

HABITACIONAL:

ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Alessandra Duarte Rodrigues Pereira, Flávia de Paula Duque Brasil, Ricardo Carneiro

Resumo

O processo de redemocratização brasileiro envolveu a mobilização de atores coletivos da sociedade civil com agendas de inclusão social e democratização do Estado e suas relações com a sociedade. A influência desses atores revela-se na Constituição Federal de 1988 e no conjunto da legislação posterior que enquadra as políticas públicas no país, incorporando premissas incluídas e democratizantes, que requerem a criação de canais institucionais de participação ou, nos termos de Avritzer (2008), de “instituições participativas.” Tais instituições multiplicam-se no cenário brasileiro das últimas décadas sob diversos arranjos, moldes, alcances e limites: conselhos, conferências, audiências públicas, orçamentos participativos, participação nos planos diretores e planos de habitação social. O desenho da política municipal de habitação incorporou a participação social por meio da criação do Conselho Municipal de Habitação e do Orçamento Participativo de Habitação. Mais de duas décadas depois, a “arquitetura participativa” inclui, além das instituições mencionadas, as Conferências Municipais de Habitação, e a constituição de grupos endereçados principalmente à participação no processo de implementação e monitoramento, tais como os Núcleos de Defesa Civil – NUDEC e os Grupos de Referência para acompanhamento de intervenções urbanísticas, ao lado da participação na elaboração dos planos de urbanização. Neste contexto, o objetivo do trabalho é mapear e analisar a “arquitetura participativa” na Política Habitacional do município de Belo Horizonte e de que forma a participação tem afetado seu desenho e implementação, contribuindo para avanços e inovações.

Palavras-chave: Participação social; Deliberação; Política Habitacional; Desenho Institucional Participativo.

1. Introdução

Como marco de um ciclo de reformas, cunhou-se em 1988 a Constituição Federal mais democrática e liberal que o país já teve, denominada de “Constituição Cidadã” pelo seu caráter de alargamento dos direitos, de democratização das relações entre Estado e sociedade e viés de descentralização, ampliando o papel dos municípios.

O processo de elaboração da Constituição, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, contou com diversas formas de participação dos atores coletivos organizados, inclusive por meio de Emendas Populares, de forma que os avanços referidos podem ser atribuídos em parte à atuação da sociedade civil.

No cenário da política urbana, objeto deste artigo, diversos atores sociais aglutinaram-se no Movimento Nacional de Reforma Urbana e, por meio de uma proposta de

emenda, conseguiram aprovar um capítulo constitucional sobre política urbana, sobretudo no enunciado da função social da propriedade e da cidade, ao lado de outros dispositivos democratizantes no texto constitucional (AVRITZER, 2009; BRASIL, 2004, 2011; GOHN, 2011; SILVA, 2002). Após aprovação da Constituição Federal de 1988, o Movimento Nacional de Reforma Urbana organizou-se como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) em 1989, tendo em vista, dentre outros objetivos, a regulamentação do mencionado capítulo, que ocorreu apenas em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano.

A partir das diretrizes que constituem seu núcleo, o Estatuto da Cidade disponibiliza instrumentos jurídico-urbanísticos para o desenvolvimento das funções sociais da propriedade e do direito à moradia e à cidade; ao lado dos dispositivos que requerem o planejamento e a gestão democrática das cidades com propostas de criação de instituições participativas para dar-lhes sustentação..

Destaca-se, portanto, o papel dos atores societários organizados (neste caso do FNRU) com sua capacidade mobilizatória e de atuação como interlocução em espaços institucionalizados, ocorrendo o trânsito de projetos democratizantes da sociedade civil para o Estado.

As experiências brasileiras têm alimentado os debates relativos à participação institucionalizada, destacando-se os conselhos, orçamentos participativos, conferências e outros arranjos que serão explorados adiante quanto ao seu desenho.

É neste contexto mais geral que se insere a criação da Política Municipal de Habitação do Município de Belo Horizonte, marcada seja pela atuação de atores coletivos no âmbito das políticas urbanas, de avanços constitucionais no que se refere ao alargamento dos direitos sociais (nesse caso o direito à cidade) e de democratização por meio da previsão de formas de participação e, ainda, pela descentralização, que amplia as atribuições e papéis dos municípios de um modo geral. No cenário local, destaca-se, a partir das eleições municipais, a vitória da Frente BH-Popular, configurando um governo democrático-popular ancorado na aliança do Partido dos Trabalhadores (PT) com outros partidos de orientação progressista. A Política de Habitação em foco neste artigo foi aprovada em 1994, após a criação do Conselho Municipal de Habitação pela Lei Municipal n. 6.508, do mesmo ano.

Desta forma, para mapear e analisar a “arquitetura participativa” na Política Habitacional do município de Belo Horizonte e de que forma a participação tem afetado seu desenho, implementação e contribuído para inovações, o artigo contempla três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção faz uma revisão breve sobre

democracia deliberativa e a importância do desenho institucional para a efetividade da participação e deliberação. A segunda aborda o percurso da criação da Política Municipal de Habitação, contextualizando a configuração do seu desenho institucional. Em um terceiro momento, que constitui o núcleo do trabalho, analisa-se de que forma essas instituições participativas têm afetado o desenho da Política de Habitação, apontado seus alcances e limites. Seguem-se as considerações finais.

2. Deliberação e importância do desenho institucional para efetividade da participação

Os modelos de democracia das décadas de 1940 e 1950 não ultrapassaram os limites da democracia liberal-representativa, tendo no voto, no sufrágio universal, seu principal instrumento de influência nos rumos das decisões políticas. Na década de 1960 surge o modelo participativo, cujo principal expoente é Carole Pateman (1992).

No entanto, é com a teoria de Jürgen Habermas que se colocam as bases da teoria democrática deliberativa, que se entrecruza com a corrente de democracia participativa, configurando um campo teórico que compartilha premissas de aprofundamento democrático para além do elitismo e do pluralismo. A corrente deliberativa mostra-se como um campo de teorização robusto e influente nas três últimas décadas. A noção de deliberação se coloca como núcleo entendida como um ato intersubjetivo fundado na argumentação racional e endereçado a acordos envolvendo como elementos a justificação, a publicização, a reciprocidade, a accountability e a justiça (FARIA, 2011).

A teoria democrática deliberativa, como um campo teórico amplo, assenta-se em acordos e divergências entre os diversos autores ali situados. Na formulação inicial habermasiana, a democracia pode ser entendida como um fluxo comunicacional “da periferia para o centro” ou do mundo da vida para os subsistemas econômico e político. Nesses termos, o autor dá primazia à esfera pública e à sociedade civil e a sua influência no sistema, não prevendo a ampliação de formas de participação institucionalizada. Seja a partir da ênfase de Joshua Cohen na justificação como fundamento da deliberação e na reivindicação de formas de participação institucionalizadas, seja em Cohen e Arato (1994), que prevêem formas de atuação da sociedade civil voltadas para a democratização do Estado e influência nas políticas, seja em formulações posteriores dos autores deliberativos, têm-se esforços de ultrapassar os limites do quadro inicial habermasiano.

Sem percorrer as diferenças e divergências neste campo teórico, interessa destacar os esforços de assimilação e convergência de Cohen e Fung (2004) na concepção de

participação-deliberativa, ressaltando que esta encampa, como formas de inclusão política, tanto as práticas de participação-deliberativa que ocorrem na sociedade civil, referida às formas de organização, mobilização e atuação dos atores coletivos, quanto a participação-deliberativa inscrita no interior do Estado, por meio de instituições participativas que possibilitem a inclusão de atores societários e de práticas deliberativas nesse âmbito.

A partir das contribuições de Cohen (2009) e Bohman (2009) podem-se estabelecer três rotas para avaliar a efetividade das instituições participativas. Primeiramente, se o desenho institucional torna a deliberação possível, se constitui um elemento facilitador ou constrangedor das práticas; segundo, se o processo de deliberação ocorre por meio do diálogo entre atores com o mesmo poder político; terceiro, se a decisão é tomada num processo de balanceamento de poder nas instituições participativas. Para os propósitos deste artigo, destacam-se as questões relativas à primeira rota, ou seja, ao desenho institucional. Partindo da possibilidade da participação-deliberativa não se restringir à esfera pública e domínios da sociedade civil, mas em instituições participativas, definidas por Avritzer (2008, p. 23) como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, o desenho institucional participativo ganha relevância. De fato, autores como Fung (2006), Fung e Wright (2003), Avritzer (2008), Faria et al (2011) ressaltam a relevância dos desenhos institucionais como fatores que podem favorecer ou desfavorecer a qualidade dos processos de participação e deliberação e sua efetividade. Avritzer (2008), contudo, destaca que o desenho por si só não implica a qualidade dessas práticas, evocando o perfil da sociedade civil, a vontade política e interação entre esses elementos. Acrescenta o conceito de desenho participativo interativo, significando que o sucesso dos processos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

Aqui se propõe a estabelecer critérios de avaliação da efetividade das instituições participativas da Política Municipal de Habitação do Município de Belo Horizonte. Os critérios a serem utilizados serão os indicados por Fung (2003, 2004) e Fung e Wright (2003). Ressaltando Fung (2004), propõe-se a considerar a concepção do “minipúblico” participativo, quem são seus participantes e forma de recrutamento, tema e escopo da deliberação (o que deliberam), como (modo da deliberação), quando (recorrência e iteração), por que (quais as apostas, expectativas), empoderamento e monitoramento.

3. Política municipal de habitação do município de Belo Horizonte e sua arquitetura participativa

Belo Horizonte foi uma cidade planejada e, desde seus primórdios, apresentou favelas ocupadas por operários que vieram para construir a cidade. Nesse contexto, o poder público deixou acontecer as ocupações porque precisava dos trabalhadores. Contudo, em 1902, com o avanço do projeto da nova capital de Minas Gerais, as ocupações irregulares dos pobres em áreas nobres da cidade começaram a incomodar o poder público. Foi então criada a “Área Operária” e ocorreu o primeiro processo de remoção das favelas, tendo a mudança da classe operária para a periferia da cidade sido considerada solução para o aludido problema. No entanto, com o aumento da especulação imobiliária e do preço da terra, iniciou-se um processo constante de expulsão dessas famílias para outros locais ainda mais distantes e mais periféricos. De acordo com Guimarães (1992), foi somente em 1930 que o poder público começou a se preocupar com a periferia, surgindo um novo modelo de planejamento urbano para a cidade. A partir desse momento, as favelas periféricas também começaram a sofrer processos de remoções. A mudança de concepção “higienista” para as favelas vistas como uma “questão social” só ocorreu no governo populista, nas décadas de 1940 e 1950, em consequência da organização dos moradores de favelas, com crescimento de associações e apoio intenso da Igreja Católica. Esse momento não foi sem contradição, uma vez que continuou a ocorrer a política de remoção.

Nos anos 1960 o governo do Estado de Minas Gerais reconheceu como sua a responsabilidade de tratar a questão da moradia popular e, em especial, a das favelas, chegando a efetuar algumas iniciativas e, no final dos anos 1970, foi criado, também no âmbito estadual, um programa que previa a urbanização de favelas, o que representou o reconhecimento implícito do direito de ocupação informal. Esse programa foi criado devido às enchentes de 1979 a 1982, que desabrigaram muitas famílias moradoras de barracões, e à reabertura política e rearticulação dos movimentos de favelados, que passam a pressionar o poder público, inclusive na esfera municipal.

É neste contexto que, no Município de Belo Horizonte, os movimentos sociais da época, principalmente os vinculados às comunidades eclesiais de base, da igreja católica, pressionaram o poder público para regularizar as favelas e promover melhorias urbanas. Como consequência, em 1985 tem-se a criação da legislação do PRO-FAVELA - Programa de Regularização de Favelas - que reconhece as ocupações informais e prevê a atuação do governo municipal nessas áreas. A URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte foi

criada em 1986, para a implementação do PRÓ-FAVELA. Entretanto, apesar destes avanços não se chegou a formular uma política habitacional ou de regularização de envergadura, nem ocorreu uma atuação municipal expressiva.

Em 1993, no governo da Frente BH Popular, que fazia parte de uma geração de administrações municipais progressistas surgidas a partir de 1989, no cenário de processos de descentralização e municipalização político-institucional no país, implanta-se a Política Municipal de Habitação. Esta foi aprovada em 1994, pelo recém-criado Conselho Municipal de Habitação, a partir da Resolução II. Para executar a Política Municipal de Habitação estruturou-se um Sistema Municipal de Habitação, criado pela Lei Municipal 6.508 de 1994, cujos órgãos hoje integrantes são: Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI), Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), além do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP). (URBEL, 2012) A Política Municipal de Habitação absorveu as ideias do Movimento Nacional de Reforma Urbana, incluindo conceitos como “direito à cidade”, “moradia digna” e “gestão democrática”. Estes conceitos embasaram toda a formulação de diretrizes, princípios, critérios e prioridades da Política Municipal de Habitação.

Na Resolução II do CMH foram definidas duas linhas de atuação: uma de intervenção em assentamentos existentes (vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social anteriores a 1993), visando executar a recuperação física e a regularização fundiária, integrando-os à cidade e tornando mais adequadas as condições de moradia de sua população, e, outra, de produção de novas moradias, objetivando contribuir para a diminuição do déficit habitacional quantitativo no Município. (BELO HORIZONTE, 2012). Na linha de atuação em assentamentos existentes, a PMH introduziu a gestão democrática nos Programas que a compõem, sendo: o Programa de Intervenção Estrutural – Programa Vila Viva – que utiliza os Planos Globais Específicos – PGE – como instrumento de planejamento, o Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR, o Programa de Regularização Fundiária, o Programa de Reassentamento em Função de Obras Públicas – PROAS e o Programa Bolsa Moradia (Reassentamento Provisório). Todos estes programas atuam para redução da inadequação dos domicílios e do déficit habitacional qualitativo. (URBEL, 2012). Na linha de atuação de produção de novas moradias ou novos assentamentos, a PMH utiliza simultaneamente recursos próprios através do FMHP e recursos de programas federais de repasse (BELO HORIZONTE, 2012).

A arquitetura participativa da PMH pode ser identificada por linha de atuação. O Conselho Municipal de Habitação (CMH) e a Conferência Municipal de Habitação são,

respectivamente, instâncias deliberativas e consultivas sobre as duas linhas de atuação da Política Municipal de Habitação. Por sua vez, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) constitui-se numa instituição participativa da linha de atuação de produção de novas moradias. Os grupos de referência (GR) são instâncias participativas atuantes no processo de elaboração dos PGEs – Planos Globais Específicos, na implementação dos Programas Vila Viva, de Regularização Fundiária e do Programa de Reassentamento em Função de Obras Públicas. Para o Programa Bolsa Moradia não foram encontrados indícios de desenhos participativos. Por fim, o NUDEC – Núcleo de Defesa Civil constitui-se como um desenho participativo exclusivo do PEAR - Programa Estrutural em Áreas de Risco.

Pode-se falar em instituições participativas na Política Municipal de Habitação nos termos já indicados de Avritzer (2008). Conforme o autor é possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira destas formas é o que se denomina de desenho participativo de baixo para cima, a segunda são os desenhos institucionais de partilha de poder, constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais, e por último, os desenhos institucionais de ratificação por meio de audiências públicas ou similares.

Por estas características analíticas, o desenho do Conselho Municipal de Habitação seria de partilha de poder. O CMH tem um desenho de partilha de poder porque se evidencia em seu regimento interno uma composição mista de atores da sociedade civil e estatais. De acordo com art. 2 da Lei Municipal 6.508 de 1994, o Conselho Municipal de Habitação será constituído por 20 (vinte) membros titulares e igual número de suplentes, na seguinte forma: 9 (nove) representantes da sociedade civil, 9 (nove) representantes do poder executivo e 2 (dois) representantes do poder legislativo.

O Orçamento Participativo da Habitação (OPH) se enquadraria no desenho participativo de baixo para cima, uma vez que é institucionalizado para a deliberação sobre o investimento em construção de unidades habitacionais e lotes urbanizados, destinados aos Núcleos do Movimento dos Sem-Casa. O OPH ocorre a cada dois anos, no formato de “Fórum do OPH” e envolve a definição de recursos, dos benefícios habitacionais ofertados para determinado período e sua distribuição proporcional entre os núcleos (URBEL, 2012). De acordo com Azevedo e Gomes (2008), o OPH foi iniciado em 1996 e, por meio de uma dotação orçamentária específica, passou a alocar recursos na construção de unidades habitacionais às famílias sem moradia. As famílias que participam do OPH são organizadas em núcleos do Movimento dos Sem Casa de Belo Horizonte cadastrados na URBEL. Para o

OPH de Belo Horizonte não foi constituído um Conselho e sim uma Comissão denominada COMFORÇA – Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização. Desta forma, são os Núcleos do Movimento dos Sem-Casa que deliberam sobre a destinação das unidades habitacionais construídas pelo OPH.

As Conferências Municipais de Habitação ocorrem de 4 em 4 anos, já tendo sido realizadas 6 conferências até a presente data. Seus principais objetivos são discutir e avaliar os resultados da política de habitação para a população de baixa renda da cidade, estimular a participação popular, definir as diretrizes e ações para os próximos dois anos, além de eleger os novos membros do Conselho Municipal de Habitação para o próximo biênio. Geralmente, são extraídas propostas destas conferências e encaminhadas para deliberações pelo Conselho Municipal de Habitação. É importante ressaltar que as Conferências são convocadas pelo próprio Conselho Municipal de Habitação, sendo suas propostas aprovadas em plenária. O objetivo é que estas propostas sejam diretrizes para a Política Municipal de Habitação e orientadoras das decisões do CMH. (BELO HORIZONTE, 2012). Mesmo com os limites decorrentes de sua natureza consultiva, o desenho das Conferências Municipais de Habitação pode ser enquadrado como “de baixo para cima”.

O Grupo de Referência e o NUDEC se encaixariam nos desenhos institucionais de ratificação, uma vez que, na grande maioria das vezes, envolvem vários atores sociais na ratificação de decisões tomadas no âmbito da Política Municipal de Habitação. Vale dizer, no entanto, que estes atores em alguns momentos, exercem pressões que modificam os rumos das deliberações e que influenciam nas decisões sobre a política em tela. Os grupos de referência¹ são constituídos no momento de formulação dos Planos Globais Específicos para urbanização de cada vila-favela, e devem, posteriormente, acompanhar a execução dos Programas da Política, tais como: Programa Vila Viva, Programa de Regularização Fundiária e Programa de Reassentamento em Função de Obras Públicas. Estes grupos são constituídos nos momentos chamados “Assembleias de Partida”, formados por voluntários eleitos nestas assembleias. Têm como objetivo acompanhar todo o processo, desde o planejamento até a execução das intervenções. No entanto, não há nenhum poder deliberativo; são grupos para ratificação das decisões técnicas tomadas durante o percurso. De todo modo, ressalta-se o potencial de *accountability* que os revestem.

No que se refere ao NUDEC – Núcleo de Defesa Civil, este foi criado em 2003 e é constituído por cidadãos voluntários nas áreas indicadas pelo mapeamento diagnóstico das áreas de maior incidência de risco geológico no Município. Foi criado antes da legislação

¹ Criado pela Lei Municipal 8.137/2000.

federal² que institui os Núcleos de Defesa Civil no Sistema Nacional de Defesa Civil, datada de 2005. Sua função é vinculada à gestão compartilhada do PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco – contemplando solicitações e acompanhamento de vistorias técnicas, recebimento e repasse de alertas de chuvas para a comunidade, acompanhamento do atendimento aos moradores das áreas de risco, acompanhamento de remoções, monitoramento das situações de risco e das áreas desocupadas nas suas comunidades (URBEL, 2010). O desenho participativo do NUDEC se aproxima do modelo de ratificação, pois auxilia na legitimação do PEAR na comunidade. É importante frisar que também se organiza por meio da realização de Fóruns Regionais e Municipais de Vilas e Favelas, consistindo em ações preparatórias para as chuvas e de prestações de contas do balanço do PEAR no período anterior; de audiências públicas para aprovação do Plano Municipal para Redução de Riscos (PMRR) e de Seminários Temáticos. Os participantes são os 48 núcleos de defesa civil formados no Município de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2010).

4. Alcances e limites das instituições participativas da política municipal de habitação

A partir das contribuições mobilizadas em seção anterior, analisa-se o desenho das instituições participativas da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, destacando-se as variações que ultrapassam questões relativas a esta dimensão, nos termos de Avritzer (2008, 2009) referidas à articulação do desenho, à organização da sociedade civil e à vontade política.

Em linhas gerais, o Quadro 1 demonstra o desenho das instituições participativas analisadas. Pode-se constatar que o desenho institucional facilita a deliberação nos casos do CMH e do OPH. A Conferência Municipal de Habitação tem um desenho que favorece, de forma moderada, a deliberação pública. Por outro lado, o GR e o NUDEC não possuem desenhos institucionais favoráveis à deliberação, sendo mais promissores para *accountability* e legitimação das políticas. Evidencia-se que os formatos institucionais nos casos do CMH e do OPH definem variáveis do desenho que Faria e Ribeiro (2011) consideram importantes, tais como: quem tem direito a voz e a voto, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, bem como os membros são selecionados. O tempo de existência da arquitetura participativa da Política Municipal de Habitação demonstra a sua institucionalização, além das frequências de reuniões obrigatórias. Com relação ao potencial

² BRASIL. Decreto n. 5.376 - 17 fev. 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil. Brasil: Diário Oficial da União.

inclusivo e democratizante da arquitetura participativa, pode-se dizer que, em ambos os casos, composições restritas ou mais abrangentes, existem um claro potencial inclusivo e democratizante.

Por último, com relação à dinâmica do processo decisório, é possível avaliá-la somente nos casos do CMH, OPH e da Conferência Municipal de Habitação. Os demais não evidenciam participação em processos decisórios de forma mais substantiva. O CMH se articula por meio de câmaras técnicas e, mais recentemente, por meio de uma comissão. Tem previsão da Conferência Municipal de Habitação para prestação de contas e diretrizes gerais para a Política. Por conseguinte, o OPH organiza seus processos decisórios no Fórum do OPH e no próprio Conselho Municipal de Habitação.

A partir de Fung (2004), estrutura-se o Quadro 1 que se segue, referente aos desenhos das instituições participativas da Política Municipal de Habitação.

O CMH e o OPH, pelo caráter de participação restritivo de seus desenhos, têm moderada mobilização popular; por sua vez, a Conferência mobiliza mais atores da sociedade civil até pela forma de organização das decisões, por meio de plenárias. É importante frisar que nas Conferências surgem outros atores da sociedade civil, de caráter mais contestatório do que os movimentos presentes nos outros espaços institucionalizados.

Em entrevistas com informantes-chaves da Política Municipal de Habitação puderam-se constatar essas considerações sobre o desenho e seus efeitos, bem como as influências da organização da sociedade civil e da vontade política na efetividade das instituições participativas.

Instituição	Quem	O que	Como	Quando	Apostas	Poder	Monit orar
Conselho Municipal de Habitação	Voluntário restrito + incentivo institucional + eleição/indicação. 9 representantes da sociedade civil, 9 do poder executivo e 2 do poder legislativo.	Sobre as 2 linhas de atuação da Política Municipal de Habitação.	Pauta é definida pelo Presidente do Conselho (Estado). No entanto, os conselheiros podem propor acréscimos nas pautas. As decisões são submetidas à votação após passar por discussão coletiva. A justificação, ao final, se dá através do voto.	Mensal	Alta	Alto	Alto

Orçamento Participativo da Habitação	Restrito + incentivo institucional (Núcleos do Movimento dos Sem-Casa)	Alocação de recursos para a construção de moradias (unidades habitacionais e lotes urbanizados) para famílias sem casa do núcleo, bem como quem serão seus beneficiários.	Fórum do Orçamento Participativo da Habitação. As decisões são submetidas à votação após passar por discussão coletiva. A justificação, ao final, se dá através do voto.	A cada 2 anos	Alta	Alto	Médio
Conferência	Voluntário + incentivo institucional	Diretrizes para Política Municipal de Habitação	Discussão em salas temáticas, votação em plenária.	A cada 4 anos	Média	Médio	Médio
Grupos de Referência	Voluntário + incentivo institucional	Acompanhamento e fiscalização da elaboração e execução do PGE e dos Programas Municipais aos quais são vinculados.	Reuniões mensais para acompanhamento das ações, vistorias de campo.	Mensal	Baixa	Baixo	Baixo
NUDEC	Voluntário + incentivo institucional	Acompanhamento da execução do PEAR.	Reuniões esporádicas para acompanhamento das ações, Fóruns, Seminários e Audiências Públicas.	Trimestral (variação)	Média	Baixo	Médio

Quadro 1 – Desenho das Instituições Participativas da PMH

Fonte: elaboração própria a partir de Fung (2004)

Em primeiro lugar, essa arquitetura participativa foi construída num cenário de vontade política favorável a sua existência até o presente momento. Várias coligações políticas sustentaram a permanência deste desenho participativo. As inovações trazidas pelo Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001) e pela Lei Federal 11.124/2005 que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS reforçaram ainda mais a institucionalidade destes arranjos participativos.

Em segundo lugar, deve-se considerar o impacto das reformas administrativas no funcionamento destas instâncias participativas. Uma das mudanças mais significativas ocorridas no contexto institucional desde a administração da Frente BH Popular refere-se à criação da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas - SMURBE, que englobou em sua estrutura todos os órgãos responsáveis pelas políticas urbanas setoriais, entre eles os executores da Política Municipal de Habitação. Apesar das dificuldades, esta nova configuração foi consolidada em 2005 através da transformação da Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental em Secretaria Municipal de Políticas Urbanas -

SMURBE, disposta na Lei Municipal nº 9.011/2005, que trata da estrutura administrativa da Prefeitura. (BELO HORIZONTE, 2010).

A configuração da estrutura de gestão da política urbana e habitacional acima descrita foi modificada pela Lei Municipal nº 10.101 de 15 de janeiro de 2011, que altera a mencionada Lei Municipal nº 9.011/2005. Foram criadas pela Lei Municipal nº 10.101/2011 a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, órgãos da administração direta mais diretamente relacionada à gestão da política urbana e habitacional. (BELO HORIZONTE, 2010).

Desta forma, atualmente a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - SMOBI tem por finalidade "(...) articular a definição e a implementação da política de obras públicas a cargo do Município, inclusive sua política de moradia".

A vinculação da política urbana à política de obras públicas pode ter consequências sobre o desenho e efetividade das instituições participativas da Política Municipal de Habitação que ainda é cedo para avaliar.

Aliado à reforma administrativa, criou-se também em 2011 a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, vinculada à Secretaria Municipal de Governo, *"com o desafio de canalizar, dar unidade e potencializar toda a riqueza e diversidade da participação democrática em Belo Horizonte."* (ABREU, et. al, 2011, p. 2). O objetivo dessa Secretaria seria avançar e integrar a participação da sociedade na gestão da cidade, fortalecer os atuais canais de participação e incorporar novos atores sociais nos debates e na busca de soluções, visando aproximar a Prefeitura ainda mais dos cidadãos. Criou-se uma nova forma de pensar o território através da definição de 40 territórios de gestão compartilhada³. Tomando-se como base os 40 territórios definidos, implementou-se o Planejamento Participativo Regionalizado - PPR.

A criação do PPR parte do pressuposto que é preciso ampliar os atores sociais que participam dos processos participativos de gestão municipal, como inclusão de jovens, classe média e grupos empresariais. Ainda considera que, diferentemente do OP, permite à discussão de qualquer tipo de ação pública, sem limites orçamentários ou temáticos, apesar de não ser deliberativo. (ABREU et. al. 2011).

³ Esses territórios são constituídos pelo agrupamento de vários bairros, levando-se em conta características semelhantes em relação, principalmente, à infraestrutura e aos aspectos socioeconômicos. Essa organização é apenas para efeito de planejamento, não havendo estrutura administrativa ou gerencial instituída para cada um dos territórios.

Ainda, parte do pressuposto que existe uma ineficácia de algumas instituições participativas, tais como a existência de clientelismo em algumas situações e de um problema de comunicação entre a Prefeitura e o cidadão. (ABREU et. al. 2011).

Pode-se pensar até que ponto a criação de mais uma instância participativa, o PPR, irá fortalecer os processos participativos, visto que descon sideraram a inversão de prioridades representada pelo OP e OPH, e o risco de enfraquecimento das conquistas alcançadas pelos mesmos, especialmente o OPH. Este fato elucid a o impacto que as reformas administrativas e os planos de governo podem ter sobre a arquitetura participativa e sua efetividade.

Em terceiro lugar, a organização da sociedade civil influi no desenho institucional. Um fato importante para corroborar esta afirmação é que a representação dos movimentos populares no Conselho Municipal de Habitação é constituída, quase em sua plenitude, por representantes dos Núcleos do Movimento dos Sem-Casa. Esta representatividade influi em quais decisões serão tomadas de forma mais deliberativa, a partir do interesse destes atores pelas temáticas colocadas em pauta. Outras decisões podem ser deixadas a cargo dos representantes do executivo, apenas consultadas e ratificadas pelos membros do CMH. Com relação ao balanceamento de poder no CMH, a pesquisa indicou que existe um equilíbrio do mesmo, ou seja, as pautas são discutidas amplamente e depois votadas. Um ponto que chama a atenção na forma do desenho é a formulação da política, claramente deixada a cargo da URBEL, podendo os conselheiros também apresentar propostas. No entanto, na maioria das vezes, a formulação é realizada, de forma técnica, pelo quadro de funcionários da URBEL e apresentada no CMH para votação.

O balanceamento de poder da própria sociedade civil ocorre de forma mais substantiva nas Conferências Municipais de Habitação, onde aparecem outros atores sociais não representados nos CMH e OPH. Estes atores, geralmente, têm caráter contestatório e apresentam influências do Fórum Nacional de Reforma Urbana, estando mais próximos das formulações habermasianas na linha da esfera pública.

5. Considerações Finais

A Política Habitacional de Belo Horizonte desde sua estrutura tem sido destacada como uma das mais avançadas no país no sentido da inclusão social e de traços democratizantes, a partir das instituições participativas que a integram.

Desde sua criação o Conselho Municipal de Habitação formulou vinte e três resoluções até dezembro/2011, estabelecendo procedimentos para seu próprio funcionamento ou critérios e normas para a gestão da Política Municipal de Habitação (URBEL, 2012). Esta instituição participativa implementou vários avanços e adequações necessárias na Política Municipal de Habitação. Em que pese o grande poder de formulação dado ao órgão executor da política, não se pode desconsiderar o papel deliberativo que teve o CMH em todo o período.

Os atores sociais do OPH têm um grande poder de influência nas deliberações do CMH, por ter representantes do movimento popular na composição do conselho que são ligados diretamente ao “Núcleo do Movimento dos Sem-Casa”.

Neste sentido, é positiva a presença na Conferência Municipal de Habitação de outros atores da sociedade civil para contrabalancear o jogo de forças da própria sociedade civil, que não pode ser descrita de forma homogênea. .

Um avanço que houve em 2012 no desenho do CMH foi a criação de uma comissão de ética que visa garantir a transparência e a ética na execução da Política Municipal de Habitação, com o objetivo de coibir a convivência com as práticas clientelistas (URBEL, 2012).

A sociedade civil não pode ser considerada de forma homogênea e nem imune à manutenção de práticas clientelistas. Nesse sentido, são relevantes as considerações mais gerais de Dagnino (2002), que aponta para relações complexas de forças heterogêneas que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados.

Os desenhos institucionais do NUDEC e do GR não têm caráter deliberativo, mas de acompanhamento e fiscalização das políticas. No entanto, pode-se dizer sobre avanço do papel deliberativo do NUDEC ao inserir a possibilidade deste indicar obras de pequeno e médio porte a serem executadas pelo PEAR, seja com mão de obra de morador, mutirão comunitário ou empreiteiro contratado pela Prefeitura. Este processo foi denominado “Partici-PEAR.

Segundo Brasil (2011), não se pode desconsiderar a complexidade dos processos participativos, que podem implicar riscos de comprometimento da vitalidade da sociedade civil e dos potenciais de inclusão política que se apresentam na esfera pública, além de riscos de instrumentalização por parte do Estado.

Desta forma, para além das instituições participativas examinadas e de seu papel na produção de avanços na política em foco, a presença de atores da sociedade civil de atuação oposicional e de atuação contra o Estado, tal como apresentado nas Conferências

Municipais de Habitação, é importante para a manutenção da vitalidade dos movimentos sociais e para equilibrar os poderes da “arquitetura participativa” da PMH, exercendo um papel de impulsionar os atores sociais institucionalizados na construção de avanços e inovações.

Outro ponto a destacar é que apesar da existência de práticas clientelistas, acredita-se que o caminho seria o diagnóstico das razões da permanência das mesmas, que permitissem revisões no desenho favoráveis a implementação mais equitativa da política de produção de moradias. No entanto, o cenário que vem se construindo, com a criação do Planejamento Participativo Regionalizado –PPR, apresenta indícios de arranjos participativos “concorrentes”, de que os problemas dos arranjos participativos atuais devem ser sanados com seu “esvaziamento” e com criação de novos modelos.

Não se quer dizer aqui que a ampliação dos atores sociais que participam das instâncias participativas, tais como classe média e grupos empresariais, não deva ocorrer. No entanto, na Política Urbana, considerando-se o déficit habitacional da faixa de renda de 0 a 5 salários mínimos, a inversão de prioridades ainda continua um modelo de gestão a ser seguido, consistindo numa forma de inclusão na agenda pública dos grupos historicamente excluídos do cenário urbano.

Referências Bibliográficas

ABREU, Maria de Fátima; GARCIA, Maria Madalena Franco; POZNANSKI, Florence. *Planejamento Participativo Regionalizado – PPR – Ampliando a Participação Popular em Belo Horizonte*, Minas Gerais. 2011 (no prelo).

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade Civil e Teoria Social. In: AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 147-182.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, p.43-64, Junho, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. *Democracia Participativa: experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27-54.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil: além da dicotomia estado-mercado. In: _____. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 23-40.

AZEVEDO, Neimar Duarte; GOMES, Maria Auxiliadora. Um balanço da literatura sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: avanços e desafios. IN: AZEVEDO, Sérgio de;

NABUCO, Ana Luiza (orgs.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008, p. 67-88.

BELO HORIZONTE. *Diagnóstico do Setor Habitacional. Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS*. Belo Horizonte, Minas Gerais, vol. 1, 2010, 496 p.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal n. 6.508 de 12 de janeiro de 1994*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal n. 8.146 de 29 de dezembro de 2000*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal nº 10.101 /2011, que altera a Lei 9.011/2005*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal nº 9.011/2005, que define estrutura administrativa Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. *PEAR – Trabalho Técnico Social: Normas e Procedimentos. Manual de Orientação*. Belo Horizonte, 2010, 38 p.

BELO HORIZONTE. URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. *Relatório de Gestão 2007/2011: Prestação de Contas do FMHP*. Belo Horizonte, 2012, 79 p. Relatório.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 31-84.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Democracia e Participação Social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós – 1980*. 2011. 267 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Espaços Públicos, participação cidadã e renovação nas políticas locais dos anos 90*. 2004. 241 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Sociedade Civil, Atores Coletivos e Participação-Deliberativa em Dupla Trilha. In: *CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, XXVII, 2011, Recife*.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. *Democracia e desenhos institucionais participativos nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira contemporânea*. Iconos. 2011.

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

BRASIL. Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Senado, 2001.

- BRASIL. Lei Federal n. 11.124 de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Senado, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 14 ed., 2011.
- CERQUEIRA, Márcia Maria Magrille, et all. *Participatory: metodologia para indicação comunitária de obras de redução de risco geológico nas vilas e favelas do Município de Belo Horizonte*, 2010, 11 p. Mimeografado
- COHEN, Joshua. Deliberação e Legitimidade Democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 85-108.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.
- FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriela Coelho. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo decisório. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 125-136
- FUNG, Archon. Receitas para Esferas Públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 173-209.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Thinking about Empowered Participatory Governance. In: _____. *Deepening Democracy*. London, New York, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais na Atualidade: Manifestações e Categorias Analíticas. In: _____. *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 5 ed., 2011, p.13-32.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. *Revista Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2 e 3, maio/dez. 1992.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. Democracia Deliberativa para além do processo. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 177-205.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.