução²⁰⁷. Na contramão da construção de grandes conjuntos habitacionais em regiões periféricas, como vimos no Capítulo 3, as diretrizes da PMH-BH estabelecidas no Plano Diretor e nas resoluções do CMH determinam que o reassentamento de famílias deve ocorrer no perímetro da área objeto da intervenção ou nas suas imediações²⁰⁸. Conclui-se, portanto, que as regras estabelecidas nas Orientações Operacionais do PAC-UAP mencionadas neste trabalho, não contribuíram para a implementação das diretrizes da PMH-BH.

Nas figuras 3 a 6, a seguir, vê-se áreas que foram objeto de intervenções de remoção e de reassentamento, realizadas durante a execução das obras de urbanização contratadas com recursos do PAC-UAP, no Aglomerado Santa Lúcia – cujo contrato foi firmado em 2010, durante o PAC 1 – e na Vila Cabana Pai Tomás – cujo contrato foi firmado em 2014, durante o PAC 2, e encontra-se paralisado²⁰⁹.

²⁰⁷ Ver: nota nº 75.

²⁰⁸ Importante ressaltar que, mesmo quando cumpridas as diretrizes da PMH-BH, os processos de remoção e reassentamento ou indenização não são necessariamente pacíficos, pois geram muitos desgastes às famílias envolvidas. Os processos ocorridos, por exemplo, no contexto do Programa Vila Viva, entre 2004 e 2007, foram passíveis de críticas importantes. Sobre isso, ver: Motta (2013).

²⁰⁹ Em 2014, também foi firmado contrato na modalidade *Elaboração de Estudos e Projetos para a Urbanização* do PAC-UAP para a Vila Cabana Pai Tomás. De acordo com informações da Urbel, até fevereiro de 2021, o contrato encontrava-se em execução, com previsão de conclusão para o primeiro semestre daquele ano. Tendo como referência o PGE e o referido projeto de urbanização, nos últimos anos, a Urbel/PBH empreendeu esforços junto ao BIRD para a contratação do Projeto *Urbanização Integrada Vila Viva Cabana Pai Tomás*, no contexto do Programa de Inclusão e Mobilidade Urbana. A proposta foi aprovada pelo conselho do Banco e o financiamento autorizado pelo governo federal. O processo estava em curso quando da redação deste trabalho.

Figuras 3 e 4 - Intervenção do PAC-UAP no Aglomerado Santa Lúcia

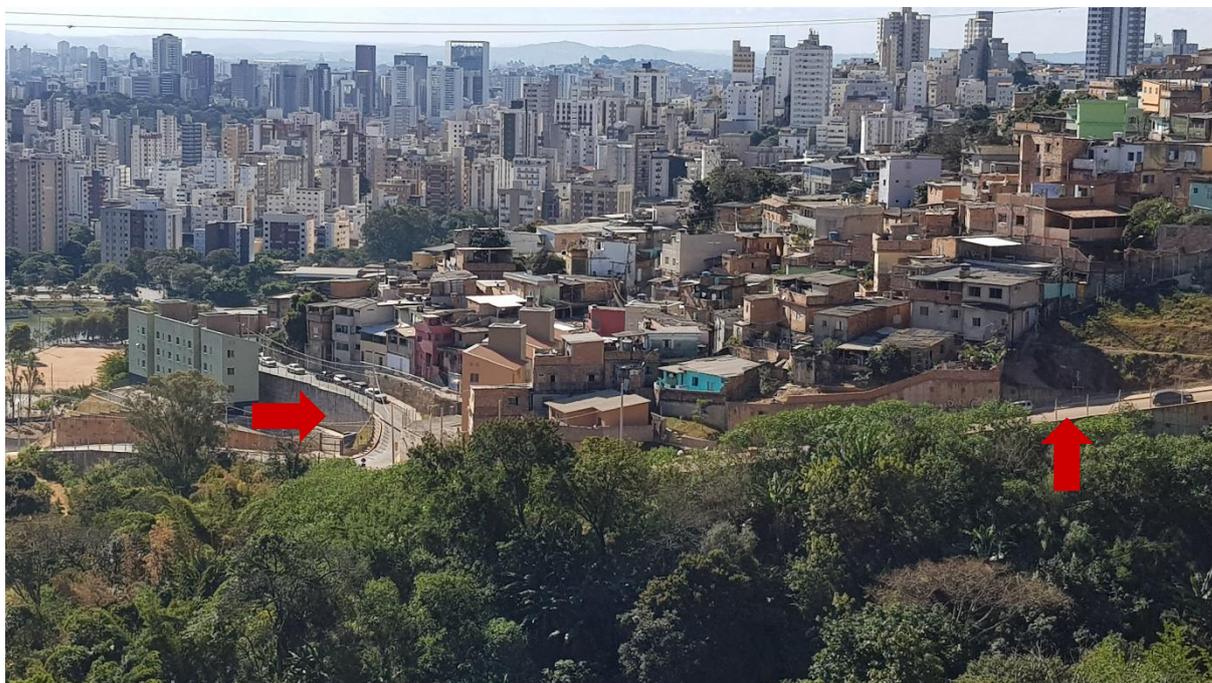


Imagem do Aglomerado Santa Lúcia: indicadas algumas das vias abertas e/ou ampliadas no contexto da obra de urbanização realizada com recursos do PAC-UAP (PAC 1).

Foto cedida por Márcio C. Batitucci, 2019.



Imagem do Aglomerado Santa Lúcia: em primeiro plano, vê-se as unidades habitacionais construídas, conforme diretrizes da PMH-BH, para o reassentamento de famílias removidas no contexto da obra de urbanização realizada com recursos do PAC-UAP.

Foto cedida por Márcio C. Batitucci, 2019.

Figuras 5 e 6 - Intervenção do PAC-UAP na Vila Cabana Pai Tomás



Imagem da Vila Cabana Pai Tomás: trecho de área objeto de remoção para abertura de via.

De acordo com informações da Urbel, como consequência das obras de urbanização da Vila Cabana Pai Tomás, 04 famílias foram reassentadas no Residencial Pinheiros, na Regional Norte de Belo Horizonte; 02 famílias foram reassentadas no Residencial Serra de Minas, na Regional Barreiro; e as demais famílias foram indenizadas.

Foto cedida por Márcio C. Batitucci, 2019.



Imagem da Vila Cabana Pai Tomás: trecho de área objeto de remoção para o alargamento da via. Vê-se os vestígios das unidades habitacionais demolidas para obra viária.

Foto cedida por Márcio C. Batitucci, 2019.

Ao longo de sua atuação, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) publicou diversas resoluções com recomendações à execução de projetos e programas do governo federal no âmbito da política urbana e das políticas setoriais de mobilidade urbana, saneamento e habitação. Alguns desses documentos referem-se ao PAC-UAP.

A Resolução Recomendada nº 31/ 2007 – publicada dois meses após o lançamento do PAC pelo governo federal – recomendava *“a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal para atendimento à Política Nacional de Habitação, visando o atendimento às demandas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”*. Observa-se que a CEF se consolidou, desde os anos 1990, como órgão responsável pela gestão financeira de programas desenvolvidos pelo governo federal, notadamente programas habitacionais e de infraestrutura. A atuação do órgão, no entanto, é apontada por alguns dos entrevistados, na análise dos projetos de urbanização de vilas e favelas contratados junto ao PAC-UAP em Belo Horizonte, como um dos principais dificultadores para a execução dos contratos.

As Arquitetas e Urbanistas/Urbel (Entrevistas 4 e 5) apontaram a demora da CEF para realizar os desembolsos dos recursos programados como um problema sério na gestão dos contratos do PAC-UAP, indicando que tal situação contribuiu para a realização de distratos com as empresas contratadas e/ou para o atraso das obras – e, neste contexto, conseqüentemente, para a necessidade de reavaliar os custos inicialmente previstos. Observa-se que o aumento do custo das obras provocado, por exemplo, pelo aumento do preço de material e mão de obra, acarretou a necessidade de realinhamento – o que não era previsto nas regras do Programa e, portanto, implicava no aumento da contrapartida municipal.

O Arquiteto e Urbanista/CEF, entretanto, pondera que:

Atribuir a demora para liberação de recursos exclusivamente a Caixa não é uma visão plenamente coerente com a realidade. Os contratos de intervenções em assentamentos precários são complexos e o volume de recursos relativamente muito alto. Em muitas oportunidades, a demora decorreu de erros e ações da PBH, inclusive alterações de projeto e ausência de depósitos das suas contrapartidas financeiras. Além disso, a liberação de recursos dependia do Ministério das Cidades (Entrevista 1).

Como vimos na Seção 4.1, foram atribuídas à CEF as responsabilidades operacionais dos contratos do PAC-UAP²¹⁰ no âmbito do governo federal, o que significa que o órgão – e, conseqüentemente sua equipe de técnicos/analistas – passou a responder pela autorização ou pela suspensão da liberação de um volume significativo de recursos.

De acordo com o Arquiteto e Urbanista/CEF (Entrevista 1), a estrutura da CEF para repasse de recursos do governo federal aos estados e municípios remete aos anos 1990, no contexto do Programa Habitar Brasil/BID:

Um dos eixos fundamentais desse programa era a regularização fundiária [...], mas dentro de uma visão liberal da cidade e não de uma visão de valorização de quem mora nas favelas.

[...]

Desde aquela época, eram utilizados recursos onerosos. Onerosos no sentido de que eram empréstimos recebidos, e esses empréstimos geravam pagamentos. A União recebia esses recursos e repassava aos governos estaduais. Existia um acompanhamento muito severo da aplicação desses recursos, muito centralizado e com regras muito rígidas.

[...]

A própria estruturação do programa, do ponto de vista burocrático, vai se reproduzir mais à frente em vários outros programas. Então é como se fosse uma fonte original tanto da possibilidade de aplicação de investimentos e de autuação, como também do ponto de vista burocrático, já que também deu uma série de “nortes” para esse tipo de intervenção. [...] a história do QCI vem de lá, essa lógica de um QCI rígido, com percentuais de obras, do que você deve fazer ou não, uma visão muito centralizada, de cima para baixo, teve origem nessa época (Entrevista 1).

A partir das considerações apresentadas pelo entrevistado, constata-se que desde os anos 1990 teria sido criada uma estrutura administrativa que, em certa medida, se manteve nos programas seguintes, inclusive naqueles formulados durante os Governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) – dentre os quais o PAC-UAP.

No contexto do PAC-UAP, diante do volume de recursos aportados, o entrevistado explica que:

²¹⁰ Conforme itens 2.2.2, 2.1.2.2 e 2.1.2.2 dos *Manuais de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC* referentes aos exercícios 2008, 2009 e 2010/2011, respectivamente.

Por um lado, houve uma consolidação burocrática e, por outro, houve a ampliação do controle externo dessas obras. Então, do ponto de vista da consolidação burocrática, esse aumento de recursos, atividades e objetos teve uma proporcionalidade na ampliação dos profissionais envolvidos nessas análises. A Caixa, por exemplo, saiu de cerca de 500 funcionários para algo em torno de 3.000 de arquitetos e engenheiros.

[...]

Houve, portanto, uma sofisticação do controle interno, dos procedimentos, das análises e das ferramentas. Só para ilustrar, se no passado nós atuávamos muito com o controle do valor total das obras, agora não mais. É feita uma análise item a item, o valor tem que estar de acordo com o Sinapi [Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil], com uma composição específica. Enfim, houve uma sofisticação do controle burocrático. Por outro lado, em relação ao controle externo, a CGU [Controladoria Geral da União] passou a se interessar pelo acompanhamento dessas obras, devido ao volume de recursos e o TCU [Tribunal de Contas da União] passou a exigir maior controle sobre as obras e uma sofisticação dos elementos de acompanhamento. [...].

Toda essa situação gerou uma série de mobilizações em torno do PAC. E isso teve alguns reflexos internos. Um deles foi o fortalecimento da burocracia, para evitar problemas junto à Polícia Federal e ao TCU. Um aspecto que se destaca nesse processo é que, em caso de qualquer problema, o profissional responde isoladamente, e não a empresa (Entrevista 1).

Percebe-se que a complexidade burocrática acabou tornando-se um “porto seguro” para os técnicos da CEF diante da responsabilidade e da insegurança de gerir volumes significativos de recursos. Na mesma medida, acabou acentuando as dificuldades decorrentes da fragilidade institucional de boa parte dos municípios brasileiros. Ainda segundo o entrevistado:

As regras eram iguais para todo tipo de recurso, desde a contratação de um arado ou trator, até um convênio de R\$30 bilhões. Então, essa situação é muito complicada. Isso gerou muitos problemas. Mas, na minha visão, esses problemas foram maiores para municípios pouco estruturados. Há uma série de situações. A gestão desses recursos por si só já era uma complicação. De forma geral, os municípios de menor porte sofreram muito, sobretudo aqueles que não são de menor porte, mas, do ponto de vista administrativo, são um pouco mais enfraquecidos. Esses municípios receberam recursos que não foram capazes de lidar.

[...]

De modo geral, eu entendo que a liberação de recursos relativa às obras de Belo Horizonte tem um fluxo bastante razoável em relação aos demais. Então, assim, se Belo Horizonte é ruim, o restante é péssimo. (Entrevista 1).

Em Belo Horizonte, os atrasos de desembolso dos recursos resultaram no prolongamento do tempo de execução dos contratos e, conseqüentemente, na necessidade de reavaliação dos custos inicialmente previstos – o que contribuiu para os distratos contratuais e acarretou o aumento da contrapartida municipal, como apontado anteriormente. Além disso, nos casos em que as transformações do território foram caracterizadas pelo adensamento das áreas objeto de intervenção, foi necessário rever os projetos urbanísticos e o número de remoções e reassentamentos.

A alteração dos projetos de urbanização previamente definidos está associada, muitas das vezes, à necessidade de adequação das propostas de intervenção à realidade dos assentamentos no momento do início das obras – ou seja, alguns anos após a conclusão dos PGEs –, mas não só isso.

O Arquiteto e Urbanista/CEF (Entrevista 1) explica que, no contexto dos programas federais de urbanização de favelas, há uma lógica – que, segundo o entrevistado, se mantém no PAC-UAP – de incorporar esses territórios ao contexto das cidades, sem o pressuposto do reconhecimento das características dos lugares e da participação dos moradores no processo.

E eu acho que o padrão adotado nessas intervenções, muitas vezes, era de adequação desses espaços à lógica da cidade formal. Era muito comum, por exemplo, a vinculação com a integração desses lugares ao sistema viário principal da cidade. Na minha opinião, não é uma lógica local. É uma lógica de assimilação dessas áreas num contexto mais urbano. E esses programas foram executados com um volume de recursos não muito grande, maior do que os anteriores, mas ainda assim valores intermediários (Entrevista 1).

No caso de Belo Horizonte, observa-se que a atuação da PBH, em divergência com as diretrizes da PMH-BH, seguiu a lógica descrita pelo entrevistado. Sob este aspecto, de acordo com a Arquiteta e Urbanista (Entrevista 3), merecem atenção as alterações realizadas pelas empreiteiras – no curso da execução das obras de urbanização – aos projetos previamente definidos, que resultaram no aumento do número de remoções inicialmente previstas – e, conseqüentemente, do custo com a

indenização ou com o reassentamento de famílias – e acarretaram prejuízos aos processos participativos de discussão com as comunidades.

[...] no caso do PAC, vinha o dinheiro para implantar o PGE inteiro. O PGE que tinha sido feito há mais tempo, já não havia grupo de referência, que acompanhou a elaboração do plano. Aí contratava-se uma empreiteira, que fazia o projeto executivo. **E essa empreiteira fazia esses projetos, imprimia muito do que ela achava que deveria ser feito.** O PGE havia trazido um grande trabalho, com discussões, para passar rua com essa largura mínima para evitar remoção. E a empreiteira, anos depois, fala *“mas essa rua está muito estreita, podíamos alargá-la mais”*. **Aí fazia-se o projeto da vila de uma forma que causava uma quantidade de remoções muito maior que o necessário** (Entrevista 3 – Grifos nossos).

O ConCidades recomendou ao MCidades, por meio da Resolução Recomendada nº 72/2009, que nos contratos de repasses de recursos federais, especialmente para as obras do PAC, fossem adotadas diretrizes que prevenissem despejos. Contudo, na prática, o que se viu no caso de Belo Horizonte, foi o aumento do número de despejos – em consequência, por um lado, da defasagem temporal entre o desenvolvimento dos PGEs e a contratação dos projetos e, na sequência, das obras de urbanização, em face da rápida transformação dos territórios das vilas e favelas; e, por outro, da redefinição, por iniciativa das empreiteiras, dos projetos previamente pactuados com as comunidades. Tais situações contribuíram para a desarticulação dos processos de participação comunitária.

Segundo a Arquiteta e Urbanista/Urbel (Entrevista 5), a desarticulação dos processos participativos²¹¹ são comuns após a conclusão dos PGEs, em função do intervalo de tempo entre o desenvolvimento dos Planos, a elaboração dos projetos de urbanização e a realização das obras.

O protagonismo das empreiteiras com relação às tomadas de decisão sobre as intervenções realizadas com recursos do PAC-UAP contribuiu para o agravamento dessa desarticulação, pois não favoreceu a realização efetiva de uma discussão junto às comunidades para tratar das questões afetas à própria obra e seus impactos sobre

²¹¹ Ver: nota nº 122.

a rotina local, bem como de alterações projetuais em relação às propostas pactuadas nos PGEs e do aumento de remoções e reassentamentos previstos.

Os documentos que tratam das regras para captação e gestão dos recursos contratados junto ao PAC-UAP fazem referência à necessária realização de trabalhos técnico-sociais. No entanto, não foram identificadas diretrizes que contemplem a exigência de processos de gestão participativa na escala local. Também sob este aspecto, as regras operacionais do Programa não convergem aos princípios e diretrizes estabelecidos na PMH-BH – que, como vimos no Capítulo 3, tem a participação social como premissa desde a instituição do SMH, nos anos 1990²¹².

No âmbito do PAC-UAP, o enfraquecimento dos processos de gestão participativa ocorreu tanto na escala local quanto na esfera federal. Na escala local, o exemplo de Belo Horizonte mostra que as diretrizes para a captação e a execução dos recursos e as regras operacionais do Programa não contribuíram para a retomada e/ou continuidade dos processos participativos construídos nas comunidades onde os investimentos foram realizados.

Na escala local e na esfera federal, a estrutura organizacional do PAC no Eixo Infraestrutura Social e Urbana acarretou o deslocamento das instâncias decisórias: dos órgãos de gestão participativa – como preconizado nas diretrizes das políticas urbanas e habitacionais – para o poder executivo. Conforme apontado na Seção 4.1, nos municípios maiores – ou seja, naqueles enquadrados no Grupo 1²¹³ – a definição dos empreendimentos contratados junto ao PAC, no Eixo Infraestrutura Social e Urbana, ocorria mediante diálogo direto entre o governo federal e os governos estaduais ou municipais, sem a exigência de consulta ou deliberação dos conselhos nacionais e/ou locais das políticas setoriais correspondentes.

²¹² Ver: nota nº 122.

²¹³ De acordo com Caldas (2018, p. 191), o Grupo 1 compreendia os municípios integrantes de 11 regiões metropolitanas e da RIDE/DF, bem como os municípios com população acima de 70.000 habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e municípios com população acima de 100.000 habitantes nas regiões Sul e Sudeste, totalizando 477 municípios e 60% da população brasileira.

Na esfera federal, a situação descrita no parágrafo anterior ocorre num momento de inflexão política do MCidades. Conforme apontado na Subseção 2.2 e na Seção 4.1, a partir de 2005, o órgão passou a ser chefiado por uma sucessão de ministros vinculados ao Partido Progressista (PP), o que, dentre outros, dificultou a articulação com os movimentos sociais de luta pela reforma urbana e por moradia²¹⁴ e não favoreceu o fortalecimento dos órgãos de gestão participativa, como o ConCidades e CGFNHIS. Já na escala local, conforme apontado na Seção 3.4, durante o Governo Lacerda (2009-2016), a administração municipal foi marcada pela inflexão política em direção ao empreendedorismo urbano e pela ruptura do diálogo com movimentos sociais e lideranças comunitárias. Observa-se, portanto, que os contextos políticos federal e municipal não contribuíram para o fortalecimento das instâncias de participação social – institucionais e/ou comunitárias – em ambas escalas.

A análise das ações realizadas durante o Governos Patrus (1993-1996) apresentada na Seção 3.1 – mostra que o comprometimento do governo municipal com a pauta do direito à moradia digna e do direito à cidade foi fundamental para a formulação e a consolidação da PMH-BH nos anos 1990, bem como para a realização de intervenções em vilas e favelas naquele período – mesmo que num cenário de quase ausência de atuação e investimentos do governo federal em políticas urbanas e habitacionais. Isso significa que, em Belo Horizonte, os impactos do PAC-UAP sobre os processos participativos locais poderiam ter sido outros se, naquele momento, houvesse maior comprometimento do governo municipal com o tema.

Diante do exposto, entende-se que, em Belo Horizonte, a desarticulação dos processos participativos durante a execução do PAC-UAP é resultado da convergência de três principais fatores institucionais: (1) as diretrizes para a captação e a execução

²¹⁴ O posicionamento político do PP não se mostrava alinhado às demandas e reivindicações dos movimentos de luta pela reforma urbana e por moradia. Além disso, um dos nomes indicados pelo partido, o Ministro Aguinaldo Ribeiro, era neto de um dos acusados pelo assassinato de Margarida Alves – líder sindicalista rural paraibana, que foi assassinada em 12 de agosto de 1983 e tornou-se símbolo da luta pela terra e pelos direitos dos trabalhadores rurais.

dos recursos e as regras operacionais do Programa; (2) a inflexão política do MCidades; e (3) a inflexão política do governo municipal.

Buscando o fortalecimento das instâncias de gestão participativa e com o intuito de articular o PAC-UAP às diretrizes da PNH e do SNHIS, algumas recomendações foram publicadas pelo ConCidades. A Resolução Recomendada nº 89/2010, por exemplo, recomendava, em seu Art. 1º, a adoção dos seguintes critérios para a seleção de propostas no âmbito do PAC 2: (1) existência de instâncias de participação e controle social no município; (2) que a liberação dos recursos ocorresse após a divulgação a estas instâncias dos projetos e dos recursos liberados; e (3) que as propostas estivessem em consonância com as diretrizes e orientações definidas nos planos diretores municipais, projetos de regularização fundiária e demais planos de desenvolvimento urbano, saneamento, habitação e mobilidade urbana. Já em seu Art. 2º recomendava que a formação de lideranças, agentes comunitários e conselheiros em políticas públicas fosse incluída entre as ações apoiadas pelo Programa, visando a qualificação para a discussão das políticas nos diversos espaços de participação.

Observa-se que as recomendações elencadas poderiam, se acatadas, contribuir para o fortalecimento dos órgãos de gestão participativa na escala local e na esfera federal. No entanto, conforme mencionado anteriormente, não foram identificadas, no normativo do PAC-UAP, diretrizes que correspondam a tais recomendações.

Ainda sobre o mesmo tema, foram publicadas pelo ConCidades, a Resolução Recomendada nº 93/2010 e a Resolução Recomendada nº 114/2011. A primeira – publicada no final do Governo Lula (2003-2010) – recomendava ao MCidades e ao CGFNHIS que somente repassassem recursos oriundos de programas habitacionais aos estados e municípios que tivessem aderido ao SNHIS, aprovado o PLHIS e instituído o FMHIS e o CMHIS. A outra, publicada no primeiro ano do Governo Dilma (2011-2016), recomendava que o PPA 2012-2015 contemplasse a transferência da totalidade dos recursos do OGU destinados à HIS, por meio do PAC Habitação, para o FNHIS, de forma a garantir o seu controle social e o seu descontingenciamento. Tendo como referência

o conteúdo dos documentos analisados no contexto desta Tese, entende-se que tais recomendações não foram acatadas.

Os problemas identificados na execução do PAC-UAP em Belo Horizonte – descritos e analisados nesta Seção 4.3 – não podem ser entendidos isoladamente, pois, como vimos, há uma relação de causa e efeito entre eles. Em linhas gerais, constata-se que tais problemas explicitam as dificuldades de operacionalização do Programa na escala local. Além disso, evidenciam as divergências das diretrizes para a captação e a gestão dos recursos definidas pelo governo federal, em relação às diretrizes da PMH-BH.

O reconhecimento da importância do volume dos recursos aportados pelo PAC-UAP e dos problemas identificados na execução desses recursos em Belo Horizonte demonstram que os contratos firmados junto ao Programa possibilitaram, por um lado, a execução de obras estruturantes em parte das principais vilas e favelas situadas no município, garantindo a continuidade e a ampliação do Programa Vila Viva. Por outro lado, contudo, além das dificuldades relacionadas à gestão dos contratos, a forma de operacionalização dos recursos acabou contribuindo para o agravamento dos problemas decorrentes da descontinuidade dos processos de discussão participativa e para a revisão de propostas pactuadas nos PGEs. Sob este aspecto, o protagonismo das empreiteiras nas intervenções promoveu mudanças importantes na metodologia de elaboração dos projetos e execução das obras, atropelando decisões participativas anteriores e dificultando o acompanhamento das intervenções pelas comunidades.

No âmbito do PAC-UAP, o governo federal impôs aos entes subnacionais o atendimento às diretrizes e às regras operacionais do Programa, como condição para a captação e a liberação de recursos. No caso de Belo Horizonte, tal imposição acabou limitando a efetiva possibilidade de autonomia do município para propor e executar a política de urbanização de vilas e favelas de acordo com as demandas e as especificidades locais.

É preciso reconhecer que o PAC-UAP marca um momento histórico na atuação do governo federal para o financiamento de infraestrutura social e urbana, especialmente no que se refere à urbanização de vilas e favelas. A análise dos problemas identificados na execução do Programa contribui para o seu eventual aprimoramento e para a formulação de futuras políticas, projetos e programas coordenados pelo governo federal, que possam efetivamente promover o desenvolvimento e o fortalecimento de ações no nível local.

É notável, portanto, a necessidade de que os programas de provisão de infraestrutura urbana e social sob coordenação do governo federal – e, neste contexto, daqueles que visam à implementação de políticas de urbanização de vilas e favelas – levem em conta a heterogeneidade – territorial e de capacidade institucional – que caracteriza os municípios brasileiros. Sendo assim, nos municípios com trajetória de atuação e estrutura institucional consolidadas – como Belo Horizonte, por exemplo –, deve-se buscar contribuir para a potencialização e a ampliação das políticas locais. Nos demais municípios, deve-se buscar contribuir para a superação das fragilidades institucionais dos entes subnacionais e, assim, para a estruturação das políticas locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Tese se dedicou à análise das relações estabelecidas entre o governo federal e o governo local na execução dos projetos de urbanização de vilas e favelas realizados com recursos do PAC-UAP, no município de Belo Horizonte. Contatou-se que tais relações foram definidas por um conjunto de fatores: (1) o arranjo federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF 1988) e, sob este aspecto, notadamente as determinações que tratam das regras de descentralização, das competências atribuídas a cada ente federado e das diretrizes para as políticas sociais e para a política urbana; (2) a dependência financeira do ente local em relação ao governo federal, no que tange ao volume de recursos necessários para a realização de intervenções urbanas estruturantes em vilas e favelas; (3) a agenda de governo, nas escalas federal e local, em relação à pauta da reforma urbana e do direito à moradia e, conseqüentemente, à interlocução com os movimentos sociais e lideranças comunitárias que se articulam ao tema; (4) as diretrizes da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH) e a estrutura institucional para a execução de políticas de urbanização de vilas e favelas; e (5) as dificuldades operacionais do Programa na escala local e as divergências entre as suas diretrizes para a captação e a gestão de recursos e as diretrizes da PMH-BH.

Em Belo Horizonte, a trajetória da Política Municipal de Habitação, entre o final dos anos 1970 e o período recente foi marcada, no contexto institucional, por três aspectos principais. Primeiro, pela organização de uma estrutura institucional – técnico-normativa e administrativa – iniciada para a implantação do Profavela, em 1983, e consolidada nas décadas seguintes, a partir da formulação da PMH-BH e do SMH nos anos 1990. Segundo, por um projeto político iniciado no Governo Patrus (1993-1996) que, mesmo com alterações nas gestões municipais seguintes (1997-2008), manteve o reconhecimento do direito de posse e de permanência dos moradores das vilas e favelas e priorizou a habitação de interesse social na pauta político-institucional. Por fim, pelo volume de recursos aportados pelo governo federal

a partir de 2003 – e notadamente após o lançamento do PAC, em 2007 –, que favoreceu a continuidade e a ampliação da atuação do poder público municipal nos assentamentos de interesse social, ainda que com alterações importantes na execução da política habitacional local.

Durante o Governo Lacerda (2009-2016) – ou seja, durante a maior parte do período de execução do PAC (2007-2016) –, tem-se um momento de inflexão política na gestão municipal, que se mostrava, naquele momento, muito mais alinhada aos interesses do capital imobiliário e não demonstrava comprometimento com as pautas da reforma urbana e do direito à moradia. Tal circunstância certamente não favoreceu a obtenção de recursos junto ao PAC-UAP para a execução de projetos de urbanização de vilas e favelas. Ainda assim, o Município captou um volume significativo de recurso para tal finalidade. Isso se deve, em parte, à atuação – consolidada nas décadas anteriores – da equipe técnica da Urbel e das entidades da sociedade civil que integram o CMH, notadamente daquelas que representam os setores populares. Além disso, na segunda metade dos anos 2000 e nos primeiros anos da década de 2010, boa parte das vilas e favelas situadas em Belo Horizonte já possuíam os seus respectivos PGEs e, com isso, a definição prévia de um conjunto de intervenções que deveriam ser realizadas.

Os trabalhos de Caldas (2018), Cardoso e Denaldi (2018) e Silva, Cardoso e Denaldi (2022) mostram que, em linhas gerais, os resultados do PAC-UAP, em todo o país, ficaram aquém do esperado, em face do volume de recursos destinados ao Programa pelo governo federal. De fato, foi significativo o número de obras atrasadas e/ou não concluídas. Os autores concordam que o contexto local influencia, de maneira determinante, a execução dos projetos de urbanização de vilas e favelas executados com recursos do PAC – sendo que a frágil capacidade institucional dos municípios brasileiros para a implementação de políticas urbanas e habitacionais é apontada como uma das principais razões para os resultados avaliados.

A partir da análise realizada para o caso de Belo Horizonte, observamos que, por um lado, o contexto local influenciou os resultados do PAC-UAP e, por outro, as diretrizes e as regras operacionais do Programa condicionaram e limitaram a atuação do município. Na prática, inclusive no caso de Belo Horizonte, a autonomia dos municípios para a execução das políticas habitacionais mais de acordo com as especificidades e necessidades locais é condicionada não apenas pela capacidade institucional do ente local, mas também pela dependência de recursos oriundos de programas de transferência coordenados pela União – o que faz com que o município se veja obrigado a acatar as regras para captação e execução dos recursos, que são estabelecidas pelo governo federal.

No caso dos projetos realizados com recursos do PAC-UAP em Belo Horizonte, possuir capacidade institucional e uma trajetória de atuação consolidada para a implementação de políticas, projetos e programas de urbanização de vilas e favelas não implicou necessariamente ter autonomia para fazê-lo de acordo com as diretrizes das políticas locais – uma vez que não havia espaço para discutir e adequar os critérios e as diretrizes estabelecidos na esfera federal à realidade local, bem como para considerar e/ou priorizar as diretrizes da política local, quando existentes. Em linhas gerais, a análise dos resultados e dos impactos do PAC-UAP em Belo Horizonte demonstra que: (1) em um momento de inflexão política da gestão municipal em direção ao empreendedorismo urbano, os recursos do Programa possibilitaram a continuidade de ações que visavam à urbanização de vilas e favelas, tema que, naquela época, não era considerado prioritário na agenda do Executivo local; (2) o volume de recursos captados pelo Município só foi possível em virtude do seu aparato técnico, normativo e participativo já estabelecido e consolidado na instância local; (3) o número de obras atrasadas, não concluídas e/ou paralisadas foi realmente significativo; (4) as diretrizes e as regras operacionais do Programa impossibilitaram, em algumas situações, o atendimento às diretrizes locais de regularização fundiária e de remoção e reassentamento; e contribuíram, em outras situações, para o agravamento da

desarticulação dos processos participativos nas comunidades onde as obras foram realizadas; e (5) o protagonismo das empreiteiras na execução dos projetos e obras contratados levou à alteração de projetos de intervenção previamente pactuados com a comunidade, à execução de um cronograma de obras que não considerou os impactos sobre a rotina da comunidade e, conseqüentemente, também contribuiu para a desarticulação dos processos participativos locais.

Dentre os municípios brasileiros, Belo Horizonte foi aquele que captou o maior aporte de recursos junto ao PAC-UAP, entre 2007 e 2010 (PAC 1). Ao todo, entre 2007 e 2016, foram celebrados 18 contratos na modalidade *Urbanização* – dos quais, 16 referem-se à urbanização de vilas e favelas – e um contrato na modalidade *Elaboração de Estudos e Projetos para a Urbanização*. Até fevereiro de 2021²¹⁵, somente sete dos 19 contratos haviam sido concluídos, o que demonstrou que os desafios para a execução dos projetos e serviços contratados não se resumem à capacidade institucional do município.

Em Belo Horizonte, foram identificados os seguintes problemas na execução das obras de urbanização de vilas e favelas realizadas com recursos do PAC-UAP: (1) dificuldades para a realização e a conclusão dos processos de regularização fundiária das áreas para as quais foram destinados os recursos; (2) aumento do número de remoções e, conseqüentemente, do número de reassentamentos e do volume de indenizações, em relação à previsão inicial – que era fundamentada nos PGEs e nas propostas de intervenção elaboradas a partir dos Planos; (3) dificuldade de realização dos reassentamentos nos termos das diretrizes da PMH-BH e da política urbana municipal, ou seja, dentro dos perímetros, ou nas proximidades, dos projetos de urbanização em execução; (4) interrupções e atrasos de obras causados pela demora nos repasses de recursos pela CEF, pelos distratos contratuais com as empreiteiras e pela conseqüente necessidade de abertura de novos processos licitatórios; (5)

²¹⁵ Data das últimas informações fornecidas pela Urbel no contexto da pesquisa *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas - avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*.

alteração dos projetos previamente pactuados com a comunidade local; (6) desarticulação dos processos participativos na escala local; e (7) aumento do QCI Final (2021), em relação ao QCI Inicial, e, conseqüentemente, do volume de recursos aportados pelo município.

A análise dos dados e informações levantados durante o desenvolvimento desta Tese mostra que há uma estreita relação entre os problemas identificados e que os mesmos decorrem, principalmente, de um conjunto de fatores institucionais. No contexto local, é importante considerar as especificidades que caracterizam as vilas e favelas – notadamente no que se refere à rápida transformação e ao adensamento do território –, bem como a defasagem temporal entre a elaboração dos PGEs, a definição dos projetos de urbanização e a realização das obras. Além disso, no caso de Belo Horizonte, ficou evidente o impacto da inflexão política do governo municipal em direção ao empreendedorismo urbano – notadamente no que se refere à falta de compromisso do Executivo local com a pauta do direito à moradia, bem como à ausência de diálogo com os movimentos sociais e as lideranças comunitárias. Na relação entre os entes local e federal, é importante atentar para as dificuldades de operacionalização do PAC-UAP na escala local, como consequência, em grande medida, das regras operacionais do Programa e das divergências entre as suas diretrizes e as diretrizes da PMH-BH.

O reconhecimento dos papéis exercidos pelos entes locais e pela União, bem como dos impactos dos programas habitacionais federais sobre a execução das políticas no âmbito municipal, aponta para a necessária articulação intergovernamental na implementação de políticas de urbanização de vilas e favelas, de modo a contemplar as especificidades e as políticas locais. Sob este aspecto, é imprescindível que os programas de provisão de infraestrutura urbana e social, sob coordenação do governo federal, considerem, na definição de suas diretrizes e regras operacionais, a heterogeneidade – territorial e de capacidade institucional – que caracteriza os municípios brasileiros.

Desta forma, nos municípios – como Belo Horizonte – que possuem uma estrutura institucional e uma trajetória de atuação consolidadas, os programas federais devem contribuir para a potencialização e a ampliação das políticas e ações implementadas na escala local. Nos demais municípios, os programas devem contribuir para a estruturação institucional dos entes subnacionais e das políticas locais.

As análises desenvolvidas e apresentadas nesta tese, nos levam a constatar que o aporte de recursos do governo federal é fundamental para a implementação de políticas de urbanização de vilas e favelas na escala local. No entanto, no âmbito do PAC-UAP, as regras operacionais do Programa e as suas diretrizes foram definidas de maneira homogênea para a totalidade dos municípios brasileiros. Embora os municípios sejam divididos em grupos – tanto no contexto da PNH, quanto do PAC –, é necessário reconhecer a heterogeneidade dos municípios incluídos em um mesmo grupo – como Belo Horizonte e Fortaleza ou Curitiba, por exemplo. Além disso, as diretrizes para a contratação e a execução dos recursos não abarcavam as particularidades de cada grupo e dos municípios neles incluídos.

Fica a pergunta: como prever o tratamento das especificidades locais no âmbito de um programa elaborado pelo governo federal, num país com 5.570 municípios²¹⁶ e caracterizado pela dimensão do seu território e pela diversidade regional deste? A reflexão sobre essa questão é fundamental para a análise e para o aprimoramento das políticas urbanas e habitacionais, no contexto do governo federal. As análises desenvolvidas nesta Tese apontam para a reflexão sobre a possibilidade de definição de tipologias e grupos de municípios – e, conseqüentemente, de diretrizes e regras operacionais – que considerem, além de aspectos como porte e inserção regional, a existência, ou não, de uma estrutura institucional para a implementação das políticas urbanas e habitacionais e de uma trajetória de execução dessas políticas.

O desenvolvimento desta Tese levou à identificação de alguns temas, cuja abordagem certamente pode contribuir para avançar na discussão proposta –

²¹⁶ Dados disponíveis em: <http://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 16 jul. 2023.

notadamente no que tange à reflexão sobre a construção de alternativas, diante dos problemas identificados e analisados. Tais temas são elencados aqui como possíveis desdobramentos em pesquisas futuras.

Quando da pesquisa bibliográfica que fundamentou as análises apresentadas sobre o federalismo brasileiro e as políticas públicas sociais, observou-se que há um número significativo de trabalhos que avaliam o arranjo federativo e as relações intergovernamentais no âmbito do SUS e do SUAS. Os sistemas federativos para a implementação das políticas públicas brasileiras de saúde e de assistência social são considerados referências importantes, tanto no cenário nacional quanto internacional. Em ambos, os programas, as ações e os serviços de maior complexidade são executados sob gestão federal.

No caso das políticas habitacionais, ocorre o inverso. Seguindo as competências determinadas no texto da CF 1988, os programas, as ações e os serviços de maior complexidade são executados sob gestão do ente local – que é responsável, dentre outros, pelo ordenamento da ocupação e do uso do solo urbano e pela gestão do território. As reflexões sobre tal particularidade são importantes, se considerada a necessária consolidação de um sistema federativo para a gestão e a execução dessas políticas.

Embora o governo federal tenha formulado, em meados dos anos 2000, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e, no seu contexto, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a consolidação dos mesmos não ocorreu nos anos seguintes. Com o lançamento do PAC, em 2007, e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, os esforços do governo federal se concentram, principalmente, na realização de obras robustas de infraestrutura social e urbana e na produção habitacional em larga escala.

Considerando as diretrizes do SNHIS e a necessidade de promover a estruturação institucional de boa parte dos municípios brasileiros para a implementação de políticas urbanas e habitacionais – e, neste contexto, de políticas de

urbanização de vilas e favelas – poder-se-ia avaliar se a formatação de programas que visam à transferência de recursos do governo federal aos entes subnacionais para a realização de projetos e obras de infraestrutura social e urbana no âmbito do Sistema contribuiria para dar melhor resposta às especificidades locais e, até mesmo, para o desenvolvimento e fortalecimento de processos participativos. Sob este aspecto, é importante que o papel do governo federal não se resume a financiar ações no nível local pela transferência de recursos, mas também pelo desenvolvimento de ações que visem a capacitação do ente local para execução desses recursos de acordo com as especificidades de cada lugar.

Ainda no contexto do SNHIS, poder-se-ia avaliar as diretrizes e as regras operacionais para a captação e a execução de recursos correspondentes aos diversos fundos que o compõem. De acordo com a Lei Federal nº 11.124/2005, o Sistema seria financiado com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do FGTS, do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), além do FNHIS e do OGU. Cada um desses fundos possui uma entidade gestora e diretrizes específicas, que podem impactar na execução e gestão dos programas e projetos financiados.

Por fim, a atuação dos movimentos de luta pela reforma urbana e pela garantia do direito à moradia é outro tema que merece ser, continuamente, analisado e discutido. O referido tema não foi objeto de análise neste trabalho. Entretanto, seria um equívoco supor que, na história do país, quaisquer avanços identificados no âmbito das políticas urbanas e habitacionais tenham ocorrido apenas em virtude de um certo comprometimento dos governos eleitos e/ou do corpo técnico institucional com relação ao tema. É preciso reconhecer, portanto, que a atuação contínua e constante desses movimentos foi e é fundamental. Aliás, no que tange à urbanização de vilas e favelas, o necessário diálogo com os movimentos sociais e com as organizações comunitárias poderá contribuir para a construção de políticas públicas mais alinhadas às demandas da população e às especificidades dos territórios.

Em face dos resultados deste trabalho, é importante dizer que deve-se fazer o reconhecimento da importância da PMH-BH e da PNH, bem como do volume de recursos destinados à infraestrutura social e urbana por meio do PAC. Considerado o cenário de disputas e negociações em que são formuladas e implementadas as políticas públicas urbanas e habitacionais – e, neste contexto, as políticas de urbanização de vilas e favelas –, a identificação e a análise dos problemas ocorridos na relação entre os entes federal e local na execução do PAC-UAP, em Belo Horizonte, visa contribuir para a reflexão sobre as diretrizes do Programa e o seu possível – e, necessário – aprimoramento.

Neste sentido, é relevante resgatar a fala da Ex-Diretora de Infraestrutura Social e Urbana/SEPAC (Entrevista 2), que afirma:

Como legado [do PAC], podemos pegar a quantidade de investimentos de grande porte nos aglomerados de Belo Horizonte. Quantas favelas no Brasil receberam água e esgoto, por exemplo. Eu acho que o legado poderia ser maior se nós tivéssemos tido capacidade de execução. Eu lamento que esse legado não ocupe lugar no imaginário das pessoas. Porque os erros ficaram mais evidentes que os acertos. Os aspectos negativos, infelizmente ou “para gosto” da política, acabaram se sobressaindo, gerando uma injustiça com o Programa. O PAC urbano investiu em água, esgoto, urbanização de favelas, moradia, contenção de riscos, obras viárias (Entrevista 2).

Esta Tese se encerra aqui, mas a discussão nela proposta deverá continuar, principalmente se considerarmos a tão necessária construção de políticas que não se resumam a um período de governo, mas que se consolidem como formas de atuação articulada e cooperativa entre os diversos níveis de governo e a sociedade, visando – no caso das políticas públicas urbanas e habitacionais, particularmente das políticas de urbanização de vilas e favelas – a construção de cidades justas e inclusivas.

6 REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n.24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 02 out. 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n.24, 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual 91no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer XII**, n. 04, 2011, p. 91-110.
- ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. **As funções da estrutura jurídico-normativa na política municipal de urbanização de favelas**. In.: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 107-132.
- ANDRADE, Eliana Santos Junqueira. Síntese Histórica da Questão Habitacional no Brasil (1964-2010): Avanços de antigas propostas e retorno de velhas práticas. In: XV ENANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do XV ENANPUR**. 2011. v.1. p.1-20.
- ANDRADE, Rodrigo Ferreira; MAGALHÃES, Beatriz de Almeida. A formação da cidade. In.: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Arquitetura da modernidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG/IAB-MG, 1998.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim; SANTOS, Mariana Rodrigues. Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: Reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana. In.: CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.) **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (coord.) *et al.* **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole, 2012a.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (coord.); VASQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In.: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. p. 91-110.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, 2002, p. 431-458.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações Interfederativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc. Campinas**, v. 23, n. 80, set. / 2002b, p. 25-48.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão Frente BH Popular 1993/1996**. 2005. 302f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. **Caderno de Resoluções - Biênio 2019/21**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Habitação, 2019. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Consolidação do Estatuto Social da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 2.932 de 10 de setembro de 1976**. Reorganiza a Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte – CHISBEL, regulamenta as suas atribuições e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1976. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 4.521 de 05 de setembro de 1983**. Introduce mudanças no objeto social da Ferro de Belo Horizonte S/A - FERROBEL e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1983a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 4.489 de 13 de julho de 1983**. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1983b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 4.528 de 12 de setembro de 1983**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1983c. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 4.774 de 20 de agosto de 1984**. Aprova o Regimento interno da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1983b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 5.542 de 23 de dezembro de 1986**. Atribui à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel) a coordenação das ações necessárias à implantação do Programa Municipal de Regularização de Favelas

(Profavela) e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1986. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 7.613 de 08 de junho de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 6.326, de 19 de janeiro de 1993a. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1993a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 8.543 de 05 de janeiro de 1996**. Institui Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas (PROAS), e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1996a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 9.257 de 13 de junho de 1997**. Delega competência e dispõe sobre a operacionalização das ações destinadas aos programas geridos pelo Fundo de Habitação Popular, ligados aos imóveis de propriedade do município. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1997a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 9.581 de 30 de abril de 1998**. Institui Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas ou Vitimadas por Calamidades e que necessitem de Abrigo (Proas), e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1998a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 9.805 de 21 de dezembro de 1998**. Regulamenta a Lei Nº 7.597, de 6 de novembro de 1998, que "Dispõe sobre assentamento de famílias no município e dá outras providências". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1998b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 9.937 de 01 de junho de 1999**. Dispõe sobre permissão de uso de caráter social, a título oneroso, de imóveis residenciais produzidos em áreas públicas municipais, com recursos destinados aos programas e projetos habitacionais de interesse social, no âmbito da Política Municipal de Habitação. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1999. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 11.246 de 23 de janeiro de 2003**. Altera o Decreto nº 9.805, de 21 de dezembro de 1998, que regulamenta a Lei nº 7.597, de 6 de novembro de 1998, que "dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2003a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 11.283 de 13 de março de 2003**. Regulamenta a Lei nº 7.597, de 6 de novembro de 1998, que "Dispõe sobre Assentamento de Famílias no município e dá outras providências". Belo Horizonte:

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2003b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 11.357 de 02 de julho de 2003**. Dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2003c. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 12.377 de 18 de maio de 2006**. Altera o Decreto nº 11.283, de 13 de março de 2003. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 14.344 de 25 de março de 2011**. Altera o Decreto nº 11.283/03. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2011a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 14.641 de 10 de novembro de 2011**. Institui o Programa Municipal de Pré e Pós Morar para atendimento à população beneficiária da Política Municipal de Habitação. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2011b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 14.850 de 05 de março de 2012**. Altera o Decreto nº 11.375/03, que dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 14.851 de 05 de março de 2012**. Altera o Decreto nº 11.283/03, de 13 de março de 2003, que regulamenta a Lei nº 7.597/98. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2012b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 15.560 de 08 de maio de 2014**. Altera o Decreto nº 9.937/99. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 16.681 de 16 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 16.885 de 10 de abril de 2018**. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Política Urbana. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2018a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 16.888 de 12 de abril de 2018**. Declara de interesse social os assentamentos que menciona e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2018b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 17.150 de 31 de julho de 2019**. Regulamenta o Programa de Locação Social. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 17.219 de 21 de novembro de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.887, de 16 de dezembro de 2015, e altera o Decreto nº 15.508, de 20 de março de 2014. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2019b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 17.267 de 28 de janeiro de 2020**. Altera o Decreto nº 14.641, de 10 de novembro de 2011, que institui o Programa Municipal de Pré e Pós Morar para atendimento à população beneficiária da Política Municipal de Habitação. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2020a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 17.309 de 19 de março de 2020**. Altera o Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2020b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 17.563 de 05 de março de 2021**. Regulamenta a Lei nº 11.166, de 25 de abril de 2019, que altera a Lei nº 7.597/98, que dispõe sobre assentamento de famílias no município e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2021a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 1.996 de 22 de setembro de 1971**. Cria a Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL) e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1971. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 3.532 de 06 de janeiro de 1983**. Autoriza o executivo municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1983d. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 3.995 de 16 de janeiro de 1985**. Introduce dispositivos na Lei 3.532, de 06 de janeiro de 1983 – Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela) – e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1985a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 4.034 de 25 de março de 1985**. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo do município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1985b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 5.562 de 31 de maio de 1989**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1989. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 6.326 de 18 de janeiro de 1993**. Dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1993b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 6.352 de 16 de julho de 1993**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1993c. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 6.508 de 12 de janeiro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 7.165 de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1996b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 7.166 de 27 de agosto de 1996**. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1996c. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 7.379 de 10 de novembro de 1997**. Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1997b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 7.597 de 06 de novembro de 1998**. Dispõe sobre assentamento de famílias no município e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1998c. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 8.146 de 29 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder executivo e dá outras

providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2000a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 8.137 de 21 de dezembro de 2000**. Altera as leis nº 7.165 e 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2000b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 8.567 de 14 de maio de 2003**. Altera dispositivos da Lei nº 8.146/00, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo, e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2003d. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.011 de 01 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.040 de 14 de janeiro de 2005**. Autoriza o Município a prestar fiança de arrendamento de unidade habitacional e altera a Lei nº 6.326/93, que regulamenta o Fundo Municipal de Habitação Popular. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.327 de 44 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre normas para adaptação e implantação de atividades específicas situadas no Hipercentro de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.718 de 03 de julho de 2009**. Altera a Lei nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005, e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.959 de 20 de julho de 2010**. Altera as leis nº 7.165/96 - que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte - e nº 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.101 de 04 de janeiro de 2011**. Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo

Horizonte, 2011c. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.887 de 16 de dezembro de 2015**. Cria, no âmbito da Administração Pública Municipal, o Programa de Realocação de Atividade Comercial e o Programa Auxílio Comércio, altera a Lei nº 6.326/93 e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.065 de 01 agosto de 2017**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.148 de 08 janeiro de 2019**. Altera as leis nº 6.326/93, que dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular, e nº 7.597/98, que dispõe sobre assentamento de famílias no município. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2019c. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.166 de 25 abril de 2019**. Altera a Lei nº 7.597/98, que "Dispõe sobre assentamento de famílias no município e dá outras providências". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2019d. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.181 de 08 de agosto de 2019**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2019e. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.216 de 04 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nos Capítulos II, III e IV do Título II da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2020c. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.216 de 04 de fevereiro de 2021**. Altera a Lei nº 9.814/10, que autoriza o Executivo a doar áreas de propriedade do Município e a realizar aporte financeiro ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, representado pela Caixa Econômica Federal, institui isenção de tributos para operações vinculadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, nas condições especificadas, e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2021b. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Fundação Israel Pinheiro, 2011d. Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/plano-local-de-interesse-social>. Acesso em: 10 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte**: diagnóstico do setor habitacional. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Fundação Israel Pinheiro, 2015b. Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/plano-local-de-interesse-social>. Acesso em: 10 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Regimento Interno Organizacional**: Estrutura e Competências. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 15 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Resolução nº II do CMH de 01 de dezembro de 1994**. Aprova a política habitacional para o município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Resolução nº LII do CMH de 13 de dezembro de 2018**. Aprova a revisão da Resolução II do CMH. Belo Horizonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2018d. Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BITTENCOURT, Eduardo Moutinho Ramalho. **Intervenções Estruturantes na Urbanização de Assentamentos Precários: O Caso da Vila Nossa Senhora de Fátima**. 2014. 249f. Dissertação (Mestrado). Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

BOIS, Maria Clara Maciel Silva. **Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o Poder sobre a Deliberação das Diretrizes, Planos e Programas da Política Municipal de Habitação**. 2013. 206f. Dissertação (Mestrado). Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, n. 1, p. 70–104, 2008.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**. vol. 1. São Paulo: Editora UNESP: Editora SESC São Paulo, 2014.

BRASIL. **Atas do CGPAC 2007-2016**. Brasília, DF: Programa de Aceleração do Crescimento, 2007-2016. Disponível em <http://www.pac.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Balanços do PAC 2007-2018**. Brasília, DF: Programa de Aceleração do Crescimento, 2007-2016. Disponível em <http://www.pac.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.796 de 06 de junho de 2006**. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse

Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL, **Decreto nº 6.181 de 03 de agosto de 2007**. Institui o Comitê de Articulação Federativa (CAF). Brasília, DF: Presidência da República, 2007b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.470 de 04 de maio de 2011**. Altera os Anexos I e II do Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.818 de 21 de julho de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas, substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior (DAS) por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal (FCPE), altera o Decreto nº 8.365, de 24 de novembro de 2014, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.784 de 07 de maio de 2019**. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000**. Altera o Art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.682 de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.578 de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios 2007 e 2008. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.414 de 10 de janeiro de 2017**. Estima a despesa fixa da União para o exercício financeiro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.529 de 04 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF). Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e altera diversas leis. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS. **Resolução nº 07 do CGFNHIS de 20 de junho de 2007**. Dispõe sobre a prorrogação de prazo para cumprimento de obrigação constante do Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, de que trata a Resolução

nº 2, de 24 de agosto de 2006, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/69-snh-secretaria-nacional/conselho-gestor-fnhis/3007-resolucoesfnhis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS. **Resolução nº 12 do CGFNHIS de 15 de outubro de 2007**. Aprova procedimento referente ao processo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de que trata a Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/69-snh-secretaria-nacional/conselho-gestor-fnhis/3007-resolucoesfnhis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS. **Resolução nº 15 do CGFNHIS de 19 de março de 2008**. Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/69-snh-secretaria-nacional/conselho-gestor-fnhis/3007-resolucoesfnhis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS. **Resolução nº 24 do CGFNHIS de 18 de fevereiro de 2009**. Aprova alterações nas diretrizes de execução e critérios de seleção de propostas e alocação de recursos, no âmbito dos programas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/69-snh-secretaria-nacional/conselho-gestor-fnhis/3007-resolucoesfnhis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS. **Resolução nº 27 do CGFNHIS de 03 de julho de 2009**. Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/69-snh-secretaria-nacional/conselho-gestor-fnhis/3007-resolucoesfnhis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS. **Resolução nº 30 do CGFNHIS de 16 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/69-snh-secretaria-nacional/conselho-gestor-fnhis/3007-resolucoesfnhis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS. **Resolução nº 36 do CGFNHIS de 08 de dezembro de 2010**. Dá nova redação ao art. 2º da Resolução nº 30, de 16 de dezembro de 2009, no que se refere ao prazo para apresentação dos Planos Habitacionais de Interesse Social. Disponível

em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/69-snh-secretaria-nacional/conselho-gestor-fnhis/3007-resolucoesfnhis>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional das Cidades - ConCidades. **Resolução Recomendada nº 31 de 01 de março de 2007**. Recomendar a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal para atendimento à Política Nacional de Habitação, visando o atendimento à demanda do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1638-resolucoes-recomendadas>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional das Cidades - ConCidades. **Resolução Recomendada nº 72 de 26 de março de 2009**. Recomenda que o Ministério das Cidades, nos contratos de repasses de recursos federais a Estados e Municípios, especialmente para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), adote diretrizes que previnam despejos. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1638-resolucoes-recomendadas>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional das Cidades - ConCidades. **Resolução Recomendada nº 89 de 26 de maio de 2010**. Recomenda ao Ministério das Cidades critérios para seleção de propostas dos municípios no âmbito do PAC 2. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1638-resolucoes-recomendadas>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional das Cidades - ConCidades. **Resolução Recomendada nº 93 de 20 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as regras para acesso de Estados, Municípios e do Distrito Federal a recursos destinados à habitação de interesse social e dá outras providências. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1638-resolucoes-recomendada>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional das Cidades - ConCidades. **Resolução Recomendada nº 114 de 10 de junho de 2011**. Recomenda que o PPA 2012-2015 contemple a transferência da totalidade dos recursos do Orçamento Geral da União do PAC Habitação destinados à Habitação de Interesse Social, para o FNHIS, de forma a garantir o seu controle social e o seu descontingenciamento. Disponível em: <http://antigo.mdr.gov.br/component/content/article/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1638-resolucoes-recomendadas>. Acesso em: 30 out. 2021.

CALDAS, Maria Fernandes. **A utopia da reforma urbana: Ação governamental e política pública no Brasil**. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edit. 34/Edusp, 2000.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In.: CARDOSO,

Adauto Lúcio (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-66.

CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim (org.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.) **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento. **Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA)**, Texto para Discussão nº 2174, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 30 out. 2021.

CUNHA, Alison Veloso da. **A favela Cabana Pai Tomás: ocupação consentida – memória e história**. 2003. 156f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2003.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evoluções e impasses**. 2003. 242f. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DRUMOND, Alexandre Matos. **Análise do Programa Lares Habitação popular do Estado de Minas Gerais a partir da perspectiva do *Policy Cycle***. 2014. 181f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2014.

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação de políticas públicas: O caso de Minas Gerais nas áreas de Habitação de Interesse Social e Segurança Pública**. 2018. 231f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. As arenas da Política Nacional de Habitação: Notas sobre limites, diálogos e (des) articulações. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. **Anais do XVII ENANPUR**. 2017. v.1. p.1-19.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 46-85

FERNANDES, Durval; RIBEIRO. Vera. A questão habitacional no Brasil: Da criação do BNH ao Minha Casa Minha Vida. In: XV ENANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do XV ENANPUR**. 2011. v.1. p.1-20.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Coletânea da legislação urbanística**: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FILOCOMO, Giusepe; ROYER, Luciana de Oliveira. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 22, set/dez 2020, p. 811-839.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais**: uma leitura introdutória. Brasília: Enap, 2019.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O Comitê de Articulação Federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.33, n. 97, 2018, p. 1-24.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando *feds* e *locals* não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos Ebape.Br**, v.14, n. 3, jul/set 2017, p. 694-719.

GUIMARÃES. Berenice. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. In.: XVI Encontro Anual da ANPOCS, out. 1992, Caxambu-MG. **Anais do XVI Encontro Anual da ANPOCS**, 1992, v. 01, p. 1-17.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 02 out. 2021.

JACCOUD, Luciana de Barros. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In.: JACCOUD, Luciana de Barros (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10211>. Acesso em: 30 out. 2021.

KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. O paradoxo da participação. In.: KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula (eds.). **Moradia e outras margens**. MOM Edições, 2012. v. 01. p. 437-458. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/01_biblioteca/arquivos/Kapp_Baltazar_2021_moradia_outras_margens_v1_web.pdf. Acesso em: 06 jul. 2023.

KRAUSE, Cleandro Henrique *et al.* O planejamento da habitação no Brasil: desafios e perspectivas. **Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA)**, Comunicados do IPEA nº 118, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 30 out. 2021.

LIMA-SILVA, Fernanda. **Prioridade política e capacidade burocrática**: a implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários. 2019. 317f. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

LIMA-SILVA, Fernanda; FERREIRA, Glenda Dantas. **Condicionantes Institucionais e Normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de**

urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente. Texto de Nivelamento de Pesquisa. 2019.

LIMA-SILVA, Fernanda; FERREIRA, Glenda Dantas. **Governos municipais e urbanização de favelas:** variações nas trajetórias locais e na implementação do PAC-UAP. In.: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 69-106.

LOPES, Érika. **O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas:** um estudo de caso da prática do *desfavelamento de novo tipo* no espaço urbano de Belo Horizonte. 2010. 171f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MAIA, Marina Nobel Pinheiro. **“É ou não é meu povo!?”** Trajetórias de vida de militantes do MLB e as configurações de suas atuações políticas em Minas Gerais. 2020. 200f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008. 204p.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011. 219p.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015. 112p.

MARICATO, Ermínia *et al.* **Cidades rebeldes:** Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 19.965 de 19 de setembro de 1979.** Institui o Programa de Desenvolvimento de Comunidades e dá outras providências. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 1979. Disponível em: <http://almg.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 33.476 de 03 de abril de 1992.** Institui o Programa de Habitação Popular de Minas Gerais – PROHAAB/MG, e dá outras providências. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 1992. Disponível em: <http://almg.gov.br>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.315 de 06 de agosto de 2009.** Estabelece diretrizes para a formulação da política estadual habitacional de interesse social - PEHIS. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <http://almg.gov.br>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Seplan/Plambel). **Pró-Favela:** Programa de Regularização de Favelas. Belo Horizonte. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1982. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br>

/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=42375. Acesso em: 08 jun. 2021.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Plambel). **Programa de Benefícios Urbanos a População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1980.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades /Cadernos MCidades 04, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Manual de Instruções: Projetos Prioritários de Investimentos – PPI / Intervenções em favelas (2007-2010)**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Exercício 2008)**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Exercícios 2010/2011)**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 01 de setembro de 2007**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 02 de 24 de setembro de 2007**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 03 de fevereiro de 2007**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 04 de fevereiro de 2007**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 05 de março de 2007**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 06 de abril de 2007.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 07 de 24 de março de 2008.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 08 de 11 de novembro de 2008.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 09 de 09 de fevereiro de 2009.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 10 de 02 de março de 2009.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 11 de 14 de agosto de 2009.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 12 de 30 de outubro de 2009.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 01 de 22 de fevereiro de 2011.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 02 de 14 de março de 2011.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Orientação Operacional nº 01 de 06 de setembro de 2012.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Manual de Instruções: Programa Moradia Digna.** Ações: Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários; Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários. (PPA 2012-2015). Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MOTTA, Luana Dias. **Sufrimento, responsabilização e desejo:** uma análise dos processos decorrentes das mudanças de moradia no âmbito do Programa Vila Viva –

Belo Horizonte. 2013. 149f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

PAOLINELLI, Marina Sanders. Em meio à crise na política habitacional, as lutas por transformação: O Coletivo Habite a Política e os desafios recente na luta pelo direito à moradia em Belo Horizonte. In: XVIII ENANPUR, 2019, Natal. **Anais do XVIII ENANPUR**. 2019, v.1, p. 1-24.

PRATES, Antonio Augusto Pereira; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de Andrade. Notas sobre o modelo de planejamento Participativo: o caso de Minas Gerais. **Revista da Administração Pública**, v. 19, n. 2, 1985.

RESGALA, Gustavo. **Formas de produção do espaço periférico metropolitano: Um estudo sobre São Benedito na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2011. 170p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR / UFRJ / FASE, 1997. 352p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. **Texto para Discussão do Observatório das Metrôpoles**, n. 12, 2020. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SILVA, Renata Gomes da. **Relação entre os entes federados nas políticas públicas de habitação: uma análise do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. 2014. 154f. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. 359p. Tese (Doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos.

SORAGGI, Ana Carolina Maria. **A ampliação do mercado da moradia e a expansão do espaço metropolitano periférico: um estudo sobre a produção de moradia para o "segmento econômico" em Juatuba/MG**. 2012. 156f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SORAGGI, Ana Carolina Maria; ARAGAO, Thêmis Amorim; CORRÊA, Filipe. Da luta urbana à política habitacional: o constante recomeço. In: XVIII ENANPUR, 2019, Natal. **Anais do XVIII ENANPUR**. 2019. v.1. p.1-24.

SORAGGI, Ana Carolina Maria; ARAGAO, Themis Amorim. O direito à cidade e as ocupações urbanas: Um olhar sobre a Vila Eliana Silva / Belo Horizonte In:

Participação, Conflitos e Intervenções Urbanas: Contribuições à Habitat III.1 ed. Porto Alegre: UFGRS Editora, 2016, v.01, p. 232-254.

SORAGGI, Ana Carolina Maria; MENDONÇA, Jupira Gomes de; GUARNIERI, Sophia. **Relatório Final de Pesquisa.** Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Belo Horizonte. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wpcontent/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Belo-Horizonte_UFMG.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

SORAGGI, Ana Carolina Maria; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **A trajetória pioneira da política de urbanização de favelas em Belo Horizonte.** In.: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 165-200.

SOUZA, Ana Carolina. 2012. **Relações Intergovernamentais: o uso de dois pesos e duas medidas na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS.** 139f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais/Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2016.

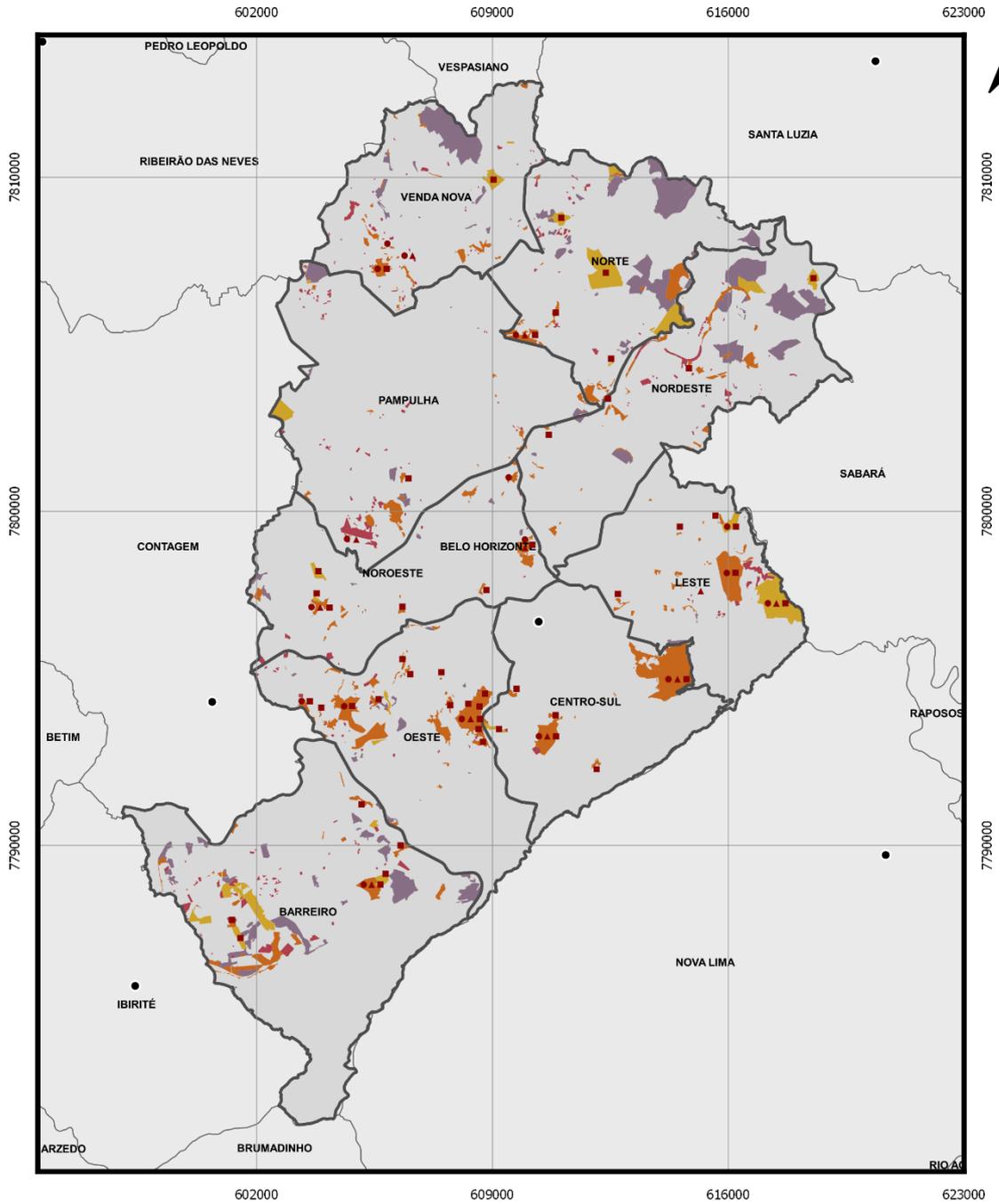
SOUZA, Celina. Federalismo, desenho institucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, nº 18, v. 02, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In.: XXIV Encontro Anual da ANPOCS, out. 1999, Petrópolis-RJ. **Anais do XXIV Encontro Anual da ANPOCS**, 1999, v. 01, p. 1-27.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, nov. 2012.

APÊNDICE A - ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE



LEGENDA

ZEIS e AEIS no Município de Belo Horizonte

- ZEIS-1 - Lei nº 11.181/2019
- ZEIS-2 - Lei nº 11.181/2019
- AEIS-1 - Lei nº 11.181/2019
- AEIS-2 - Lei nº 11.181/2019

- Regionais de Belo Horizonte
- Municípios da RMBH
- Sedes municipais

0 2 4 6 8 km



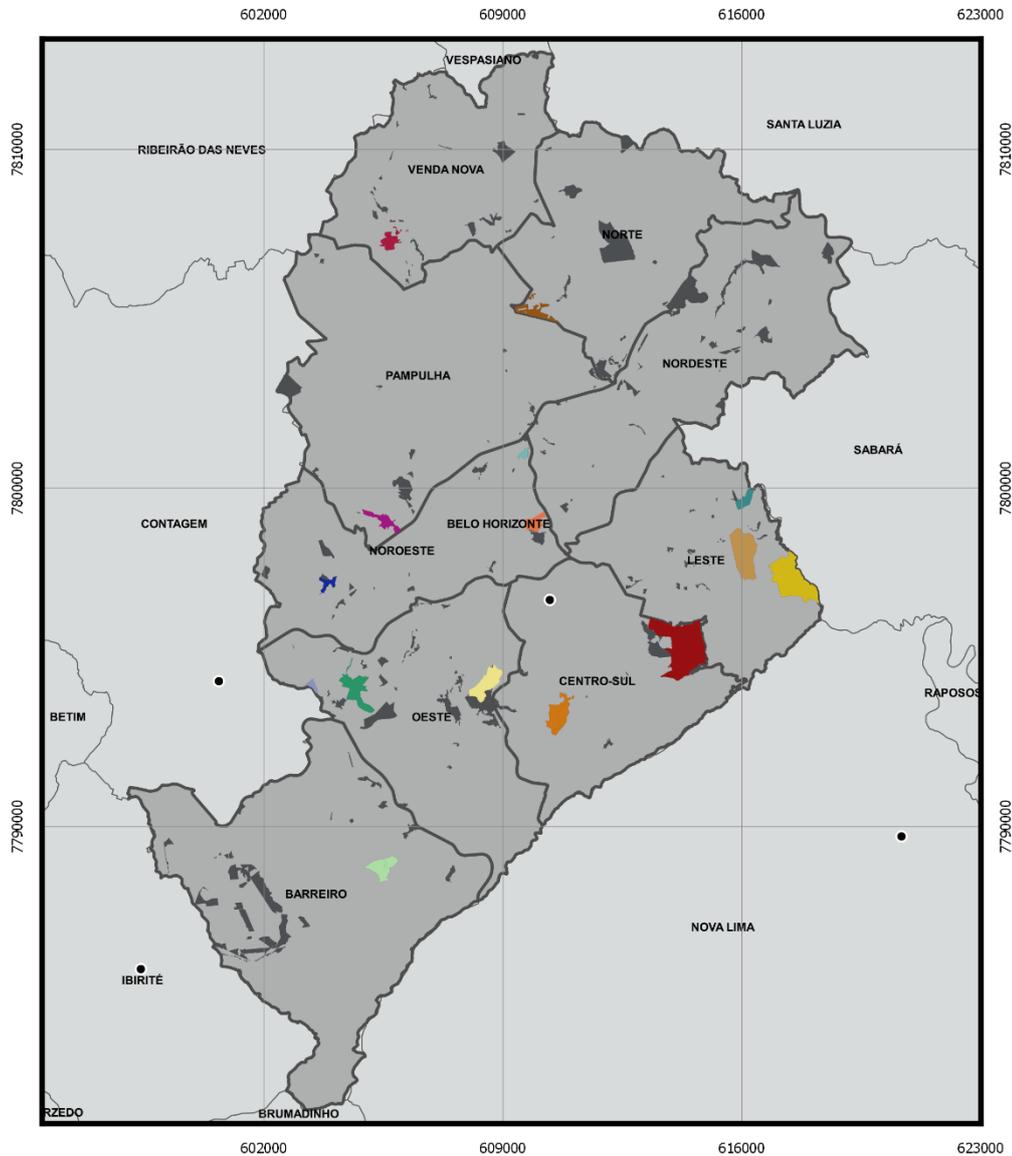
Investimentos em Vilas e Favelas

- Recursos do PAC-UAP
- Recursos do Programa Vila Viva
- Recursos do Orçamento Participativo (OP)

Elaboração: Sophia Guarnieri, 2021.

Fonte: Lei nº 11.181/2019 e dados fornecidos pela Urbel em nov./2021.

APÊNDICE B - VILAS E FAVELAS COM INVESTIMENTOS DO PAC-UAP EM BELO HORIZONTE



LEGENDA

**Assentamentos com
Intervenções do PAC-UAP:**

- Aglomerado da Serra
- Aglomerado Morro das Pedras
- Aglomerado Santa Lúcia
- Conjunto Taquaril
- Vila Alto Vera Cruz
- Vila Apolônia
- Vila Cabana Pai Tomás
- Vila Califórnia
- Vila Cemig/Alto das Antenas
- Vila Jardim Leblon
- Vila Mariano de Abreu
- Vila Nova Cachoeirinha
- Vila Pedreira Prado Lopes
- Vila São José

- Vila São Tomás/Aeroporto
- Vila Sport Club
- Vila Várzea da Palma
- Vilas e Favelas em BH
- Sedes municipais
- Regionais de Belo Horizonte
- Municípios da RMBH

Elaboração: Sophia Guarnieri, 2021.

Fonte: Pesquisa *Balanço do PAC-UAP no município de Belo Horizonte*.

APÊNDICE C - SÍNTESE DAS PRINCIPAIS NORMAS E ORIENTAÇÕES PARA O PAC-UAP (2007-2016)

Tipo	Documento	Data	Comentários
Decreto	6.025	22/01/2007	<ul style="list-style-type: none"> • Institui o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o seu comitê gestor e das outras providências; • Coordenação do PAC pela Casa Civil da Presidência da República. • Define composição do CGPAC; • Institui o GEPAC, vinculado ao CGPAC; • Alterado pelo Decreto nº. 7.470/2011; • Parágrafo único do Art. 1º e demais artigos revogados pelo Decreto nº. 9.784/2019.
Decreto	7.470	04/05/2011	<ul style="list-style-type: none"> • Altera o Decreto nº. 6.025/2007, dentre outros; • Coordenação do PAC pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); • Dispõe sobre a Secretaria do PAC (SEPA).
Decreto	9.784	07/05/2019	<ul style="list-style-type: none"> • Revoga tacitamente ou em parte 39 decretos que dispõem sobre órgãos colegiados de gestão de políticas públicas; • Revoga do parágrafo 1º ao Art. 6º do Decreto nº. 6.025/2007, que instituiu o PAC.
Lei	11.578	26/11/2007	<ul style="list-style-type: none"> • Conversão da Medida Provisória nº. 387/2007; • Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) nos exercícios de 2007 e 2008; • Define que o CGPAC discriminará as ações do PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória; • Estabelece critérios gerais para a transferência pela União aos demais entes federados; • Altera o Art. 12 da Lei nº 11.124/2005, que instituiu o SNHIS, e determina que <i>“os recursos do FNHIS também poderão, na forma do regulamento, ser aplicados por meio de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo”</i>; • Alterada pela MP 786/2017 e pelas Leis 13.414/2017 e 13.529/2017. <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No Art. 3º são estabelecidos os requisitos que devem ser cumpridos por Estados, DF e Municípios; • Os requisitos estabelecidos não se configuram como obstáculo às diretrizes da PMH-BH ou à capacidade institucional do município para obtenção dos recursos.
Lei	13.414	10/01/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2017; • Dentre outros, altera o Art. 2º da Lei 11.578/2007 e confere ao Ministro de Estado responsável pela ação orçamentária a atribuição de propor e discriminar as ações do PAC a serem executadas por transferência obrigatória; • Resulta no enfraquecimento da gestão colegiada.

Tipo	Documento	Data	Comentários
Lei	13.529	04/12/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Altera a Lei nº. 11.578/2007; • Restringe os empreendimentos que poderão receber investimentos no âmbito da Lei 11.578/2007; • Resulta no enfraquecimento da gestão colegiada e reduz o alcance da proposta de desenvolvimento contida no PAC.
Manual de Instruções	PPI Favelas	2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de Instruções → Projetos Prioritários de Investimentos (PPI): Intervenções em favelas; • O documento contempla: diretrizes gerais e diretrizes específicas que deverão ser observadas pelos proponentes; origem dos recursos que serão aplicados; critérios para definição dos proponentes; atribuições de cada ente; composição do investimento; valores máximos de repasse da União; critérios para seleção da área de intervenção; formulários para apresentar proposta. • Contempla duas ações: (1) Apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários em municípios de RMs, de RIDEs ou municípios com mais de 150 mil habitantes (17.512.1128.006H); (2) <i>Apoio à urbanização de assentamentos precários</i> (15.451.1128.0644). • Dentre as diretrizes gerais: compatibilização do Plano Diretor Municipal ou equivalente. • Dentre as diretrizes específicas: <i>“o reassentamento total de famílias deverá ocorrer somente nos casos em que o assentamento precário esteja em área imprópria para uso habitacional e para local o mais próximo possível da antiga área ocupada, tendo em vista as relações de vizinhança e emprego estabelecidas, bem como da infraestrutura e equipamentos públicos existentes”.</i> • Dentre as diretrizes específicas, a definição dos aspectos que deverão ser observados nos projetos que envolvam a construção de unidades habitacionais: <i>“a) segurança, salubridade e qualidade da edificação; b) previsão, quando possível, de ampliação da unidade habitacional e método construtivo que permita a execução desta ampliação com facilidade; e compatibilidade do projeto com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área”.</i> • Documentação técnica exigida: plano de trabalho; croqui ou planta de situação com localização da área; projeto básico de engenharia; projeto técnico de captação de manancial subterrâneo, quando for o caso; projeto de trabalho social; projeto de regularização jurídica-fundiária; declaração de anuência dos órgãos prestadores de serviços de água e esgoto; comprovação de atendimento às diretrizes de preservação ambiental da área, quando for o caso. • Documentação institucional exigida: documentação comprobatória da titularidade da área, conforme o caso; documentação do prefeito ou governador e autoridade interveniente.
Manual de Instruções	Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC	2008	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de Instruções → aprovação e execução dos Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC, no exercício 2008. • Principais aspectos definidos no documento: (1) atribuições do MCidades, da CEF e dos entes proponentes; (2) procedimentos para contratação e execução dos recursos; (3) documentação a ser entregue pelos entes proponentes. <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determina que o município deve atender às diretrizes e aos critérios estabelecidos pelo governo federal para operacionalização do Programa.

Tipo	Documento	Data	Comentários
Manual de Instruções	Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC	2009	<ul style="list-style-type: none"> Manual de Instruções → aprovação e execução dos Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC, no exercício 2009. Principais aspectos definidos no documento: mantém as atribuições do MCidades, da CEF e dos entes proponentes, mas aumenta o nível de exigência técnica em relação à documentação apresentada pelos entes proponentes para captação dos recursos do PAC-UAP. <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mantém determinação de que o município deve atender às diretrizes e aos critérios estabelecidos pelo governo federal para operacionalização do Programa.
Manual de Instruções	Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC	2010/2011	<ul style="list-style-type: none"> Manual de Instruções → aprovação e execução dos Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC, no exercício 2010/2011. Principais aspectos definidos no documento: mantém as atribuições do MCidades, da CEF e dos entes proponentes, mas aumenta o nível de exigência técnica em relação à documentação apresentada pelos entes proponentes para captação dos recursos do PAC-UAP. <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mantém determinação de que o município deve atender às diretrizes e aos critérios estabelecidos pelo governo federal para operacionalização do Programa.
Manual de Instruções	Programa Moradia Digna	2012-2015	<ul style="list-style-type: none"> Manual de Instruções → Programa Moradia Digna. O documento tem estrutura similar ao Manual de Instruções - Projetos Prioritários de Investimentos (PPI): Intervenções em favelas. Contempla duas ações: (1) Apoio à urbanização de assentamentos precários, com recursos do FNHIS; (2) Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, com recursos do OGU. Diretrizes gerais e específicas alinhadas com as diretrizes da PNH. Prevê compatibilização com diretrizes do SNHIS, estabelecidas no Inciso II do Art. 4º da Lei Federal 11.124/2005. Prevê compatibilização com o Plano Diretor municipal e com o PLHIS.
Orientação Operacional	01	09/2007	<ul style="list-style-type: none"> Esclarece que em projetos contemplados com recursos da ação <i>Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários</i> é obrigatório a destinação de pelo menos 30% dos recursos à regularização fundiária, recuperação ou melhoria de unidades habitacionais, aquisição ou edificação de unidade habitacional ou instalações hidráulico-sanitárias.
Orientação Operacional	02	24/09/2007	<ul style="list-style-type: none"> Esclarece que a regularização fundiária é obrigatória em todas as intervenções, de acordo com o Manual de Instruções do PPI Favelas e com os manuais do Programa <i>Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários/Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários</i>.

Tipo	Documento	Data	Comentários
Orientação Operacional	03	02/2008	<ul style="list-style-type: none"> Determina a criação da Unidade Executora Local (UEL) pelos agentes executores de operações com valor de investimento superior a R\$9 milhões.
Orientação Operacional	04	02/2008	<ul style="list-style-type: none"> Determina a elaboração da síntese do empreendimento pelos agentes executores de operações com valor de investimento superior a R\$9 milhões.
Orientação Operacional	05	03/2008	<ul style="list-style-type: none"> Orientações gerais. Contempla cálculo do valor de repasse por família nos casos em que (1) não há reassentamento ou o reassentamento será em área contígua/adjacente; (2) reassentamento em área não contígua/adjacente.
Orientação Operacional	06	04/2008	<ul style="list-style-type: none"> Informa os itens permitidos para repasses do MCidades para o desenvolvimento de trabalho social.
Orientação Operacional	09	09/02/2009	<ul style="list-style-type: none"> Composição de custos de regularização fundiária; Define as atividades inerentes ao projeto de regularização fundiária; Estabelece o prazo de 6 meses para que todas as famílias beneficiárias sejam contempladas com a emissão dos títulos de posse ou de propriedade do lote e das unidades habitacionais.
Orientação Operacional	11	14/08/2009	<ul style="list-style-type: none"> Definição de procedimentos para aplicação da Portaria 239/2009, que autoriza a redução de 40% do valor das contrapartidas pactuadas nos Termos de Compromisso formalizados até 15/07/2009.
Orientação Operacional	12	30/10/2009	<ul style="list-style-type: none"> Reitera o que já foi dito na OO 02/2007 e OO 09/2009. Define que é obrigatória a elaboração do Plano de Regularização Fundiária, que deverá ser submetido à análise do agente operador/financeiro. Define que a entrega dos títulos registrados em cartório em nome dos beneficiários finais é condição para conclusão do Termo de Compromisso. Sendo assim, <i>“as atividades [de regularização fundiária] devem ser planejadas e organizadas de maneira que possam ser cumpridas no mesmo prazo estabelecido para o trabalho social”</i>. Define que nos casos em que estiver previsto o ingresso de ação judicial, ainda sem decisão definitiva, poderá ser apresentado o protocolo da petição inicial, acompanhado de declaração do chefe do Executivo especificando as famílias beneficiárias finais e o assentamento abordado na petição. <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> O condicionamento da conclusão do Termo de Compromisso à entrega dos títulos registrados em cartório desconsidera os diversos obstáculos aos processos de regularização fundiária, inclusive o tempo para a sua realização. A atribuição de elaborar e aprovar o Plano de Regularização Fundiária deveria ser do ente local e não do agente operador/financeiro do governo federal. Contraria autonomia municipal e as premissas de gestão participativa.

Tipo	Documento	Data	Comentários
Orientação Operacional	01	22/02/2011	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação quanto à operacionalização de intervenções de urbanização de assentamentos precários conjugadas com empreendimentos de produção habitacional pelo PMCMV/FAR, selecionadas na 2ª fase do PAC. • Condiciona adequação das áreas indicadas para produção habitacional às diretrizes dos programas. • Condiciona o limite de investimentos aos valores aportados no PMCMV. <p>Interface com a PMH-BH: As regras do PMCMV não possibilitam a produção habitacional para reassentamento de famílias nos termos das diretrizes que norteiam a PMH-BH.</p>
Orientação Operacional	02	14/03/2011	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina operações selecionadas a partir de 2010 para a modalidade <i>Elaboração de Estudos, Planos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários</i>.
Orientação Operacional	01	06/09/2012	<ul style="list-style-type: none"> • Altera Orientação Operacional 12/2009. • Mantem a definição de que a entrega dos títulos registrados em cartório em nome dos beneficiários finais é condição para conclusão do Termo de Compromisso, mas estabelece que <i>“as atividades [de regularização fundiária] devem, preferencialmente, ser planejadas e organizadas de maneira que possam ser cumpridas no mesmo prazo estabelecido para o trabalho social”</i>. • Nos casos em que estiver previsto o ingresso de ação judicial, as atividades de regularização fundiária poderão ser consideradas concluídas com a apresentação da respectiva sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial usucapião ou concessão especial de uso para fins de moradia, nos termos do Art. 183 da CF 1988, da Lei nº. 10.257/2001 e da MP nº. 2.020/2001, acompanhada de declaração do chefe do Executivo especificando as famílias beneficiárias finais e o assentamento abordado na petição.
Resolução Recomendada ConCidades	31	01/03/2007	<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda a adequação da estrutura organizacional da CEF para atendimento à PNH, visando o atendimento à demanda do PAC; • Considera conveniente a revisão da gestão de processos de habitação.
Resolução Recomendada ConCidades	72	26/03/2009	<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda que o MCidades, nos contratos de repasses de recursos federais a Estados e Municípios, especialmente para as obras do PAC, adote diretrizes que previnam despejos. <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A recomendação vai ao encontro das diretrizes da PMH-BH.
Resolução Recomendada ConCidades	89	26/05/2010	<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda a adoção de critérios para a seleção de propostas: (1) existência de instâncias de participação e controle social; (2) liberação dos recursos após a divulgação a estas instâncias; (3) propostas em consonância com as diretrizes e orientações definidas nos planos diretores, projetos de reg. fundiária e planos de saneamento, habitação e mobilidade urbana (Art. 1º). <p><i>(Continua)</i></p>

Tipo	Documento	Data	Comentários
Resolução Recomendada ConCidades	89	26/05/2010	<p><i>(Continua)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Recomendar, entre as ações apoiadas no PAC 2, a formação de lideranças, agentes comunitários e conselheiros (as) em Políticas Públicas, visando a qualificação para a discussão das políticas nos diversos espaços de participação (Art. 2º). <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> Os critérios recomendados são atendidos pelo município de Belo Horizonte.
Resolução Recomendada ConCidades	93	20/12/2010	<ul style="list-style-type: none"> Dispõe sobre as regras para acesso de Estados, Municípios e do Distrito Federal a recursos destinados à habitação de interesse social e dá outras providências; Recomenda ao MCidades e ao CGFNHIS que somente repassem recursos, oriundos de quaisquer programas habitacionais, a Estados e Municípios que tenham assinado a adesão ao SNHIS, aprovado PLHIS e instituído Conselho Gestor e Fundo de Habitação de Interesse Social. <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> Os critérios recomendados são atendidos pelo município de Belo Horizonte.
Resolução Recomendada ConCidades	114	10/06/2011	<ul style="list-style-type: none"> Recomenda que o PPA 2012-2015 contemple a transferência da totalidade dos recursos do Orçamento Geral da União do PAC Habitação destinados à Habitação de Interesse Social, para o FNHIS, de forma a garantir o seu controle social e o seu descontingenciamento; Se observada, fortaleceria a participação social e a consolidação do SNHIS.
Ata	Atas CGPAC	-	<ul style="list-style-type: none"> Aprovação de relação de empreendimentos do PAC para execução por meio de transferências obrigatórias, conforme disposto na Lei nº. 11.578. <p>Interface com a PMH-BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> A proposta de elaboração de projeto de urbanização e os 18 projetos de urbanização de assentamentos precários contratados junto ao PAC-UAP no município de Belo Horizonte foram aprovados pelo CGPAC.