

**PROFAVELA: CONQUISTAS E LIMITES DO MOVIMENTO FAVELADO EM BELO HORIZONTE NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA NA DÉCADA DE 1980****PROFAVELA: CONQUESTS AND LIMITS OF THE SLUM MOVEMENT IN BELO HORIZONTE IN THE DEMOCRATIC TRANSITION IN THE 1980s****Luiz Fernando Vasconcelos de Freitas<sup>1</sup>****Resumo**

O presente artigo consiste no estudo da aprovação de uma legislação de direito urbanístico na década de 1980, na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, que reconheceu direitos fundiários aos favelados e buscou inseri-los como parte da cidade. A partir de entrevistas com militantes políticos da época e da análise de documentos históricos avalia-se a relação dos movimentos sociais com a criação da Lei do PROFAVELA – suas potencialidades e limites. Chega-se à conclusão de que a referida legislação apresentou limites à sua efetividade em função do padrão de relação estabelecido entre movimentos sociais e Poder Público. Tal fato aponta para a importante discussão sobre a autonomia dos movimentos sociais perante o Estado e suas táticas de luta para a efetivação do direito à cidade.

**Palavras-chave:** PROFAVELA; Direito à cidade; Reforma Urbana; Favelas; Movimentos sociais urbanos.

**Abstract**

The present article consists in the study of the approval of an urban development law in the 1980s, in the city of Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil, which recognized land rights to people who lives in slums and sought to insert them as part of the city. From interviews with political activists of that time and the analysis of historical documents is possible to evaluate the relationship between social movements and the creation of the PROFAVELA Law – its potentialities and limits. It is concluded that the mentioned legislation presented limits to its effectiveness based on the pattern of relation established between social movements and Public Power. This fact points to an important discussion about the autonomy of social movements before the State and its tactics of struggle for the establishment of the right to the city.

**Keywords:** PROFAVELA; Right to the city; Urban Reform; Slums; Urban social movements.

**INTRODUÇÃO**

As cidades brasileiras experimentaram um enorme crescimento populacional nas últimas décadas. Entre 1940 e 1980 a população passou de predominantemente rural para

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: luizfernandovf28@gmail.com

majoritariamente urbana e hoje encontra-se no patamar de urbanização de 84% conforme o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010).

Acontece que historicamente o processo de urbanização da sociedade brasileira se fundamenta em formas precárias de produção das cidades já que segrega territorialmente os locais com infraestrutura urbana, reservado às classes alta e média, dos locais de moradia dos pobres que contam com baixo grau de acesso a serviços públicos e com restrições no que toca à segurança da posse em seu local de moradia.

A cidade é uma obra coletiva. Ela é produzida e reproduzida pelo trabalho coletivo de vários setores sociais, mas é apropriada por uma parcela específica do corpo social que tem acesso ao que ela oferece de forma privilegiada. Assim, são centenas de milhares de trabalhadores que diuturnamente constroem a cidade, mas que não tem acesso à moradia adequada, ao lazer, aos serviços básicos.

A vida das cidades, então, está relacionada diretamente com a vida social e sua gestão e fruição deveria ser dar de forma coletiva. No entanto, nem todos que vivem e trabalham nas cidades tem acesso aos seus benefícios. Essa proposição mostra que a cidade é essencialmente política e sua plena realização está diretamente relacionada com o nível de apropriação que se faz dela.

A cidade cindida, separada por cercas, reais e imaginárias, está em constante movimento de avanços e recuos no que toca a esse embate entre o valor de uso nas cidades, a expressão dos direitos e sua efetivação, e o valor de troca expresso na mercantilização do espaço e dos serviços essenciais à boa manutenção da vida urbana.

Assim, há uma luta contínua no espaço urbano por sua apropriação e pela superação da segregação sócio espacial. A cidade em sua expressão de valor de uso ganha relevo nas lutas coletivas em enfrentamento direto à cidade em sua dimensão mercadológica, apenas como valor de troca.

Em Belo Horizonte no ano de 1912, quinze anos após a inauguração da nova capital de Minas Gerais, 60% da população já morava fora do raio da cidade planejada em zonas suburbanas ou rurais. Os trabalhadores da capital, que ergueram a cidade, não podiam morar nela e constituíram as primeiras favelas no Córrego do Leitão (hoje Barro Preto) e no Alto da Estação (atual Santa Tereza). (AFONSO; AZEVEDO, 1987, p. 111-112)

Essas formas históricas de produção de moradia alternativas ao sistema do mercado imobiliário formal são frequentemente lançadas na ilegalidade. Ignoradas como meios

acessíveis pelo próprio direito, mas mesmo que não sigam a lógica prevista pelas vias institucionais são formas legítimas de se acessar a moradia e a cidade.

Tal conjuntura demonstra a importância de se pensar como se dão os processos de urbanização e de acesso a direitos no espaço urbano, notadamente o direito à moradia adequada, base para o desenvolvimento da personalidade humana e para a efetivação de direitos sociais nas cidades.

Nesse sentido os movimentos sociais urbanos de luta pela moradia e pela cidade são fundamentais para pressionar o poder público a executar uma política habitacional efetiva e que consiga fazer frente ao enorme déficit habitacional que assola as cidades brasileiras.

Em Belo Horizonte existe um histórico de luta pela moradia e por Reforma Urbana que gerou um marco institucional que foi referência nacionalmente quando da criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA e da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) na primeira metade da década de 1980.

A Lei Municipal do PROFAVELA nº 3.532/83 e seu Decreto Regulamentar nº 4.762/84 criaram o Programa Municipal de Regularização de Favelas com o intuito de promover a urbanização e regularização fundiária das áreas consideradas informais de Belo Horizonte. Seu intuito era preservar as características das ocupações espontâneas do território da capital mineira solucionando o conflito dominial em torno das terras ocupadas.

A cidade foi referência mesmo antes da publicação do capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988 – a primeira Carta Política na história constitucional a trazer tal temática. Cumpre registrar que esse capítulo foi fruto de uma grande mobilização social em torno da questão urbana e que resultou na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana que levou à conquista dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Convém realçar que o ideário da Reforma Urbana se constituiu historicamente como espaço simbólico, principalmente na construção feita pelos movimentos populares, de articulação de diversas lutas em torno da temática da justiça social nas cidades, o que constituiu novos direitos e novos espaços políticos.

Entende-se Reforma Urbana como a luta por sentidos interpretativos de justiça social diante das contradições produzidas pelo sistema capitalista no espaço urbano. A contradição principal é a própria contradição do sistema capitalista: a riqueza é produzida por toda a coletividade, toda a sociedade, mas é apropriada por determinada classe social. Com as cidades não é diferente – elas são produzidas coletivamente, mas uma pequena parcela da sociedade

tem acesso verdadeiramente a ela no que toca ao exercício de direitos – lazer, cultura, transporte, saúde, trabalho não alienado.

O presente trabalho tem o intuito de analisar a criação da legislação do PROVAFELA em Belo Horizonte, seus avanços, limites e a relação com movimentos sociais no período tendo em vista esse contexto de lutas por Reforma Urbana por via do direito à moradia e à cidade.

Durante a pesquisa buscou-se trazer à tona a voz dos excluídos do direito à cidade por via da transcrição de trechos de entrevistas com pessoas integrantes dos movimentos sociais da década de 1980. Por isso não nos limitamos ao levantamento dos documentos oficiais, da Legislação e da análise da Política Pública. Buscamos ressaltar como os movimentos sociais participaram e se posicionaram.

A história faz sentido para os atores que se articulam no decorrer dos eventos históricos. Os atores coletivos se imbricam em uma nuvem de testemunhas ativas das lutas urbanas e cada derrota ou vitória abre um campo de possibilidades para mudanças e projetos de cidade diferenciados no presente.

O que estava em pauta, tanto nos 1980, quanto hoje, é um avanço no que toca as formas como as cidades são configuradas. Como as cidades podem se tornar espaços mais justos em que a população cidadina possa viver com qualidade de vida e exercitando, para tanto, os vários direitos no espaço urbano. Estava em pauta e ainda está a superação da cidade excludente e a criação de uma nova cidade, uma nova forma de sociabilidade urbana.

A base para a nossa reflexão é a definição de Henri Lefebvre em *O Direito à cidade*, no qual ele afirma que esse direito está relacionado com o envolvimento dos cidadãos na construção do espaço urbano, criando-o de forma renovada, para além daquilo que já existe.

Veja-se:

O direito à cidade não pode ser concebido com um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o “urbano”, lugar do encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. (LEFEBVRE, 2011, p. 117)

David Harvey, na mesma linha, define o direito à cidade como sendo o direito de transformar a cidade em tantas outras cidades possíveis de forma a atender as reais necessidades da população. Em 2009, Harvey esteve no Brasil e fez a palestra inaugural do seminário *Lutas pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo*, e assim definiu esse direito humano:

Eu tenho trabalhado já há algum tempo com a ideia de um direito à cidade. Eu entendo que o direito à cidade significa o direito de todos nós a criarmos cidades que satisfaçam as necessidades humanas, as nossas necessidades. O direito à cidade não é o direito de ter - e eu vou usar uma expressão do inglês - as migalhas que caem da mesa dos ricos. Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam. O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando eu olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo direito à cidade haverá também uma luta contra o capital. (HARVEY, 2009: s/n)

O direito à cidade, tal como formulado por David Harvey, é o direito de transformar a cidade de forma que ela possa atender as reais necessidades de sua população. A luta desses movimentos em Belo Horizonte pela regularização de sua atuação fundiária é uma luta pelo direito a uma cidade que atenda às reais necessidades de moradia em uma cidade excludente.

Com esse percurso, então, busca-se demonstrar que a luta dos movimentos sociais politizou os discursos sobre o direito e que a produção social do espaço passa a assentar-se na concepção de direito à cidade para todos e na busca pela direito de criação e fruição do espaço social marcado por interações igualitárias de diversos ritmos de vida, expressão das diferentes formas de apropriação do espaço urbano.

Para o presente trabalho é fundamental a busca pela compreensão dos discursos sobre o urbano produzidos pelos movimentos sociais, suas formas de representação em torno de cidades mais justas e igualitárias, suas plataformas, suas conquistas e derrotas, suas contradições e limites, pois entender isso é entender a construção do próprio direito e suas respectivas representações sócio-políticas.

## **PROFAVELA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS – CONQUISTAS E LIMITAÇÕES**

### **A luta pelo direito à cidade no contexto da redemocratização**

A década de 1980 é marcada pela tensão entre redemocratização e autoritarismo. Diversos sujeitos coletivos, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais - a sociedade em geral - estabeleceram um movimento no sentido de superar o período da ditadura-civil-militar-empresarial e instaurar um sistema democrático.

Por outro lado, o governo militar e as forças reacionárias que o sustentava articulavam a abertura controlada do regime de forma a manter sua hegemonia mesmo após a realização de eleições. Diante dos limites do Banco Nacional de Habitação (BNH) as mobilizações em torno

do direito à moradia, nesse cenário, representavam essa tensão entre forças democráticas e forças conservadoras.

É preciso lembrar que a pauta da Reforma Urbana surge em 1964 com a sua inserção nas pautas das Reformas de Base do governo João Goulart. Esse movimento é abortado com o golpe militar e a pauta da moradia é absorvida pelo regime com a criação de moradias pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Moradias produzidas sem acesso à urbanidade, longe das regiões centrais da cidade e que não atendiam aos setores populares.

O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pelo regime militar, favoreceu apenas as classes médias emergentes e os conjuntos habitacionais foram erguidos em periferias distantes de áreas já consolidadas. Tal política serviu para consolidar o sistema de reprodução do capital imobiliário (MARICATO, 1997, p. 49).

Ermínia Maricato argumenta que houve uma aliança política clientelista entre o empresariado da construção civil, classes médias, atores políticos vinculados ao regime ditatorial e a classe política em geral que gerou um sistema de habitação totalmente corrompido. Veja-se:

Pode-se dizer que uma aliança de interesses políticos clientelistas dos setores do capital de promoção imobiliária com o de construção conduziu a política habitacional aqui referida. Proprietários de terra, setores do capital financeiro imobiliário, assim como a classe média, também foram beneficiados. Distribuindo os apartamentos dos conjuntos habitacionais populares como se fossem presentes pessoais, políticos tradicionais se elegeram continuamente, trocaram favores também com seus financiadores de campanha e incentivaram a inadimplência no pagamento da prestação da casa própria. Afinal, quem trocou a casa pelo voto não se viu na obrigação de pagar a prestação, que dessa forma retornaria ao fundo. A inadimplência nos conjuntos habitacionais populares sempre foi significativa em todo o Brasil. (MARICATO, 1997, p. 50)

O modelo de financiamento da habitação adotado nacionalmente em 1966 estava fundado na captação de recursos de poupança através do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) que conformavam o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Adauto Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, no artigo *“Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”*, apontam que os recursos da poupança eram destinados aos setores médios:

Os recursos da caderneta de poupança são destinados primordialmente ao financiamento habitacional para os setores de renda média, com taxas de juros variando conforme a faixa de renda a partir de 10% ao ano mais a variação da inflação. Segundo as normas em vigor, os bancos devem

aplicar no mínimo 65% dos recursos em financiamentos habitacionais, operando a taxas de juros pré-fixadas, podendo operar a taxas superiores, para financiamentos a faixas de renda mais elevadas, mas com restrições de volume máximo estabelecidas por resoluções do Conselho Monetário Nacional. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 23)

Em Belo Horizonte a luta pelo direito à moradia adequada, já no início da década de 1980, formava um polo de luta no período de transição democrática e levantava a bandeira do acesso à terra urbana pelos setores favelados, com a consequente segurança da posse de comunidades pobres.

Os movimentos sociais aqui estudados, União dos Trabalhadores de Periferia (UTP), Pastoral de Favelas e Federação de Associações dos Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH) lutavam pelo reconhecimento de direitos em uma tentativa de democratização da sociedade.

É importante realçar que a categoria movimentos sociais é utilizada nesse trabalho tendo como referência a formulação de Maria da Glória Gohn:

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. (...) Os movimentos participam portanto da mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas poderá ser tanto progressista como conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articuladas, em suas densas redes; e dos projetos políticos que constroem suas ações. (GOHN, 2004, p. 251)

Pretende-se analisar, assim, a relação entre os movimentos sociais acima mencionados na luta pela terra em Belo Horizonte na década de 1980 e a criação de um campo político de força social em torno do conflito que se estabeleceu na busca pela regularização e reconhecimento das favelas na cidade. As demandas dos movimentos e suas formas de pressão e mobilização são importantes para a compreensão da formação de um modelo de inovação social no que toca à política urbana.

E ainda sobre o conceito de movimentos sociais Gohn assim se manifestou na seguinte entrevista:

Definições já clássicas sobre os movimentos sociais citam suas características básicas como sendo aquelas organizações que possuem uma identidade, tem um opositor e articulam ou se fundamentam num projeto de vida e de sociedade. Historicamente se observa que eles têm contribuído para organizar e conscientizar a sociedade, apresentam conjuntos de demandas via práticas de pressão e mobilização e têm uma certa continuidade e permanência. (...) Finalmente, os movimentos sociais na atualidade tematizam e redefinem a Esfera Pública, realizam

parcerias com outras entidades da sociedade civil e política tem grande poder de controle social e constroem modelos de inovações sociais. (GOHN, 2011, p. 336)

Nessa linha de raciocínio, busca-se analisar no presente trabalho as demandas e lutas em torno da Reforma Urbana em Belo Horizonte e seus potenciais de criação de uma nova realidade social fundada na justiça social urbana com o PROFAVELA em 1980.

Estabelecia-se uma tensão geral entre a luta desses movimentos de moradia e a concepção de propriedade como direito absoluto que até os dias de hoje prevalece em amplos setores da sociedade e principalmente nos órgãos do Estado, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no Legislativo e no Judiciário.

Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, momento que foi antecedido de uma enorme mobilização em torno da aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana, Belo Horizonte já se tornou uma cidade pioneira nas mobilizações de movimentos populares urbanos e na aprovação de uma legislação até então inédita no Brasil de regularização fundiária – a lei do PROFAVELA.

Interessante registrar que um dos momentos políticos mais pujantes em Belo Horizonte, no contexto da redemocratização, se deu a partir da luta de sujeitos políticos novos, que não estavam diretamente nas lutas do chão da fábrica, nos sindicatos, mas sim em lutas que guardavam relação com a vivência cotidiana do território em sua expressão de lugar de moradia e moradia digna, com serviços adequados para o efetivo desenvolvimento desse direito.

A luta conformava-se a partir da consciência de que a cidade deve ser construída e reproduzida de forma a atender também os reais interesses, necessidades e vontades das classes populares configurando-se o que pode ser definido hoje como direito à cidade.

Por igual, o direito à cidade pode ser conceituado como o direito que todo cidadão teria de exercitar outros direitos, notadamente os direitos sociais – direito à saúde, ao transporte, à moradia, ao lazer, por exemplo – no espaço urbano. Nesse sentido, o direito à cidade estaria relacionado com a vida digna nas cidades pela efetividade de direitos.

É nesse sentido também que importa definir Reforma Urbana, na esteira do conceito de direito à cidade de David Harvey citado acima, como a transformação das cidades em outras cidades possíveis que atendam aos interesses de todos, cidades que sejam regidas pelos reais interesses e efetivação de direitos de seus habitantes.

É esse direito à cidade ao qual Harvey se refere que vemos no papel da UTP, da Pastoral de Favelas e da FAMOBH. Com atuação em espaços políticos inéditos, comunidades e favelas,



esses sujeitos desempenharam uma função determinante na aprovação de uma legislação de regularização fundiária assentando a criação de um direito à regularização fundiária de territórios considerados como a não cidade.

José Carlos Laender, arquiteto e urbanista, assessor de vários movimentos de favelados na década de 1980, ex-presidente da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), em documento enviado ao Padre Piggi, histórico lutador junto às favelas de Belo Horizonte, assim esclarece como as favelas não eram de fato consideradas pelo município:

Até 1982/1983 a Prefeitura nem constava as favelas no mapa da cidade. Nos mapas, as favelas eram buracos brancos e considerados aglomerações clandestinas, apesar de serem naquela época constituídas por cerca de 400.000 a 450.000 favelados. Lembro-me da frase do então Prefeito Luiz Gonzaga de Souza discutindo um Plano de Urbanização e Erradicação de favelas feito por nossa equipe para o SERVAS de que “favelado mora em favela, que é um aglomerado clandestino, não consta nem na planta da cidade, portanto não é munícipe e não sendo munícipe a PBH nada tem a tratar. Com a LEI DO PROFAVELA em 82/83 é que a PBH passou a considerar oficialmente a existência das 128 favelas em BH, dando-lhe o direito de posse através da Lei de uso e Ocupação do Solo através do Setor Especial Quatro (SE-4) (grifo nosso). (LAENDER, 1989, p. 01)

Frisa-se que esses sujeitos coletivos rompem com o individualismo e trazem a dimensão das lutas coletivas. Eles não são formados previamente, mas brotam das potencialidades da cidade e dos conflitos e contradições que ela apresenta. Por isso mesmo são evitados também de contradições e sua identidade acaba sendo constantemente feita e refeita.

Como nos lembra David Harvey, o direito à cidade rompe com qualquer individualismo nas lutas urbanas. No livro *Cidades Rebeldes – Do Direito à Cidade à Revolução Urbana* assim está conceituado o termo:

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados (grifo nosso). (HARVEY, 2014, p. 28)

Assim, em um contexto de disputa e tensão entre redemocratização e autoritarismo, os movimentos sociais urbanos de Belo Horizonte conseguem se articular de forma a criar uma nova esfera institucional de reconhecimento de direitos ligados à proteção possessória e materializada no PROFAVELA, um avanço democrático, mesmo com seus limites como se verá adiante.

Os movimentos sociais do período conseguem ampliar o espectro de luta política em torno do projeto de redemocratização e avançam na formação de sujeitos fundamentais no contexto da disputa da cidade e, principalmente, na luta pelo direito à cidade para famílias excluídas do acesso a esse direito humano.

Se lembrarmos do abandono das reformas de base durante o regime militar e da política de habitação realizada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) acima descrita, poderemos compreender a radical mudança representada pelo PROFAVELA. De fato, tratou-se de uma virada de princípios e propósitos e da inserção de novos atores na cena urbana.

Essa pauta da Reforma Urbana, então, na cidade de Belo Horizonte é fortalecida em 1980 e supera-se o momento estabelecido pela política oficial do governo ditatorial de forma a se reconhecer as favelas como legítimas e não apenas fazer uma política de produção de moradias.

O tempo da redemocratização é o tempo da produção de várias lutas empreendidas por vários sujeitos coletivos que criavam novas formas de política e de expressão o que possibilitou umas das maiores mobilizações sociais da história brasileira – as Diretas Já!

Nesse sentido olhar para os fatos que passaram é uma maneira de buscar compreender e justificar as mobilizações sociais que foram empreendidas de forma a valorizar o processo de aprendizado, não sem a ausência de conflitos e transformações, avanços e retrocessos (REPOLÊS, 2010, p.21).

Lutar pela moradia e pela regularização fundiária se torna uma luta instituinte feita por sujeitos que constroem pautas políticas coletivas e disputam posições no corpo social. Em Belo Horizonte a identidade coletiva de tais sujeitos se aglutinou em torno de um projeto de Reforma Urbana que abarcava como elemento central o direito à moradia.

As lutas que se travam no espaço urbano demonstram que não há sujeito político previamente definido e que seja sujeito privilegiado de processos de transformação social. A história está aberta em suas várias temporalidades e seu sentido e percepção são fruto de processos plurais, sujeitos políticos que se constroem no jogo de suas próprias contradições, na busca de unidade pelo direito à cidade e forjados nas mais diversas formas da reprodução da vida cotidiana nas cidades.

Essa abertura no que toca aos sujeitos políticos foi registrada por David Harvey:

O direito à cidade não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado. Inclui não apenas os trabalhadores da construção, mas também todos aqueles que facilitam a reprodução da vida cotidiana: cuidadores e professores, os responsáveis pelos sistemas de esgoto e

pelo metrô, os encanadores e eletricitistas, montadores de andaimes e operadores de guindastes, trabalhadores de hospitais e os motoristas de caminhões, ônibus e táxis, os trabalhadores de restaurantes e os artistas, os caixas de banco e os administradores da cidade. Busca-se unidade em uma diversidade de espaços e locais sociais fragmentados em uma dimensão de trabalho inumerável. (HARVEY, 2014, p. 246)

Desse modo, as lutas urbanas em Belo Horizonte na década de 1980 são marcadas pela abertura da redemocratização e dos sujeitos políticos, mas tal redemocratização não está conclusa. Ainda há, e sempre haverá, uma tensão permanente entre discursos de aprofundamento da democracia e regressos autoritários e conservadores.

Os movimentos sociais urbanos, no contexto estudado, são aqueles sujeitos que lutam para que o avanço democrático e a efetivação do direito à cidade se sobreponha ao autoritarismo e conservadorismo social que impede o livre desenvolvimento da efetivação de direitos no espaço urbano. Esse trabalho aborda parcela dessa luta como se verá adiante.

## O IDEÁRIO DA LEI DO PROFAVELA

O PROFAVELA foi uma tentativa pioneira de se atender às demandas do povo favelado da cidade de Belo Horizonte no contexto de luta pela Reforma Urbana. Faz-se necessário analisar essa lei e seus limites de forma a se desvelar as possibilidades de construção da Reforma Urbana pela via institucional.

Historicamente e ainda nos dias atuais as favelas, ocupações, vilas e aglomerados são vistos como problemas sociais e urbanos. Esses territórios são colocados pela sociedade em geral como espaços violentos e conflituais que devem ser eliminados do espaço urbano.

A Lei do PROFAVELA em Belo Horizonte (Lei Municipal nº 3.532/83) e seu Decreto Regulamentar nº 4.762/84 que compõe a legislação geral do Programa Municipal de Regularização de Favelas já rompia com essa visão na década de 1980. A favela foi vista como a solução para o problema de moradia de cidadãos que faziam parte da cidade e deveriam usufruir seus benefícios.

Nesse sentido veja-se o discurso do prefeito Ruy José Vianna Lage na apresentação do caderno compilado da legislação do PROFAVELA:

As favelas são uma presença constante na paisagem urbana das principais cidades brasileiras. Foi no final da década de 40 estas áreas alcançaram grandes dimensões. Desde então, técnicos e governos vêm tratando a questão, sistematicamente, a partir das referências da cidade oficial, aquela dotada de um mínimo de infraestrutura e serviços públicos. Com esse enfoque, é lógico que as favelas foram sempre vistas e tratadas como um problema urbano.

Deixando de lado referências, parâmetros e padrões da cidade oficial, para examinar a questão diretamente na busca de suas condicionantes imediatas e sua realidade própria, ou seja, suas especificidades, constatamos que estamos diante de uma solução de moradia da população de baixa renda e não de um problema (grifo nosso). (BELO HORIZONTE, 1985, p. 07)

São centenas de milhares de pessoas que constroem as cidades, mas não tem acesso a ela, mantém a cidade em funcionamento, mas não usufruem de seus benefícios. Houve também o reconhecimento pela municipalidade de que a cidade é construída coletivamente e deve ser apropriada por todos os cidadãos. Veja-se:

Com isto estamos reconhecendo nos seus ocupantes o direito de participarem e usufruírem dos benefícios da cidade na mesma medida em que qualquer cidadão, já que em termos de contribuição na produção da cidade e dos serviços que a compõe, estas pessoas cumprem um papel e uma função na nossa sociedade. (BELO HORIZONTE, 1985, p. 08)

O Programa Municipal de Regularização de Favelas estava assentado em dois pressupostos fundamentais: o reconhecimento da favela como integrante da cidade e de seus habitantes como sujeito de direitos. A questão foi abordada da seguinte maneira no Comentário Geral do PROFAVELA:

1 – a necessidade de reconhecê-las como parte integrante da cidade, cuja realidade deve ser incorporada na redefinição de suas normas e padrões urbanísticos, no sentido de coordená-la e integrá-la, dentro do possível, à estrutura urbanística da cidade.

2 – a necessidade de se reconhecer nos ocupantes dessas áreas o direito de participarem e usufruírem dos benefícios da cidade, na mesma medida em que qualquer cidadão, já que, em termos de contribuição na produção da cidade e dos serviços que a compõem, esses estratos cumprem um papel e uma função na sociedade. (BELO HORIZONTE, 1985, p. 14)

Percebe-se entre os objetivos do supramencionado programa que as favelas não eram reconhecidas como parte integrante da cidade. Desse pressuposto surgia a necessidade de reconhecê-las à cidade formal por via da legislação do PROFAVELA, que buscava a regularização fundiária de áreas faveladas, e pelo planejamento urbano realizado pelo município.

A segunda proposição é fundamental do ponto de vista do direito à cidade. Aqueles que constroem a cidade, exercendo os mais variados tipos de trabalho, tem o direito de acessar aos direitos fundamentais e sociais no espaço urbano de forma a conseguirem viver com dignidade.

Nesse mesmo caminho José Rubens Costa, que elaborou o projeto de lei do PROFAVELA, em tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, intitulada: *“A propriedade esse obscuro objeto do direito”*, assim afirma o objetivo do programa de regularização de favelas:

O que se visa com um programa de regularização de favelas é antes de mais nada extirpar o estigma social de segregação dos mais carentes e enfocá-los como seres humanos da mesma natureza de que todos somos compostos; iguais nos direitos e obrigações; sem a deliberada ingenuidade da igualdade formal; igualdade real e material, que só existe a partir dos mecanismos de compensação que revelam o estado social do direito. (...)

A intenção desta lei, cujo modelo pioneiro pode ser seguido por qualquer município do Brasil, se sintetiza em buscar, pelas normas de direito urbanístico, a apropriação da mais valia urbana em benefício do favelado. (COSTA, 1984, p. 566)

Nessa ordem de ideias, o PROFAVELA tinha o intuito de integrar e reconhecer os direitos dos favelados como legítimos ao mesmo tempo que buscava recuperar a mais valia urbana em favor dos favelados, ou seja, aqueles que constroem coletivamente a cidade tem direito a usufruir de seus benefícios.

Juliano Santos Calixto, em dissertação defendida também no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, intitulada "*O Direito à propriedade privada urbana como objeto de luta simbólica*" assim se refere ao PROFAVELA:

A proposta inicial do PROFAVELA se mostrou avançada por tratar a questão da favela de forma a respeitar a questão cultural do lugar e evitar que apenas seja feita a transformação do ambiente em que as pessoas vivem. As comunidades localizadas em favelas possuem uma estrutura complexa de formação, e mesmo que existam pontos de convergência, as peculiaridades não podem deixar de ser consideradas. Isso demonstra que questões sobre propriedade, posse, moradia não são apenas patrimoniais. (CALIXTO, 2013, p. 92)

Dentre os fundamentos jurídicos do PROFAVELA está a competência municipal para gerir a política urbana e o regramento das taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento e, de forma geral, o uso e ocupação do solo. Tal atribuição possibilitou ao município que criasse uma legislação específica, na esfera urbanística, que não se enquadrava na legislação dos loteamentos – Lei Federal nº 6.766/79.

Não se tratava de produzir cidade por via dos loteamentos novos, mas sim de regularizar o que já existia como ocupação de moradia de pessoas com renda familiar que as impossibilitava de comprar um imóvel pelas vias formais. Frisa-se que a regularização fundiária de territórios já ocupados aproveitam a infraestrutura urbana já instalada sendo mais barato e eficiente. No Comentário Geral sobre a Lei do PROFAVELA assim estava posta a questão:

É o caso da regularização das áreas densamente ocupadas por população economicamente carente, ou seja, as chamadas favelas. Aqui, se a atividade do Poder Público implica até na regularização jurídica da ocupação não se estará diante de um loteamento, mas sim de uma

urbanização específica que escapou às regras gerais da União sobre a matéria. Não haverá, pois, que se falar no cumprimento dos requisitos urbanísticos dos arts. 4º e 5º da Lei nº 6.766/79. (BELO HORIZONTE, 1985, p. 21)

Não se tratava de criar novos bairros loteando áreas distantes e desprovidas de equipamentos urbanos, muitas vezes afastadas dos locais de trabalho dos moradores, mas de regularizar comunidades pobres totalmente adensadas e que não foram construídas com fundamento na Lei nº 6.766/79 (Lei de parcelamento do solo), mas que constituíam verdadeira expressão da efetividade do direito à moradia.

Nesse diapasão, houve uma abertura do Poder Público para reconhecer as formas de ocupação espontânea do território de forma a valorizar a produção da cidade por parte das próprias famílias. Para esse trabalho esse elemento constitui o que seja direito à cidade – direito de produzir a cidade de forma que ela possa atender as necessidades de seus moradores.

No ponto assim está essa proposição no Comentário Geral à Lei:

A expressão chave desta legislação, que norteia toda a atuação pública nas favelas é a preservação das características da tipicidade da ocupação espontânea. Com isto, o principal caminho de atuação do poder público é o de trabalhar em conjunto com as comunidades locais, cujos moradores deverão participar das decisões que lhes dizem respeito, por serem eles os promotores da tipicidade da ocupação. (BELO HORIZONTE, 1985, p. 25)

É importante frisar que a lei do PROFAVELA criou o Setor Especial 4 (SE-4) reconhecendo, inicialmente, favelas como parte da formação jurídica urbanística e do território da cidade de Belo Horizonte. Nesse sentido, o artigo 2º do Decreto 4.762/84 assim estabeleceu as providências de execução para delimitação desse zoneamento especial manifesto no PROFAVELA:

Artigo 3º O Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA compreende, a título de regularização, o conjunto das seguintes providências, de iniciativa direta ou indireta do Poder Público Municipal:

I – o levantamento topográfico do perímetro das áreas passíveis de inclusão no Setor Especial 4 (SE-4), introduzido no zoneamento municipal pela Lei nº 3.532, de 06 de janeiro de 1983;

II – a delimitação, por decreto, das áreas integrantes do Setor Especial 4 (SE-4);

III – a demarcação do sistema viário das áreas caracterizadas como Setor Especial 4 (SE-4) de forma a permitir a elaboração do respectivo projeto de parcelamento do solo, observada a tipicidade local;

IV – a aprovação do projeto de parcelamento do solo mencionado acima, acompanhado da definição das normas de uso e ocupação do solo que orientarão o desenvolvimento urbano da respectiva área;

V – a promoção ou acompanhamento da regularização fundiária, objetivando a titulação da propriedade aos ocupantes dos lotes resultantes do projeto de parcelamento do solo aprovado;

VI – a implantação e coordenação de medidas para a melhoria das condições de vida da população ocupante e sua melhor integração na vida e nos benefícios da cidade. (BELO HORIZONTE, 1985)

A Lei nº 3.532 de 06 de janeiro de 1983 autorizava o executivo municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA. No entanto, somente com o Decreto nº 4.762 de 10 de agosto de 1984 é que o programa foi regulamentado e houve a possibilidade de sua execução. Esse decreto foi posteriormente transformado, com alterações, na Lei nº 3.995 de 16 de janeiro de 1985.

O programa seria aplicável em favelas densamente ocupadas por população economicamente carente mapeadas pelo poder público, por via de levantamento aerofotogramétrico, realizado no primeiro semestre de 1981. O objetivo principal era a regularização jurídica e a urbanização das favelas identificadas.

É importante registrar que a Lei do PROFAVELA previa a realização de um cadastro oficial dos ocupantes para cada área do Setor Especial 4 (SE-4) que seria referência para titulação da propriedade dos lotes resultantes de eventuais parcelamentos aprovados pelo poder público.

E também ocorreu a indicação de um Fundo de Urbanização de Áreas Faveladas destinado à gestão dos recursos originários de alienações, de lotes urbanizados ou de habitações de interesse social, ou recursos originários de repasses da União ou do Estado de Minas Gerais.

A regularização jurídico-urbanística das áreas faveladas da cidade de Belo Horizonte percorreria o seguinte procedimento: a área ocupada sem intervenção seria objeto de um levantamento topográfico do perímetro da favela. Em seguida seria publicado um decreto incluindo a área no zoneamento especial, o Setor -4 (SE-4).

Em uma fase intermediária seria equacionado o domínio da terra e seriam feitos estudos urbanísticos para a melhor realização de um plano de intervenção. Realizada essa fase seria feita a planta do sistema viário e a planta do parcelamento do imóvel que seriam encaminhadas para aprovação dos órgãos competentes.

Nessa fase intermediária o poder público coordenaria as negociações de compra e venda do terreno, caso o imóvel fosse privado. Os ocupantes e os proprietários do terreno acordariam o preço e as formas de pagamento pelo terreno. A negociação poderia ser feita pela associação de moradores do local. Os estudos urbanísticos poderiam ser feitos pela

administração direta e indireta, pelas próprias comunidades e por convênios com entidades diversas.

A fase seguinte seria a implementação dos projetos de infraestrutura urbana e social com a consequente efetivação do parcelamento aprovado e a realização de melhorias urbanas. Após essa etapa as famílias carentes receberiam a titulação de seu imóvel integrando formalmente a favela no ordenamento urbanístico da cidade.

A competência interna dentro da Prefeitura de Belo Horizonte era distribuída entre a Secretaria Municipal de Ação Comunitária que tinha a função de coordenação geral do programa e acompanhamento global das ações. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano fazia o monitoramento da evolução urbana decorrente das intervenções. E a Secretaria Municipal de Obras Civis fazia a aprovação das plantas de parcelamento e sistema viário além de participar da elaboração dos estudos urbanísticos em conjunto com as outras duas secretarias citadas.

Parte desse procedimento está descrito, em linguagem simples, em cartilha sobre o PROFAVELA elaborada conjuntamente pela Faculdade de Arquitetura Izabela Hendrix e pela Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETAS. Veja-se diálogo estabelecido entre personagens da cartilha:

- Bom! Depois de tantas lutas conseguimos a Lei do PROFAVELA.
- Ah, então nós já somos donos do nosso barraco.
- Espera aí pessoal, não é bem assim não. A lei do PROFAVELA estabelece algumas condições. Há uma série de coisas a serem feitas antes de termos a nossa escritura.
- Que coisas são essas?
- Primeiro, toda a área da nossa favela dói delimitada como SE-4, por decreto do prefeito, para que possa ser legalizada e urbanizada. SE-4 corresponde ao setor especial nº 4 da lei de do Uso do Solo de Belo Horizonte. O SE-4 possibilita a legalização e a urbanização específica da favela, respeitando ao máximo suas características hoje existentes.
- Legalização?
- É, legalização. Para ser legalizada, a favela tem que ser aprovada pela prefeitura, tendo que ser feito um projeto no qual serão delimitados os becos, ruas, quarteirões e lotes.. (LINS; FERNANDES; COBUCI; GONÇALVES, 1985, p. 03)

A cartilha termina com um chamado para toda à comunidade: “Só conquistaremos nossos direitos junto à Prefeitura quando formos uma favela unida e organizada. A LUTA CONTINUA”. No próximo tópico veremos como se deu as mobilizações pela implantação do PROFAVELA e sua regulamentação.



## MOVIMENTOS SOCIAIS EM BELO HORIZONTE NA DÉCADA DE 1980 E A CRIAÇÃO DO PROFAVELA

Passa-se agora à abordagem dos movimentos sociais em Belo Horizonte na década de 1980 a partir dos três movimentos que constituíram a luta do período: União dos Trabalhadores de Periferia (UTP), Pastoral de Favelas e Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH).

Por oportuno, convém considerar a tese de Gustavo Silveira Siqueira – *“História do Direito pelos movimentos sociais: cidadania, experiências e antropofagia Jurídica nas Estradas de Ferro (Brasil, 1906)”*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais em 2011.

No trabalho Siqueira constrói uma metodologia e uma teoria da história do direito que fundamenta sua análise do fenômeno jurídico a partir da história e ação dos movimentos sociais. Vejamos:

Busca-se, conhecendo os movimentos sociais, verificar como são possíveis novas experiências jurídicas em determinado período histórico e como a história do direito pode conter pluralidades, culturas jurídicas alternativas e projetos alternativos de convívio humano. Procura-se resgatar essas formas, pluralidades e projetos muitas vezes esquecidos pela história do direito, reduzidos a marginalidades ou a objetos não pertencentes a história do direito. (SIQUEIRA, 2011, p. 27)

Na presente pesquisa há também o intuito claro de narrar a história do direito projetando a voz dos movimentos sociais na construção de cidades mais justas. Como bem afirma Siqueira:

Dessa forma, a história do direito pelos movimentos sociais tem como foco as reivindicações, os anseios, as pautas, os motivos de determinados movimentos sociais em determinados momentos históricos. (SIQUEIRA, 2011, p. 34)

Essa opção consiste em buscar “escovar a história a contrapelo” (BENJAMIN, 1995, p.75) articulando a visão dos vencidos. Dentro da tradição dos oprimidos a voz dos movimentos sociais de Belo Horizonte na criação do PROFAVELA deve emergir como forma de superar as narrativas da história realizadas pelos opressores.

Walter Benjamin, nas *Teses sobre o conceito de História* afirma que o a passado nos impele para a redenção, ou seja, para a emancipação dos excluídos. Assim, trazer à tona o discurso dos favelados de Belo Horizonte em 1980 é buscar por fim ao silenciamento de uma geração de excluídos do direito à cidade a partir da narrativa histórica dos vencidos. Veja-se trecho da Tese II:

O passado traz consigo um *index* secreto, que o remete para a redenção. Não passa por nós um sopro daquele ar que envolveu os que vieram antes de nós? Não é a voz a que damos ouvidos um eco de outras já silenciadas? As mulheres que cortejamos não têm irmãs que já não conheceram? A ser assim, então existe um acordo secreto entre as gerações passadas e a nossa. Então, fomos esperados sobre esta Terra. Então, foi-nos dada, como a todas as gerações que nos antecederam, uma tênue força messiânica a que o passado tem direito. E o materialismo histórico sabe disso. (BENJAMIN, 2013, p.10)

Nessa linha de inteligência, as vitórias dos movimentos sociais da década de 1980 nos levam, no presente, a renovar nossas lutas e, com nossas vitórias, escutar as vozes silenciadas da história. As gerações passadas e as presentes, os movimentos sociais de 1980 e os de agora, travam lutas por emancipação que se comunicam e as vitórias do passado podem ser também nossas vitórias.

Havia, dessa maneira, uma demanda material imediata pela reprodução da vida, principalmente em sua dimensão econômica, e, por outro lado, demandas de dimensões políticas como o protagonismo na luta pela resolução dessas carências e, ainda, demandas de ordem social e cultural.

As formas de ação dos movimentos sociais, fundamentadas a partir de uma visão política mais ampla dos conflitos coletivos em torno do acesso à terra, eram construídas a partir da unificação das carências materiais em demandas políticas claras que eram apresentadas ao poder público.

As demandas e as formas de ação dos movimentos sociais nesse período eram dadas pela incapacidade do Estado em suprir o déficit habitacional do período apenas pela construção de unidades via Banco Nacional de Habitação (BNH). As favelas e assentamentos considerados informais não faziam sequer parte dos mapas oficiais de Belo Horizonte, como visto acima.

Tal modelo capitalista de reprodução das cidades, apenas pela via da construção de conjuntos habitacionais, sem que se considerassem a regularização de áreas informais já consolidadas, criava a legitimidade e justificava a luta urbana por moradia no período empreendida por sujeitos coletivos bem definidos.

A principal demanda era a luta por saneamento e pela regularização fundiária das favelas e ocupações da cidade. A implantação regular dos serviços públicos e segurança da posse das famílias faveladas constituíam a principal reivindicação dos movimentos sociais e dos setores favelados.

As formas de atuação coletiva dos movimentos se davam pela realização de seminários sobre a temática da luta por direitos em que eles estavam inseridos – luta contra despejos,

segurança da posse e serviços básicos. Também pela realização de manifestações em vias públicas, na frente da Prefeitura Municipal, e pela pressão direta em mesas de negociação com representantes do governo municipal.

A centralidade das ocupações de terrenos ociosos pelos movimentos sociais como forma de luta também é levantada por Antônio Cosme Damião Pereira, o Toninho da FAMOBH:

(...) o departamento de habitação que em 80 ganhou muita força, foi inclusive o principal mote dos movimentos aqui da cidade em 80 a luta pela terra que ganhou uma força muito grande é a forma de luta mais vamos dizer assim mais utilizada por esse movimento na época foram às ocupações, as ocupações de espaços vazios urbanos na cidade, tanto terras públicas, quanto privadas, então a ocupação passou a ser uma forma de luta muito utilizada por esses movimentos pra fazer valer o direito á moradia aqui em Belo Horizonte. (PEREIRA, 2014)

A articulação interna dos movimentos era realizada, utilizando-se os conceitos de Maria da Glória Gohn, a partir das bases faveladas que viviam a precariedade de sua posição territorial em comunidades não regularizadas, das lideranças que integravam cargos de direção na UTP, Pastoral de Favelas e FAMOBH e as assessorias como ocorreu com o auxílio técnico de arquitetos e advogados na elaboração do PROFAVELA.

José Carlos Laender em texto sobre o histórico do PROFAVELA cita alguns nomes envolvidos no processo:

Criou-se então, em Junho de 1982 na PBH, uma comissão para estudar o Programa Municipal de Regularização de Favelas, o PROFAVELA do qual fui seu primeiro coordenador (Equipe: José Roberto Freire Pimenta, Maria Laudelina Garcia, Cláudio Magalhães Alves, Ariane Figueiredo Ko, Maria Cristina Magalhães, Eduardo Tomich).

Sendo assessorado juridicamente pelo PLAMBEL (Advogado José Rubens Costa) este programa foi amplamente discutido pelos vários segmentos da sociedade, ou seja, UTP, Igreja Católica, Pastoral de Favelas, Sociedade Mineira de Engenheiros, Sindicato dos Engenheiros, IAB-MG, PLAMBEL, PRODECOM, FJP, BNH, Minas Caixa, Secretaria de Obras do Estado, Secretarias Municipais, Aciso, etc. (LAENDER, 2014)

A articulação externa dos movimentos se dá pela rede de atores que os movimentos e suas ações práticas conseguem mobilizar. Houve relação direta entre a Igreja Católica, por via do Padre Paggi, com o apoio do então Arcebispo Metropolitano de Belo Horizonte Dom Serafim Fernandes de Araújo, e a criação e operacionalização da Pastoral de Favelas.

A FAMOBH e UTP mantinham relação mais estrita com partidos políticos sendo que o Partido Comunista do Brasil (PC do B) estava muito articulado com a primeira Federação citada.

Importante registrar que no nível nacional os movimentos urbanos ganharam projeção durante o processo constituinte de 1987/1988. A articulação de vários sujeitos em torno da questão da cidade resultou na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana que levou à

conquista do Capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183).

Nesse processo, inserido no bojo da redemocratização do Brasil, houve a unificação de vários movimentos sociais que lutavam contra a desigualdade social nas cidades no denominado Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985. Realça-se que na ocasião foi formatada uma pauta política ampla visando à efetivação de uma proposta de Reforma Urbana.

Toninho da FAMOBH abordou esse processo em entrevista:

Pra você ter uma ideia a FAMOBH teve papel importante em algumas iniciativas em Belo Horizonte que antecederam aí, por exemplo, a questão da constituinte de 88, nós participamos ativamente de todas as lutas relacionadas à reforma urbana que foram tratadas na Constituição de 88, e posteriormente na construção do Estatuto das Cidades, onde nós participamos de fóruns tanto locais, quanto nacional nessa construção, foi feito um projeto nacional né... A princípio seria uma ideia de fazê-lo de iniciativa popular, mas acabou que o Pompeu de Souza, senador que faleceu, assumiu a proposta. (PEREIRA, 2014)

A força social dos movimentos da década de 1980 aqui estudados é considerável na medida em que houve avanços institucionais no tratamento da propriedade e posse de moradores de favelas mesmo antes dessa grande mobilização que ocorreu em torno da Emenda Popular da Reforma Urbana no processo constituinte.

Essa força é demonstrada pela aprovação do PROFAVELA, no ano de 1983, mesmo antes do momento mais forte de efervescência política em torno da redemocratização e do novo projeto constituinte - mesmo antes de se formar a Movimento Nacional de Reforma Urbana e da pauta urbana ter sido lançada na esfera pública nacional.

O campo de forças em torno da questão da regularização fundiária em Belo Horizonte se mostrou forte o suficiente para conseguir ganhos concretos, mesmo que com a limitação da institucionalidade, na luta pelo solo urbano em que habitam os pobres da cidade.

Para efeitos de comparação no plano nacional somente em 2011, 13 (treze) anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é que foi promulgada a Lei Federal nº 10.257/2011 (Estatuto da Cidade) que regulamentou o capítulo de Política Urbana da Constituição.

Tal posição de destaque dos movimentos sociais e dos favelados pode ser demonstrada pelas entrevistas realizadas no desenvolvimento dessa pesquisa. Fica claro o reconhecimento dos entrevistados da influência dos movimentos na aprovação da legislação do PROFAVELA.

Emely Vieira Salazar, uma das organizadoras da Pastoral de Favelas em Belo Horizonte, assim se manifestou na entrevista:

Entrevistador – Isso ai que eu queria também perguntar, você acha então que houve participação do movimento na criação do PRÓ-FAVELA?

Emely – Claro que foi! Exigência do movimento, foi pressão sabe, foi uma vitória do movimento. (SALAZAR, 2014)

Antônio Leandro Barbosa, ex-presidente da UTP, fala sobre a pressão no Poder Legislativo Municipal:

Entrevistador – Então a UTP participou desse processo do Pró-Favela? Como se deu essa interferência da UTP?

Antônio Leandro - A lei do Pró-Favela, inclusive nós tivemos que fazer algumas pressões na Câmara, algumas emendas que alguns vereadores faziam, sabe, logo no inicio, ai eu lembro uma vez que nós colocamos, lá na Câmara, nós tínhamos mais de 800 pessoas para entrar lá, eu lembro que nós fomos barrados na Câmara Municipal e na Assembleia Legislativa, que nós não podíamos entrar mais do que 750 pessoas, porque a Câmara, naquela época, não sei se até hoje, ela só comportava 800 pessoas no plenário dela e pra exatamente pressionar que as leis num saísse, igual alguns vereadores queriam fazer lobby com consultoras né, com grandes imobiliárias ai, querendo os terrenos delas valorizassem mais pra frente, a gente teve que fazer essa pressão em cima. (BARBOSA, 2014)

Padre Piggi, da Pastoral de Favelas, afirma a luta da UTP na conquista do PROFAVELA:

P – O Pró-Favela foi resultado de batalhas de armas e armas, da União das Periferias, da UTP. (BERNAREGGI, 2014)

As entrevistas revelam que a implantação do PROFAVELA contou com participação, influência, mobilização e pressão dos movimentos sociais aqui estudados, a identidade da luta pela Reforma Urbana e suas conquistas. Podemos dizer que esses atores sociais se apropriaram dessa luta ao ponto de conseguir perceber os ganhos alcançados na legislação e nas políticas públicas como fruto da luta coletiva na qual eles são co-autores. Isso dá um significado especial ao PROFAVELA como uma conquista democrática e popular que conseguiu captar as necessidades mais amplas da cidade.

José Carlos Laender, assessor especial do então prefeito Julio Laender, primeiro coordenador do PROFAVELA, narrando o histórico do programa assim se coloca:

Através da UTP (União dos Trabalhadores da Periferia) na pessoa de seu presidente Francisco Farias do Nascimento e sua diretoria Vicente Gonçalves, João Pio, Felipe Cupertino e outros, foi realizada uma histórica reunião (15 de maio de 1982) entre as lideranças de favela com o prefeito Julio Laender. Foi nessa reunião que Chico Nascimento solicitou que se criasse uma comissão para estudar o problema da terra, o direito de posse, cuja população de moradores representavam 20% da população da capital. Criou-se então, em junho de 1982 na PBH, uma

comissão para estudar o Programa Municipal de Regularização de Favelas, o PROFAVELA do qual fui seu primeiro coordenador. (LAENDER, 2014)

Entretanto, a Lei do PROFAVELA precisava de regulamentação para ser efetivado seu escopo. Os atores políticos entraram em cena novamente fazendo uma grande manifestação para que reivindicações dos movimentos fossem atendidas. Laender narra assim esse acontecimento:

Devido a nova política com relação às favelas, as comunidades faveladas rejeitaram o Plano Municipal de Habitação Popular apresentado pela PBH, e que era uma mera aplicação das normas do antigo BNH e passaram a exercer uma grande atividade de mobilização através de constantes reuniões que culminaram com a grande manifestação do dia 05 de Julho, no Parque Municipal (Teatro Francisco Nunes) onde se concentrou 10.000 favelados para pressionar a PBH. (LAENDER, 2014)

A pauta de reivindicação era a seguinte:

1. Repúdio do Plano Municipal de Habitação Popular da PBH.
2. Regulamentação imediata da Lei do PROFAVELA (Plano Municipal de Regularização de Favelas).
3. Decreto regulamentando a indenização pela necessidade de remoção por motivos de obras públicas.
4. Solução para os favelados que já tinham sido atingidos por medidas judiciais que estavam na iminência de serem despejados e os que já tinham o despejo decretado pela justiça.

Foi criado nesta ocasião uma Comissão Paritária para regulamentar a Lei do PROFAVELA composta de um lado pelas entidades faveladas (UTP, Pastoral de Favelas), e seus assessores técnicos José Carlos Laender, Vicente Gonçalves e Barnabé Luz Rodrigues e do outro lado pelos representantes da PBH (os secretários Walfrido Mares Guia (Planejamento), Otimar Bilcalho (Ação Comunitária) Gilson Assis Dayrell (Desenvolvimento Urbano), Dirceu Coutinho (Obras civis) com seus respectivos assessores e redação final do Dr. Coutinho. Desta concentração que virou o dia do favelado, resultou autorização pelo então Prefeito Hélio Garcia, dando início imediato aos serviços de topografia através da SUDECAP para delimitação territorial das favelas de Belo Horizonte com Setor Especial (SE-4) na Lei de Uso e Ocupação do Solo. (LAENDER, 2014)

As entrevistas com lideranças populares do período também demonstram a participação popular na regulamentação do PROFAVELA. Padre Piggi assim se expressa sobre a questão:

P – Agora a regulamentação da lei ficou parada ali e nós enchemos aquele auditório em frente à prefeitura no parque, reformaram ali recentemente agora...

Entrevistador – O teatro?

P – Teatro.

Entrevistador – Francisco Nunes.

P – Francisco Nunes e enchemos de gente lá e chamamos o prefeito, vem cá, vem cá, vem cá. O prefeito ligou para o governador que era o Tancredo Neves, ele estava no Rio e mandou que imediatamente nos recebesse, enchemos de gente a prefeitura e exigimos que se fizesse a regulamentação da lei.

P – Senão fosse feita essa pressão, porque nós tínhamos capital, gente pra fazer a pressão, eles deixavam a lei pronta, mas sem regulamentação, portanto, sem efeito, porque a especulação imobiliária sempre ficou de olho nas favelas por conta de desafogar as suas manhas de construtora. (BERNAREGGI, 2014: anexo II.4)

Na mesma linha Vicente Gonçalves, o “Vicentão”, liderança histórica dos favelados em Belo Horizonte e ligado à UTP, lembra do episódio:

V – E nós falamos, nós vamos invadir a Assembleia com tudo, e eu punha 50 mil pessoas da cidade naquela época, “então vamos? Vamos!”, aí João Batista entrou, pessoal entrou, nós fizemos uma assembleia no Francisco Nunes, levamos isso, depois foi pra negociação na mesa, onde saiu o Pró-Favela. (GONÇALVES, 2014)

Antônio Leandro Barbosa também citou a pressão social feita nesse ato político no Teatro Francisco Nunes como fundamental para a regulamentação do PROFAVELA:

(...) eu lembro que nós invadimos o Parque Municipal de frente aquele teatro, o Francisco Nunes, botamos mais de 7.000 pessoas na ocasião, forçando a barra com o Prefeito e o Governador para sancionar a lei do PROFAVELA né, que hoje é a lei que dá sustentação as vilas e favelas de Belo Horizonte e que faz o município reconhecê-las dentro do contexto da cidade né, que é de interesse social. (BARBOSA, 2014)

Essa mobilização política em torno da regulamentação do PROFAVELA pode ser considerada como um evento. Para Badiou os eventos são capazes de criar novas narrativas e experiências atualizando o contínuo da história marcado pela vitória dos opressores (MATOS, 2014, p.188).

Esse evento ocorrido no teatro Francisco Nunes concentra a força de todo o processo de luta estabelecido pelos movimentos sociais na década de 1980 em Belo Horizonte. Significou para os movimentos e para o Poder Público o momento de encontro, mesmo que contraditório e conflituoso, de visões diferenciadas sobre a cidade.

No que toca a ideologia desses movimentos ela se constituiu na visão democratizante de propriedade e de direito à cidade. Os benefícios da cidade que é construída coletivamente

devem ser repartidos entre todos os moradores. Os bens urbanos devem ser usufruídos também pelas classes populares e não apenas por um pequeno grupo de privilegiados.

Havia uma ideologia nos movimentos de que as favelas deveriam ser integradas na cidade como elemento de uma Reforma Urbana que respeite o direito dos favelados. Nesse sentido, veja-se o que diz Emely Salazar:

E – Bom, as favelas elas são urbanas, então a Reforma Urbana supõe o respeito às favelas né, então nosso princípio era e é esse, porque via-se como a favela uma coisa a ser descartada, porque ela é atrapalha, enfeia a cidade né, e nós sempre lutamos que a favela ela é urbana, ela tem que ser incluída, a reforma urbana tem que contar com a presença da favela né? (SALAZAR, 2014)

Essa ideologia fundada na justiça social urbana a partir do direto acesso à terra urbana e seus benefícios por moradores de comunidades pobres foi um importante elemento de criação de uma identidade coletiva combativa e centrada nas pautas de melhorias para as comunidades pobres.

Essa realidade delimita o projeto político e a identidade coletiva dos movimentos de favelados e sem-teto desde a fundação da cidade. A temporalidade se abre à articulação e lutas de vários movimentos organizados, moradores de favelas, comunidades e ocupações que no decorrer da história vem construindo uma nova cidade.

Nesse sentido que Benjamin afirma nas *Teses sobre o conceito de História* que as classes subalternas, chamadas por ele de revolucionárias, são as responsáveis por aniquilar o contínuo da história (BENJAMIN, 2012, p. 18). Assim, a história não é uma linha reta em que os opressores impõem sua voz e suas vontades aos oprimidos que responderiam de forma passiva.

Os movimentos sociais urbanos em sua ação direta no processo histórico constroem a história a partir de suas lutas por uma nova cidade em que os favelados sejam reconhecidos e, com isso, rompem com o discurso histórico fundado na continuidade linear da história contada pelos opressores.

Esse projeto de cidade está assentado no direito que as classes populares tem de acessar os benefícios da cidade já que ela é uma obra produzida por todos e não pode ser apropriada apenas por poucas pessoas. Ao conquistar o PROFAVELA os favelados e os movimentos sociais intervieram diretamente no poder de decidir sobre a política urbana na cidade.

Não é outro o sentido que David Harvey dá ao termo direito à cidade:

Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e



pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental. (HARVEY, 2014, p. 30)

O direito à cidade como o direito de romper com a segregação sócio-espacial e viver a cidade que realmente atenda aos interesses dos favelados cria um projeto político de cidade que se estende no tempo criando uma identidade mutável, mas calcada na luta por uma Reforma Urbana de fato, que atenda às necessidades das pessoas.

## OS LIMITES DO PROJETO CALCADO NO PROFAVELA

Percebe-se que houve ampla mobilização social em torno da aprovação do PROFAVELA e uma convergência de visões do Poder Público e das reivindicações populares sinalizadas pelo evento no Teatro Francisco Nunes que culminou com a regulamentação do Programa de Regularização Fundiária por via do Decreto nº 4.762/1984. Ocorre que contraditoriamente tal vinculação ao campo institucional, ao Município, gerou um travamento da política avançada constituída no PROFAVELA. O que inicialmente era um ganho não se concretizou efetivamente.

O próprio José Carlos Laender narra que no ano de 1982 haviam 148 favelas em Belo Horizonte que totalizavam em torno de 350.000 favelados. Com um convênio entre Associação dos Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), Prefeitura de Belo Horizonte e Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) 6.000 títulos foram entregues e outros 4.000 estavam em andamento.

Entretanto, tal importe de títulos entregues não alcançavam sequer 10% do número de favelados à época, demonstrando o baixo potencial de inserção e real titulação das famílias carentes residentes em áreas de favelas nas condições impostas pela cidade formal e pelo ordenamento jurídico. Veja-se:

A viabilidade do Programa Municipal de Regulamentação de Favelas (PROFAVELA) só se tornou possível graças ao convênio entre a AVSI com a Prefeitura de Belo Horizonte através da URBEL. Com isto tivemos mais de 6.000 títulos entregues em cerca de 10 vilas e favelas, assim, como em andamento cerca de 4.000 títulos nas vilas Alto Vera Cruz, Senhor dos Passos, Pedreira Prado Lopes e Vila Aparecida da Serra. (LAENDER, 2014)

Edésio Fernandes no artigo *“A Regularização de Favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte”* expõe a dificuldade do Estado em promover de fato a regularização fundiária plena da seguinte forma:

A principal razão para uma tal situação de imobilidade, de acordo com os analistas políticos, é que o PROFAVELA foi estruturado em torno da questão da posse da terra e da propriedade: “apesar de toda retórica oficial favorável, na prática o Estado não tem conseguido superar os obstáculos burocráticos e políticos que têm impedido a implementação

da lei. Isto apenas confirma o quão delicada a questão da propriedade urbana é: os interesses camuflados envolvidos provocam resistência aberta ou não revelada, com o risco de que uma tal proposta nunca vai ser realizada e vai se tornar letra morta” (FERNANDES, 1998. p. 152)

Registra-se o exemplo da Vila Acaba Mundo localizada entre bairros nobres da região centro-sul de Belo Horizonte – Mangabeiras, Anchieta e Sion. A Vila surgiu entre as décadas de 1940 e 1950, a partir dos trabalhadores da Mineradora Lagoa Seca, e foi inserida como área que deveria ser regularizada pelo PROFAVELA, inserida no Setor Especial 4 (SE-4), mas até os dias atuais não foi equacionada a situação fundiária do terreno e as famílias sofrem uma grande pressão especulativa do capital imobiliário que tem interesse econômico na região.

Esse exemplo demonstra uma limitação das lutas forjadas no campo apenas da institucionalidade. Uma luta não se encerra na dimensão da promulgação de uma lei, mas se dá no plano da vida política em geral. Ela se dá continuamente no jogo das contradições que se estabelecem entre interesses do Estado, que nem sempre são os interesses do bem comum, do capital, em suas mais diversas variações, e das famílias sem teto no caso em específico.

Cumpra enfatizar que no dia 28 de fevereiro de 2013, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPE-MG), o Programa Pólos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Associação de Moradores da Vila Acaba Mundo, interpuseram uma ação civil pública para que a municipalidade cumpra um decreto que declara 19 lotes de utilidade pública na Vila.

Na narração dos fatos nessa ação judicial assim aparece a questão:

Ainda na década de 1980, para oferecer maior segurança jurídica da posse e viabilizar a regulação fundiária da Vila em comento, o Executivo Municipal promulgou o Decreto nº 4.845/1984 (doc. anexo nº. \_\_) que declarou a Vila Acaba Mundo, dentre outras favelas, como área de urbanização específica de interesse social, caracterizada como Setor Especial – 4 (SE-4), conforme definição dada pela Lei Municipal nº 3.532/1983 (doc. anexo nº. \_\_). Dessa forma, a Vila Acaba Mundo restou definitivamente reconhecida pelo Poder Público Municipal como área de favela consolidada que deve ser urbanizada e regularizada, dado o interesse social presente na espécie. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. 4ª Vara da Fazenda Pública Municipal. Processo nº 0409295-33.2013.8.13.0024. Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, 2013)

E ainda:

No âmbito da legislação municipal, está incontroverso o direito dos moradores da Vila Acaba Mundo à regularização fundiária. Como antecipado no primeiro tópico desta exordial, em 1984, o Executivo Municipal promulgou o Decreto nº 4.845 que declarou a Vila Acaba Mundo, dentre outras favelas, como área de urbanização específica de interesse social, caracterizada como Setor Especial – 4 (SE-4), conforme

definição dada pela Lei Municipal nº 3.532/1983. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. 4ª Vara da Fazenda Pública Municipal. Processo nº 0409295-33.2013.8.13.0024. Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, 2013)

Assim, há uma limitação explícita no campo da luta dos movimentos sociais que é a relação movimento/Estado. A capacidade de luta e conquistas efetivas dos movimentos sociais pode estar diretamente relacionada com sua autonomia e sua capacidade de articulação e enfrentamento ao Estado.

Edésio Fernandes no artigo supramencionado coloca a questão da contraposição no campo da autonomia e cooptação dos movimentos. Veja-se:

A experiência do PROFAVELA levanta um ponto importante: até que ponto a autonomia dos movimentos sociais pode ser assegurada e fortalecida no contexto de uma relação sistemática e institucionalizada com o Estado, mesmo com a devida consideração de todas as contradições internas do Estado? (...)

Confrontado com o tema central da propriedade privada, e sob intensa pressão devido à resistência de interesses conservadores, o Estado não podia mais fazer concessões: as contradições na ação do Estado encontram um limite estrutural no princípio da propriedade privada (Santos, 1992). De fato, no caso do PROFAVELA, o Estado foi mais longe do que nunca anteriormente. Tendo finalmente conquistado o reconhecimento formal do direito de posse e propriedade, e dado o contexto contraditório de sua relação íntima com o Estado, o movimento de favelas não soube como redefinir a sua luta e sua liderança parece atualmente ter se perdido na armadilha manipulativa colocada pelo Estado. (FERNANDES, 1998, p. 155)

O movimento favelado, principalmente os quadros da UTP, passaram a integrar a administração pública municipal como estratégia política de implementação de seus ideais de cidade. Mariza Rezende Afonso e Sérgio de Azevedo apontam de forma clara os limites dessa empreitada:

Na verdade, a estratégia atual da UTP consiste em ocupar espaços nos órgãos públicos vinculados mais diretamente à questão da favela. Segundo informações de várias lideranças, a grande meta da entidade é conseguir o controle total da SMAC, ocupando diretamente não só o cargo de Secretário, mas também, os do segundo escalão.

A liderança da UTP parece não se preocupar em diferenciar sua área de ação daquela própria do Estado, não demonstrando ter consciência do risco que pode significar, para o movimento, o “embaralhamento” da atuação de ambos. Considera o controle direto de parte da máquina pública como necessário para a resolução dos problemas das favelas. (AZEVEDO; AFONSO, 1987, p. 132)

Essa tática política de luta apenas no campo institucional, de tomada de posições na máquina pública, fez com que o movimento de favelados perdesse força e reduzisse sua

capacidade de acumular força social para os enfrentamentos ao poder público na efetivação do PROFAVELA.

Ocorreu, assim, uma valorização extrema da atuação da UTP restrita ao aparato estatal em nível municipal como alternativa de efetivação de demandas sociais e políticas para a solução dos problemas dos favelados. (AFONSO; AZEVEDO, 1987, p. 133)

Tal situação levou ao clientelismo e ao assistencialismo que, de fato, travou o acúmulo de lutas populares urbanas até então realizadas na cidade de Belo Horizonte em desfavor de uma ação burocrática da administração pública. Nesse sentido Afonso e Azevedo:

Após assumirem os cargos, essas lideranças passaram, nas reuniões da UTP, a prestar detalhada conta de suas atividades como funcionários da SMAC, a justificar a não implantação do PROFAVELA como decorrência de entraves burocráticos, e a convidar as associações de favelados que apresentam reivindicações de melhorias urbanas ou solução para pequenos problemas locais a procurá-los na Secretaria, onde poderiam ser atendidas. Tudo isso a uma plateia que parece animada e esperançosa com as possibilidades de obter benefícios mais imediatos, tão prometidos anteriormente pelo próprio poder público e de atendimento sempre adiado.

Desse modo, o desempenho desses líderes não difere, no fundamental, da ação assistencialista e clientelista que a Secretaria já desenvolvia, embora esta não tenha sido a motivação que os levou a reivindicar e aceitar as atuais posições. (AZEVEDO; AFONSO, 1987, p.133)

Nas entrevistas feitas para essa pesquisa constata-se relações de cooptação política feitas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) que mais tarde assumiria, no início da década de 1990, a administração municipal empreendendo um governo chamado de “*democrático popular*”, mas que no âmbito da habitação não efetivou o PROFAVELA.

Emely Salazar atribui o fim da Pastoral de Favelas à cooptação realizada pelo PT:

E – O PT acabou com a pastoral.

Entrevistador – Serio?

E – Foi.

Entrevistador - A criação do PT ou o PT aqui de Belo Horizonte?

E – O PT aqui.

Entrevistador – A administração pública você diz?

E – Não, as lideranças, o PT, porque o movimento da Pastoral de Favelas, tava um movimento grande e ai eles começaram a infiltrar, porque eles são assim competentes, lideranças competentes, chegaram, pediam as palavra, e começou a propor coisa e a cooptar. (SALAZAR, 2014)

Da mesma forma Vicentão afirma a cooptação levada a cabo pelo PT:

Entrevistador – Foi fundador do PT também aqui, entendi, ô Vicentão e quanto essa questão dos programas, do Pró-Favela, até da própria criação da URBEL, você acha que eles foram efetivos?

V – eles estavam funcionando direitinho, mas o PT fez uma coisa errada acabou com a sede da UTP, cooptou os líderes de favela e já não tinha

aquela força que tinha mais, já não existe a UTP mais, não existe nada, então não tinha aquela força, hoje as forças e no final depois que veio um ministro aí que começou a dar litro de leite, o pessoal chegou começou a trocar o litro de leite por pinga, aquela confusão e no final quem brigava era as mulheres e a gente. (GONÇALVES, 2014)

Diante do exposto, aponta-se uma clara limitação da relação Movimento/Estado no que toca as contradições que o próprio Estado apresenta ao não intervir de forma direta na dimensão da propriedade privada de forma a romper com o caráter absoluto desta e, lado outro, na absorção de pautas progressistas dos movimentos a partir de sua inserção na máquina pública.

Por outro lado, os movimentos, para preservar a sua capacidade de luta e enfrentamento devem guardar sua autonomia frente ao Estado. Os movimentos de 1980 demonstram essa limitação clara do campo institucional e a necessidade de se ir além desse campo nas lutas urbanas.

No cômputo geral do projeto de regularização fundiária em vilas e favelas de Belo Horizonte o número de títulos entregues aos moradores dessas áreas ficou muito aquém do conjunto de favelas da cidade que estariam aptas a serem regularizadas desde a implantação do PROFAVELA.

Segundo dados divulgados pela Prefeitura de Belo Horizonte apenas 13.680 escrituras foram entregues desde a década de 1980 até o ano de 2011. Veja-se:

O trabalho de regularização nas vilas e favelas de Belo Horizonte contempla, ao mesmo tempo, a urbanização e a legalização da terra. De 1986, época da implantação do programa, até 2011, 45 comunidades foram regularizadas, com a aprovação de 18.338 lotes e emissão de 13.680 escrituras beneficiando 25.629 domicílios. (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015)

Do universo de moradores de vilas, favelas, conjuntos habitacionais populares e outros assentamentos irregulares, que segundo a URBEL, totalizam 451.395 habitantes, apenas 25.629 domicílios foram regularizados no espaço de tempo de 25 anos desde a implantação do programa.

Esse dado do número de habitantes em situação considerada irregular estão disponíveis no sítio da Prefeitura de Belo Horizonte:

1. Nº de vilas, favelas, conjuntos habitacionais populares e outros assentamentos irregulares: 215 (\*1)
2. Área de Belo Horizonte: 331 km<sup>2</sup>
3. Área das vilas, favelas, conjuntos habitacionais populares e outros assentamentos irregulares: 16,4 km<sup>2</sup>

4. % da área das vilas favelas, conjuntos habitacionais populares e outros assentamentos irregulares em relação à área total do município: 4,95%
5. População de vilas, favelas, conjuntos habitacionais populares e outros assentamentos irregulares: 451.395 habitantes
6. População de Belo Horizonte: 2.412.937 habitantes
7. % da população de vilas, favelas, conjuntos habitacionais e outros assentamentos irregulares em relação à população total do município: 19%. (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015)

Assim, a eficácia do PROFAVELA foi limitada pela baixa capacidade da municipalidade em de fato regularizar as favelas da cidade de um lado. E, por outro, a cooptação de lideranças pelos partidos e pelo poder constituído acabou por reduzir a capacidade de dissuasão dos movimentos na política urbana formulada.

Outra limitação do PROFAVELA está relacionada com a estrutura de competências dos órgãos públicos envolvidos na execução do programa: Secretaria Municipal de Ação Comunitária, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Secretaria Municipal de Obras Civis.

Para Maria Cristina Fonseca de Magalhães, funcionária da URBEL desde a década de 1980, essa estrutura acabou por inviabilizar a celeridade na implantação do processo de regularização das favelas. Veja-se:

Então ficou sob, o fluxo da lei ela ficou dividida entre três secretarias e isso avançou muito pouco, a crítica que os movimentos sociais cobravam dos prefeitos, do prefeito na época, é que não estava andando, que estava devagar, mas é porque realmente é muito difícil você fazer uma ação que tem que interagir três órgãos públicos e concomitantemente né, é muito difícil, qualquer coisa que envolva mais de um poder público a gente sabe a dificuldade que é. (MAGALHÃES, 2014)

Dessa forma, constata-se que a burocracia da administração pública pode ser um elemento que impediu a efetividade do PROFAVELA já que exigia a materialização do princípio da eficiência na administração pública. A própria Maria Cristina Fonseca Magalhães avalia que tal articulação de órgãos públicos dificultou a operacionalidade do trabalho.

Outro limite é a questão da compra e venda dos terrenos ocupados pela população favelada. Segundo José Rubens Costa, o PROFAVELA ao inserir as favelas no Setor Especial 4 criou uma proteção contra a especulação imobiliária na medida em que surgiu um zoneamento que não interessa aos setores abastados da sociedade (COSTA, 1984, p. 567).

Esse fato aliado à desapropriação para constituição do sistema viário na favela, que seria integrado ao patrimônio público municipal, abriria caminho para uma negociação do preço justo dos imóveis que seria um equilíbrio entre os interesses privados e públicos com a recuperação de mais valia urbana em favor dos favelados (COSTA, 1984, p.569).

Pelo fluxograma do PROFAVELA, integrante do Comentário Geral do programa, percebe-se que o domínio da terra seria equacionado da seguinte forma:

A SMAC encaminha/coordena as negociações para compra do terreno, entre os proprietários e os ocupantes do mesmo – desta forma acorda-se o preço e as condições de pagamento. Neste estágio o proprietário deixa uma opção de compra à Associação de Moradores Local. (BELO HORIZONTE, 1985)

Esse ponto do domínio, quando a propriedade era particular, acaba por desconsiderar o elemento da função social da propriedade apontando um limite do PROFAVELA. Tal princípio já era reconhecido na Constituição Federal de 1967 e, mais tarde, foi reafirmado na Constituição Federal de 1988.

Diante de todo o exposto, a legislação do PROFAVELA apresentou limites à sua efetividade, seja pelas contradições que vieram à tona pela cooptação de lideranças dos movimentos sociais, seja pela ausência de pressão popular contínua, seja pelos limites da própria administração pública ou seja pelo baixo número de títulos concedidos aos favelados pós implantação do programa de regularização fundiária.

## CONCLUSÃO

Esse artigo buscou explicitar como os movimentos sociais urbanos em Belo Horizonte construíram na década de 1980 o direito de forma a criarem um campo de narrativas sobre o que é justiça urbana e direito à cidade.

O direito de transformar a cidade em várias outras cidades que atendam aos reais interesses de quem nela habita (HARVEY, 2014). Nos anos 1980 em Belo Horizonte houve a aprovação, por via de pressão popular, de uma legislação urbanística que reconhecia os favelados como parte integrante da grande obra coletiva que é a cidade. De inexistentes nos mapas da cidade, cercados por opressões visíveis e invisíveis, os moradores favelados tomaram a cena e afirmaram o direito à moradia e à cidade no campo urbanístico-normativo.

Essa vitória popular se deu em um contexto de tensão entre o regime autoritário ainda em vigor na época e os ventos democráticos que desembocariam na aprovação da Constituição de 1988. Tal fato foi possível devido à articulação dos movimentos sociais do período – União

dos Trabalhadores de Periferia (UTP), Pastoral de Favelas e Federação de Associações dos Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH).

Foi demonstrado o ideário do PROFAVELA e o seu desiderato de integrar e reconhecer os direitos dos favelados no espaço urbano. Além disso, buscava-se recuperar a mais valia urbana em favor dos favelados, ou seja, a riqueza produzida coletivamente na cidade deveria ser compartilhada por todos.

No entanto, tal legislação não foi efetivada pela cooptação de lideranças dos movimentos sociais para ingressarem nos quadros da administração pública e em partidos políticos que se abstiveram da luta social direta como revelado pelas entrevistas. O arrefecimento das mobilizações e atos políticos em 1980 acabou por fazer com que a política construída no PROFAVELA fosse abandonada.

Tal configuração demonstra um percurso de aprendizado social em que o conflito fundiário não pode se resumir a conquistas no campo de uma legislação democrática, pois o direito e os direitos se forjam em um contexto permanente de tensões e lutas que não se esgotam na luta institucional. Nas ruas e lutas urbanas, e não apenas nas leis, é que encontra-se a efetivação de uma cidade mais justa e igualitária.

A opção de narrar a história e a luta política a partir dos vencidos foi uma opção relacionada com a afirmação de que o direito à cidade deve ser conquistado por essas pessoas que são excluídas no espaço urbano e que buscam uma vida digna que atenda aos seus desejos, afetos e necessidades materiais na cidade.

Os movimentos sociais, como aponta Maria da Glória Gohn, são fundamentais nesse cenário no sentido de criar pautas, de constituírem um campo de força social e mobilização de um discurso que tenha capilaridade na sociedade e que seja capaz de pressionar e constranger publicamente o Poder Público em torno de uma agenda de Reforma Urbana que estabeleça uma política urbana concreta.

Essa história de luta, como afirma Benjamin, está em aberto e há várias possibilidades emancipatórias que se colocam como afirmação de uma opção pelas vítimas de um sistema urbano injusto, um sistema que segrega e divide a cidade entre aqueles que já possuem a garantia de acesso aos bens urbanos e um vasto campo daqueles que com muita luta buscam usufruir plenamente do direito à cidade.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sérgio; AFONSO, Mariza Rezende. **Cidade, Poder Público e Movimento de Favelados. In: Movimentos Sociais em Minas Gerais – Emergência e Perspectivas.** POMPERMAYER, Malori José (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 1987.

BARBOSA, Antônio Leandro. **Entrevista concedida ao autor.** Belo Horizonte. Outubro de 2014.

BENJAMIN, Walter. Tesi di filosofia dela storia. In: **Angelus Novus: saggi e frammenti.** Renato Solmi (org.) Torino: Einaudi, 1995.

\_\_\_\_\_. **O Anjo da História.** Organização e tradução de João Barrento – 2ª Ed. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

\_\_\_\_\_. **Passagens.** Orgs. Willi Bolle e Olgária Chain Féres Matos. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

BERNAREGGI, Pier Luigi. **Entrevista concedida ao autor.** Belo Horizonte. Outubro de 2014.

CALIXTO, Juliano dos Santos. REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. **“O Direito à propriedade privada urbana como objeto de luta simbólica”.** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **“Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”.** In: *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*/Adauto Lucio Cardoso (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf). Acesso em: 15/03/2015.

\_\_\_\_\_. **Domicílios por espécie.** Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/primeiros\\_resultados/do\\_micilio\\_por\\_especie.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/primeiros_resultados/do_micilio_por_especie.shtm). Acesso em 01/05/2015.

\_\_\_\_\_. **População do Brasil é de 190.732.694 pessoas.** Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/pt/noticiasenso?view=noticia&id=1&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694> pessoas.

COSTA, Jose Rubens; VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. **A propriedade este obscuro objeto do direito.** Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1984.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico.** In: *“A Regularização de Favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte”* Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos. **A luta pelo direito à cidade como luta de classes.** In: *Direito e marxismo [recurso eletrônico] / org. Enzo Bello, Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, Sérgio Augustin.* - Caxias do Sul, RS : Educs, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informação Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares** / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação – Belo Horizonte, 2014. (Nota técnica, 1) 19 p.: il.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil.** / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013.  
GAGNEBIN, Jeanne Marie. **História e Narração em Walter Benjamin.** São Paulo: Perspectiva, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **Entrevista sobre diversidade, ONGs e movimentos sociais.** Disponível em <http://br.dir.groups.yahoo.com/group/pvnc/message/2051>, acesso em 01/12/2014.

\_\_\_\_\_. BRINGEL, Breno M (org.). **Movimentos sociais na era global.** Rio de Janeiro: Petrópolis, 2012.

\_\_\_\_\_. **Novas teorias dos movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 2010.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais na Contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em: 25/05/2015.

GONÇALVES, Vicente. **Entrevista concedida ao autor.** Belo Horizonte. Outubro de 2014.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes – Do Direito à Cidade a Revolução Urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. **A liberdade da Cidade. In: Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** Ermínia Maricato...(ET AL.). 1ª edição. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. **Palestra no Fórum Social Mundial.** Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2009/02/440802.shtml> Acesso em: 25/11/2014.

\_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 2012.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2006.

LAENDER, José Carlos. **Documento enviado a Padre Pier Luigi Bernarreggi.** URBEL. Belo Horizonte, 1989.

\_\_\_\_\_. **Histórico do PROFAVELA.** Documento enviado a Luiz Fernando Vasconcelos de Freitas. Belo Horizonte, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LINS, Cláudia Bastos; FERNANDES, Edésio; COBUCCI, Flávia; GONÇALVES, Marília Fernandes. **PROFAVELA: É preciso conhecer os nossos direitos para poder lutar por eles...** Cartilha publicada pela Faculdade de Arquitetura Izabela Hendrix e pela Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETAS, 1985.

LÖWI, Michael. **Walter Benjamin: aviso de incêndio: uma leitura das teses “Sobre o conceito de história”.** São Paulo: Boitempo, 2005.

MAGALHÃES, Maria Cristina Fonseca. **Entrevista concedida ao autor**. Belo Horizonte. Dezembro de 2014.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Editora Atual, 1997.

PEREIRA, Antônio Cosme Damião. **Entrevista concedida ao autor**. Belo Horizonte. Outubro de 2014.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR II. PROFAVELA: BH com novos Horizontes**. Comentário Geral à Legislação do Programa de Regularização de Favelas, 1985.

\_\_\_\_\_. **Resultados da Regularização Fundiária**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=56840&pIdPlc=&app=salanoticias>. Acesso em: 25/04/2015.

PROGRAMA PÓLOS DE CIDADANIA. **Estado, Regulação e Território na Região Metropolitana de Belo Horizonte: intervenções urbanística e organização do espaço nos vetores norte e sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2010.

SALAZAR, Emely Vieira. **Entrevista concedida ao autor**. Belo Horizonte. Novembro de 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da Reforma Urbana no Brasil**. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 14/05/2015.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **História do Direito pelos movimentos sociais: cidadania, experiências e antropofagia Jurídica nas Estradas de Ferro (Brasil, 1906)**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

SOMARRIBA, Maria das Mercês; VALADARES, Maria Gezica; AFONSO, Mariza Rezende. **Lutas Urbanas em Belo Horizonte: Petrópolis**, 1984.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. 4ª Vara da Fazenda Pública Municipal. **Processo nº 0409295-33.2013.8.13.0024**. Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, 2013.

*Trabalho enviado em 29 de junho de 2017.*

*Aceito em 06 de março de 2018.*