



Em meio à crise na política habitacional, as lutas por transformação: O coletivo Habite a Política e os desafios recentes na luta pelo direito à moradia em Belo Horizonte

Autores:

Marina Sanders Paolinelli - UFMG - marinasanderspaolinelli@gmail.com

Resumo:

A luta institucional pelo direito à moradia tem origem no período anterior à redemocratização brasileira, influenciou uma série de iniciativas locais em prefeituras nos anos 1990 e se fortaleceu com chegada do Partido dos Trabalhadores na presidência nos anos 2000. No entanto, perdeu em mobilização popular com a introdução pouco democrática do Programa Minha Casa, Minha Vida. Após o golpe sofrido por Dilma Rousseff, começou a apresentar sinais mais intensos de crise, o que foi reafirmado com a eleição em 2018 de Jair Bolsonaro à presidência. Em Belo Horizonte, capital reconhecida pelas inovações na política habitacional, as instâncias participativas se encontram desgastadas desde os anos 2000, e uma iniciativa de revisão foi iniciada, com a participação ativa do Coletivo Habite a política. O presente artigo tem como objetivo narrar esse processo recente, e situá-lo frente aos desafios da luta institucional pelo direito à moradia no contexto político atual.

EM MEIO À CRISE NA POLÍTICA HABITACIONAL, AS LUTAS POR TRANSFORMAÇÃO:

O coletivo Habite a Política e os desafios recentes na luta pelo direito à moradia em Belo Horizonte

INTRODUÇÃO

O direito à moradia tardou por se materializar em lei no Brasil, exigindo a mobilização de uma grande rede de atores desde os anos 1960, quando emergiram os primeiros movimentos pela Reforma Urbana. As mobilizações por direitos relacionados à habitação no contexto urbano brasileiro se intensificaram no período da redemocratização, e influenciaram uma série de iniciativas locais em prefeituras nos anos 1990, que extrapolaram a produção padronizada de moradias do então extinto Banco Nacional de Habitação e incorporaram práticas autogestionárias e abertas à participação popular – como no caso de Belo Horizonte, cidade conhecida pela experiência do Orçamento Participativo da Habitação.

Depois de ser recuperada e renovada após a chegada do Partido dos Trabalhadores na presidência (2003-2016), a política habitacional brasileira ganhou novamente em escala e recursos em nível federal, mas perdeu em mobilização popular com a introdução pouco democrática do Programa Minha Casa, Minha Vida (2009). Se por um lado alguns movimentos de luta por moradia tentaram tirar o melhor proveito possível do programa, se fortalecendo em esferas deliberativas como o Conselho das Cidades, outras linhas de atuação como as ocupações organizadas – fora das instâncias institucionais, mas ainda sustentadas pelo discurso jurídico (a função social da propriedade e o direito à moradia) – passaram a crescer cada vez mais nas cidades brasileiras.

Após o golpe sofrido por Dilma Rousseff (PT) a partir de uma manobra política articulada por Michel Temer (MDB) e seus apoiadores no Senado e no Congresso Nacional em 2016, a política nacional de habitação começou a apresentar sinais de crise, sendo reduzida em recursos e em participação popular. Com a eleição em 2018 de Jair Bolsonaro (PSL) à presidência, candidato esse que não apresentou sequer uma menção a políticas habitacionais em seu plano de governo, foi confirmada a impossibilidade de saída da crise então anunciada no nível federal. Tendo em vista esse cenário político atual, o presente

artigo tem como objetivo situar os desafios da luta pela moradia no âmbito nacional e, em especial, suas repercussões no contexto de Belo Horizonte.

Na capital mineira, depois de mais de duas décadas de desmonte na Política Municipal de Habitação participativa idealizada na gestão de Patrus Ananias (1993-1997), a relação entre os movimentos sociais e a Urbel (instituição responsável pela execução da política) tem se mostrado cada vez mais desgastada, e as esferas participativas tem representado cada vez menos a complexidade do movimento de moradia local. Nesse cenário, um grupo de técnicos ativistas sindicalizados, acadêmicos e movimentos de luta por moradia se articulou para lutar por uma renovação na Política Municipal de Habitação e mudar os rumos da sua condução. O grupo, nomeado posteriormente “Coletivo Habite a Política”, articulou uma rede de colaboradores e conquistou um espaço de diálogo – não livre de contradições – com as esferas institucionais da política habitacional da cidade.

Considerando a necessidade de transformações legais na política habitacional – de forma a abarcar as novas práticas dos movimentos de luta pela moradia emergentes e extrapolar o modelo acrítico e homogêneo da produção da casa própria – e ao mesmo tempo considerando os limites da lei e das instâncias participativas enquanto mediadores da construção e efetivação do direito à moradia, esse artigo busca levantar desafios e contradições traçados pela via institucional da luta pela moradia, tendo como foco a experiência do Coletivo Habite a Política. A partir de um breve relato sobre a atuação do grupo, esse artigo busca apontar questões que se enunciam no contexto atual de desmonte da política habitacional federal, de emergência de novas mobilizações envolvendo ocupações de terrenos e edificações, e de uma nova conformação de atores e forças locais na decisão sobre os rumos da política habitacional em Belo Horizonte.

CRISE IMINENTE: O FIM DE UM CICLO?

“Uma mudança crucial aconteceu nos movimentos e organizações sociais urbanos quando os moradores começaram a entender suas necessidades sociais como direitos de cidadãos e gerar argumentos apoiados nesses direitos para justificar suas exigências. [...] Os argumentos baseados nos direitos motivavam os moradores das periferias não só porque forneciam uma estratégia com a qual lutar contra as grandes desigualdades e deficiências que enfrentavam em sua vida na cidade. [...] Esses argumentos tinham apelo porque ofereciam uma estratégia de contrapor (não favorecer) a ilegalidade e a marginalização por meio de demonstrações de competência (“conhecer seus direitos”) e negar a humilhação através da dignidade da participação na esfera pública como portadores de direitos.” (HOLSTON, 2013, p.311)

Desde os anos 1960, as mobilizações por transformações nas condições urbanas e de moradia das classes populares têm ganhado cada vez mais força a partir do canal do direito e das transformações legais. Como apontado por James Holston (2013) a partir da análise do contexto paulista, a luta por “direitos a direitos” se fortaleceu nas periferias, pressionando por melhorias importantes na qualidade de vida urbana e pelo reconhecimento do Estado

sobre esses territórios e sujeitos. Segundo o autor, o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 se caracterizou como o momento auge do desenvolvimento da subjetividade cidadã das classes populares. Nesse período, emergiu o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), de ampla mobilização popular, responsável por articular uma ampla rede de atores e organizações por mudanças na política urbana brasileira. Assim como outras frentes populares por transformações legais, essas mobilizações ganharam espaço especialmente no momento anterior a Assembleia Constituinte de 1987, quando:

“Bandeiras de luta que defendiam os interesses populares emergiam dos mais diversos fóruns de debates e articulação de entidades e movimentos, comitês, plenários pró-participação popular na Constituinte, criando um novo significado nas relações entre o campo jurídico-institucional e os movimentos sociais. Ao darem uma nova importância às práticas de negociação, as forças populares se fizeram representar no nível institucional mais amplo, articulando suas demandas junto a parlamentares comprometidos com os interesses populares e permitindo a criação de novos direitos.” (SILVA, 1991, p.5-6)

O Fórum Nacional por Reforma Urbana (FNRU) conseguiu mobilizar a coleta de 160 mil assinaturas para a inclusão da Emenda Popular da Reforma Urbana na constituição, que, apesar de não ser considerada em sua totalidade, conseguiu favorecer a criação de um capítulo específico sobre a política urbana (art. 182 e 183) em que a função social da propriedade passou a ser mencionada (MARICATO, 1997). Alguns dos objetivos da emenda (relativos aos instrumentos de controle do solo e gestão democrática da cidade) que não constaram diretamente na constituição foram aparecer no Estatuto da Cidade (2001), mais de uma década depois. Nesse período, junto às questões relativas à reforma urbana, a ideia da habitação como um direito também passou a se fortalecer, sendo capaz de unificar vários tipos de organizações de luta pela moradia (nas favelas, nas periferias) e a mobilizar uma série de agentes políticos importantes (sindicatos, universidades, ONGs, associações de classes profissionais, etc). No entanto, diferente dos resultados da mobilização pela reforma urbana no texto da Constituição, o direito à moradia não foi incorporado de imediato.

Em 1989 iniciou-se então uma articulação de movimentos de luta pela moradia para a coleta de assinaturas com o objetivo de pressionar a criação de um sistema e de um fundo de habitação nacional. A organização que levou à construção do primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular que resultou na criação do Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil (Lei 11.124/2005) consolidou-se no primeiro movimento de luta pela moradia de dimensão nacional, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). No ano seguinte, em 1990, a partir do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, foi criado o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) (FERREIRA, 2012). Logo em seguida, surgiram também movimentos como a Central dos Movimentos Populares (CMP), em 1993, e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), em 1997, também ativos na luta pelo direito à moradia. A partir da continuidade da pressão de movimentos como esses, o direito à moradia foi introduzido como um direito social na Constituição Federal (art. 6º), em 2000.

Ainda nos anos 1990, o cenário de mobilização popular frente às instituições públicas se combinou com o municipalismo introduzido pela Constituição e a decadência da política federal de habitação – com o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH) – e abriu espaço para uma série de experiências municipais emblemáticas. O novo arcabouço jurídico começou a ser utilizado como referência para os movimentos fazerem pressão sobre os governos municipais, influenciando diretamente na criação de políticas democráticas, como:

“[...] a instituição de conselhos de políticas públicas, a discussão do orçamento municipal com a sociedade (o chamado “Orçamento Participativo”), a elaboração de forma participativa dos planos diretores, bem como os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia.” (FERREIRA, 2012, p.6)

Já nos anos 2000, o Partido dos Trabalhadores – que se constituiu e cresceu politicamente em prefeituras, com apoio dos setores defensores da reforma urbana e da reforma agrária – alcançou a presidência nacional, com a eleição de Lula em 2003, e posteriormente, de Dilma Rousseff em 2011. Logo no primeiro ano de governo do partido, foi criado o Ministério das Cidades, reivindicação antiga do FNRU, e no ano seguinte, o Conselho das Cidades e as conferências nacionais, que permitiram a ampliação da participação dos movimentos sociais nas esferas institucionais, bem como de entidades profissionais, de pesquisa e ONGs ligadas ao FNRU (FERREIRA, 2012). O Conselho das Cidades foi criado com a representação de 71 membros dos diversos segmentos da sociedade civil e do poder público, e nele participam ativamente movimentos como a UNMP, o MNLN e a CMP. As propostas consensualizadas no Conselho das Cidades e discutidas nos comitês – em especial no Comitê Técnico de Habitação – se consolidaram na Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004.

No entanto, no tardar dos anos 2000, com os escândalos de corrupção em que o PT e seus aliados se envolveram (o “Mensalão”), houve uma perda na governabilidade que incidiu sobre uma transformação dos ministérios. Em 2007, todos os secretários nacionais do Ministério das Cidades já haviam sido substituídos, com exceção da secretária Nacional de Habitação. O ministério se desarticulou e se contaminou pelo clientelismo, desvirtuando-se dos objetivos que nortearam a sua criação (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; BONDUKI, 2012). Segundo Raquel Rolnik (2009¹ apud BONDUKI, 2012, p. 113), secretária nacional de Programas Urbanos entre 2003 e 2006, o Ministério das Cidades “não caminhou para uma participação democrática, política e popular. O que cresceu foi o pragmatismo de resultados rápidos”. Como mostra a fala da militante do MNLN, Lurdinha Lopes:

“Instalamos o Ministério das Cidades em 2004, e em 2005 nós perdemos o Ministério das Cidades. Ele foi pro Partido Progressista. [...] E nós sabíamos que era o fim de quase três décadas de reflexão, sofrimento e a ação de pensadores e sofreadores na negação da cidade. Da academia que pensava e nos ajudava a refletir, de nós que agíamos e alimentávamos de cotidiano a academia, os teóricos e as ONGs nessa reflexão. Nós fomos derrotados

¹ ROLNIK, R. Site RTS - Rede de Tecnologia Social, 27 maio 2009. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/entrevistas/entrevistas-2009/raquel-rolnik>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

em 2005. Pouca gente nesse país ficou sabendo da nossa derrota. Porque alardear aquela derrota seria arranhar a governabilidade. Pela governabilidade nós assumimos a derrota e ficamos calados. E ao ficar calados nós ficamos reféns daquilo que era possível dentro de um Estado burguês com hegemonia do capital. Aquilo que era possível pra nós, a migalha que pudesse cair debaixo da mesa na época da fartura. Mas era uma fartura, pouco se falava em crise, como se fala hoje².

Nesse cenário, as conquistas no âmbito da promoção do direito à moradia caminharam em um terreno ambíguo: enquanto a Secretaria de Habitação tentava dar continuidade às políticas implantadas e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) era elaborado de forma participativa, a crise financeira internacional de 2008 motivava a formulação de um programa habitacional alternativo, no âmbito do Ministério da Fazenda e fora das discussões democráticas, com o objetivo de gerar empregos e impulsionar a iniciativa privada. Foi criado então, em 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida, em que a Secretaria de Habitação teve o papel apenas de oferecer certo “conteúdo social” (BONDUKI, 2012). Nos anos seguintes, os municípios brasileiros passaram a vivenciar um repasse de recursos federais em um volume nunca visto anteriormente, não só no que diz respeito à produção habitacional, com o MCMV, cerca de R\$300 bilhões; mas também à urbanização de favelas, com o Programa de Aceleração do Crescimento PAC – Urbanização de Assentamentos Precários, cerca de R\$ 20,8 bilhões (CARDOSO; MADEIRA, 2017). Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que cresceram os recursos para a habitação com o desenho das novas políticas, as pautas do Estatuto da Cidade e a agenda de reforma urbana foram deixadas de lado, “minguando” logo no início do governo (BONDUKI, 2012).

Ficou cada vez mais evidente as impossibilidades de conciliação dos interesses da luta urbana e do mercado. A tentativa do governo do Partido dos Trabalhadores de convergir a ideia da habitação como um direito, construída por tantas décadas pelos movimentos por moradia, com a ideia da habitação como mercadoria, que adentrou a política para benefício do capital imobiliário emergente, falhou e evidenciou muitas contradições da luta institucional pelo direito à moradia. Com a crise econômica e o golpe realizado em 2016 sobre a presidenta Dilma Rousseff, o PT perdeu espaço para o seu projeto conciliatório, que foi substituído pela “Ponte para o Futuro” de Michel Temer, projeto responsável por uma avalanche de retrocessos na política social, trabalhista, econômica³ e que também, é claro, teve efeitos na política habitacional⁴.

Dessa maneira, nos últimos anos, a guinada de recursos vivenciada pela política habitacional brasileira começou a apresentar sinais de crise. Por fim, em 2018, a previsão orçamentária para o programa Moradia Digna – que em tese subsidiaria a habitação rural, as moradias do programa MCMV Faixa 1 (destinada a famílias de renda de zero a três salários

² Fala durante o Seminário Internacional Terra Comum, realizado no espaço BDMG Cultural, em Belo Horizonte, em maio de 2018.

³ Emenda Constitucional 55/2016 de contenção dos gastos orçamentários, Reforma trabalhista e Reforma da previdência.

⁴ Redução das atribuições do Conselho Nacional de Cidades pelo decreto n. 9.076, e reconcentração dos recursos para financiamento habitacional nas classes menos necessitadas pela Instrução Normativa nº 347/2016 do MC.

mínimos), as moradias construídas por cooperativas e entidades e para custear projetos de urbanização de favelas – se reduziu simplesmente a zero reais (ROLNIK, 2017). Com a eleição de Jair Bolsonaro (PSL) à presidência, a crise hoje tende a se agravar, uma vez que o candidato compactuou com os retrocessos do governo golpista enquanto ainda deputado, e durante sua campanha prestou-se a difamar movimentos de ocupação como MST e MTST⁵ e verbalizou sua intenção de “botar um ponto final em todos os ativismos do Brasil”⁶.

A redução de recursos e o desmonte das políticas habitacionais federais tendem a incidir na forma com que os municípios lidam com a questão, uma vez que serão obrigados a tocar seus projetos com orçamento próprio – momento bastante similar aos anos 1990, quando a decadência do Banco Nacional de Habitação possibilitou a ascensão de uma série de iniciativas locais emblemáticas. Com o esvaziamento do cenário institucional federal e a ameaça de extinção do Ministério das Cidades⁷, possivelmente veremos um acirramento das tensões em nível local, e pode haver uma “remunicipalização” da política habitacional. No entanto, diferente do ocorrido no período de redemocratização brasileira, quando se podia observar uma conquista crescente dos movimentos de luta pela moradia nas esferas institucionais, parece haver hoje a ameaça de um retrocesso na participação popular e até mesmo a criminalização dessas lutas e de suas práticas de mobilização social – realidade que remonta os tempos sombrios da Ditadura Militar. O retorno tanto da ausência de recursos federais para tocar as políticas habitacionais quanto das formas autoritárias de gestão urbana delinea o possível fim do ciclo recente da política habitacional federal, abrindo o espaço para um terreno ainda desconhecido do tratamento da habitação pelo poder público no contexto municipal.

CRISE NO CENÁRIO NACIONAL, EFERVECÊNCIA NO CONTEXTO MUNICIPAL

Nos anos 1990, os avanços na política habitacional de Belo Horizonte colocaram a capital mineira à frente no cenário nacional como um modelo de gestão democrática. A década anterior já havia sido marcada por uma grande efervecência popular e pela atuação de movimentos ligados a vilas e favelas na formulação de políticas de qualificação de assentamentos informais⁸, que resultaram na criação de um programa precursor de urbanização e regularização fundiária no Brasil, o Programa Municipal de Regularização das Favelas (Profavela). Depois da redemocratização brasileira e com a chegada da Frente BH Popular ao governo municipal pela eleição de Patrus Ananias (PT) em 1993, o município

⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-quer-tipificar-invasao-de-propriedade-por-mst-mtst-como-pratica-terrorista-22702521>, acesso em 08 de novembro de 2018.

⁶ Afirmação do candidato eleito após o resultado do primeiro turno, em vídeo nas suas redes sociais. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u8QUz-38N44>, acesso em 08 de novembro de 2018.

⁷ Em entrevista à *Rádio Jornal*, no Recife, presidente do PSL, Luciano Bivar, ameaçou acabar com o Ministério das Cidades, uma vez que “o novo governo vai mudar a forma de interlocução com os prefeitos e governadores e, por isso, a pasta não terá mais serventia”. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,o-ministerio-das-cidades-vai-acabar-diz-presidente-do-psl,70002574890>, acesso em 15 de novembro de 2018.

⁸ A criação do Profavela foi marcada pela participação da União dos Trabalhadores da Periferia (UTP), da Pastoral das Favelas e da Federação das Associações de Bairros, Vilas/Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH).

começou também a apostar em formas de abrir o orçamento público para a consulta popular e a adotar programas voltados para a assistência técnica e autogestão.

Foi então inaugurada uma nova política habitacional na cidade, com a criação do Sistema Municipal de Habitação, constituído pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) (órgão gestor, propositor e executor da política), pelo reformulado Fundo Municipal de Habitação (FMH) (existente desde 1955, mas pouco utilizado até então) e pelo recém criado Conselho Municipal de Habitação (CMH) (órgão deliberativo com cadeiras reservadas para representantes do movimento popular). A política foi regulamentada por meio da Resolução n.º II do CMH, formando assim os arranjos institucionais e fundos necessários para a viabilização de uma série de programas, entre eles o Orçamento Participativo da Habitação (OPH)⁹ (SANTOS, 2006).

Com o quadro de retração de investimentos federais na política habitacional que marcava o período, a Prefeitura de Belo Horizonte ampliou o investimento de recursos próprios e demonstrou um desempenho quantitativo e qualitativo significativo na viabilização de programas habitacionais, intervenções em assentamentos de interesse social e produção de unidades por meio da autogestão, tudo isso com uma intensa participação de movimentos ligados à luta pelo direito à moradia (BEDÊ, 2005). No entanto, apesar da importância do período, as gestões seguintes não deram continuidade aos processos instaurados, e o cenário posterior aos anos 2000 se mostrou menos otimista. A militante do MNLM [anônimo] resume bem essa trajetória:

“O Orçamento [Participativo da Habitação] ele se agravou, exatamente, logo depois que terminou a gestão do Patrus. Terminou a gestão do Patrus não tinha reeleição, elegeu o Célio de Castro que assumiu todas as obras que a gestão do Patrus não deu conta de fazer. E aí a gestão do Célio teve reeleição e ele ficou devendo as obras do Orçamento e antes de terminar a gestão do Célio já veio o dedo do Pimentel e, assim, o que estava coalhado, apodreceu. [...] Aí entrou o tal do Orçamento de dois em dois anos, a diminuição mesmo dos valores para os investimentos em favela. O tal do peso técnico. [...] Foi uma luta pra gente mudar isso, porque o conceito que trouxe para o Orçamento é que a comunidade não entende nada não: “Nós vamos apresentar e vocês selecionam a partir do que a gente está apresentando pra vocês.” E é isso que vai até hoje¹⁰.”

O OPH havia criado uma prática de relacionamento entre município e movimentos de luta pela moradia que, em vez de ser qualificada e desenvolvida, foi reduzida com o passar

⁹ O Orçamento Participativo foi uma política criada para o financiamento de obras demandadas pela população, em que a aplicação dos recursos era condicionada a um processo de discussão pública. Já o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) foi um programa elaborado conjuntamente pela URBEL e pela Secretaria Municipal de Planejamento, que propunha a destinação anual de parte dos recursos de investimento da Prefeitura, além do percentual destinado ao Orçamento Participativo como um todo, para atendimento específico ao movimento dos sem casa (BEDÊ, 2006).

¹⁰ Fala durante debate sobre o Programa de Intervenção Estrutural Integrada em Assentamentos de Interesse Social promovido pelo Coletivo Habite a Política, realizado no Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte, em 9 de junho de 2018.

dos anos. Depois da retomada de investimentos federais na área da habitação no final dos anos 2000, com a introdução do programa Minha Casa, Minha Vida, o município foi obrigado a adaptar seus processos de seleção de beneficiários aos critérios federais, e a política local se enfraqueceu ainda mais. Os núcleos organizados de famílias, que haviam lutado durante anos junto à prefeitura, ficaram no limbo da política municipal na espera por unidades. Em meio a esses problemas, os movimentos locais de luta pelo direito à moradia acabaram se dividindo: enquanto militantes antigos dominaram o Conselho Municipal de Habitação, limitando a renovação das pautas para reforçar a cobrança das promessas do passado, novas lideranças e movimentos emergiram, como o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e as Brigadas Populares, se arriscando na construção de moradias a partir de ocupações organizadas.

Depois de realizar mais de 15 ocupações de terrenos na região norte e oeste da cidade, os movimentos ligados a ocupações organizadas consolidaram uma ampla rede de atores apoiadores – academia, partidos políticos e a sociedade civil em geral – e se tornaram uma grande potência política na cidade. A militante das Brigadas Populares, Isabella Gonçalves – que hoje atua como vereadora pelo PSOL na Câmara Municipal – afirmou durante audiência pública¹¹ que “desde 2010 os movimentos, de forma organizada, construíram mais de 10 mil moradias. Em Izidora¹², em Dandara¹³, em vários outros lugares”, e isso “sem um centavo no bolso”.

Pela sua crescente força política, as ocupações organizadas acabaram tomando o foco da última eleição municipal. Enquanto a gestão de Márcio Lacerda (PSB) (2009-2016) não havia ficado conhecida como a mais solidária¹⁴ a essa frente da luta pela moradia, promovendo uma série de despejos sem ação judicial, a gestão de Alexandre Kalil (PHS), prometia abrir uma nova abertura para negociações. Durante sua campanha, Kalil visitou as ocupações da Izidora e se comprometeu a encerrar as tentativas de despejo e iniciar o processo de regularização fundiária da área. No entanto, no início de seu mandato, em 2017, só começou de fato a tomar alguma providência depois de uma série de protestos organizados pelas famílias em frente à prefeitura.

O então prefeito começou a mostrar uma postura muito ambígua na condução das políticas habitacionais. Depois de pressionado pelos movimentos, emitiu um decreto (Decreto 16.888/2018) reconhecendo 119 áreas populares irregulares como assentamentos de interesse social (entre loteamentos clandestinos, irregulares e ocupações organizadas),

¹¹ Audiência pública sobre o Projeto de Lei 413/2018, que retira recursos do Fundo Municipal de Habitação provenientes da alienação de imóveis públicos, realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 12 de dezembro de 2017.

¹² A região da Izidora abriga três grandes ocupações (Rosa Leão, Esperança e Vitória), com um total de cerca de 8 mil famílias, e é considerada um dos maiores conflitos fundiários urbanos da América Latina.

¹³ Reconhecida como a primeira ocupação organizada desse ciclo de lutas, criada em 2009 com apoio das Brigadas Populares e do MST.

¹⁴ Em entrevista para o jornal *O Tempo* sobre as ocupações urbanas, Márcio Lacerda disse que o assunto o “cansa muito” e chamou o repórter de “militante disfarçado de jornalista”. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/esse-assunto-me-cansa-diz-lacerda-sobre-ocupa%C3%A7%C3%B5es-1.1067537>, acesso em 15 de novembro de 2018.

sem validação como zoneamento¹⁵. Criou também, por outro lado, uma rede de esforços entre órgãos e secretarias para conter e criminalizar a ocupação de áreas públicas, a partir de outro decreto emitido no mesmo dia (Decreto 16.889/2018). Kalil ainda instaurou uma prática controversa de enviar projetos de lei para a Câmara, sem uma discussão prévia no Conselho Municipal de Habitação: o PL 426/2018, sobre a utilização de recursos do Fundo Municipal de Habitação para uma política de locação social, e o PL 413/2018, sobre uma redução ilegal de uma das origens de recursos do fundo. Na audiência realizada para a discussão do PL 413, Isabella Gonçalves (Brigadas Populares) explicitou sua indignação quanto a essas atitudes do Poder Executivo, sendo seguida por Ednéia Aparecida, liderança antiga e atuante no Conselho Municipal de Habitação desde sua criação:

“A Prefeitura não queria nem sequer dar esclarecimentos pros vereadores da casa, pro movimento popular em audiência pública [...]. A gente ter uma audiência pública nessa casa, sem nenhuma representação da Prefeitura é um tapa na cara dos movimentos populares. É um tapa na cara daqueles que lutam pelo direito à moradia adequada que, inclusive, foi uma das pautas centrais que balizou a construção da campanha do prefeito no segundo turno. Essa é uma virada de costas e uma sinalização de que a Prefeitura pode estar querendo caminhar no mesmo sentido da gestão passada: da ausência completa do diálogo, do desrespeito às instituições democráticas de deliberação e, também, de desrespeito, truculência e violência contra aqueles que ocupam, resistem, lutam nos conselhos e lutam em todos os espaços” (Fala de Isabella Gonçalves).

“O que está acontecendo na Política Habitacional é uma coisa extraordinária, nem na gestão do Márcio Lacerda eu vi tanto descaso com a participação e com a gestão democrática. [...] Nós não podemos permitir que o nosso Fundo Municipal de Habitação vá enriquecer ainda mais o mercado da produção civil e excluir, de fato e verdadeiramente, de uma vez por todas, as famílias de baixa renda que não tem condição de acessar isso” (Fala de Ednéia Aparecida).

Ainda que decepcionando as duas principais frentes do movimento de luta pela moradia de Belo Horizonte, a gestão de Kalil parece ter dado alguns lentos passos à frente (junto a muitos passos para trás, como mencionado) com relação à política habitacional. Foi possível ver uma sinalização mais progressista por parte da Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN) e da Urbel, quando comparada às gestões anteriores, tanto no tratamento de territórios informais pouco visibilizados (como as ocupações organizadas), quanto na reformulação de políticas públicas de forma a atualizar o município frente a sua nova realidade. Além de um esforço para iniciar processos de regularização fundiária dos assentamentos de interesse social, geralmente em áreas periféricas, a prefeitura começou a pensar formas de viabilizar a produção de moradia também em áreas centrais, o que ainda

¹⁵ O que determina, de fato, uma proteção desses espaços enquanto áreas de interesse social é o zoneamento definido pelo Plano Diretor, que se encontra parado entre alterações no Executivo e protelamentos para sua aprovação pelo Legislativo desde 2015. O Decreto 16.888/2018 tem valor apenas a critério de regularização fundiária, nos termos da Lei 13.465/2017, e sinaliza uma intenção do Executivo na iniciação desse processo.

não havia sido discutido anteriormente. Depois da eleição de Kalil, três ocupações de edificações bem localizadas surgiram entre 2017 e 2018: Maria Carolina de Jesus (apoiada pelo MLB), Pátria Livre (apoiada pelo MTD) e Vicentão (apoiada pelas Brigadas Populares, pela Intersindical e pela Associação Morada de Minas). Nas mesas de negociação com essas ocupações, promovidas pelo governo do Estado de Fernando Pimentel (PT), a prefeitura participou ativamente propondo alternativas de moradia para os ocupantes¹⁶. Durante a gestão anterior, todas tentativas de ocupação de edifícios com apoio de movimentos de moradia haviam sido fortemente reprimidas pelo poder público (BITTENCOURT, 2016).

Para além dessas negociações, a SUPLAN iniciou um processo de levantamento aprofundado sobre a vacância e subutilização de imóveis na região do Hipercentro, com a finalidade de aplicação de instrumentos de ocupação compulsórios, presentes no Plano Diretor (em estágio de aprovação pela Câmara). Enquanto isso, a Urbel, no âmbito do Conselho Municipal de Habitação, começou a discutir a renovação da Política Municipal de Habitação, regida pela Resolução II do CMH, de 1994. Nesse cenário de transformação, um novo conjunto de atores começou a se mobilizar, buscando democratizar os debates e incidir nas decisões dos processos, o que será relatado a seguir.

O COLETIVO HABITE A POLÍTICA: UM ESFORÇO PELA RENOVAÇÃO DE UMA POLÍTICA DESGASTADA

Depois de duas décadas de consolidação da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, um grupo de técnicos ativistas, trabalhadores da Urbel, se mobilizou para pressionar por transformações na instituição e nas formas de participação social em curso, que já se encontravam desatualizadas depois de anos de desgaste. A partir de 2015 esse grupo se ampliou e ganhou apoio de sindicatos, entidades profissionais, acadêmicos e movimentos de luta por moradia, se tornando um coletivo amplo e diverso. As recentes discussões mobilizadas por esse coletivo, que se automeiou “Coletivo Habite a Política”, servem como uma fonte interessante de reflexões sobre os caminhos da luta institucional pelo direito à moradia no contexto atual, considerando o diálogo entre a luta pela moradia local e os atores envolvidos na elaboração e na execução da política habitacional¹⁷.

¹⁶ As negociações sobre as Ocupações Vicentão e Pátria Livre ainda estão em curso. No caso na Ocupação Carolina Maria de Jesus, que estava localizada em área nobre na região da Savassi, a negociação já foi concluída e resultou no direcionamento dos moradores para dois espaços diferentes: um terreno na região do Barreiro, em que serão construídas moradias por meio da autogestão e da assessoria técnica, e uma edificação privada na região central, onde parte das famílias viabilizou sua moradia por meio de um auxílio para a locação disponibilizado pelo governo (reconhecida como a nova Maria Carolina de Jesus pelos moradores).

¹⁷ As falas levantadas nessa seção fazem parte de um conjunto de reflexões vivenciadas durante dois anos de participação nos debates promovidos pelo Coletivo Habite a Política. Foram retiradas de três contextos: Reunião A) Reunião interna sobre a identidade do grupo, realizada do Sindicato Sintappi-MG, no dia 19 de fevereiro de 2018; Reunião B) Reunião ampliada para apresentação das primeiras propostas consolidadas para a Política Municipal de Habitação, realizada do Sindicato Sindbel, no dia 7 de março de 2018; Reunião C) Debate sobre intervenções em assentamentos de interesse social, realizada no Sindicato Sindibel no dia 9 de junho de 2018. Para preservar a identidade dos envolvidos, as falas serão identificadas apenas com iniciais e indicações sobre a categoria a que pertencem.

A construção de um coletivo

O processo de formação do coletivo tem origem em diversas mobilizações do corpo técnico da Urbel que ganharam força a partir de 2014. Os trabalhadores da companhia mobilizaram greves por reivindicações econômicas e por direitos trabalhistas em 2015 e 2016, e impulsionaram também discussões sobre a precarização da instituição e suas consequências na Política Municipal de Habitação. Em 2014, criaram o *Projeto Diálogos*, uma série de eventos auto organizados em que acadêmicos, militantes e profissionais envolvidos na habitação eram convidados para debater temas importantes dentro da companhia, mas fora das determinações da diretoria:

“É uma iniciativa dos trabalhadores, pra discutir temas que sejam importantes na reflexão por parte dos funcionários, [...] mas que fossem distanciadas do que a direção ou o que a coordenação coloca como importante. [...]. E aí a gente fez um grupo e nesse grupo a gente definiu temas, por ano. [...] A gente levou isso pra direção, que concordou [...]. E isso funcionou bem até um certo momento” (Técnica ativista V - Psicóloga da Urbel - Reunião A).

Essa mobilização também ocorria em meio a uma atuação problemática da prefeitura com os novos movimentos de luta pela moradia que emergiam na cidade – principalmente ligados às ocupações organizadas, como as Brigadas Populares e o MLB. Em julho de 2014, um grupo considerável de militantes, moradores de ocupações organizadas e apoiadores se reuniu e ocupou a Urbel, exigindo o fim da prática dos despejos violentos que estavam ocorrendo na gestão do então prefeito, Márcio Lacerda (PSB). A indignação dos manifestantes se agravava na medida em que um grande volume de recursos públicos era mobilizado para viabilizar a hospedagem da Copa do Mundo, e nada era feito no sentido de prover saneamento e infraestrutura para as famílias que ocupavam terrenos informalmente, com o apoio de movimentos sociais. A reação da direção da companhia em relação à ocupação do edifício foi extremamente violenta, negando-se a negociar com os manifestantes e usando de uma força policial desproporcional:

“Foi uma luta muito dura. [...] Avaliamos que esse aparato repressor ia se voltar contra o povo após a Copa. Não conquistamos nada da Prefeitura, mas conquistamos o direito de retomar as ruas em dia de jogo do Brasil. Estavam rolando os envelopamentos em dias de jogo. E na desocupação da Urbel saímos em marcha até a prefeitura. Foi muito simbólico pra nós isso” (Militante L - Brigadas Populares - Informação verbal).

A situação violenta causou não só uma reação dos movimentos organizados envolvidos, mas também dos próprios funcionários da companhia, preocupados com o rumo que a direção estava tomando:

“A comunidade não é ouvida, os movimentos não podiam acessar a Urbel, não havia espaço de diálogo para os movimentos, a polícia ficava aguardando os manifestantes na porta da Urbel para impedir que eles

adentrassem na empresa. [...] Ao invés de buscar uma saída pelo diálogo, se buscou asfixiar o movimento impedindo que as pessoas pudessem entrar e outras pudessem sair. [...] Essas coisas que estavam acontecendo ali ajudaram também pra que a gente se organizasse pra fazer alguma coisa” (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião A).

“Isso foi muito desconcertante pra quem já viveu, presenciou situações em que se criou alguma negociação com a Urbel, nos anos 90. [...] É muito traumático pra gente, ver essa situação. [...] A gente não quer reproduzir para os trabalhadores da Urbel que “o movimento é um movimento perigoso, violento que vai quebrar tudo, que vai entrar nas salas.” [...] Você não pode ser presidente de uma entidade que trabalha com movimentos e depois você vai mandar ele [o funcionário] lá na Vila, porque aqui gente fecha as portas, aqui a gente criminaliza, e lá que vocês vão trabalhar entendeu?” (Técnica ativista V - Psicóloga da Urbel - Reunião A).

Simultaneamente à violência e falta de diálogo da prefeitura com os movimentos sociais, a própria organização do *Diálogos* também começou a ser pressionada e tolhida pela diretoria. A indicação de uma acadêmica ligada aos movimentos de ocupação organizada para uma das edições causou desconforto na presidência, que tentou interferir no formato do evento. Simultaneamente a esse processo, os funcionários mobilizaram duas greves por direitos trabalhistas, nos anos de 2015 e 2016, e se fortaleceram como um grupo ativo na luta por condições de trabalho na companhia:

“Em 2015, havia toda uma movimentação, uma efervescência dentro da Urbel [...]. E aconteceu quando a gente foi mais reprimido. Esse quadro [...] em que as liberdades foram tolhidas, foram caçadas aqui dentro, isso nos levou a realizar as nossas greves [...]. Teve muita resistência por parte da empresa pra discutir a questão da Política Habitacional, e a nossa situação dentro da empresa estava complicada. E existia já uma consciência política muito forte [...] no quadro de funcionários, da política que estava avançando e a Urbel estancava, a Urbel não possibilitava que a gente pudesse reviver e fortalecer” (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião A).

A política remanescente do OPH, criado nos anos 1990, estava desatualizada e desgastada, sobrevivendo às margens da introdução do programa Minha Casa, Minha Vida no município, que ocorria com pouca participação popular. Enquanto o OPH havia ficado reconhecido pelas habitações construídas junto aos núcleos de moradia, a modalidade Entidades do MCMV, destinada à produção de moradia por autogestão, não produziu uma unidade sequer em Belo Horizonte. O Conselho Municipal de Habitação também estava estagnado em pautas antigas, e não correspondia mais a uma representação real dos movimentos atuantes na cidade, principalmente aqueles ligados às crescentes ocupações organizadas.

Os seminários e a mobilização de uma rede pelo direito à moradia

Em 2015, no contexto da greve dos funcionários da Urbel, o grupo de técnicos organizados se mobilizou para viabilizar um evento em parceria com os movimentos de luta por moradia da cidade e discutir sobre os rumos que a política municipal de habitação estava tomando. Foi então realizado o *I Seminário sobre a Política Municipal de Habitação*, no dia 26 de setembro de 2015, no Sindicato dos Bancários. Além de convidados da academia e da defensoria pública, o seminário colocou pra dialogar, na mesa principal, uma liderança ligada aos antigos núcleos de luta pela moradia e outra ligada às ocupações organizadas recentes. No ano seguinte, com as mesmas questões ainda latentes, o grupo decidiu dar continuidade à mobilização, e organizou uma segunda edição do evento. Dessa vez, no entanto, os movimentos de luta por moradia, acadêmicos, sindicatos e entidades profissionais, passaram a participar da organização do seminário desde a idealização de seu formato. O grupo passou a ter reuniões semanais, realizadas no Sindicato Sintappi - MG, e conseguiu reunir, durante cerca de seis meses, uma grande diversidade de atores.

No dia 3 de setembro de 2016, novamente no Sindicato dos Bancários, foi realizado o *II Seminário sobre a Política Municipal de Habitação*, que contou com a participação de um total de mais de 20 entidades diferentes¹⁸ (IMAGEM 1). Além de uma análise de conjuntura, com a participação de representantes da academia, da promotoria e da defensoria pública, o evento contou com uma seção de grupos de trabalho (IMAGEM 2), divididos de forma a colocar diferentes perspectivas sobre a moradia em debate (técnica, acadêmica, de militantes de contextos distintos, etc). No fim do seminário, foi realizada uma plenária final em que as propostas dos grupos foram coletadas. Todas as ideias foram compatibilizadas em uma carta-proposta coletiva. A carta foi apresentada em um evento de ampla divulgação, realizado na Igreja da Boa Viagem (IMAGEM 3, 4), em que foram convidados os então candidatos à prefeitura de Belo Horizonte Alexandre Kalil (PHS) e João Leite (PSDB). Além de criar uma estratégia mais propositiva, o seminário e a carta-proposta foram responsáveis por mobilizar uma ampla rede de organização e militância contínua, dedicada à luta pelo direito à habitação e à cidade em Belo Horizonte.

¹⁸ Entre elas: Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Pesquisas, Perícia, Informações e Congêneres de Minas Gerais (SINTAPPI-MG), Sindicato dos Engenheiros no Estado de Minas Gerais (SENGE-MG), Sindicato dos Geólogos de Minas Gerais (SINGEO-MG), Central de Movimentos Populares (CMP), Brigadas Populares, Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte, Associação Moradia para Todos, Frente Terra e Autonomia (FTA), Cáritas Brasileira/Regional Minas Gerais, Assessoria Jurídica Universitária Popular da Universidade Federal de Minas Gerais (AJUP-UFMG), a.junta Arquiteturas Colaborativas, CICLUS Projetos Sociais, Grupo de pesquisa PRAXIS/UFMG, Escritório de Integração/PUC Minas, Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), Associação dos Defensores Públicos de Minas Gerais (ADEP), e Ministério Público de Minas Gerais (MPMG).



Imagem 1 - II Seminário sobre a Política Municipal de Habitação



Imagem 2 - Grupos de trabalho durante II Seminário sobre a Política Municipal de Habitação



Imagem 3 - Leitura da Carta-proposta aos candidatos à prefeitura de Belo Horizonte em evento na Igreja da Boa Viagem



Imagem 4 - Evento de apresentação da Carta-proposta aos candidatos à prefeitura de Belo Horizonte. Da esquerda para a direita: Paulo Lamac (Rede) e Alexandre Kalil (PHS), Elerson (Cáritas), Valdete (coletivo) e Ronaldo Gontijo (PPS), vice de João Leite (PSDB).

A tomada do Conselho Municipal de Habitação

Depois da eleição de Kalil, que se comprometeu a garantir que a carta-proposta construída fosse considerada, o coletivo começou a passar por uma nova fase de atuação, menos voltada para a mobilização de base e mais ligada à luta institucional. Na reestruturação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), que ocorre regularmente de dois em dois anos, um dos técnicos participantes foi eleito conselheiro como representante sindical, e uma militante dos núcleos de sem-casa que participou ativamente dos seminários e já era conselheira, foi reeleita como representante pelo movimento organizado. Durante esse período, a necessidade de revisão da Política Municipal de Habitação, regida até então pela Resolução II/1994 do CMH, começou a ser discutida. O coletivo tomou a questão como uma oportunidade para colocar em pauta aquilo que havia sido debatido durante os seminários, e passou a se reunir semanalmente para fazer suas próprias proposições para a política, mobilizando novamente uma série de movimentos de luta por moradia, acadêmicos e entidades profissionais:

“Dentro do movimento que nós fizemos, esse coletivo se reuniu e decidiu arrebear as portas da Urbel, a partir também das críticas que a gente passou a explicitar, sobre o que se passava dentro da Urbel e o que ocorria com a Política Municipal de Habitação. [...] Nos seminários que nós realizamos, nós conseguimos trazer essa discussão para todos os movimentos, conseguimos o apoio deles, do ponto de vista político. Isso fortaleceu nosso coletivo. Agora nós estamos participando da redefinição da Política Municipal de Habitação. Nós não estamos fazendo um movimento com interesse utópico, [...] exclusivo de trabalhadores, nós estamos como militantes políticos, tentando melhorar a Política de Habitação.” (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião A)

Junto ao mandato sindical e popular dos conselheiros, o movimento passou a contar também com a Arquiteta M, do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), que trouxe informações sobre o diagnóstico da situação habitacional do município, levantado no âmbito do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), e passou a acompanhar o coletivo semanalmente. De acordo com a arquiteta, o PLHIS havia sido interrompido por falta de recursos públicos, e em discussões internas à prefeitura, o IAB e os técnicos da Urbel e da então Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU) estavam tentando dar continuidade ao documento, incorporando nele também discussões realizadas no âmbito da última Conferência Municipal de Habitação (2014). A carta-proposta coletiva e as informações trazidas pela arquiteta passaram a ser utilizadas como ponto de partida para as propostas elaboradas pelo coletivo, que foram, pouco a pouco, ganhando corpo.

A revisão da Política Municipal De Habitação

Com a entrada da revisão da Resolução II na pauta do conselho, a instância criou um grupo de trabalho para discuti-la mais profundamente, constituído por conselheiros e integrantes do poder público. Os conselheiros ligados ao coletivo criaram em seguida, em julho de 2017, um grupo “paralelo”, que se abriu aos movimentos presentes nos seminários, usando a rede nele criada para expandir o acesso a informação e fomentar uma discussão mais ampla. No decorrer do processo, o grupo “paralelo” liderado pelo coletivo ganhou força, incidindo sobre o grupo institucional e conquistando um diálogo contínuo com o Conselho como um todo, com outros funcionários e com a diretoria da Urbel. Foi criado então um grupo de trabalho aberto do CMH para debater e acordar propostas entre o grupo oficial e o grupo “paralelo”, em que outros atores da sociedade civil também poderiam participar.

Durante o processo, o coletivo fortaleceu sua identidade enquanto grupo¹⁹, definiu seu nome como “Coletivo Habite a Política” e passou a realizar debates temáticos semanais sobre os assuntos abordados na revisão da política, convidando atores importantes da luta pela moradia para contribuir em cada parte da proposta. Simultaneamente, as reuniões passaram a ser dedicadas ao detalhamento de uma “minuta” de resolução para a Política Municipal de Habitação, com o objetivo de substituir a original, criada nos anos 1990. Foram um total de mais de 40 encontros, entre debates temáticos, os “Debate no Habite” (FOTO 5, 6), e reuniões sobre a minuta, realizados entre julho de 2017 até o momento presente, sem considerar ainda as dezenas de encontros com o grupo de trabalho do CMH.

Abarcando as atualizações discutidas no processo, três linhas programáticas foram desenhadas para a política habitacional idealizada (TABELA 1). A ideia de “produção habitacional” foi substituída pela linha de “Provisão Habitacional”, de caráter mais amplo,

¹⁹ Durante as negociações com o grupo do conselho, uma sensação de insegurança quanto à posição em que o coletivo estava se colocando frente às suas bases motivou uma reunião de pausa dos integrantes mais frequentes para uma autorreflexão sobre sua atuação. Os objetivos e propostas do grupo foram debatidos e acordados, e se consolidou uma proposta mais explícita de atuação e identidade. O grupo decidiu que criaria um nome para si, algo que a Arquiteta M (IAB) pensou como “algum trocadilho entre as palavras ‘política’ e ‘habitação’”, que sugerisse uma busca por uma participação efetiva nos rumos da política, o que acabou se tornando “Coletivo Habite a Política”. A partir de março de 2018, a comunicação da rede, que era realizada pelo mandato sindical do Técnico ativista L no Conselho, passou a ser feita em nome do coletivo como um todo.

incorporando também programas não baseados na propriedade individual, como a locação social²⁰. Foram criadas as linhas “Assistência e assessoria técnica” (até então essa modalidade não tinha *status* de linha programática) e “Intervenção em Assentamentos de Interesse Social” (já com grande tradição na política municipal). Além disso foi incorporada na minuta a previsão de “Ações Transversais” (como captação de imóveis e recursos, questões gerenciais), responsáveis por integrar e articular as linhas programáticas.



Imagem 5 - Debate no Habite, com o tema “Locação Social por Associações sem fins lucrativos”



Imagem 6 - Debate no Habite, com o tema “Programa de Intervenção Estrutural e Integrada em Assentamentos de Interesse Social”

²⁰ Como se tratava de uma política nova, foi criado o Grupo de Estudos sobre Locação social, de representação paritária entre representantes da Urbel e do coletivo, para a formulação de uma regulamentação específica. Esse grupo funcionou por muitos meses, e mobilizou uma série de propostas inovadoras para a política, como, para além da locação social de propriedade pública, já desenvolvida no município de São Paulo, a possibilidade da locação social por organizações da sociedade civil e a criação de uma Imobiliária Pública para a intermediação de locações no mercado privado.

Tabela 1 - Proposta do Coletivo Habite a Política para as linhas programáticas e programas na revisão da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte

	Linhas	Programas
Ações Transversais	Provisão habitacional	Programa de Produção Habitacional
		Programa de Aquisição de Imóveis Existentes
		Programa de Locação Social
		Programa Bolsa Moradia
	Intervenção em Assentamentos de Interesse Social	Programa de Intervenção Integrada
		Programa de Regularização Fundiária e Edilícia
		Programa Estrutural de Áreas de Risco
	Assistência e Assessoria Técnica	Programa de Assistência e Assessoria Técnica Individual
		Programa de Assistência e Assessoria Técnica Coletiva
		Programa de Financiamento de Material de Construção e Mão-de-Obra

Depois de finalizada as discussões sobre a “Provisão Habitacional”, os acúmulos foram levados para serem debatidos com o grupo oficial do Conselho e a diretoria da Urbel se esforçou para devolver uma proposta “compatibilizada” ao coletivo. Durante a apresentação da proposta compatibilizada, os integrantes do coletivo batalharam pela manutenção de pautas que haviam sido modificadas pela instituição, e foram bem-sucedidos na maioria dos casos. O mesmo ocorreu com a linha de “Assistência e assessoria técnica”. Depois de finalizadas todas as propostas, o coletivo realizou no dia 4 de agosto de 2018 no sindicato Sindibel, o *III Seminário sobre a Política Municipal de Habitação (IMAGEM 7)*, para apresentar novamente para suas bases uma síntese das propostas consolidadas:

“E esse coletivo tem por objetivo integrar [...] os técnicos da Urbel, os militantes da Política Municipal de Habitação [...], junto com os movimentos que lutam pela moradia e que precisam estar informados, precisam estar organizados e contar com o apoio técnico de quem trabalha na instituição. Então essa militância levou a esse coletivo essa incumbência [...] de contribuir pra melhorar a Política Municipal de Habitação. O que nós temos aqui são diretrizes que nós estamos construindo e queremos construir coletivamente. E queremos estar juntos com os movimentos, juntos com vocês fazendo esse trabalho, porque o trabalho de técnico não pode ser alienado daquilo que ele precisa estar vinculado, [...] que é com a população a qual ela atende.” (Técnico ativista G - Movimento sindical - Reunião B).



Imagem 7 - III Seminário sobre a Política Municipal de Habitação



Imagem 8 - Grupo de trabalho da linha "Provisão Habitacional" durante III Seminário sobre a Política Municipal de Habitação

Durante o evento, grupos de trabalho foram divididos para discutir cada linha programática (IMAGEM 8). Os comentários e modificações sugeridos foram novamente enviados à direção da Urbel e ao CMH. Atualmente o projeto de minuta está em fase de análise pelo CMH, e a diretoria da Urbel tem interesse em aprová-lo até o fim de 2018. Uma reunião extraordinária do conselho exclusiva para o assunto está programada para o início de dezembro, e o coletivo demonstrou a necessidade de que haja também uma audiência

pública para debater os resultados finais. Entre as principais inovações da política desenvolvidas durante todo processo, merecem destaque:

1. Incorporação de novas tipologias de assentamentos, como *os cortiços, as comunidades tradicionais e as ocupações organizadas*, que ainda não são reconhecidas;
2. Maior ênfase na *população em situação de rua*, e a incorporação de *mulheres em situação de violência*, ambos integrantes do público elegível “vulnerabilidade ou risco social”;
3. *Assistência e assessoria técnica* com status de linha programática, para além da incorporação das famílias de baixa renda que moram fora dos assentamentos de interesse social como passíveis de atendimento;
4. *Complexificação e diversificação nas formas de gestão*, as quais se tornam aplicáveis a todos os programas e modalidades e absorvem, dentre outras coisas, a diferença entre autogestão e gestão por organizações da sociedade civil.
5. Consideração da possibilidade de *requalificação de unidades existentes*, sobretudo em áreas bem localizadas e já providas de infraestrutura, para além da tradicional e problemática opção por construção de novas unidades, geralmente nas periferias;
6. Introdução do *atendimento contínuo* (a partir da *locação social*), que passa a se somar aos já utilizados atendimento emergencial e temporário (com o Bolsa Moradia) e atendimento definitivo (transferência de propriedade e, a partir de agora, também concessão de uso, nas formas individual ou coletiva).
7. Explicitação da necessidade de implantar formas outras de domínio do imóvel *para além da propriedade privada* e de combinar a provisão habitacional aos mecanismos de indução da função social da propriedade.

No entanto, algumas questões não foram acordadas com o poder público durante a negociação. O coletivo defende, ainda:

1. O fim da *Remoção e Assentamento* como um programa da política. A ideia do coletivo era que essa fosse uma ação transversal, e não um programa (como proposto pelo Executivo), uma vez que uma das diretrizes da política é justamente evitar ao máximo as remoções em assentamentos de interesse social;
2. A *indenização da posse* nos casos garantidos pelo direito em processos de remoção. Hoje a política indeniza, em casos de remoção por obras em assentamentos de interesse social, apenas as benfeitorias realizadas pelo morador, desconsiderando o valor da terra. Isso tem resultado em valores de indenização muito baixos, que não favorecem o reassentamento da família em sua comunidade de origem e acabam os expulsando para as periferias metropolitanas. A proposta não foi aceita pelo Executivo.
3. Definição de *escalas diferenciadas de participação popular* nas intervenções em assentamentos de interesse social (com, por exemplo, a retomada do Fórum de Vilas e Favelas), para que a participação popular não seja apenas uma diretriz genérica na regulamentação, como o Executivo tem proposto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONFLITOS E LIMITES DA LUTA INSTITUCIONAL

As conquistas no âmbito da luta institucional pelo direito à moradia – que se fortaleceram nos anos 1970 e 1980 com a ascensão da ideia de “direito a direitos”, cresceram no nível municipal nos anos 1990 e alcançaram seu auge nos anos de governo petista – estão sendo reduzidas, e estamos perto do fim de um importante ciclo na história brasileira. Mas o desgaste dessa frente de luta não se iniciou apenas em 2016, com o golpe em Dilma Rousseff. Já mostrava sinais desde a criação do programa MCMV, em 2009, quando os avanços da participação popular foram atropelados pela política econômica e as políticas locais das prefeituras foram desestruturadas. No entanto, esses sinais foram mascarados pelo imenso volume de recursos federais destinados à política habitacional, que hoje parece chegar ao fim, evidenciando a crise por completo.

Com o fim do programa e retração dos investimentos federais em habitação, a redução dos espaços de participação institucional é crescente e vai incidir novamente sobre as políticas municipais, já que é no nível da localidade que os conflitos se acirram. No caso de Belo Horizonte, município reconhecido pela inovação na política habitacional desde os anos 1980, o desgaste nas instâncias participativas começou nos anos 2000 e se acirrou na medida em que o programa MCMV não contemplou os antigos núcleos organizados de sem-casa e novos movimentos de moradia ligados a ocupações organizadas emergiram.

Quanto mais a gestão de Lacerda (2009-2016) reprimiu as ocupações e criminalizou os movimentos quando esses se manifestaram frente ao poder público, mais essa frente de luta ganhou o apoio de acadêmicos, ONGs, sindicatos e da sociedade em geral. Esses movimentos pressionaram de forma cada vez mais radical as esferas participativas desgastadas, seja evidenciando a necessidade de uma produção habitacional autogestionária e participativa, produzindo-a na marra, seja evidenciando a falta de inserção urbana do MCMV, a partir da tomada dos centros pela ocupação de edificações. Dessa forma, ganharam potência e tiveram um papel político decisivo na produção da cidade nos últimos anos, ainda que pouco reconhecido pela política habitacional.

Na contramão dos retrocessos na política municipal e federal, o Coletivo Habite a Política apostou na luta institucional pelo direito à moradia, e nos últimos dois anos tentou renovar os espaços de decisão, abrir o diálogo e atualizar a política, fomentando uma série de debates autônomos envolvendo a diversidade abrangente de lutas que hoje Belo Horizonte abriga. Compreendendo a importância dos movimentos de luta através da ação direta, mas sem deixar de lado a disputa nas instâncias institucionais, o coletivo ganhou espaço e se consolidou como um ator importante na revisão da Política Municipal de Habitação. Mas assim como as disputas no âmbito institucional federal passam hoje por problemas, o coletivo também enfrentou uma série de percalços em sua atuação. Por se tratar de um coletivo de base sindical cujos militantes são em grande parte técnicos, as pressões dos movimentos e do próprio poder público são incidentes, e muitas vezes o coletivo parece não agradar “nenhum dos lados”. Para os movimentos, há momentos em que parece que os técnicos representam a prefeitura, como explicitado na fala da Militante F, das Brigadas Populares (Reunião B):

“Quando se pensa programas e políticas parte-se de um diagnóstico e aí é difícil de pensar uma política que na década de 90 era fruto de uma efervescência social, de um contexto de participação, que é uma política pensada de fora pra dentro e não de dentro pra fora. Não eram os técnicos, profissionais militantes que são importantes, estão lidando no dia a dia com esses contextos complexos pra pensar a política, mas é diferente de quando uma política é construída de fora pra dentro do Estado. Que é o contrário do que está acontecendo no momento”.

Ao mesmo tempo, parece que o coletivo cumpre na marra um papel de promotor da participação social que seria, na verdade, função do poder público. Esse, por outro lado, reclama constantemente que já está sendo “democrático demais” por abrir o diálogo com o coletivo. No fim das contas, por mais que o técnico tente promover um debate democrático, ele tem pouca autonomia nas suas decisões, e continua dependendo da condução política dos programas habitacionais. Como evidencia a Militante E (MNLM) (Reunião C):

“O técnico, por mais humano que ele seja, tem um plano de trabalho que ele tem que obedecer. Ele não pode chegar lá e fazer as coisas do coração dele. Não pode! Ele vai pra casa chorando lágrimas de sangue, mas vai fazer aquilo que está no plano de trabalho, que não é dele, é do político!”.

O “plano do político” na maioria das vezes não coincide com os processos participativos, e o maior exemplo disso é o próprio programa MCMV. No caso de Belo Horizonte, como já mencionado, Alexandre Kalil emitiu decretos e enviou à Câmara projetos de lei sem passar por qualquer discussão no Conselho Municipal de Habitação. Assim, para além da difícil tarefa de mobilizar, às margens da institucionalidade, uma discussão sobre uma revisão necessária na política, os integrantes do coletivo tiveram também que participar de disputas com o Executivo e a Câmara para questionar a redução dos recursos do fundo (PL 413) e a criminalização de ocupações (Decreto 16.889), entre outras questões.

A idealização de uma nova política e o caminho para consolidá-la são coisas muito distintas, e é nos caminhos que os problemas se evidenciam. No processo longo da institucionalidade, o coletivo viu que muito se perde em mobilização social, em comunicação com as bases, em continuidade da participação. E para concluir, um dos maiores limites da luta institucional – a perenidade dos recursos para a execução da política, que é o que garante sua efetividade – é ainda uma disputa constante e árdua. Como fica claro na fala da Militante E (Reunião B):

“A gente tem que aumentar os recursos para poder atender todo mundo. E aumentar os recursos é, para além de reformular a política, a gente exigir que a fonte de manutenção do fundo esteja escrita e clara, e isso em momento nenhum apareceu, em nenhuma discussão que nós fizemos [...]. E a possibilidade que a gente tinha, queira lá com os instrumentos que estavam previstos no Plano Diretor desde 2014 até hoje não foi votado pela Câmara, a gente não sabe se vai ser... Eu posso falar assim, a Prefeitura está alimentando a gente de sonho, mas é sonho, porque a gente sabe que se a gente não correr atrás, não vai dar em nada não.”

REFERÊNCIAS

- BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. *Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- BITTENCOURT, Rafael Reis. *Cidadania autoconstruída: o ciclo de lutas sociais das ocupações urbanas na RMBH (2006 - 15)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- BONDUKI, Nabil. *Pioneiros da Habitação Social - Cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2012.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Têmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. (17-66). In: CARDOSO, A.L. (org.) *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. In: II FORUM ISA DE SOCIOLOGIA, 2012, Buenos Aires. *Justiça Social e Democratização*. Buenos Aires: International Sociological Association, 2012.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. (309-325). In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, O. A. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- ROLNIK, Raquel. Governo propõe ZERO REAIS para moradia popular em 2018. *Blog da Raquel Rolnik*, 2017.
- SANTOS, Cynthia de Souza. *A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SILVA, Ana Amélia. *Reforma Urbana e o Direito à Cidade*. São Paulo: Instituto Pólis, 1991.
- SIMÕES, Guilherme; CAMPOS, Marcos; RAFAEL, Rud. *MTST 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.