



Da luta urbana à política habitacional: O constante recomeço

Autores:

Ana Carolina Maria Soraggi - Instituto de Estudos Pró-Cidadania - anacarolina.soraggi@gmail.com

Thêmis Amorim Aragão - Observatório das Metrópoles / IPPUR-UFRJ - themisaragao@gmail.com

Filipe Corrêa - IPPUR / UFRJ - filipecorrea@gmail.com

Resumo:

Os processos políticos que se desenvolveram no Brasil de 2013 até aqui tem mostrado um revés na política habitacional historicamente construída. As transformações sociais que aconteceram ao longo das últimas décadas conduziram ao afloramento de conflitos que tem culminado com a recente reviravolta política. Este artigo busca fazer um resgate dos processos que influenciaram na edificação de uma agenda política para habitação de interesse social (HIS) no país e da importância da atuação dos movimentos sociais neste contexto. Dentro desta leitura, relataremos o caso da Vila Eliana Silva, localizada em Belo Horizonte/MG, cuja história será contada a partir de entrevistas realizadas com dois de seus moradores, que são também representantes do Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB). A primeira entrevista foi realizada em fevereiro de 2016 e a segunda em novembro de 2018, logo após o pleito eleitoral. O relato sobre a história da Vila Eliana Silva e as considerações apresentadas no texto explicitam a luta pelo efetivo cumprimento da função social da propriedade e a necessária reflexão sobre o direito à moradia no contexto das políticas habitacionais.

DA LUTA URBANA À POLÍTICA HABITACIONAL OU VICE E VERSA

O constante recomeço

INTRODUÇÃO

Os processos políticos que se desenvolveram no Brasil de 2013 até aqui tem mostrado um revés na política habitacional historicamente construída. As transformações sociais que aconteceram ao longo das últimas décadas conduziram ao afloramento de conflitos que tem culminado com a recente reviravolta política. Este artigo busca fazer um resgate dos processos que influenciaram na edificação de uma agenda política para habitação de interesse social no país e da importância da atuação dos movimentos sociais neste contexto. Dentro desta leitura, relataremos o caso da Vila Eliana Silva, localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), o qual nos proporcionará uma leitura mais concreta das implicações dos conflitos políticos estabelecidos na esfera governamental e a realidade existente nas comunidades.

Desde meados do século XX, as políticas habitacionais brasileiras foram construídas como uma tentativa de dar respostas às demandas por moradia e acesso à infraestrutura urbana e serviços. A análise histórica destas políticas aponta as conquistas e reverses da constante pressão política feita pela sociedade civil organizada em torno de uma agenda de Reforma Urbana. Numa análise das políticas urbanas e habitacionais mais recentes, ressalta-se a configuração de um arcabouço institucional importante no início dos anos 2000, a partir da aprovação da Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e da criação do Ministério das Cidades, em 2003. A Lei Federal 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da Política Urbana. Neste contexto, é importante observar que as bases sobre as quais foram construídas as políticas urbanas e habitacionais ao longo da década de 2000 são resultado dos esforços dos movimentos de luta pela Reforma Urbana, constituídos nos últimos anos da Ditadura Militar.

O presente artigo se divide em 3 partes. Em um primeiro momento, faremos o resgate da construção do arcabouço legal e institucional da política urbana nacional existente. Nesta parte, contextualizaremos os atores e os processos de mobilização promovidos por movimentos sociais e entidades profissionais envolvidas com a temática urbana. Considerando a conjuntura política da década de 2010, na segunda parte do texto, iremos relatar a experiência de mobilização da Vila Eliana Silva, em Belo Horizonte, como um exemplo de que, mesmo em um governo aberto ao diálogo com os movimentos sociais, a resultante política não correspondeu aos anseios e urgências da realidade das cidades brasileiras. Neste sentido, buscamos evidenciar que, para o movimento social de moradia, os processos de

ocupação representam uma estratégia de pressionar o governo por respostas aos problemas urbanos. Por fim, buscaremos tecer algumas questões relativas às perspectivas dos movimentos sociais em um contexto de troca de governo e de transformações nos termos de negociação entre sociedade civil organizada e Estado.

Em termos metodológicos, o presente trabalho foi baseado em entrevistas com representantes do Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB)¹ e moradores da Vila Eliana Silva. Os entrevistados falam da história da Vila Eliana Silva, da consolidação das ocupações urbanas de Belo Horizonte e da atuação dos movimentos sociais de luta pela moradia. As entrevistas foram realizadas em dois momentos com os mesmos representantes. Primeiramente, em fevereiro de 2016, quando da publicação do livro “Participação, Conflitos e Intervenções Urbanas: Contribuições à Habitat III”, publicado no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, e posteriormente, em novembro de 2018, logo após o pleito eleitoral e a divulgação de que o Ministério das Cidades poderá ser extinto no próximo governo.

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

A política de Habitação Social no Brasil tem sido edificada pela progressiva apropriação dos pressupostos do Direito à Cidade postulados pelo Movimento de Reforma Urbana e pelas Cartas das Nações Unidas sobre o assunto². O ponto central do debate acerca da moradia gira em torno do estabelecimento de um padrão de habitação cujo parâmetro não seja somente um teto. A casa, neste sentido, seria entendida como o domicílio que proporcionasse segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade e localização adequada. Para além destes fatores, seriam valorizados ainda as relações sociais e os vínculos estabelecidos entre os indivíduos e o território.

Em relação ao fomento ao direito à moradia e à cidade, o amadurecimento da discussão se deu a partir de demandas do movimento social organizado, em especial, do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Os modelos de política de habitação social implantados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões e pela Fundação da Casa Popular entre as décadas de 1930 e meados da década de 1960 colocaram em questão a resolução da crise

¹ O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) é filiado à Central dos Movimentos Populares (CMP) e nasceu no final da década de 1990, com atuação nos estados de Minas Gerais e Pernambuco. Em Minas, o movimento surgiu na Vila Corumbiara, situada no Barreiro, região limítrofe entre os municípios de Belo Horizonte e Ibirité. Atualmente, atua em todas as regiões do país. De acordo com os entrevistados, militantes do MLB, a pauta do movimento é a luta pela Reforma Urbana, que tem como carro chefe as ocupações urbanas. Durante quase duas décadas de existência, o MLB coordenou ações de ocupação de terrenos e edificações ociosos e/ou subutilizados, que não cumprem a sua função social. As áreas ocupadas sob coordenação do MLB caracterizam-se, especialmente, pela organização do espaço através da definição do sistema viário e da subdivisão de lotes, além da definição de áreas de uso coletivo.

² Hoje, já são mais de 12 textos diferentes da ONU que reconhecem o direito à moradia.

urbana pautada pela produção de unidades habitacionais, sem a articulação com outras políticas urbanas.

As resoluções do Seminário da Quitandinha, em 1963, consolidaram uma pauta de defesa da moradia digna e de uma cidade justa baseada na combinação da produção habitacional e estratégias de acesso à terra urbanizada a partir de processos de planejamento urbano baseados em zoneamentos especiais para habitação de interesse social e promoção da regularização fundiária dos assentamentos precários. Contudo, com o golpe militar, inaugura-se novo ciclo de política baseada na produção em massa de habitações de interesse social desprovidas, porém, de cidade.

Apesar da ênfase na construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos promovidos pela política do Banco Nacional de Habitação, ainda na década de 1970, observa-se certo grau de investimentos nos chamados “projetos alternativos” que reconheciam a importância dos processos de urbanização de favelas e de experiências autogestionárias. Grazia (2003) lembra que, neste período, os movimentos sociais tornaram a reivindicar uma política urbana que articulasse questões referentes ao uso do solo à problemática habitacional, pautando assim uma política mais coerente com os problemas das cidades brasileiras.

Em 1977, houve uma primeira tentativa de estabelecimento de um marco regulatório que criasse uma política nacional de desenvolvimento urbano. Em articulação feita através da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano, a sociedade civil organizada negociou o Projeto de Lei nº 775/1983, que previa a criação de instrumentos urbanísticos que promoviam a implementação do princípio da função social da propriedade. Os diversos instrumentos de combate à especulação imobiliária dispostos neste projeto de lei provocaram forte reação no Congresso e, conseqüentemente, não alcançou aprovação em plenário.

Apesar desta primeira derrota, Souza (2003) enfatiza que as propostas defendidas pelos movimentos sociais em 1963 e sistematizadas no Projeto de Lei 775/1983 foram resgatadas na Assembleia Constituinte de 1987 e 1988, quando da apresentação da proposta da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular. Neste momento, os movimentos sociais se organizaram em torno de uma proposta que preconizava o combate à retenção de imóveis ociosos, o estabelecimento da participação popular nos processos de construção das políticas urbanas, além de mecanismos de regularização fundiária dos assentamentos populares. O resultado da emenda constitucional de iniciativa popular resultou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais tratam da política urbana brasileira.

Embora a mobilização tenha conquistado êxito na garantia destes dois artigos no texto da Constituição Federal, a redação aprovada condicionou a aplicação dos instrumentos à criação de uma lei federal que os regulamentassem. Além disto, vinculou os instrumentos aos planos diretores municipais, impondo um filtro técnico aos anseios de movimentos populares. A falta de auto aplicabilidade dos artigos 182 e 183 levaram ainda a nova mobilização do Fórum Nacional de Reforma Urbana, o qual conseguiu assinaturas suficientes para protocolar a Lei de Iniciativa popular nº 5.788/1990 que, após onze anos de tramitação e diversas modificações, deu origem ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)

No íterim do processo de redemocratização e das lutas sociais acerca de marcos regulatórios importantes para o desenvolvimento das cidades, os arranjos institucionais impulsionados pelas mudanças de governo também sofreram transformações. Com a extinção do BNH, em 1986, as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da problemática habitacional apresentaram elevado grau de descontinuidade, alternando entre programas baseados na iniciativa dos governos locais, no modelo de produção empresarial ou nas possibilidades do setor cooperativado.

Com o pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988, identificou-se um forte processo de municipalização das políticas habitacionais, interrompendo o padrão das políticas em relação à prática desenvolvida no período de existência do Banco Nacional de Habitação (1964-1986). Antes, os programas e recursos eram centralizados e a execução desenvolvida sob principal responsabilidade das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs). Após a CF/1988, os municípios assumiram responsabilidade pela gestão do território. Contudo, a descentralização das políticas urbanas e habitacionais não veio acompanhada por uma repartição das receitas que financiariam estas políticas (CARDOSO & RIBEIRO, 2000).

Além da perda da capacidade de formulação de políticas em nível federal e do encolhimento de recursos destinados às políticas urbanas, a ação pública no setor habitacional passou a depender fortemente da iniciativa dos governos municipais que não possuíam capacidade administrativa para implementar ações relativas ao desenvolvimento territorial. A fragilidade institucional causada pela descontinuidade administrativa da política habitacional nacional foi caracterizada pelo reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas.

Entre 1986 e 2003, predomina a implantação de programas desconexos e com pouca perspectiva de continuidade. Embora isto tenha fortalecido práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano, em nível local, algumas administrações, sobretudo nas grandes cidades, mostraram maior consistência ao constituir equipes técnicas de bom nível. (BONDUKI, 1998).

Institucionalmente, a cultura política dos órgãos responsáveis pelas políticas urbana e habitacional tiveram que dar maior consistência ao escopo de suas ações para que o Estatuto das Cidades³ fosse implementado. À luz desta legislação, a política habitacional não poderia ser dissociada de uma política de uso do solo. Para que os instrumentos para acesso à terra e de democracia participativa fossem estabelecidos seriam necessárias transformações nos arranjos institucionais em todos os níveis de governo.

A partir de 2003, com o governo Lula, foi observado o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável. Dentro da reforma administrativa realizada no seu governo, foi criado o Ministério das Cidades, órgão responsável pelas políticas urbanas. Pela primeira vez na história, um órgão, com status

³ Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

ministerial, iria abrigar secretarias de gestão das principais políticas urbanas: Habitação, Saneamento, Transporte e Planejamento. A junção destas secretarias em um único ministério proporcionou o amadurecimento de ações articuladas. A Secretaria Nacional de Habitação procurou dar sequência ao “Projeto Moradia”, concebido antes da campanha eleitoral, fruto de um projeto político resultante da experiência acumulada em política habitacional desenvolvida pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, somado a uma série de debates realizados junto à sociedade civil (BONDUKI, 2008).

É importante destacar que, avançando não somente na perspectiva de integrar as políticas urbanas, a proposta do Ministério das Cidades para a habitação previa um novo arranjo institucional para implantação de ações associadas entre os diversos níveis de governo. Considerando o debate acerca das atribuições de cada ente federado em relação à habitação, suscitado com a Constituição Federal de 1988, foi proposto a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O desenho institucional proposto para este novo sistema reforçava o papel estratégico das administrações locais e propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo arranjo de planejamento e gestão da política habitacional, eles teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS). Estes institutos eram uma forma de garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do SNHIS, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. O desenho do SNHIS demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos⁴.

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

Em sua vertente urbana, o PAC empreende as ações de urbanização de assentamentos precários. Contudo, dado outros aspectos da agenda política que englobam atores com interesses relacionados ao empresariamento urbano e a pauta dos megaeventos, as ações do PAC não foram ao encontro das expectativas criadas em torno dos canais de participação

⁴ Como coroamento desse processo, teve início em 2007 a elaboração do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social - PlanHab, com o objetivo de consolidar os princípios gerais e de estabelecer as metas para a ação governamental em um horizonte temporal de 12 anos, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e de adequar as moradias precárias.

popular preconizados pelo SNHIS. Tendo seus recursos contingenciados, as decisões relacionadas às urbanizações seguiram lógicas variadas a depender do contexto local e da constelação e engajamento dos atores políticos envolvidos.

Em 2009, outra inflexão no modelo de política habitacional se estabeleceu com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): um programa de crédito imobiliário que visou financiar a aquisição de moradia para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Vasta produção acadêmica demonstra que o lançamento do PMCMV foi feito à revelia dos debates realizados pelo SNHIS e das diretrizes definidas no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (ROYER, 2009; FERREIRA, 2014; ROLNIK, 2015). Ambas as iniciativas buscavam fortalecer o papel do Estado como promotor e executor da política de habitação social, além de criar mecanismos mais democráticos de definição e controle de políticas urbanas.

Na conjuntura da crise do *subprime* e em ambiente político turbulento devido ao período de vésperas das eleições presidenciais no Brasil, o setor da construção civil, que havia aberto capital na bolsa de valores e que sofria perdas significativas, propôs ao Governo Federal o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (SHIMBO, 2011). Com intuito de sinalizar positivamente ao mercado e visando sustentar o crescimento econômico frente à crise internacional, o programa foi prontamente apropriado pelo governo. Na prática, houve uma progressiva ampliação do subsídio para habitação e o papel do FGTS como financiador foi reforçado.

Apesar de todos os avanços destacados até aqui terem balizado experiências exitosas no planejamento e gestão das cidades, a inércia institucional e as disputas políticas entre os diversos agentes produtores do espaço não permitiram uma eficiência das políticas urbanas almejadas pelos movimentos que lutam pela reforma urbana e pelo direito à moradia. Por fora do cenário institucional, os movimentos sociais cumpriram importante papel de pressão política através das práticas de ocupação de terrenos que não cumprem sua função social. Por outro lado, intelectuais e associações profissionais permaneceram refletindo sobre os gargalos políticos e sobre novas alternativas de atuação.

A VILA ELIANA SILVA E SEU REPERTÓRIO DE LUTA

No Brasil, o mercado formal/legal de moradia não é acessível à população mais pobre e as políticas públicas de habitação se mostram, historicamente, insuficientes, conforme reflexões apresentadas na seção anterior.

Para Abramo (2007), a ocupação popular de terras urbanas é impulsionada, ainda no início do século XX, pela lógica da necessidade e transforma-se, a partir dos anos 1950, na principal forma de acesso da população de baixa renda ao solo urbano em muitos países latinoamericanos, sendo, no Brasil, acirrada pelo próprio processo de urbanização. Ao analisar a constituição do mercado informal de moradia, especialmente nas periferias das grandes cidades latinoamericanas, o autor afirma que o modelo de cidade formal modernista

reproduzido pelas elites latinoamericanas e estruturado sobre um conjunto de requisitos normativos contribuiu para a exclusão da população de baixa renda do mercado formal/legal de moradia, especialmente das famílias com rendimento inferior a 03 salários mínimos, induzindo a produção de moradia através da ocupação irregular e/ou clandestina (ABRAMO, 2007). Desta forma, a população excluída do mercado formal/legal de moradia *“apela para seus próprios recursos e produz moradia como pode”* (MARICATO, 2008, p.44).

A história da Vila Eliana Silva começa com a luta pelo direito à moradia de diversas famílias que não tinham onde morar. Formada atualmente por 298⁵ famílias organizadas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e originalmente chamada Ocupação Eliana Silva, a comunidade tornou-se Vila após o reconhecimento oficial do endereço dos moradores, proporcionado pela instalação do serviço de abastecimento de água prestado pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e, em seguida, pelo serviço de energia elétrica fornecido pela Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).

Parte das famílias que hoje moram na Vila Eliana Silva ocupou em abril de 2012 um terreno pertencente à Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), também situado na região do Barreiro, em Belo Horizonte. Este local é chamado pelos entrevistados de primeira Ocupação Eliana Silva. As famílias sofreram uma ação de despejo 21 dias após o início da ocupação. Alguns meses depois, em agosto de 2012, as famílias ocuparam o terreno onde hoje está a Vila Eliana Silva, cuja primeira construção a ser erguida, ainda na lona e depois em alvenaria, foi a Creche Tia Carminha.

Não é possível começar a falar da ocupação da primeira Eliana Silva sem antes escrever sobre duas mulheres: a própria Eliana Silva e a Tia Carminha, representantes e importantes militantes da luta por moradia na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. Nenhuma delas viu a vila e sua creche, mas os nomes delas estão lá.

Eliana Silva foi uma das fundadoras do MLB em Minas Gerais, sendo este o responsável pela organização das famílias e pelo planejamento das ações que resultaram na ocupação que leva seu nome. Foi presidente da Associação da Vila Corumbiara, também situada na Região do Barreiro, uma das primeiras ocupações informais a ser regularizada em Belo Horizonte/MG. Faleceu em 2009 em decorrência de um câncer e, depois disso, o movimento acabou se desarticulando.

Tia Carminha era moradora da Vila Corumbiara e tornou-se presidente de sua Associação em 2011, assumindo uma posição de liderança dentro do MLB. As reuniões que antecederam a realização da Ocupação Eliana Silva aconteceram em sua casa. Era a organizadora do coral das crianças da Vila Corumbiara e, por isso, a creche construída ainda na primeira Ocupação Eliana Silva leva o seu nome. Faleceu pouco depois do Natal de 2011, em decorrência de um ataque cardíaco.

As famílias organizadas pelo MLB junto com Tia Carminha ao longo de 2011 levaram adiante o projeto de ocupação de uma área ociosa situada a aproximadamente 1 km de onde hoje se encontra a Vila Eliana Silva. A primeira Ocupação Eliana Silva aconteceu no dia 21 de

⁵ Dados sobre o número de famílias informado pelos coordenadores no Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

abril de 2012 e sofreu ação de despejo 21 dias depois, no dia 11 de maio de 2012, véspera do Dia das Mães daquele ano. De acordo com o relato dos entrevistados, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) se fez presente praticamente todos os dias durante aquela ocupação. No único dia em que se ausentou, o local foi invadido por traficantes de bairros vizinhos, que foram expulsos dali pelos próprios moradores.

Ainda segundo os entrevistados, no dia em que aconteceu o despejo das famílias da primeira Ocupação Eliana Silva, a então presidenta Dilma Rousseff estava em Betim, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, acompanhada pelo Prefeito de Belo Horizonte, para a entrega de um empreendimento executado através do Programa Minha Casa Minha Vida⁶. Alguns coordenadores da ocupação e representantes do MLB seguiram para o local do evento com uma carta escrita pelos moradores em busca de uma tentativa de negociação. A negociação não aconteceu e também não foram apresentadas por parte do poder público alternativas de reassentamento ou abrigo para as famílias.

A PMMG cercou o terreno ocupado e a ação de despejo iniciada numa sexta-feira durou cerca de 24 horas⁷. Durante a ação foi proibida a entrada de pessoas com alimento no interior da ocupação e equipamentos como geladeiras e fogões foram recolhidos. A despeito da ação de despejo em curso, boa parte das famílias ainda estava disposta a resistir e não queria deixar o terreno. No entanto, as lideranças da ocupação, numa avaliação coletiva com as famílias e apoiadores que se encontravam no terreno, optaram pela desocupação. Apesar da tristeza das famílias, os entrevistados afirmam que a desocupação do terreno não enfraqueceu a luta pelo direito à moradia, pelo contrário, em suas palavras o sentimento era de que “amanhã vai ser maior”⁸. E foi!

⁶ De acordo com a notícia veiculada na página do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, publicada no dia 11 de maio de 2012, naquele dia “foram entregues pela presidenta Dilma Rousseff 1.160 moradias da primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida, na cidade mineira de Betim (MG). Os conjuntos habitacionais Palmeiras I, Palmeiras II e Baviera, localizados no Sítio Poções, na região norte do município, contaram com investimentos de R\$ 53,3 milhões”. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/noticia/277cf126>>. Acesso em 16 fev. 2016.

⁷ De acordo com a reportagem do jornal O Tempo, publicado no dia 12 de maio de 2012, “nesta sexta-feira, cerca de 400 policiais, incluindo o Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE) e o Batalhão de Choque, iniciaram a ação de reintegração de posse de um terreno na Vila Santa Rita, na região do Barreiro, ocupado por 350 famílias desde o dia 21 de abril”. Disponível em <<http://www.otempo.com.br/cidades/após-ação-de-despejo-famílias-permanecem-na-ocupação-eliana-silva-no-barreiro.1.423493>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

⁸ Entrevista realizada na Vila Eliana Silva, dia 05 fev. 2016.



Figuras 01 e 02 – Ação de despejo da primeira Eliana Silva em 11/05/2012.

Fonte: Arquivo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

A ocupação da segunda Eliana Silva aconteceu 03 meses após a ação de despejo da primeira ocupação. Durante este período, as famílias que ocuparam a primeira Eliana Silva ficaram alojadas num local cedido pela Igreja. Os entrevistados dizem: “passamos o dia das mães chorando o despejo, comemorando o dia das mães e sonhando com o outro dia”⁹ e contam que na primeira reunião realizada após o despejo estavam presentes mais de 300 famílias. Segundo eles, este período de 03 meses foi importante para o fortalecimento das famílias e para a organização da nova ocupação, e concluem: “e aí a gente fez a Eliana Silva”. A frase, dita com um sorriso no rosto dos entrevistados, traduz o protagonismo dos movimentos sociais e das famílias em face à luta pelo direito à moradia. Este que, por sua vez, não se limita ao abrigo, mas deve ser compreendido como o exercício do próprio direito à cidade.

O reconhecimento desta conquista na fala dos entrevistados explicita qualquer tentativa, conceitual ou não, de explicar a limitação das políticas públicas de habitação em face das lutas urbanas. Enquanto no âmbito institucional a política habitacional resumida ao Programa Minha Casa Minha Vida confere ao mercado imobiliário o protagonismo das ações, aqui, nas ocupações urbanas, os movimentos sociais urbanos e, principalmente, as famílias são os agentes produtores do espaço. São eles que respondem pelo seu direito à moradia e produzem a cidade tal qual seus desejos, necessidades e possibilidades.

O terreno que hoje abriga a Vila Eliana Silva foi ocupado no dia 22 de agosto de 2012. O cerco da PMMG durou 24 horas. Ao longo dos dias seguintes, a entrada de pessoas com alimentos no interior da ocupação foi impedida por diversas vezes e as ameaças de corte das ligações improvisadas de energia e abastecimentos de água foram constantes, segundo relato dos entrevistados. Assim como havia acontecido na primeira ocupação, as primeiras estruturas a serem erguidas foram a Creche Tia Carminha e a cozinha comunitária.

⁹ Idem.

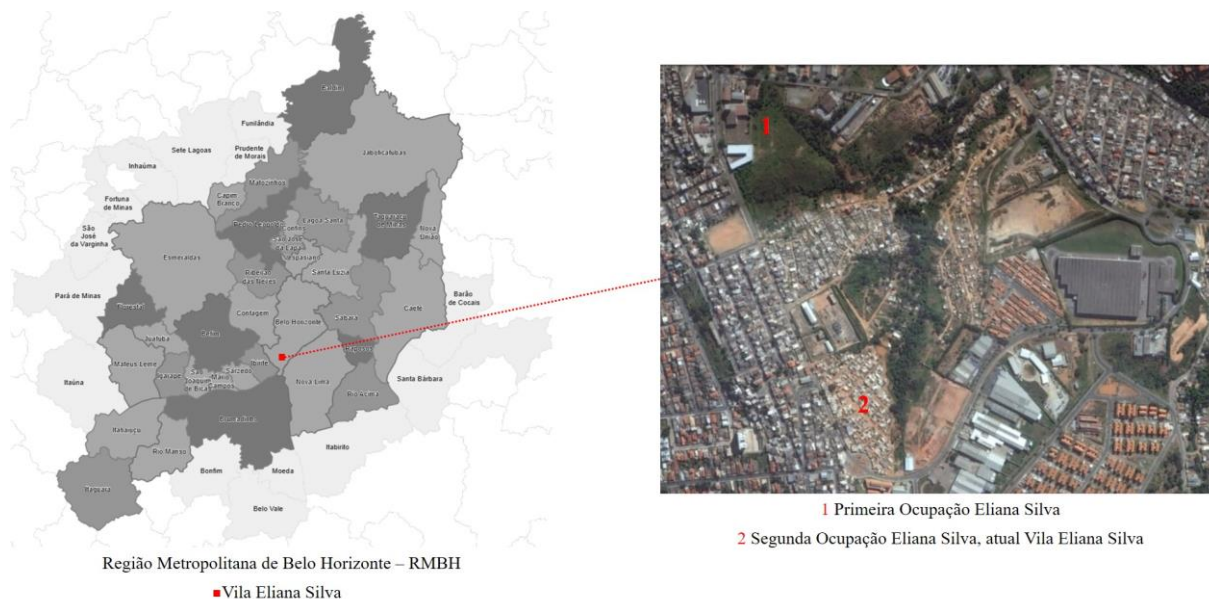


Figura 03 – Localização da Vila Eliana Silva: Em destaque, no mapa à esquerda, a inserção da Vila Eliana Silva na RMBH e, na vista aérea à direita, a localização do terreno onde ocorreu a primeira ocupação Eliana Silva (1) e a área onde ocorreu a segunda ocupação Eliana Silva, atual Vila Eliana Silva (2).

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

A história da Creche Tia Carminha se confunde com a própria história de resistência e consolidação da ocupação Eliana Silva. Pouco tempo após a ocupação do terreno, o local recebeu a visita de representantes do Conselho Tutelar de Belo Horizonte, que determinaram um prazo inicial de 24 horas para que fosse providenciado um local adequado para abrigar as crianças. Neste prazo, foi concluída a estrutura provisória em lona e madeira que se destinava à Creche Tia Carminha. Um novo prazo foi estabelecido pelo Conselho Tutelar e em apenas 01 semana seria necessário erguer uma edificação de alvenaria. E assim foram construídas as primeiras paredes da Creche Tia Carminha, com materiais doados pelos próprios moradores. Ali as crianças faziam suas refeições e algumas atividades começaram a ser desenvolvidas por moradores e apoiadores voluntários.

De acordo com os entrevistados, 02 meses após o início da ocupação já se encontravam construídos 100 barracos de alvenaria. Apesar de consolidada a ocupação, o local sofreu sucessivas tentativas de corte da energia elétrica. Além disso, a ausência de um endereço oficial e o não reconhecimento por parte do poder público trouxeram uma série de dificuldades às famílias quanto ao acesso aos serviços básicos de saneamento, bem como ao atendimento nos postos de saúde mais próximos.

Contudo, os entrevistados apontam que a estratégia territorial de resistência já englobava uma segunda ordem de articulação política que não se restringe às ações específicas das famílias. O reconhecimento da legitimidade das ocupações é reforçado pela existência de outras experiências promovidas por movimentos de luta por moradia na região. Neste sentido, o vínculo com movimentos sociais organizados adquire grande importância na negociação política com instituições do Estado – tanto executivo, quanto judiciário. As histórias de luta por terra urbana, obstinação e reconhecimento do direito à moradia são

sistematicamente postos como uma realidade possível, ao considerar os resultados obtidos por outros grupos na imediação.

Os entrevistados ressaltam ainda o que chamam de apoiadores de segunda ordem, na qual estão inseridos grupos da sociedade civil organizada e a própria Universidade. Quando do planejamento da segunda ocupação, o MLB buscou o apoio de alunos e professores da Escola de Arquitetura e Design da Universidade Federal de Minas Gerais (EAD-UFMG). Na época, um projeto de parcelamento do solo foi elaborado, contendo o arruamento, a definição de áreas de proteção ambiental e de uso coletivo, além da definição dos 298 lotes que hoje abrigam as famílias que integram a Vila Eliana Silva.

A articulação de apoiadores foi fortalecida, segundo os entrevistados, durante as Jornadas de Junho – que tomaram as ruas das principais cidades do país em junho de 2013, no período de realização da Copa das Confederações. As massivas manifestações populares foram iniciadas com a pauta das tarifas do transporte público e foram ampliadas, passando a contemplar pautas diversas e difusas, dentre as quais o direito à moradia. Assim como ocorreu em outros municípios, especialmente nas capitais, ganhou forma em Belo Horizonte a chamada Assembleia Popular Horizontal (APH). Dentre os grupos de trabalho (GT) que integravam a APH estava do GT Reforma Urbana. As manifestações de rua na capital mineira resultaram na ocupação da Câmara de Vereadores e, posteriormente, da PBH.

Os entrevistados contam que durante uma seção da APH realizada na ocupação da Câmara de Vereadores, um deles foi eleito para compor a comissão que se reuniria com os Governador de Minas Gerais e o Prefeito de Belo Horizonte, representando nesta comissão a pauta do direito à moradia e a regularização das ocupações urbanas. Naquela época, várias ocupações urbanas situadas em Belo Horizonte e na RMBH encontravam-se em risco iminente de despejo. Por isto, após a desocupação da Câmara de Vereadores, o hall da PBH e o Gabinete do Prefeito foram ocupados por moradores da Vila Eliana Silva e diversos apoiadores das ocupações urbanas – militantes de movimentos de luta por moradia com articulação em Belo Horizonte, alunos e professores do curso de Arquitetura e Urbanismo da EAD-UFMG, representantes do GT Reforma Urbana da APH, dentre outros. A ocupação da PBH durou dois dias. Na noite do primeiro dia uma reunião do GT Reforma Urbana e uma seção plenária da APH foram realizadas na frente do prédio em apoio à ocupação. Na noite do segundo dia os manifestantes deixaram a PBH com a conquista da suspensão temporária das ações de despejo.

Pouco mais de um ano após a truculenta ação de despejo contra as famílias da primeira ocupação Eliana Silva, foi então aberta uma mesa de negociação com o Governo do Estado e a PBH, composta também por representantes das universidades e dos movimentos sociais, com o objetivo de discutir a regularização das ocupações urbanas em Belo Horizonte e na RMBH. A primeira conquista foi a suspensão das ações de despejo de pelo menos 05 ocupações urbanas de Belo Horizonte – Eliana Silva, Dandara, Irmã Dorothy, Camilo Torres e a recém-nascida Rosa Leão¹⁰.

¹⁰ Enquanto as ruas da cidade eram tomadas pelas manifestações durante o mês de junho de 2013, surgiu na divisa de Belo Horizonte com o município de Santa Luzia, na RMBH, a ocupação Rosa Leão, e na sequência, vieram as vizinhas Vitória e



Figuras 04 e 05 – Ocupação da PBH em julho de 2013.
Fonte: Arquivo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas.

Os entrevistados ressaltam a importância das Jornadas de Junho para o fortalecimento das reivindicações pelo direito à moradia, com a unificação das lutas das ocupações urbanas – as antigas; as recentes, organizadas pelos movimentos; e as que estavam nascendo. Apontam que se até aquele momento a luta era pela suspensão das ações de despejo, a partir de então passa a ser pela regularização urbanística e fundiária das ocupações urbanas.

O ano de 2013 marcou também o processo coletivo de construção da Creche Tia Carminha. Presente na história da Vila Eliana Silva desde a primeira ocupação, a creche permaneceu em sua estrutura inicial de alvenaria durante um bom tempo. Superadas as ameaças de despejo, os moradores e apoiadores da Vila Eliana Silva iniciaram um projeto de financiamento coletivo através da internet para a arrecadação de recursos que tornariam possível a conclusão da construção da Creche Tia Carminha. A creche foi oficialmente inaugurada no dia 04 de maio de 2015, atendendo 12 crianças. Posteriormente, foram construídos um refeitório e uma nova cozinha. A ampliação da construção possibilitou o aumento do número de crianças atendidas. Atualmente, a Creche Tia Carminha atende 32 crianças, com idade entre 0 e 5 anos, através de recursos e doações vindos de padrinhos/madrinhas e apoiadores.

Esperança. As três ocupações, situadas na região chamada Izidora, abrigam hoje milhares de pessoas (dados não oficiais). A área ocupada, onde a PBH pretendia realizar uma operação urbana consorciada, é contestada na justiça e configura um dos maiores conflitos fundiários urbanos do país. Recentemente, em novembro de 2018, a mesa de negociação chegou a um acordo com os detentores do direito de propriedade do terreno ocupado para viabilizar a regularização de parte da área.



Figuras 06 e 07 – Creche Tia Carminha um mês após a sua inauguração, em maio de 2015, e após a conclusão das obras de ampliação em abril de 2017, respectivamente.

Fonte: Arquivo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas.

Para os entrevistados, a Creche Tia Carminha representa a união das famílias que integram a Vila Eliana Silva, tendo sido, desde o início, um elemento importante na resistência da comunidade contra as tentativas de despejo. Além disso, ressaltam que na luta pela reforma urbana, moradia e educação desempenham papéis de destaque dentro das ações do MLB. Apontam ainda que a creche se configura como o ponto de convergência da rede de apoio às ocupações urbanas de Belo Horizonte, uma vez que seus apoiadores se tornam também apoiadores das lutas pelo direito à moradia e, conseqüentemente, pela regularização dos assentamentos informais.

A história da Vila Eliana Silva é formada pelo conjunto de histórias de cada um de seus moradores, como a cozinheira que trabalhava em troca de comida para si e suas filhas, foi agredida durante ação de despejo da primeira ocupação e hoje é uma das voluntárias que cuidam da Creche Tia Carminha, onde estuda o seu neto. Não é possível contar cada uma delas aqui, mas é necessário destacar o papel desempenhado pelas mulheres. Desde os primeiros dias de ocupação, a organização de tarefas mostra um processo crescente de empoderamento das mulheres. A maioria das famílias que integram a Vila Eliana Silva é chefiada por mulheres, muitas delas mães. Após a constituição do espaço inicial dedicado à creche, ainda em estrutura de lona, as mulheres começaram a participar mais de diversas atividades, atuando não apenas na cozinha comunitária, mas também nas comissões de segurança, limpeza e estrutura, dentre outras. Atualmente, cerca de 10 moradoras atuam como voluntárias e mantêm a Creche Tia Carminha em funcionamento.

O ano de 2015 terminou com uma importante conquista para os moradores da Vila Eliana Silva. Após diversas tentativas de negociação e manifestações, a COPASA regularizou o sistema de abastecimento de água. Para tanto, todas as edificações – Creche Tia Carminha, casas, biblioteca, etc. – passaram a ter um endereço oficial e a Ocupação Eliana Silva passou a chamar-se Vila Eliana Silva.

No que se refere à regularização da ocupação, além da regularização do abastecimento de água, os entrevistados destacam as mobilizações pela regularização do serviço de fornecimento de energia elétrica e de esgotamento sanitário. Ressaltam ainda a participação

do MLB na Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, que trata da revisão do Plano Diretor e da Legislação Urbanística Básica municipal. Durante a conferência foi aprovada a mudança do zoneamento da área ocupada para Área de Especial Interesse Social (AEIS), cujo objetivo é garantir a realização de ações que visam à sua regularização fundiária. Para os entrevistados, apesar da morosidade e das decisões contrárias que permeiam o processo judicial de reintegração de posse do terreno ocupado, a regularização da Vila Eliana Silva, como das outras ocupações urbanas, deve considerar primeiro a sua consolidação, a conquista dos direitos aos serviços básicos de saneamento, saúde e educação, e, por fim, a questão fundiária, no caminho inverso dos processos de regularização coordenados pelo poder público. O processo de regularização não segue, portanto, o percurso formal, é representativo “da cidade que a gente quer”¹¹ nas palavras dos entrevistados. Novamente, os movimentos sociais e as famílias que integram a Vila Eliana Silva se apresentam como protagonistas. São eles os agentes principais na produção da moradia e da cidade.

Ao resgatarmos a fala dos entrevistados durante a entrevista realizada em fevereiro de 2015, destacamos duas conquistas recentes das ocupações urbanas da RMBH que contribuem para a compreensão da importância da ação dos movimentos populares para a construção do arcabouço institucional. Na ocasião, foi mencionada a atuação do MLB junto à mesa de negociação com o Estado estabelecida em 2013, e durante a 4ª Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, realizada em 2014.

Em 2015, foi instituída a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais, através do Decreto NE nº 203, de 01 de julho de 2015. Desde então, diversas ações de regularização e despejo de áreas ocupadas por famílias de baixa renda em todo o estado foram analisadas. Recentemente, após 05 anos de disputas e diversas manifestações reprimidas violentamente, foi suspensa definitivamente a ação de despejo de parte das ocupações Rosa Leão, Esperança e Vitória, e firmado o compromisso de regularização urbanística e fundiária da área¹².

No dia 20 de novembro de 2018, Dia Nacional da Consciência Negra, a Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) aprovou em primeiro turno o Projeto de Lei que trata da revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte¹³. O Projeto de Lei é resultado da 4ª Conferência Municipal de Belo Horizonte e encontra-se em tramitação desde 2015. O plenário da CMBH estava lotado e dentre os presentes destacavam-se diversos representantes de movimentos sociais de moradia e moradores das ocupações urbanas de Belo Horizonte. A aprovação do Projeto de Lei que trata da Revisão do Plano Diretor Municipal traz o reconhecimento de diversas ocupações urbanas situadas em Belo Horizonte, além da delimitação de comunidades quilombolas, a criação do Fundo de Subsídio ao Transporte Público e a destinação de recursos provenientes da Outorga Onerosa do Direito de Construir para o Fundo Municipal de Habitação.

¹¹ Entrevista gravada na Vila Eliana Silva, dia 05 fev. 2016.

¹² Divulgação da decisão na mídia local disponível em <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/após-cinco-anos-desde-invasão-ocupação-izidora-começa-a-ser-regularizada-pelo-estado-1.637657>>. Acesso em 20 nov. 2018.

¹³ Projeto de Lei nº 1.749/2015.



Figuras 08 – Mobilização em frente à Câmara Municipal de Belo Horizonte: Votação em primeiro turno do Projeto de Lei nº 1.479/2015 (Plano Diretor) no dia 20/11/2018.

Fonte: <https://www.flickr.com/photos/camarabh/>



Figuras 09 – Plenário da Câmara Municipal de Belo Horizonte: Votação em primeiro turno do Projeto de Lei nº 1.479/2015 (Plano Diretor) no dia 20/11/2018.

Fonte: <https://www.flickr.com/photos/camarabh/>

Numa entrevista recente, realizada logo após o pleito eleitoral de 2018, os entrevistados lamentaram o anúncio sobre a possibilidade de extinção do Ministério das Cidades, apesar do reconhecimento das diversas falhas institucionais e da limitação da atuação, especialmente no que se refere à resolução de conflitos fundiários. Os entrevistados ressaltaram que a criação do MCidades foi uma conquista dos movimentos de luta pela reforma urbana e que, mesmo diante da atuação institucional limitada, foram realizadas negociações importantes através das ações dos movimentos sociais junto ao órgão. Segundo eles, a extinção do MCidades seria um retrocesso significativo para a luta pela reforma urbana e pelo direito à moradia, para a luta popular no país em última instância.

Diante de uma perspectiva de retrocessos nas políticas sociais em geral e de relações menos amistosas entre o governo federal e os movimentos sociais, os entrevistados apontam que o respeito à ordem institucional estabelecida através da promulgação da Constituição Cidadã de 1988 deve ser constantemente defendida. Neste contexto, destacam a atuação dos movimentos sociais e a importância do papel desempenhado pelas mulheres durante o período de disputa eleitoral. Os entrevistados dizem que “não podemos nos dar por vencidos” e ressaltam a importância dos fortalecimentos dos movimentos populares nos próximos anos.

O CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO PÓS-2018 E OS DILEMAS DE REPERTÓRIO DE AÇÃO PARA OS MOVIMENTOS DE MORADIA

Em novembro de 2018, após uma disputa eleitoral atípica para a Presidência da República, o novo presidente eleito, Jair Bolsonaro (PSL), foi eleito com 55,1% dos votos válidos, contra 44,9% de Fernando Haddad (PT). Essa disputa eleitoral marcou o fim de um ciclo de estabilização da competição presidencial entre PT e PSDB, que vigorava desde 1994. Jair Bolsonaro, concorrendo por um partido pequeno, buscou compensar o pequeno tempo

de campanha em televisão com uma comunicação que explorou o uso da internet e aplicativos de comunicação e mídias sociais, por meio dos quais manifestava mais diretamente os seus posicionamentos sobre diversos temas. Os temas de maior centralidade no seu discurso foram segurança pública e combate à corrupção. Apesar de a economia ser um tópico relevante, desde o início da campanha o então candidato evitou falar sobre o tema, delegando-o ao seu coordenador de campanha na área econômica, o economista Paulo Guedes, a quem já havia prometido um ministério no futuro governo.

Especificamente em relação tema das Políticas Urbanas, Bolsonaro não apresentou qualquer proposta, seja em seu programa de governo, ou durante a campanha eleitoral, que fosse além das críticas genéricas a iniciativas de governos anteriores do Partido dos Trabalhadores, como o Programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, ganhou relevância no seu discurso uma retórica de enfrentamento aos movimentos sociais, por considerá-los uma ameaça a ser combatida. Em seu plano de governo, consta claramente a proposta de tipificação como “terrorismo” das ocupações de propriedades rurais ou urbanas¹⁴. Esta proposta, ao criminalizar um dos repertórios utilizados por movimentos sociais urbanos e rurais, traz consigo o não reconhecimento da importância das demandas e reivindicações de diversos movimentos sociais, assim como a previsão de pouca abertura ao diálogo com a sociedade civil organizada.

Além da ausência de propostas concretas para áreas específicas das políticas urbanas (Saneamento, Habitação, Mobilidade e Desenvolvimento Urbano), Bolsonaro mencionou a intenção de extinguir o Ministério das Cidades, utilizando-se como argumento que “o governo federal repasse direto os recursos para as prefeituras, sem intermediação da pasta”¹⁵. O vazio de propostas e a incompreensão sobre a importância da criação do Ministério das Cidades para a formulação e implementação de uma política urbana em nível nacional. O argumento da necessidade do “repasse direto” baseia-se em uma falácia já que as ações do Ministério das Cidades estão baseadas no diálogo direto com as Prefeituras levando-se em consideração os mais diversos condicionantes das variações entre as condições de gestão e natureza das demandas (do maior ao menor porte, metropolitanos ou não, rurais ou urbanos, etc.), articulando ações e programas em apoio às prefeituras nas áreas de saneamento, habitação, mobilidade e planejamento urbano. Acrescente-se que uma das principais preocupações do Ministério é o desenvolvimento de ações para a capacitação do corpo técnico municipal com o objetivo de proporcionar as condições para o cumprimento das diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, considerando que boa parte dos municípios brasileiros não dispõe dessas condições. Portanto, além de ignorar que o diálogo direto com os entes municipais já era uma atividade desenvolvida pelo ministério, a proposta apresentada pelo novo governo também ignora que não basta o repasse direto de recursos sem que estejam atrelados a ações de capacitação e formação de corpo técnico necessário para a implementação de programas e políticas em prol do desenvolvimento urbano. Ademais, fica a preocupação sobre como os municípios farão o enfrentamento desses problemas num contexto de crise econômica com

¹⁴ Disponível em <<https://www.archdaily.com.br/br/903503/o-que-bolsonaro-e-haddad-propoem-para-as-cidades-brasileiras>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

¹⁵ Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,jair-bolsonaro-e-vaiado-duas-vezes-em-sabatina-de-municipios,70002321079>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

reflexos em sua capacidade fiscal, já que a existência de uma pasta ministerial também é importante para a garantia da condição de barganha em relação aos interesses de outras pastas ministeriais sobre a partilha dos recursos geridos, até então, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Ainda no bojo da discussão sobre possível impacto da extinção do Ministério das Cidades, são inegáveis os avanços institucionais ocorridos no período da sua existência, em dois aspectos. O primeiro deles foi a consolidação de um marco jurídico urbanístico que permitisse a regulação das políticas setoriais que compõem o rol de atuação do Ministério, como na área de Habitação e Regularização Fundiária (Lei nº 11.124/2005; Decreto nº 5.796/2006; Lei nº 11.481/2007; Lei nº 11.952/2009, Lei nº 11.977/2009, Lei nº 13.465/2017), na área de Saneamento, incluindo a configuração da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 11.445/2007; Decreto nº 7.217/2010; Lei nº 12.305/2010; Decreto nº 7.404/2010), na área de Transporte, com a configuração da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), além da instituição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) e a instituição do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015). O segundo foi a instituição do Conselho das Cidades - ConCidades (Decreto n.º 5.031/2004, posteriormente substituído pelo Decreto nº 5.790/2006), como órgão colegiado, de natureza deliberativa e consultiva, ligado diretamente ao ministério, e tendo como finalidade a proposição de diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, assim como o seu acompanhamento e avaliação após implementação. Não custa lembrar que a instituição do Conselho das Cidades buscou efetivar o dispositivo disposto no Art. 43 do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001). A existência do ConCidades, com a realização de conferências nacionais em que é assegurada a participação da iniciativa privada, dos governos municipais e estaduais e da sociedade civil, é elemento central na garantia de uma gestão democrática das cidades. Portanto, tanto a extinção do ministério, quanto a criminalização dos movimentos sociais urbanos, tal como propostas pelo novo governo, configuram-se como um risco direto para a concretização dessa gestão democrática, especialmente por trazerem consigo o afastamento da sociedade civil organizada da esfera decisória no campo das políticas urbanas.

Antes de falarmos especificamente sobre o repertório de ação por meio das ocupações urbanas, devemos contextualizar o campo da luta por moradia no Brasil. Segundo Ferreira (2004, p. 83), os movimentos sociais urbanos estão organizados em quatro grandes federações de associações: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Central dos Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Esses quatro grandes movimentos estão organizados nacionalmente, tendo surgido ao longo das décadas de 1980 e 1990, a partir de diferentes contextos. De certa forma, o surgimento e organização de cada um desses movimentos consolidaram repertórios de ação diferenciados, que buscavam responder de formas variadas aos estímulos de determinado contexto político¹⁶. Dentre a gama de temas a partir dos quais se dão as mobilizações podemos citar: (1) a luta contra os despejos e remoções; (2) a regularização fundiária; (3) a melhoria habitacional; (4) a produção de habitação de interesse social. Essa gama de temas busca ser respondida a partir de ações

¹⁶ Para uma visão mais detalhada do histórico dos movimentos sociais urbanos, ver Fonseca (2014, cap. 3)

coletivas que configuram o repertório de ação dos movimentos. Esse repertório pode ser organizado da seguinte forma:

O movimento de moradia desenvolveu ao longo da experiência de interação conflitiva com o Estado um conjunto de práticas e rotinas que conformaram um repertório de ação no qual se destacam como estratégias principais, embora não exclusivas: 1) a ocupação de prédios e terrenos públicos; 2) a participação em espaços institucionais; 3) a luta por moradia no centro e 4) a construção por mutirão autogestionário. (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012, p. 401)

Assim como proposto em Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012), fazemos referência ao conceito de repertórios de ação coletiva, tal como formulado na Teoria da Mobilização Política (também conhecida como Teoria do Processo Político)¹⁷, representada pelos trabalhos de Charles Tilly e Sidney Tarrow. Numa definição bastante sucinta, podemos considerar os repertórios de ação como um “campo limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha” (TILLY, 1995, p. 26). Segundo Alonso (2012, p.22) o conceito de repertório, ao buscar relacionar a cultura com o conflito político, destacou a lentidão das mudanças culturais, porém deixando margem para os agentes exercerem suas escolhas de acordo com a volatilidade das conjunturas políticas. Dizendo de outra maneira, o repertório dessas escolhas é definido a partir uma estrutura de oportunidades que se configura num dado momento histórico. Portanto, a historicidade contida nesta definição permite conciliar tanto a rotinização das práticas, quanto a adição ou subtração de formas de ação de acordo com o seu sucesso ou fracasso em uma dada conjuntura. Ou seja, estrutura e agência permanecem equilibradas a partir da liberdade de escolha da execução do repertório de modo estratégico e na interação entre as partes de um conflito. Sendo assim, os sentidos das ações são produzidos de maneira recíproca entre os detentores do poder e os seus desafiantes¹⁸.

Segundo Moreira (2009 apud Ferreira, 2014, p. 88), as ocupações coletivas são a principal estratégia dos movimentos para viabilizar, junto aos governos municipais e estaduais, a desapropriação de terras e acesso a financiamento que permita a construção de moradias. Portanto, a base para este tipo de ação está na concretização do princípio da função social da propriedade, tal como exposto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXII, no qual afirma que a todos é garantido o direito de propriedade, no entanto, no inciso XXIII, o direito à propriedade é relativizado, pois está submetido ao atendimento de sua função social. O reconhecimento da necessidade de função social como complemento indissociável ao direito subjetivo à propriedade busca responder às transformações sociais processadas ao longo do tempo que desafiam a concepção doutrinária individualista do direito à propriedade, submetendo-o a uma concepção coletivista em que a convivência em

¹⁷ Para mais detalhes sobre os componentes dessa teoria, conferir Gohn (1997, cap. 3).

¹⁸ Aqui há um claro resgate do *interacionismo simbólico* de Goffman.

sociedade demanda que as ações individuais sejam executadas no sentido de contribuir para o bem-estar de uma coletividade.

Portanto, as ocupações são uma importante forma de ação coletiva na luta por acesso à moradia ao provocarem o poder público para agir em consonância com a prevalência da função social da propriedade sobre o direito absoluto de propriedade. Sendo assim, nem sempre o objetivo é a desapropriação do imóvel ou terreno ocupado, mas em todos os casos o objetivo é dar visibilidade à demanda por moradia por meio de uma modalidade de ação que é disruptiva por natureza. Sendo assim, a proposta de criminalização da prática das ocupações, afeta diretamente o repertório de ações coletivas consolidado ao longo da experiência dos movimentos de moradia. A fim de compensar a vedação dessa forma de ação coletiva, restaria aos movimentos a sua atuação nos espaços de participação e deliberação democrática das políticas urbanas que foram sendo implementados ao longo da última década. No entanto, a extinção do Ministério das Cidades, conforme dito anteriormente, coloca em xeque a consolidação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano em que a presença de conselhos participativos e deliberativos nas três esferas de governo permitiria uma ampliação dos canais de participação dos movimentos sociais de moradia na definição das políticas de desenvolvimento urbano nos diferentes níveis¹⁹. Sendo assim, a transição para o novo governo proporcionará uma significativa alteração na estrutura de oportunidades, colocando, com isso, a necessidade de uma modificação no repertório de ação dos movimentos.

Não há como definir a priori que as ocupações deixarão de fazer parte do repertório dos movimentos, principalmente porque hoje os movimentos já enfrentam resistência para a sua legitimação na sociedade, e também não contam com uma disposição favorável na maioria dos órgãos governamentais. Essa tem sido a luta cotidiana dos movimentos urbanos, especialmente daqueles que optam por ações disruptivas, num confronto mais direto com o status quo da distribuição de poder nas cidades. Por conseguinte, destacamos novamente a importância dos aspectos histórico e relacional do conceito de repertório, já que contextos de mudança são propícios a inovações (ou ressignificações) nas formas de ação ancoradas nos desafios cotidianos marcados por performances confrontacionais com os detentores do poder.

Disso decorre que uma possibilidade de atuação dos movimentos sociais urbanos no contexto do novo governo pode se dar em torno da disputa pelo enquadramento (*framing*) de suas demandas. Segundo Klandermans (1997, p. 44 apud TARROW, 2009, p. 143), “a transformação de questões sociais em quadros interpretativos da ação coletiva não ocorre por si própria. É um processo em que os atores sociais, a mídia, e os membros de uma sociedade interpretam, definem e redefinem a situação conjuntamente”. De acordo com Tarrow (2009, p. 144), faz parte da conduta dos movimentos sociais a tarefa de “nomear” os seus descontentamentos (em conexão com outros) a fim de construir um quadro de significados que faça sentido para as predisposições culturais de uma sociedade, processo que

¹⁹ Para uma discussão mais aprofundada sobre participação e controle social nas políticas urbanas, conferir Castro e outros (2011).

é chamado por Snow (1986 apud TARROW, 2009, p. 144), de alinhamento dos quadros interpretativos. No entanto, essa não é uma tarefa fácil:

Primeiro, os líderes dos movimentos competem com outros movimentos, com os agentes da mídia e com o Estado pela supremacia cultural — competidores que têm recursos culturais imensamente poderosos à sua disposição. Segundo, os movimentos que se adaptam bem demais às culturas de suas sociedades perdem o poder de oposição e alienam seus apoiadores mais militantes — pois qual é a sociedade cujos valores dominantes não apoiam os arranjos de poder existentes? Terceiro, as pessoas comuns fazem frequentemente a sua própria “leitura” dos acontecimentos, que difere daquelas feitas por seus líderes e frequentemente assimila a interpretação que as elites dão a seus fracassos. (TARROW, 2009, p. 144)

Por fim, a tarefa de disputar o enquadramento em torno da mobilização de um quadro interpretativo da injustiça (TARROW, 2009, p. 144) configura-se como um desafio especial na atual conjuntura sociopolítica no Brasil em que dois aspectos sobressaem atuando de maneira combinada no processo eleitoral de 2018: (1) a mobilização de elementos de um conservadorismo social pouco (ou anti) democrático, e (2) a utilização de mídias digitais e aplicativos de comunicação direta por mensagens como meios de construção de uma narrativa em que os movimentos sociais são vistos como uma ameaça para esses valores sociais conservadores. Para esse objetivo foram utilizados como recursos, tanto a utilização em massa das chamadas *fake news*, quanto a construção de uma suspeição em torno dos veículos de comunicação tradicionais. Dentre os elementos valorativos mobilizados nessa empreitada neoconservadora e ultraliberal estão valores como liberdade, garantia da propriedade e segurança. Portanto, o segredo do sucesso nessa empreitada está na manipulação da opinião pública com relação à imagem transmitida pelas ações coletivas dos movimentos sociais como as ocupações. Disputar essa construção interativa de significados em confronto direto com os agentes da mídia e o Estado — detentores do poder de agendamento (agenda-setting) no atual contexto — parece ser tarefa primordial, pois coloca a necessidade de uma reflexão ainda mais estratégica sobre as práticas tradicionais que compõem o repertório de ação coletiva dos movimentos sociais urbanos no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS OU BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE UM NOVO PONTO DE PARTIDA

Nas últimas semanas, a extinção do Ministério das Cidades foi anunciada pelo candidato eleito à presidência da república para os próximos 04 anos. É preciso reconhecer que as disputas partidárias e a descontinuidades de diversos programas e ações deterioraram a capacidade de articulação e a efetividade do Ministério das Cidades. No entanto, o encerramento das atividades da pasta não condiz com a realidade da população brasileira e o

necessário enfrentamento das questões urbanas, dentre as quais emerge a pauta do direito à moradia.

Não sabemos como esta proposta irá se consolidar ou não nos próximos meses, mas nos parece imprescindível retomar a discussão sobre o importante papel desempenhado historicamente pelos movimentos sociais de luta pela moradia e pela reforma urbana na construção do arcabouço institucional ora mencionado. Além disso, diante da constatação da insuficiência das políticas habitacionais institucionalizadas, especialmente nos últimos 10 anos, e do cenário de retrocessos que se anuncia para os próximos anos, torna-se fundamental o reconhecimento e o fortalecimento destes agentes.

A história da Vila Eliana Silva e o relato dos seus moradores explicitam a luta pelo efetivo cumprimento da função social da propriedade, estabelecido no texto da Constituição Cidadã de 1988. A consolidação da Vila Eliana Silva e das demais ocupações urbanas na RMBH colocam em xeque o abismo ainda existente entre um arcabouço legal e institucional reconhecido internacionalmente e a urgência da demanda por moradia, além da necessária construção de políticas públicas de habitação que, de fato, enfrentem as questões fundiárias.

A reflexão também passa pela visão crítica da aposta em estratégias legalistas, sem se aprofundar sobre as reais estruturas de poder. O *by-pass* feito pelos interesses econômicos que operam no congresso e o *executive lobby*, ainda são processos que devem ser melhor entendidos pela academia. Neste ínterim, o repertório político dos movimentos sociais deve se voltar às bases. A perspectiva de criminalização das ocupações remete à um provável adensamento das comunidades existentes e uma luta mais acirrada em torno das ZEIS. Passamos por um período de transição em que os prognósticos não são claros. No entanto, a certeza que temos é que será o retorno às bases e o fortalecimento dos movimentos que levará a uma reversão do quadro político e da retomada da reforma urbana.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latinoamericanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p.25-54, nov. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168p.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 1998. 342p.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, n. 1, p. 70–104, 2008.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais** - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996). Rio de Janeiro: Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

CASTRO, Raffaele M.; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; CARDOSO, Adauto Lúcio; FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. “Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades”. In: **35º Encontro Anual da Anpocs**, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG, 2011, Caxambú, Minas Gerais. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG. São Paulo: ANPOCS, 2011.

FERREIRA, Regina F. C. F. Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado. 2014. 219f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008. 204p.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional**: Limites e Perspectivas. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação de mercado. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011. p.41-62.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. **Ocupar, reivindicar, participar**: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. Opinião Pública, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, nov. 2012.

TILLY, Charles. **Popular Contention in Great Britain, 1758-1834**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.