



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

## A POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE VILAS E FAVELAS EM BELO HORIZONTE: DAS EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS DOS ANOS 1980 AOS DESAFIOS RECENTES

**Ana Carolina Maria Soraggi** (Universidade Federal de Minas Gerais) - [anacarolina.soraggi@gmail.com](mailto:anacarolina.soraggi@gmail.com)  
*Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela PUC Minas. Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pelo NPGAU/UFMG. Pesquisadora no Núcleo BH do INCT/Observatório das Metrôpoles.*

**Jupira Gomes de Mendonça** (Universidade Federal de Minas Gerais) - [jupira@gmail.com](mailto:jupira@gmail.com)  
*Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG. Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Professora titular aposentada da UFMG. Coordena o Núcleo BH do INCT/Observatório das Metrôpoles.*

**Sophia Guarnieri** (Universidade Federal de Minas Gerais) - [sophiaguarnie19@gmail.com](mailto:sophiaguarnie19@gmail.com)  
*Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora do Núcleo BH do INCT/Observatório das Metrôpoles.*

## A política de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte:

Das experiências pioneiras dos anos 1980 aos desafios recentes

### INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta algumas reflexões, a partir dos resultados da pesquisa *Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Belo Horizonte*, desenvolvida pelo Núcleo RMBH do INCT Observatório das Metrôpoles<sup>1</sup>.

No desenvolvimento da pesquisa, constatou-se que, no contexto institucional, alguns aspectos condicionaram a execução da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH), notadamente no que se refere à urbanização de vilas e favelas<sup>2</sup>, dentre os quais se destacam: (i) a constituição de uma estrutura institucional para a implementação de programas e projetos de intervenção em vilas e favelas, que remete ao final dos anos 1970 e às experiências pioneiras dos anos 1980; (ii) o alinhamento do projeto de governo do executivo municipal ao reconhecimento do direito à moradia como princípio para a formulação da atual PMH-BH nos anos 1990; (iii) o volume de recursos destinados pelo governo federal para a execução de ações de urbanização de assentamentos precários<sup>3</sup> ao longo do tempo, especialmente a partir de 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Sob este aspecto, observamos que em Belo Horizonte a PMH foi estruturada e consolidada num momento em que as políticas habitacionais não ocupavam lugar prioritário na agenda do governo federal – ou seja, num período em que o governo federal destinou volume escasso de recursos para a execução de projetos e programas de produção habitacional de interesse social e de urbanização e regularização de assentamentos precários. Por outro lado, o volume de recursos aportados pelo governo federal por meio do PAC na modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) possibilitou a continuidade e a ampliação das ações de urbanização de assentamentos precários no município, num período caracterizado pela inflexão do governo municipal.

A análise das condições presentes no município de Belo Horizonte para implementação de políticas de urbanização de vilas e favelas está estruturada

---

<sup>1</sup> A pesquisa foi desenvolvida entre abril de 2020 e março de 2021. O relatório encontra-se disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Belo-Horizonte\\_UFMG.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Belo-Horizonte_UFMG.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2021.

<sup>2</sup> Não há, na PMH-BH, uma diferença conceitual entre os termos *vila* e *favela*. No presente artigo, optou-se pela utilização conjunta de ambos os termos, porque é assim que essas áreas são identificadas no normativo da política municipal.

<sup>3</sup> O termo *Assentamentos Precários* refere-se, em geral, às áreas ocupadas por famílias de baixa renda como lugar de moradia, caracterizadas, em linhas gerais, pela precariedade da infraestrutura urbana, bem como pela irregularidade fundiária e urbanística – tais como: favelas, cortiços, loteamentos populares, ocupações urbanas, dentre outros.

com base no modelo analítico proposto por LIMA-SILVA e DANTAS (2019), a partir da constatação de que:

A partir da Constituição de 1988, os governos municipais brasileiros se tornaram responsáveis pela execução da política urbana e passaram a contar com um arcabouço jurídico-normativo que permite o planejamento e a implantação de intervenções em assentamentos precários e informais, de modo a garantir o direito à permanência e aprimorar o direito à cidade das populações que residem nesses espaços. Nos últimos anos, adicionalmente, o governo federal assumiu o papel de coordenação federativa na área habitacional, responsabilizando-se pela elaboração e financiamento de programas nacionais de provisão habitacional e urbanização de favelas, enquanto os governos municipais e estaduais assumiram o protagonismo no desenho dos projetos e na execução das intervenções (LIMA-SILVA e DANTAS, 2019, p.1).

Segundo Lima-Silva e Dantas (2019, p.2), a reduzida capacidade dos governos locais de co-produzir programas de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários emerge então como uma problemática. De acordo com as autoras, são os arranjos institucionais<sup>4</sup> que determinam a capacidade estatal de implementar políticas públicas, entendida a partir de suas dimensões técnico-administrativa<sup>5</sup> e política<sup>6</sup> (LIMA-SILVA; DANTAS, 2019). A partir da conceituação de Loureiro (2018)<sup>7</sup>, elas assumem que a existência de recursos e de uma burocracia qualificada em termos técnicos e políticos é necessária, mas não suficiente para garantir a ação governamental - a capacidade estatal depende também da estrutura social circundante, particularmente da existência de uma base política e social de apoio, a qual deriva, por sua vez, da correlação de forças políticas construídas em torno de prioridades políticas. Desta forma, a capacidade estatal não deve ser vista como um atributo fixo durável do Estado, mas contingente à dinâmica

---

<sup>4</sup> 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 PIREZ, 2014 *apud* LIMA-SILVA e DANTAS, 2019).

<sup>5</sup> 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 DANTAS, 2019, p. 6).

<sup>6</sup> 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 DANTAS, 2019, p. 6).

<sup>7</sup> LOUREIRO, M. R.; LIMA-SILVA, F.; ARANHA, A. CALABREZ, F. Building Policy Capacity: Economic and social policies in Brazil (1988/2016). Presented at the International Workshop on Public Policy, International Public Policy Association (IPPA), Pittsburgh, PA (2018).

das forças políticas em determinado momento e às orientações político-ideológicas que estas forças imprimem ao Estado (LIMA-SILVA;DANTAS, *op.cit.*).

Diante do exposto, o artigo está estruturado em quatro seções, sendo elas: (1) a presente introdução; (2) o contexto nacional da política de urbanização de assentamentos precários; (3) a sistematização da trajetória da PMH-BH; e (4) considerações finais.

## O CONTEXTO NACIONAL DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

A atuação do poder público, seja em âmbito federal ou local, no campo das políticas públicas de habitação ao longo dos anos 1980 e 1990 foi marcada pelos impactos das crises internacionais da década de 1970 e pelo fim do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986, caracterizando um período de recursos escassos. Bonduki (2014) e Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), dentre outros, abordam retrospectivamente a política habitacional brasileira. No que se refere à intervenção em assentamentos precários, três aspectos podem ser identificados na análise dos autores: (1) a insuficiência das políticas públicas de habitação desenvolvidas ao longo da segunda metade do século XX quanto às demandas por moradia nas regiões de vilas e favelas, caracterizadas pelas sucessivas ações de remoção da população residente; (2) a concentração de recursos via SFH<sup>8</sup>/BNH ao longo dos anos 1970 e 1980 em políticas habitacionais traduzidas quase que exclusivamente na produção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades; (3) o protagonismo de ações de urbanização de vilas e favelas promovidas no âmbito local, por municípios sob gestão de governos progressistas durante as décadas de 1980 e 1990.

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).

Para Cardoso e Denaldi (2018), as experiências locais configuram modos específicos de fazer a urbanização de favelas, envolvendo modelos

---

<sup>8</sup> Sistema Financeiro de Habitação.



institucionais e práticas políticas específicas. Em Belo Horizonte, ao longo dos anos 1980 e 1990, verificou-se a construção da política municipal de urbanização de vilas e favelas e do processo de participação popular a ela atrelado, a partir da configuração de uma estrutura político-administrativa específica, como veremos.

A primeira metade dos anos 2000 representou um período de novas expectativas para a política urbana brasileira, em particular para a política habitacional, marcado principalmente pela aprovação do Estatuto da Cidade<sup>9</sup>, pela criação do Ministério das Cidades (MCidades)<sup>10</sup>, em 2003, pela formulação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, pela instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005<sup>11</sup> e pela elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), entre 2007 e 2009.

O desenho institucional proposto para este novo Sistema reforçava o papel estratégico das administrações locais e propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo arranjo de planejamento e gestão da política habitacional, eles teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS). Estes institutos eram uma forma de garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do SNHIS, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. O desenho do SNHIS demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos (SORAGGI, ARAGÃO e CORREIA, 2019, p. 5).

Também em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na sequência, em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que passou a integrar o PAC a partir de 2011. Desde o seu lançamento, o PAC foi dividido em três eixos de ação: (1) Infraestrutura Logística; (2) Infraestrutura Energética; (3) Infraestrutura Social e Urbana. A modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP)

---

<sup>9</sup> A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ficou conhecida como Estatuto da Cidade.

<sup>10</sup> No âmbito do MCidades foram criadas as Secretarias Nacionais – de Programas Urbanos, de Habitação, de Saneamento e de Mobilidade Urbana – e estruturadas diversas linhas programáticas, que visavam à transferência de recursos do governo federal aos estados e municípios para execução de ações no campo das políticas urbanas, habitacionais, de saneamento e de mobilidade urbana. Dentre as linhas programáticas então estruturadas 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, vinculado à Secretaria Nacional de Habitação. O MCidades foi extinto em 2019 e suas atribuições foram assumidas pelo então recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e pelo Ministério da Infraestrutura.

<sup>11</sup> O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS foi instituído através da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

integra o Eixo Infraestrutura Social e Urbana e foi criada sob gestão do então Ministério das Cidades.

A partir de 2007, os recursos voltados para as ações de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários foram incorporados ao PAC, assim como os recursos destinados às ações vinculadas às infraestruturas de saneamento e à mobilidade urbana. Desta forma, o MCidades passou a gerir um volume de recursos bastante superior àquele dos anos anteriores.

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 primeira etapa do PAC, entre 2007 e 2010, foram investidos R\$619 bilhões, sendo R\$29,6 bilhões destinados à modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, distribuídos entre 1.072 municípios brasileiros (Idem, p.25).

Entre os anos de 2007 a 2014, o Programa foi dividido em duas fases, comumente conhecidas como PAC 1 e PAC 2. O PAC 1 compreende o período do segundo governo Lula, entre 2007 e 2010, enquanto o PAC 2 compreende o primeiro governo Dilma, entre 2011 e 2014. Nos anos seguintes a 2014, provavelmente em decorrência da crise política e do golpe que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, não foi lançada a terceira fase do PAC. O Programa não foi oficialmente extinto no atual governo federal. No entanto, no contexto do atual Ministério do Desenvolvimento Regional não foram lançados novos editais. Atualmente, os recursos executados por meio do PAC correspondem àqueles já contratados.

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

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 pelo PAC-UAP entre 2007 e 2010<sup>12</sup>. Observa-se que dentre os 1.072 municípios contemplados com recursos na modalidade PAC-UAP durante este período, 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 desde o lançamento do PAC, sendo 19 na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários.

---

<sup>12</sup> Entre 2007 e 2008 foram contratados neste município R\$691.688.656,00. Entre 2009 e 2010 foram contratados R\$686.287.201,00. Informação disponível em Cardoso e Denaldi (2018, p. 32).

Em linhas gerais, a partir dos dados dos contratos do PAC em todo o país, Caldas (2018) avalia que os resultados obtidos estão muito aquém do esperado, com um número significativo de obras interrompidas. No que tange especificamente ao Eixo Infraestrutura Social e Urbana, a autora ressalta a precariedade institucional de diversos municípios brasileiros como uma das razões para as experiências que não foram bem-sucedidas.

Diante da concepção do PAC e da sua formatação, os trabalhos de Caldas (2018) e Cardoso e Denaldi (2018) ressaltam a importância do papel desempenhado pela esfera local na execução dos empreendimentos vinculados ao Programa.

[...] 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).

No que diz respeito ao contexto atual das intervenções, é importante destacar as transformações ocorridas na conjuntura política nacional, que impactam diretamente as possibilidades de atuação do governo municipal nos assentamentos de interesse social. Tais transformações são marcadas, principalmente, pelo golpe de 2016 que levou Michel Temer à presidência da República (2016-2017) e pela eleição de Jair Bolsonaro em outubro de 2018.

Em 2019, ocorreu a extinção do MCidades, apesar do seu papel estratégico desempenhado nos Governos Lula e Dilma e das suas atribuições no que tange aos investimentos em infraestrutura. Foi criado então o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), que, embora tenha assumido atribuições do MCidades, não conta com o volume de recursos destinados anteriormente, notadamente por meio do PAC. Além disso, diversas das linhas programáticas antes vinculadas às Secretarias Nacionais de Programas Urbanos e de Habitação foram extintas. Desde o golpe de 2016 não foram lançadas novas sistemáticas para a contratação de projetos de desenvolvimento urbano e de habitação de interesse social por estados e municípios.

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

Para a sistematização dos principais marcos institucionais da trajetória da PMH identificados entre 1979 e os dias atuais, propôs-se uma periodização referenciada nos mandatos para o executivo municipal de Belo Horizonte. Inicialmente, são apresentados os antecedentes da atual PMH-BH, que compreendem o período de 1979 a 1992. Na sequência, realiza-se a análise dos marcos da Política em quatro períodos, definidos com base nas gestões municipais. São eles: (1) 1993-1996: Governo Patrus da Frente BH-Popular; (2) 1997-2008: Governos Célio de Castro e Fernando Pimentel; (3) 2009-2016: Governos Márcio Lacerda; e (4) 2017 aos dias atuais: Governos Kalil.

## O pioneirismo da experiência em Belo Horizonte

Em 1979, sob coordenação do governo estadual, foi criado o Programa de Desenvolvimento da Comunidade (Prodecom), através do Decreto Estadual nº 19.965/1979. Segundo Carvalho<sup>13</sup> (*apud* Bedê, 2005, p. 38), 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”. Bedê (2005, p. 38) destaca que 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”.

Ademais, a autora também evidencia o avanço do Programa 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” (*Idem*, p. 122).

Em 1983, sob coordenação do governo municipal, foi formalizada a criação do Programa Municipal de Regularização Fundiária (Profavela), através da Lei Municipal nº 3.523/1983, visando possibilitar a urbanização e a regularização jurídica das vilas e favelas, concretizando proposta elaborada no âmbito do órgão técnico de planejamento metropolitano (MINAS GERAIS, 1982). Neste contexto, foi criado o Setor Especial 4 (SE-4), primeiro zoneamento urbano definido especificamente para as áreas então ocupadas por vilas e favelas. Em 1985, o SE-4 foi incorporado à Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 4.034). Ainda em 1983, a Ferrobela<sup>14</sup> foi transformada na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), que assumiu, desde então, a responsabilidade de atuação junto às vilas e favelas do município.

Até 1992, 16 favelas situadas em Belo Horizonte passaram por processos de regularização fundiária<sup>15</sup>. No entanto, o trabalho desenvolvido pelo poder público municipal naquela época priorizava a titulação, e a ausência de estudos e de recursos que viabilizassem a urbanização integrada dos assentamentos contribuiu para a consolidação de áreas inadequadas e, por vezes, sujeitas ao risco. De acordo com Bedê (2005), as ações executadas

---

<sup>13</sup> CARVALHO, M.. Urbanização de favela e questão ambiental: estudo comparativo de intervenções urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima, em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

<sup>14</sup> Criada pela Lei Municipal nº 898 de 30/10/1961 para “explorar, comerciar e industrializar minérios em geral”.

<sup>15</sup> Informação fornecida pela Urbel por meio da Lei de Acesso à Informação em novembro de 2020.



pela Urbel no âmbito do Profavela ao longo da década de 1980 não deram continuidade à metodologia de planejamento de ações integradas que caracterizaram o Prodecom.

## **A formulação da atual política de urbanização de assentamentos precários: avanços na experiência progressa**

No início da década de 1990, foi eleita para o governo municipal uma coligação de centro-esquerda denominada Frente BH Popular, liderada pelo então prefeito eleito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT), constituindo-se ali o primeiro período da política de urbanização de assentamentos precários em análise. Entre 1993 e 1996, foi instituído o Sistema Municipal de Habitação<sup>16</sup>, foram criados o Orçamento Participativo (OP) e o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) e foram aprovados o Plano Diretor e a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Leis Municipais nº 7.165/1996 e 7.166/1996, respectivamente), constituindo o que podemos chamar de primeiro período da trajetória de estruturação e consolidação da política habitacional no município. Os princípios de *gestão democrática* e de *inversão de prioridades* guiaram a formulação das políticas públicas municipais no período. A política municipal de habitação foi construída em discussão com os movimentos sociais e 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 nos assentamentos, abrangendo implantação do sistema viário, de redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem e de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação. Mais tarde, nos anos 2000, este Programa daria origem ao Programa Vila Viva.

No contexto da legislação urbanística aprovada em 1996, destaca-se a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), abrangendo e ampliando aquelas anteriormente classificadas como SE-4. As Zeis são definidas como regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, através de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social. A Lei 7.166/1996 subdividiu as Zeis de Belo Horizonte em três categorias, sendo elas as Zeis-1, caracterizadas como regiões ocupadas de forma desordenada por população de baixa renda e nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica; as Zeis-2, que constituem 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

---

<sup>16</sup> Compõem o sistema: o Fundo Municipal de Habitação Popular (lei municipal nº 6.326/1993 e o Conselho Municipal de Habitação - CMH (Lei nº 6.508/1994). A Resolução nº II/1994 do CMH definiu as ações, as diretrizes e os critérios da PMH.

social; e as Zeis-3, caracterizadas como regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.

Segundo Bedê (2005), a trajetória da PMH-BH entre 1993 e 1996 foi 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” essa limitação (BEDÊ, 2005, p. 22). A escassez de recursos por parte das instâncias estadual e federal, foi, em parte, compensada pelo investimento de recursos do Município, ainda que também escassos, e de entidades internacionais.

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).

No que tange à estruturação e execução da PMH, o governo da Frente BH Popular não foi isento de conflitos e contradições, inclusive na relação com os movimentos sociais urbanos e nos diálogos com as comunidades e suas lideranças (BEDÊ, 2005). Todavia, a análise dos marcos institucionais do período e das informações obtidas junto aos entrevistados nos permite afirmar que os princípios que nortearam o governo municipal entre 1993 e 1996 foram essenciais para a criação e consolidação de uma estrutura técnico-administrativa que conduziria as políticas urbanas e habitacionais desde então. Sob este aspecto, destaca-se o alinhamento do programa de governo ao reconhecimento da moradia digna como direito social e a construção de espaços institucionalizados de participação social como parte da estratégia para concepção e execução das políticas urbanas e habitacionais.

## **A consolidação da política: avanços e limites**

O segundo período, de consolidação da PMH-BH, compreende os anos de 1997 a 2008 e corresponde aos governos dos prefeitos Célio de Castro, do Partido Socialista Brasileiro - PSB (1997-2000 e 2001), e Fernando Pimentel do Partido dos Trabalhadores - PT (2001-2004 e 2005-2008). A sucessão de governos de centro-esquerda durante 04 mandatos municipais consecutivos (1993-1996, 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008) contribuiu para a continuidade, ampliação e consolidação dos programas e ações vinculados à PMH-BH, notadamente no que se refere às intervenções em assentamentos precários,

ainda que paulatinamente os processos de participação popular tenham sido enfraquecidos.

Em 2000, a Lei Municipal nº 8.137 alterou o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, estabeleceu a exigência de elaboração do Plano Global Específico (PGE)<sup>17</sup> para os assentamentos classificados como Zeis. Os planos deveriam considerar as particularidades de cada área, com abordagem integrada de seus aspectos físicos e territoriais, jurídico-legal e socioeconômico e organizativo, promovendo a sua integração à cidade. Os PGEs tornaram-se objeto de disputa por recursos no Orçamento Participativo, na medida em que o governo municipal tornou obrigatória a sua existência como condição para investimentos em urbanização.

Apesar da existência de programas habitacionais coordenados pelo governo federal, até 2002 a habitação não estava no rol de prioridades nesta esfera de governo, e o volume de recursos aportados pela União era pouco expressivo se comparado àquele que foi investido nos anos seguintes.

A escassez de recursos para a execução dos projetos, programas e ações definidos nos PGEs implicou sérias limitações à política e teve como consequência, dentre outros:

A realização de obras pulverizadas, limitadas pela própria disponibilidade de recursos no contexto do Orçamento Participativo;

O distanciamento temporal entre as etapas de planejamento, elaboração de projetos e execução das obras, o que comprometeu a continuidade do processo de discussão participativa;

O descumprimento de propostas pactuadas na etapa de planejamento, tendo em vista as transformações ocorridas na ocupação do território após a conclusão dos PGEs e o início das obras de urbanização.

A partir de 2003, as conjunturas municipal e federal configuraram um cenário favorável à execução da política de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte. No contexto municipal, destaca-se a consolidação do SMH e, conseqüentemente, da gestão da PMH, pela experiência acumulada pela Urbel no que tange à atuação do poder público municipal junto aos assentamentos precários e, por fim, a estruturação de um processo de planejamento participativo nas vilas e favelas resultante da elaboração dos PGEs. Dentre as ações empreendidas pelo poder público municipal nesse período, destaca-se a criação do Programa Vila Viva<sup>18</sup> – que visava à execução integrada de ações de urbanização e regularização, tendo como referência as diretrizes dos PGEs.

No âmbito federal, destaca-se a estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH) – que previa a transferência de recursos para os governos

---

<sup>17</sup> Nos termos da Resolução LII/2018 do Conselho Municipal de Habitação (CMH), o Plano Global Específico (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.

<sup>18</sup> Sobre o Programa Vila Viva ver Motta (2013).

locais com vistas à execução de ações de urbanização e integração de assentamentos precários, regularização fundiária e provisão habitacional – e, na sequência, a destinação de um montante expressivo de recursos para a realização de obras de infraestrutura social e urbana e para a produção habitacional – por meio do PAC (2007) e do PMCMV (2009), respectivamente.

De acordo com o PlanHab:

A linha destinada à urbanização de assentamentos precários teve um expressivo incremento com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que destinou cerca de R\$11 bilhões no período de 2007 a 2010. A prioridade do PAC são as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e cidades com mais de 150 mil habitantes onde se concentram os assentamentos precários. O volume de investimento é de tal ordem que pode gerar um impacto muito significativo nas necessidades de urbanização presentes no país (BRASIL, 2007, p. 44-45)<sup>19</sup>.

### **A continuidade da PMH-BH em contexto de inflexão do projeto político**

No terceiro período, que compreende os anos de 2009 a 2016, correspondentes aos governos do Prefeito Márcio Lacerda do PSB, a política pública municipal apresenta alterações importantes, com algumas especificidades no que tange à política de urbanização de vilas e favelas. Embora eleito para o seu primeiro mandato (2009-2012) pela mesma coligação de centro-esquerda que estava à frente da gestão municipal nos 16 anos anteriores, observa-se uma inflexão no projeto político municipal, que se intensificou no segundo mandato (2013-2016). O Governo Lacerda mostrou-se mais comprometido com os setores empresariais da cidade, destacando-se o capital imobiliário. Assim, o período foi marcado pela interrupção do OPH, em 2009, e do OP, na rodada 2015-2016<sup>20</sup>, o que teve como consequência o surgimento de diversas ocupações urbanas organizadas e a ausência de diálogo entre o prefeito e os movimentos sociais e as lideranças comunitárias (SORAGGI e ARAGÃO, 2016).

Em que pese essas mudanças, a continuidade das intervenções em assentamentos precários, potencializada pelo investimento expressivo de recursos do governo federal em obras de infraestrutura urbana no contexto do PAC, evidencia a consolidação da estrutura técnico-administrativa e sua capacidade de levar a cabo a política habitacional. O acúmulo de planos e projetos e a estrutura institucional existente permitiram a continuidade das ações de urbanização de vilas e favelas no município. Belo Horizonte foi o município que captou o maior volume de recursos junto ao PAC-UAP, como apontado anteriormente. Foram celebrados 19 contratos – dos quais 16 têm como objeto obras de urbanização de vilas e favelas, 01 tem como objeto a

---

<sup>19</sup> Segundo dados do então Ministério das Cidades analisados por Cardoso e Denaldi (2018, p. 29), até dezembro de 2017 haviam sido contratados R\$29.642.208.512,88 junto ao PAC-UAP.

<sup>20</sup> Conforme entrevista realizada no dia 27/01/2020 com a arquiteta e urbanista Maria Cristina F. Magalhães, responsável pela Diretoria de Planejamento e Gestão da Urbel/PBH e funcionária do órgão desde 1986.

elaboração de projeto de urbanização de vilas e favelas e os outros 02 têm como objeto a urbanização de empreendimentos habitacionais criados pelo município<sup>21</sup>. De acordo com os dados levantados durante a pesquisa desenvolvida em 2018, em junho daquele ano, dos 19 contratos firmados, 04 estavam concluídos e os outros 15 estavam em obras ou em execução. Segundo informações da Urbel em março/2021, dos 19 contratos firmados, 07 estão concluídos, 09 estão em execução, 02 estão paralisados e 01 foi encerrado sem que a obra fosse concluída.

A experiência consolidada de Belo Horizonte na atuação em assentamentos precários contribuiu tanto para o volume de recursos captados junto ao PAC quanto para a execução de intervenções do Programa alinhadas com as diretrizes gerais da PMH e com as orientações dos PGEs de cada um dos assentamentos beneficiados, ainda que com alterações. Em outras palavras, 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 institucional consolidada no que tange à gestão da política municipal de habitação, que inclui as ações de urbanização de vila e favelas, e, conseqüentemente, à existência prévia também de uma cartela de projetos

Os contratos junto ao PAC-UAP possibilitaram, por um lado, a execução de obras estruturantes em parte dos principais assentamentos precários do município, garantindo a continuidade do Programa Vila Viva, mas, por outro lado, a operacionalização dos recursos acabou contribuindo para o agravamento dos problemas decorrentes da descontinuidade dos processos de discussão participativa e para a revisão das propostas pactuadas nos PGEs. 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.

De acordo com Aragão e Santos (2018), a análise dos dados e informações da pesquisa *Balanço do PAC no município de Belo Horizonte* apontam para a identificação de problemas ocorridos no curso da execução dos contratos e da realização das obras:

- Dificuldade de realizar os reassentamentos dentro dos perímetros dos projetos de urbanização de assentamentos precários, conforme estabelecem os Planos Globais Específicos (PGEs), em função das regras do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);
- Gastos elevados com indenizações, extrapolando o orçamento inicial e gerando custos extras para o Município;
- Alteração dos projetos inicialmente contratados;
- Interrupção das obras;

---

<sup>21</sup> Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: 29 mai. 2020.



- Atrasos no repasse de recursos e nos pagamentos de serviços executados;
- Cancelamento de contratos junto às empreiteiras responsáveis pela execução das obras, acarretando a necessidade de realização de novos processos de licitação / contratação e, conseqüentemente, o atraso das obras, além de custos extras para o Município;
- Maior aporte de recursos municipais do que o valor inicialmente previsto.

Para a arquiteta e urbanista Mônica Bedê, que atuou como consultora em algumas das áreas que receberam investimentos do PAC para implementação do Programa Vila Viva,

[...] 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 concedida em 21/09/2020).

De acordo com dados e informações levantados e analisados em 2018, além dos valores correspondentes à contrapartida, o Município custeou um acréscimo de 22% dos valores dos contratos executados até então. Dentre as razões que justificam o aumento do volume de recursos investidos pelo Município está a necessidade de reajuste do valor inicialmente contratado, provocada principalmente pelo aumento do número de remoções, reassentamentos e indenizações, bem como pela modificação e readequação dos projetos (ARAGÃO E SANTOS, 2018). Aragão e Santos (2018) apontam ainda para problemas relativos a entraves decorrentes de procedimentos administrativos da Caixa Econômica Federal “para repasse, desembolso de medição e reprogramação de obras” (p.157) e paralisações de obras resultantes de distratos com empreiteiras.

Segundo a arquiteta e urbanista Junia Naves da Urbel:

Desde 2007, a partir do Governo Lula, nós conseguimos muitos recursos do PAC. Até então, não havia tido experiência semelhante. Nós havíamos conseguido, na época do Fernando Henrique Cardoso, cerca de 7 milhões de reais num programa, Programa Especial de Habitação Popular, para trabalhar áreas de risco e parques. Mas, depois disso, nada significativo. E com os recursos do PAC nós conseguimos atender 12 comunidades, 170 mil pessoas, construímos quase 100 mil unidades habitacionais para reassentamento. E este montante de recursos apresentado aqui, R\$1,33 bilhão, é só o que está no papel. Infelizmente, o governo federal não paga reajuste, realinhamento, alteração de custo de indenização. Portanto, no final da história, esse valor chegou a quase R\$1,5 bilhão, considerando a

contrapartida do município, que ficou muito superior ao previsto pelos contratos (Entrevista concedida em 13/11/2020).

### **A política de urbanização de assentamentos precários pós-PAC**

O quarto período da trajetória da política de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte compreende ao período que se iniciou em 2017 e corresponde aos governos do Prefeito Alexandre Kalil, que foi eleito, no primeiro mandato, em uma coligação do Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Rede Sustentabilidade (Rede) e Partido Verde (PV). No segundo turno do pleito de 2016, Alexandre Kalil recebeu o apoio do PT e do PC do B e estabeleceu um novo diálogo com os movimentos sociais vinculados às ocupações urbanas. No pleito de 2020, Alexandre Kalil foi reeleito, agora pelo Partido Social Democrata (PSD), numa coligação mais conservadora do que a anterior, formada por partidos de centro-esquerda – Rede, PV e Partido Democrático Trabalhista (PDT) – e centro-direita – Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Democracia Cristã (DC), Partido Progressista (PP) e Avante.

No contexto dos instrumentos legais e normativos que regulamentam as políticas urbanas e habitacionais, entre 2017 e 2019 foram registrados avanços importantes, com publicação do Decreto Municipal nº 16.888 de 12/04/2018, que reconheceu como de interesse social diversas áreas do município e da Resolução nº LII de 13/12/2018 do CMH, que reestruturou a PMH-BH, além da aprovação do novo Plano Diretor (Lei Municipal nº 11.181/2019)<sup>22</sup>.

A publicação do Decreto nº 16.888/2018 ocorreu após sucessivas negociações entre os movimentos de luta por moradia que atuam junto às ocupações urbanas em Belo Horizonte e o poder executivo municipal, contribuindo para pacificar os conflitos que se estendiam desde a gestão anterior e para a consolidação das áreas ocupadas, tendo sido suspensas as ações de despejo por parte do Município.

Ainda em 2018, foi publicada a Resolução LII/2018 do CMH, que consolida uma série de definições relacionadas à PMH-BH, amplia as linhas de atuação – agora chamadas linhas programáticas – bem como o rol de programas e modalidades de ação, além de abranger outras duas formas de gestão das ações executadas – gestão pela organização da sociedade civil e gestão pela iniciativa privada.

Neste contexto, as áreas ocupadas predominantemente por famílias de baixa renda no município passaram a ser denominadas “assentamentos de

---

<sup>22</sup> O novo Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei Municipal nº 11.181 de 08 de agosto de 2019) entrou em vigor em fevereiro de 2020, tendo sido elaborado a partir da 4ª Conferência de Política Urbana, realizada em 2014. O primeiro Projeto de Lei do Plano Diretor foi elaborado logo após a Conferência, mas não foi encaminhado à Câmara pelo então prefeito Márcio Lacerda (2008-2012 e 2013-2016). No início da primeira gestão do prefeito Alexandre Kalil (2017-2020), o PL foi encaminhado, mas, na sequência, recebeu diversas propostas de alteração que culminaram na suspensão da análise e posteriormente numa emenda substitutiva negociada com o executivo municipal. O texto da lei vigente é resultado deste substitutivo, cujo conteúdo se manteve fiel àquele pactuado na Conferência, e traz inovações importantes favoráveis à PMH, como o coeficiente único de aproveitamento do solo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, com a quase totalidade dos recursos arrecadados destinados ao Fundo Municipal de Habitação.

interesse social”<sup>23</sup> e foram divididas em 07 tipologias de acordo com a forma de ocupação do território: (1) vilas e favelas; (2) loteamentos implantados pelo poder público; (3) conjuntos habitacionais implantados pelo poder público; (4) loteamentos privados irregulares; (5) ocupações organizadas; (6) cortiços; (7) povos e comunidades tradicionais.

Os programas e ações da PMH passaram a ser estruturados nas linhas programáticas “Provisão Habitacional”, que compreende os programas de Produção Habitacional, de Aquisição de Imóveis, de Locação Social e Bolsa Moradia; “Intervenção em Assentamentos Precários”, que compreende os programas de Intervenção Integrada, de Regularização Fundiária e Edifícia, Estrutural de Área de Risco (Pear) e de Remoção e Reassentamento; “Assistência e Assessoria Técnica”, que compreende os programas de Assistência e Assessoria Técnica Individual, Assistência e Assessoria Técnica Coletiva e de Financiamento de Material de Construção e Mão de Obra. No Programa de Intervenção Integrada foram mantidas as modalidades Intervenção Estrutural e Intervenção Pontual, sendo acrescentada a modalidade Apoio à Gestão do Programa de Intervenção Integrada.

No âmbito do novo Plano Diretor destaca-se, dentre outros, a delimitação das Zeis – abrangendo as áreas ocupadas de forma espontânea (Zeis 1) e as áreas ocupadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social (Zeis 2) –, além das Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), abrangendo as áreas destinadas à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social (Aeis 1) e os loteamentos passíveis de regularização fundiária nos termos da legislação federal e ocupados por população de baixa renda, inclusive as ocupações urbanas organizadas (Aeis 2). Além disso, ressalta-se ainda a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC), cujo recurso arrecadado deve ser, na sua quase totalidade, destinado ao Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), além de outros instrumentos de política urbana que podem estar articulados à execução de projetos, programas e ações da PMH – tais como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e o Convênio Urbanístico de Interesse Social. A regulamentação dos instrumentos de política urbana citados amplia as possibilidades de atuação e de investimento do poder público municipal.

Com a interrupção do OP e do OPH no Governo Lacerda (2009-2016) e a inflexão ultraliberal do governo federal desde o golpe de 2016, tem-se, em 2021, um cenário caracterizado pela desconstrução das conquistas dos anos anteriores no que tange à disponibilização de recursos financeiros para a execução de políticas de habitação de interesse social, inclusive daquelas que tratam da urbanização de assentamentos precários. Atualmente, em Belo Horizonte, estão em execução apenas os recursos já contratados junto ao PAC antes de 2014 e junto ao OP antes de 2016.

Os anos seguintes à comemoração dos 25 anos da PMH-BH, ocorrida em 2019, estão sendo marcados, por um lado, pelo amadurecimento e pela

---

<sup>23</sup> Nesta denominação estão inseridas todas as áreas classificadas como Zeis e Aeis no Plano Diretor (Lei Municipal nº 11.181/2019).

consolidação da sua estrutura normativa e administrativa e, por outro, por uma perspectiva pessimista diante da escassez de recursos que se descortina novamente. Diante deste cenário faz-se necessária a construção de estratégias e alternativas por parte do Município para garantir, em certa medida, a continuidade de ações.

Recentemente, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) empreendeu esforços para buscar recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial), que seriam destinados ao “Projeto de redução de riscos e inundações e melhorias urbanas na Bacia do ribeirão Isidoro e na região da Vilarinho”. Parte do montante total de US\$160 milhões pretendidos seria destinada à urbanização das Ocupações da Izidora.

Embora o projeto tenha sido aprovado pelo Banco e o financiamento autorizado pelo Governo Federal, no dia 16 de março de 2021, o Projeto de Lei 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 Prefeito. Para a aprovação do Projeto de Lei eram necessários 28 votos favoráveis, mas foram alcançados 27. Os 12 votos contrários que determinaram a rejeição do PL 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). Dentre estes, PP e Avante compõem a coligação que apoiou o Prefeito Alexandre Kalil no último pleito para o Executivo Municipal, enquanto os demais já constituíam oposição ao governo.

A rejeição do Projeto de Lei nº 1.026/2020 é uma derrota política do Prefeito e significa prejuízo considerável para a cidade, num momento em que não há quaisquer perspectivas de aporte de recursos pelos governos federal e estadual para a implementação de infraestrutura social e urbana e, ainda, momento em que as demandas nas áreas ocupadas por família de baixa renda – vilas, favelas, ocupações urbanas e conjuntos habitacionais – se intensificam em função da pandemia do Covid-19.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em Belo Horizonte foi construída, a partir dos anos 1980, uma estrutura técnica, normativa e administrativa que favoreceu a implementação de políticas de urbanização de vilas e favelas. A história destas políticas mostra uma trajetória bastante estável, ainda que sejam identificadas mudanças importantes.

Assim como os demais municípios brasileiros, Belo Horizonte esteve historicamente condicionada à escassez de recursos municipais e à dependência de recursos federais e/ou internacionais. Sendo assim, não é possível dissociar as possibilidades de atuação do governo municipal nos assentamentos precários da conjuntura política nacional, uma vez que a disponibilidade de recursos federais para financiamento das políticas locais

exerceu papel fundamental à efetiva implementação das mesmas, especialmente a partir de 2003.

[...] O governo federal brasileiro concentrou poder e recursos para influenciar a agenda dos governos locais. Isso ocorreu de modo mais pronunciado após 1995, quando Brasília assumiu a coordenação e o financiamento de políticas nacionais a serem implantadas pelos governos subnacionais em diferentes áreas [...].

Olhando especificamente para a política habitacional, ela se destaca pela elevada interdependência e cooperação intergovernamental, tanto por ser uma responsabilidade constitucional compartilhada quanto em função dos altos custos para sua execução [...] (LIMA-SILVA, 2019, p. 61)

De todo modo, o pioneirismo nas políticas estadual e municipal, que desde o final da década de 1970 realizou intervenções urbanísticas em favelas e promoveu processos de regularização fundiária, propiciou a construção de um aparato técnico, normativo e institucional favorável à implantação e consolidação dessas ações. A conjuntura política pós-Constituição Federal de 1988 permitiu a eleição de uma coligação de centro-esquerda para o Executivo Municipal e a partir daí as políticas de intervenção em vilas e favelas foram mais bem estruturadas, intensificadas e consolidadas. O projeto político das primeiras administrações municipais na década de 1990 e a existência de um aparato institucional e normativo prévio, ainda que incipiente, resultaram na ampliação e consolidação desta estrutura. O projeto de gestão democrática e inversão de prioridades significou a construção do Sistema Municipal de Habitação em conjunto com os movimentos sociais de moradia. Neste primeiro período, as bases institucionais da política foram estabelecidas de maneira mais sólida, mas os resultados concretos foram tímidos, tendo em vista a escassez de recursos.

No segundo período, a estrutura institucional, técnica e normativa foi se consolidando, e paulatinamente o governo federal criou programas e destinou recursos para as políticas habitacionais, o que permitiu a ampliação das ações no nível local. A mudança relevante, entretanto, foi na forma de execução das políticas, com o gradativo enfraquecimento da participação popular.

Entre 2003 e 2014 o governo federal exerceu papel central na viabilização de projetos de urbanização de vilas e favelas, especialmente por meio do PAC-UAP, a partir de 2007. Nesse sentido, a despeito das dificuldades identificadas na gestão dos recursos do PAC-UAP e dos consequentes problemas acarretados, é preciso reconhecer que o Programa marca um momento histórico na atuação do governo federal para o financiamento de infraestrutura social e urbana, especialmente para a urbanização de assentamentos precários. Em Belo Horizonte, o volume inédito de recursos dos contratos junto ao PAC-UAP possibilitou a continuidade e a ampliação das intervenções de urbanização em vilas e favelas do município, embora o protagonismo das empreiteiras tenha consolidado o enfraquecimento dos processos participativos, num momento de inflexão da gestão municipal em direção ao empreendedorismo urbano.



No momento atual, evidenciam-se os limites impostos pelas políticas dos atuais governos federal e estadual e os prejuízos impostos à cidade pelas disputas políticas locais no contexto de inflexão ultraliberal brasileiro – caracterizado, dentre outros, pelo negacionismo nos campos técnico e científico, pela intolerância, pela violação dos direitos sociais e urbanos, pelo empresariamento das políticas urbanas e pela desarticulação das políticas sociais, cujos efeitos perversos são intensificados pelos impactos da pandemia do Covid-2019 desde março de 2020.

No âmbito local, os compromissos assumidos pelo prefeito no primeiro pleito eleitoral reestabeleceram algum nível de diálogo com os movimentos sociais e a retomada de projetos de urbanização de assentamentos precários, ampliados pelas ocupações organizadas, pelo menos desde 2013. No contexto de polarização política nacional, entretanto, mesmo a busca por recursos financeiros internacionais é estrangida pelas conseqüentes disputas locais. A profunda inflexão vivida hoje no país torna difícil prever o desenvolvimento das políticas públicas no futuro próximo. A sistematização de suas trajetórias e as tentativas de explicação dos processos pode, no entanto, contribuir para a construção de novos projetos, na disputa pela democracia e pela justiça nas cidades.

## REFERÊNCIAS

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, Rosane (org.) **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetoira 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. Disponível em: <<http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

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. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>>. 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. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>>. 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. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>>.

[www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao](http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao)>. 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. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>>. 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. Diário Oficial do Município. Belo Horizonte, 09 ago. 2019.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**. vol. 1. São Paulo: Editora UNESP: Editora SESC São Paulo, 2014.

BRASIL. **Decreto Federal 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

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: Ministério das Cidades, 2005. Diário Oficial da União. Brasília, 16 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CALDAS, Maria Fernandes. **A utopia da reforma urbana: Ação governamental e política pública no Brasil**. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CARDOS

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, Rosane (org.) **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

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; DANTAS, Glenda. Condicionantes Institucionais e Normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente. Texto de Nivelamento 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”. **Observatório das Metrópoles**. 2019.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana-PLAMBEL. **Pró-Favela**: Programa de Regularização de Favelas. Belo Horizonte, 1982. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=42375>>. Acesso em 08 jun. 2021.

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.

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: UFRGS, Editora, 2016, v.01, p. 232-254.

SORAGGI, Ana Carolina Maria; CORREA, F.; ARAGAO, T. A. 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; 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.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Belo-Horizonte\\_UFMG.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Belo-Horizonte_UFMG.pdf)>. Acesso em: 09 jun. 2021.