



POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL E MOVIMENTOS DE MORADIA: participação, inclusão e novos repertórios de ação coletiva em Belo Horizonte

Flávia de Paula Duque Brasil¹

Petter Isackson Maia²

Fernando Resende Anelli³

Letícia Amédée Péret de Resende⁴

Resumo: Com foco na trajetória da política habitacional de Belo Horizonte entre 1993 e 2016, o artigo examina os padrões de inclusividade política das diferentes gestões, em paralelo aos repertórios de ação coletiva dos movimentos de moradia e suas mudanças no período. Argumenta-se que os diferentes padrões dos governos quanto à inclusão ou exclusão política influíram nos repertórios de ação dos referidos movimentos sociais. Para o proposto, recorreu-se a revisões bibliográficas, levantamentos documentais e entrevistas semiestruturadas com representantes de movimentos de moradia da cidade.

1 Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG-FJP) – Belo Horizonte – Brasil - flaviaduquebrasil@gmail.com

2 Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG-FJP) – Belo Horizonte – Brasil – petter.isackson@gmail.com

3 Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG-FJP) – Belo Horizonte – Brasil – fernandoanelli@gmail.com

4 Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG-FJP) – Belo Horizonte – Brasil – leleperet@gmail.com

Palavras-chave: política de habitação social; participação social; movimentos sociais; ação coletiva; Belo Horizonte.

Social housing policy and housing movements: participation, inclusion and new repertoires of collective action in Belo Horizonte

Abstract: *Focusing on the trajectory of Belo Horizonte's housing policy between 1993 and 2016, the article examines the patterns of political inclusiveness of the different administrations, in parallel with the repertoires of collective action of housing movements and their changes in the period. It is argued that the different patterns of governments regarding political inclusion or exclusion influenced the repertoires of action of the referred social movements. For the proposal, bibliographic reviews, documentary surveys and semi-structured interviews with representatives of housing movements in the city were used.*

Keywords: *social housing policies; social participation; social movements; collective action; Belo Horizonte.*

1. Introdução

“O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. Com base no mote de Henry Lefebvre, a síntese de Harvey da noção de direito à cidade encampa o direito à moradia e do acesso aos bens e serviços urbanos, mas se alarga e envolve as possibilidades de criação e de apropriação da cidade, bem como de democratização e participação nas decisões (Harvey, 2012: 74). Contudo, o autor afirma que o processo de urbanização tem se mostrado violento, com a despossessão das classes populares sob o discurso da modernização para atender necessidades econômicas, resultando em resistências e protestos (Harvey, 2012: 85-86). Considerando os múltiplos atores envolvidos, seus interesses e agendas, cabe, então, destacar a complexidade e a dimensão conflitual inerente ao processo de (re)produção do espaço urbano, bem como à efetivação do direito à cidade por meio das diversas políticas urbanas, incluindo as políticas habitacionais em suas distintas vertentes.

O artigo focaliza a política municipal de habitação social de Belo Horizonte (BH) – em suas vertentes regulatória, de regularização urbanística-fundiária e de provisão de moradias – demarcando analiticamente períodos distintos, de 1993 até 2016. Tem-se como objetivo identificar os padrões de inclusividade dos

diferentes governos – considerando aportes de Dryzek (1996) e de Scholsberg e Dryzek (2002) –, paralelamente ao exame dos repertórios de ação coletiva dos movimentos de moradia nos períodos examinados. Assim, tendo como base uma perspectiva com o foco institucional na referida política, privilegiando as formas de relacionamento entre Estado e sociedade, assume-se como argumento analítico do trabalho que os padrões do governo quanto à inclusão ou exclusão política nos diferentes contextos influíram notadamente na configuração dos repertórios de ação dos movimentos sociais de moradia. O enfoque adotado permite, ainda, assinalar o papel dos movimentos e de seus repertórios de ação na própria formação da política de habitação social.

De forma mais geral, a abordagem mostra-se pertinente ao considerarmos no contexto brasileiro das últimas décadas, desde o processo de redemocratização no decurso dos anos 1980, que se marca pela constituição de novos atores coletivos e ampliação das formas de ação coletiva. Nesse bojo, para além do ativismo, incluem-se repertórios de ação institucional, especialmente por meio de espaços de participação institucionalizada que se constituem no período, desde a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que se configurou como uma oportunidade política para a mobilização dos atores da sociedade civil, bem como para a sua participação institucional, canalizando propostas democratizantes. No rol dessas propostas, destacam-se aquelas voltadas para a ampliação de direitos sociais, bem como aquelas referidas à criação de espaços institucionalizados de participação ampliada.

No que se refere à questão urbana e da moradia, os atores coletivos se mobilizam e se articulam, recorrendo a distintos repertórios de ação coletiva e construindo uma agenda de reforma urbana que conflui para a perspectiva ampliada de direito à moradia e à cidade, de afirmação da função social da propriedade e de democratização do planejamento e gestão urbanos. Tais propostas impulsionaram o conteúdo do capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 (CF-88) e irrigaram o Estatuto da Cidade (EC), aprovado em 2001 (Avritzer, 2009; Brasil, 2004), dentre outros instrumentos posteriores como a legislação que cria o Sistema de Habitação de Interesse Social em 2005, oriunda de projeto de iniciativa popular dos movimentos de moradia nos anos 1990.

Mais além, no ambiente de descentralização dos anos 1990, os governos locais afirmam-se como *loci* de inovações democráticas, entendidas por Elstub e Escobar (2017) como “os processos ou instituições desenvolvidas para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos em processos de governança, ao aumentar oportunidades de participação, deliberação e influência” (Elstub e Escobar, 2017). Em consonância com essa perspectiva, a partir da referida década,

nota-se a pluralização e disseminação de instituições participativas na esfera local, podendo-se destacar os conselhos, conferências e orçamentos participativos (Pires e Lopes, 2010; Avritzer, 2010, 2016; Cortes, 2011; Carneiro e Brasil, 2014), que implicam o emprego de repertórios de ação mais institucionalizadas por parte dos atores coletivos. Nessa linha, podem também ser caracterizadas como inovações democráticas os avanços referentes à inclusão socioespacial na concepção das políticas urbanas e habitacionais, não raro balizados por experiências de participação institucionalizada (Brasil, 2004; Carneiro et al., 2010).

Nesse contexto, alguns municípios são especialmente emblemáticos no que se refere às inovações de cunho democratizante, seja pelo pioneirismo, seja pelos avanços substantivos⁵. A abordagem do caso de Belo Horizonte justifica-se por sua trajetória no que se refere à participação social e, especialmente, às políticas urbanas e de habitação social, que se marca pela relativa continuidade e, portanto, acúmulo de esforços por mais de uma década.

De forma pioneira no país, em 1983, em paralelo à Recife, como consequência da atuação e pressão de movimentos de moradia, tem-se a criação do programa Profavela e de sua respectiva legislação, que reconhece as favelas como áreas de interesse social, mediante um zoneamento inclusivo (Setor Especial), que prevê a regularização urbanística e fundiária dessas áreas. Não se trata de um avanço trivial, na medida em que contempla uma pauta dos movimentos sociais pelo reconhecimento de sua permanência nos assentamentos informais, afirmando o direito à moradia e à cidade, antes da Constituição Federal de 1988 (CF-88). Esses casos constituem a origem das zonas especiais de interesse social (ZEIS), tornando-se referências no país. Em 1996, com aprovação do plano diretor, o instrumento é remodelado em Belo Horizonte, ao lado de instrumentos urbanísticos e diretrizes que se antecipam à promulgação do Estatuto da Cidade⁶.

5 O caso mais emblemático de inovações democráticas endereçadas para a constituição de uma arquitetura institucional participativa no caso das capitais é Porto Alegre, em virtude da continuidade de gestões na linha democrática-progressista a partir de 1989 (até 2005), trazendo como inovação participativa o OP, que também foi concomitantemente implementado em São Paulo e outros 8 municípios como indicam Ribeiro e Grazia (2003). O caso de Porto Alegre, em especial do OP, foi extensamente abordado na literatura.

6 Três municípios foram pioneiros na criação desse tipo de instrumento – Belo Horizonte e Recife, em 1983, e Diadema, em 1985 – acoplado a programas de urbanização e regularização fundiária. Em todos os casos a criação do instrumento pendeu-se à mobilização e às lutas populares (Silva e Saule Júnior, 1993). Adiante, também os municípios de Belém, Porto Alegre, Natal, Campinas, Campo Grande, Mauá e Santos instituem as ZEIS (Pólis, 2001). Em 1999, dispunham de legislação sobre áreas de interesse social 481 municípios, ou seja, um pouco menos de 10% do universo total, devendo-se considerar que 28% dos municípios tinham favela e que o instrumento foi aprovado a partir de 1989, depois da Constituição Federal, na maior parte dos casos (IBGE, 2001).

No que se refere às experiências de participação institucionalizada, nos anos 1990 destaca-se a criação de instituições participativas, como o orçamento participativo, implantado em 1994, bem como por um amplo rol de conselhos e conferências municipais, para além dos requisitos da legislação federal das políticas sociais⁷. Entretanto, nos últimos dez anos do período em análise, observam-se a retração e/ou esvaziamento da participação institucionalizada e um viés de gestão de matiz empresarialista⁸, sobretudo mediante a primazia de parcerias público-privadas com as quais foram conduzidas diversas obras de infraestrutura. Em paralelo, a partir de 2008, destaca-se a multiplicação de ocupações urbanas como um fenômeno de grande magnitude e, como indicam Brasil et al. (2017), relativamente novo em relação às formas de organização e aos repertórios de ação coletiva dos movimentos e coletivos envolvidos.

Para o desenvolvimento deste trabalho, que se vincula a uma pesquisa de maior envergadura, recorreu-se a revisões bibliográficas sobre movimentos sociais, política habitacional e participação social em Belo Horizonte. Foram realizados levantamentos documentais junto à Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) e à Companhia Urbanizadora do Belo Horizonte (URBEL), além de entrevistas semiestruturadas com representantes de movimentos sociais – lideranças da União Estadual por Moradia Popular e do Movimento Estadual de Luta por Moradia, além de representantes das Brigadas Populares.

O artigo se desenvolve em três seções, além desta introdução. A segunda seção realiza uma brevíssima revisão em dois eixos, o primeiro deles trazendo os aportes de Dryzek (1996) e Scholsberg e Dryzek (2002) referentes à inclusividade política. O segundo eixo discute os repertórios de ação coletiva no contexto da discussão relativa aos movimentos sociais. A terceira seção examina o caso de Belo Horizonte, em três momentos: a) contextualizando e trazendo antecedentes das políticas de habitação social; b) analisando o período 1993-2009; e c) analisando o período subsequente até 2016. A última seção tece algumas considerações finais.

7 A arquitetura participativa de Belo Horizonte em 2000 inclui 63 espaços de participação institucionais, entre conselhos e conferências e outros desenhos institucionais participativos (Brasil, 2004).

8 Harvey (1996) identificou, nos anos 1990, a emergência de um modelo empreendedorista de governança local, orientado para a lógica empresarial, que subordina o planejamento urbano à necessidade de produtividade e competitividade do mercado. Seguindo essa linha, outros autores tematizaram o empresarialismo (Melo, 1996), suas estratégias e instrumentos – planejamento estratégico, marketing de cidades, parcerias público-privadas e grandes projetos urbanos – voltados para “vender a cidade”. Contudo, no contexto brasileiro, com base em Melo (1996), pode-se destacar, em contraste, um modelo democrático, voltado para premissas de inclusão e de democratização do planejamento e gestão urbana.

2. Movimentos sociais, repertórios de ação e inclusividade política

Os desenvolvimentos teóricos nos diferentes campos, ao iluminarem determinados aspectos, excluem outros aspectos relevantes, constituindo polos teóricos e analíticos. A literatura sobre movimentos sociais estabelece-se em um polo distintamente demarcado em relação ao Estado e a institucionalidade. Apresentam-se, assim, alternativas exclusivas e excludentes: ou se confere primazia aos movimentos sociais e ações coletivas ou, em outro polo, aos domínios institucionais e seus atores. Contudo, alguns esforços dialógicos entre esses dois polos podem ser apontados.

A abordagem contemporânea dos movimentos sociais marca-se por concepções e correntes distintas, com diferentes premissas em relação às lógicas de ação coletiva. Tendo em vista articular elementos-chave das diferentes correntes, Della Porta e Diani (1999 *apud* Brasil et al., 2017: 04) caracterizam os movimentos como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou organizações engajadas em confronto político ou baseadas em elementos culturais e identidades coletivas compartilhadas”.

A teoria do processo político (TPP), elaborada, dentre outros atores, por Tilly (1978), entende a mobilização como “o processo pelo qual um grupo cria solidariedade e adquire controle coletivo sobre os recursos necessários para sua ação” (Alonso, 2009: 55). A TPP introduz variáveis de análise como o “interesse”, a “solidariedade” e as “oportunidades”, abordadas com base no conceito de “estruturas de oportunidades políticas” (EOP). Essa noção constitui um parâmetro político para se pensar as brechas, ou os contextos favoráveis, para a mobilização, em que seriam criadas janelas de oportunidade para a ação à medida que houvesse mudanças na EOP (Alonso, 2009; Bringel, 2012), apontando para conexões entre os movimentos e seus repertórios com os domínios institucionais.

Outra chave na referida corrente é a noção de repertório de ação coletiva. Na revisão de Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012: 401), o repertório de ação coletiva pode ser definido apoiado em Tilly (1995: 26) como um “campo limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha”. Nos termos de Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012: 401) “as ideias por trás do conceito remetem a um interessante jogo entre tradição e inovação na conformação da ação coletiva. O conceito remete a uma valorização da memória e do saber da ação coletiva”. É pela experiência da luta que os campos em conflito conformam suas práticas e discursos. Um repertório, nesse sentido, não é algo que um ator possui, e do qual dispõe de forma estratégica; um repertório pertence ao conjunto dos atores em conflito, uma vez que incorpora a memória das lutas anteriores e suas inovações. Os

aspectos estratégico e instrumental, as práticas e os valores, mostram-se vinculados à conformação da ação coletiva: “repertórios são criações culturais aprendidas, mas eles não se originam de abstrações filosóficas ou como resultado da propaganda política; eles emergem da luta” (Tilly, 1995: 26).

Segundo Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012: 402), o conceito de repertório de ação nos ajuda a endossar uma análise relacional e evitar os riscos de uma análise voluntarista, bem como de determinismos. Ao analisarem o movimento de moradia de São Paulo, os autores identificam, por meio da TPP, um conjunto de práticas e rotinas que caracterizam um repertório de ação. As estratégias principais identificadas são: a) “a ocupação de prédios e terrenos públicos”; b) “a participação em espaços institucionais”; c) “a luta por moradia no centro”; e d) “a construção por mutirão autogestionário” (Tatagiba, Paterniani, Trindade, 2012: 401). As estratégias referenciadas – “ocupar, reivindicar e participar” – podem ser observadas no caso dos movimentos de moradia em Belo Horizonte, ressaltando-se ainda a ocupação de terrenos privados e outras formas de ação direta, como manifestações, passeatas, além de ocupações na frente da PBH e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

Destaca-se que as autoras encampam no repertório de ação coletiva a participação institucionalizada, fundamental no caso brasileiro no qual se construiu uma infraestrutura participativa expressiva nas últimas décadas. Nesse sentido, Carlos (2015) questiona a visão dos movimentos sociais como um fenômeno exclusivamente extrainstitucional e ganha relevo a noção de repertórios de interação entre os movimentos sociais e o Estado, formulada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

Como posto, na perspectiva de repertórios de ação – na linha da TPP –, diferentes estratégias de ação seriam utilizadas, em maior ou menor medida, a depender da estrutura de constrangimentos e/ou incentivos políticos que estariam presentes no cotidiano dos atores coletivos. Ou seja, ao se sopesar as dimensões estruturais e conjunturais existentes na vida cotidiana, resulta um ambiente político mais ou menos favorável à ação coletiva dos movimentos sociais.

Os diferentes contextos que podem favorecer e propiciar mobilizações e outras formas de ação coletiva podem ser abordados baseados em uma chave relacional posta em Dyzek (1996) e de Scholsberg e Dryzek (2002), que apontam para perfis dos governos referidos à sua inclusividade política, ou seja, em outros termos, à sua abertura ao diálogo e à participação social. Em síntese, o autor considera os perfis do Estado quanto à sua inclusividade, distinguindo a inclusão na vida política – dimensão associativa e esfera pública – da inclusão política no Estado – por meio de partidos políticos, grupos de interesse, negociação e participação –, apontando desdobramentos para os atores coletivos e

as suas possíveis estratégias. Dryzek (1996) identifica quatro perfis do Estado que podem ser utilizados para se compreender o padrão de relação do governo com a sociedade civil.

Em seus termos, os perfis exclusivo-ativos dos governos dificultam ou impedem a organização e associação da sociedade civil, enquanto os exclusivo-passivos “remetem ao padrão corporativo, incluindo apenas os interesses no eixo capital-trabalho, deixando a sociedade civil por sua própria conta”, favorecendo assim a emergência de uma esfera pública oposicional (Brasil, 2011: 11). No polo inclusivo, os perfis inclusivo-passivos reconhecem as entidades da sociedade civil, enquanto os inclusivo-ativos mobilizam ou canalizam atores societários e os trazem para o Estado. Nesse último caso, Brasil (2011) indica que o autor problematiza os riscos de cooptação ou de obtenção de ganhos simbólicos ou marginais. Nesse sentido, caberia aos movimentos avaliar se sua inclusão implicaria em ganhos no que se refere à sua agenda relativa às políticas públicas, bem como considerar se essa inclusão implicaria um esvaziamento na esfera pública.

Por meio desses aportes, em um esforço exploratório, serão examinados diferentes governos no caso de Belo Horizonte, buscando identificar seus perfis quanto à inclusividade, em paralelo aos repertórios de ação dos movimentos sociais no campo da moradia e suas interações com o governo local.

3. Políticas de habitação social em Belo Horizonte e inclusividade política: participação de atores coletivos e repertórios de ação

Desde o planejamento da cidade de Belo Horizonte, datado do fim do século XIX e elaborado por Aarão Reis, não se incorporou de fato a questão da habitação como um problema social, de modo que os déficits de moradia e de inclusividade socioespacial se estabelecem desde a construção na cidade. Nesse sentido, como indica Lourenço (2014), as ocupações informais que se fazem presentes no período recente ocorrem desde os primórdios da capital. Tanto o projeto urbanístico da capital mineira, quanto as medidas tomadas para sua completa implantação, localizam-se em um contexto de afirmação da República que então se constitui, no qual prevalecia uma ótica de valorização do racional e se buscava atingir ideais de modernização e “civildade” inspirados em padrões burgueses estrangeiros. Nesse sentido, a ordem almejada preconizava o disciplinamento das camadas populares, que se dava tanto por medidas de vigilância e repressão, quanto pelo próprio intervencionismo estatal na modulação do espaço – ressaltando-se a hierarquização do território e a expulsão das camadas populares para as áreas suburbanas e rurais (Passos, 2016).

O traçado da nova capital delimitava a zona urbana e ordenada, que abrigava as moradias das elites mineiras e do funcionalismo público estatal. Os próprios trabalhadores da construção da cidade não estavam incluídos, nem tinham ali seu lugar. Assim, mesmo antes da inauguração de Belo Horizonte, já era possível notar a presença de ocupações irregulares em áreas pericentrais e periféricas (Lourenço, 2014; Passos, 2016). Até a década de 1930, as ocupações irregulares eram consideradas, em Belo Horizonte e no restante do país, como caso de polícia ou problema sanitário (Bonduki, 2014), enquanto na década de 1940, com a criação de fundos de pensão ligados a certas categorias profissionais, que foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais urbanos (Lourenço, 2014). As camadas mais pobres continuavam, entretanto, excluídas das políticas habitacionais, já que tais conjuntos eram destinados aos setores médios da população.

Em Belo Horizonte, as favelas já existentes se expandiram ao longo do processo de urbanização, e outras ocupações irregulares se estabeleceram em diferentes regiões da cidade. Já no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, grupos organizados se multiplicavam reivindicando maior inserção da população pobre no processo de modernização do país (Lourenço, 2014). Nesse contexto, já se tematizam questões relativas ao direito à moradia e à reforma urbana.

Com o golpe civil-militar de 1964 e a restrição de liberdades democráticas, enfraqueceram-se e esvaziaram-se os espaços nos quais se debatia a reforma urbana, tratando-se de um contexto exclusivo-ativo, que vedava as formas de organização da sociedade civil. Contudo, em alguma medida, a tematização da reforma urbana em espaços públicos primários e a resiliência de formas de organização da sociedade subsistiram nos anos 1970 e constituíram bases para mobilizações posteriores (Brasil, 2014). Ressalta-se que nas décadas de 1960-70 tem-se um processo intenso de urbanização que resulta em um quadro socioespacial marcado por desigualdades e segregação, pela magnitude da informalidade e dos déficits em relação à moradia e serviços urbanos.

Com o processo de redemocratização, em meados da década de 1980, no âmbito local e nacional, tem-se a emergência e a rearticulação de atores coletivos que buscam afetar a CF-88 e a legislação posterior, como já posto. Recuperando-se alguns antecedentes, no caso de Belo Horizonte, destaca-se a presença de um tecido movimentalista e associativista no século anterior (Somarriba; Valadares; Afonso, 1984; Avritzer; Pereira, 2002; Oliveira, 2012)⁹. Esse tecido se

9 Somarriba, Valadares e Afonso (1984: 39-41) destacam Comitês Pró-Melhoramentos e Uniões e Federações de Vilas e Favelas até 1964, marco de desmobilização até meados de 1970, quando se recompõe o tecido movimentalista. Ver, dentre outros, Guimarães (1991); Navarro (2007); Oliveira (2011); Ramos (2015).

amplia com a expansão do número de associações e sua pluralização nos anos 1980, sublinhando-se o surgimento e rearticulação de atores coletivos no campo da reforma urbana, com pautas em torno do direito à moradia e à cidade e de regularização fundiária de áreas informais, ao lado da provisão de moradias inclusive por meio da autogestão.

Somarriva e Dulci (1997) destacam que, em diferentes medidas e com padrões distintos – também problematizando práticas de cooptação e clientelismo –, ocorreram momentos de incorporação da participação por alguns governos locais em BH. Um desses momentos teria ocorrido ainda no período autoritário, no contexto de redemocratização dos anos 1980¹⁰; outro teria sido no governo do PSDB, pós CF-88; e, por último, a partir de 1993, no governo da Frente BH-Popular, encabeçada pelo PT e PSB.

Em relação a esse primeiro momento, cabe destacar que a legislação do Programa Profavela, pioneira no país e datada de 1983, já mencionada, prevê e regula a regularização urbanística e fundiária das favelas. Em seguida, cria-se a URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte) e, na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1984, tem-se o Setor Especial-4, reconhecendo e incluindo as ocupações informais no zoneamento da cidade, e indicando a disposição do governo em regularizá-las. Isso aconteceu diante de pressões dos movimentos e atores ligados à Igreja Católica, em um contexto de diálogo do governo, do PMDB (tendo à frente inicialmente Hélio Garcia), com esses atores.

O segundo momento citado ocorre em um governo com padrão inclusivo-passivo, no pós-1988, com os prefeitos Pimenta da Veiga e Eduardo Azeredo, do PSDB. Nesse cenário, aprova-se a Lei Orgânica, que prevê a criação de conselhos, sendo que alguns foram instalados no período e ativados na gestão seguinte.

3.1. Inclusividade política, participação social e avanços institucionais no período 1993-2008

Adentrando o período de análise deste estudo, enfatiza-se um marco local na perspectiva de democracia participativa, por meio do governo da Frente BH-Popular (1993-1996), tendo como prefeito Patrus Ananias (PT) e vice-prefeito Célio de Castro (PSB). O governo da referida coalizão caracteriza-se por um padrão inclusivo-ativo, com amplo diálogo com os atores sociais e ênfase em uma agenda participacionista, materializada na ampliação e pluralização da infraestrutura participativa local, inclusive no âmbito das políticas urbanas e de habitação social, como indicado adiante. Nesse sentido, destaca-se a criação de novas instituições participativas (IPs) – Orçamento Participativo (OP),

10 A política no período, contudo, marca-se mais por ações de desfavelamento. Para mais, ver Guimarães (1991).

Conferências e Conselhos Municipais, bem como a ativação de Conselhos anteriormente criados e ainda sem funcionamento, colocando Belo Horizonte como uma referência.

Especificamente na área habitacional, constituiu-se um Sistema Municipal de Habitação, composto pela URBEL, pelo Conselho Municipal de Habitação, pelo Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e, mais adiante, pelo OP-Habitação (OP-Habitação) e a Conferência Municipal de Habitação. O CMH foi criado pela Lei n. 6.508/1994 e passa a funcionar em 1995, com caráter deliberativo e papel de gestor do FMHP, com composição tripartite (representantes do governo, do setor técnico e do setor popular) e previsão de eleição dos conselheiros em plenária¹¹. O OP desdobrou-se em 1995 no OP Regional e no específico OP-Habitação¹².

Nesse contexto, as políticas urbanas e habitacionais foram (re)formuladas com a participação de atores coletivos, e avançaram desde suas premissas, em seu desenho e instrumentos, com programas voltados à regularização das áreas informais e para provisão de moradia, inclusive na linha de autogestão (Bedê, 2005; Bittencourt, 2016; Maia, 2019). Conforme Bittencourt (2016), constroem-se, assim, políticas bem estruturadas e coordenadas. Demandas que eram pontualmente atendidas, com marcas de clientelismo, passam a integrar a política pública.

No caso das áreas informais, desenha-se um programa de intervenção estrutural, com metodologia que previa três eixos de diagnóstico e de intervenção: regularização urbanística e fundiária e desenvolvimento social, por meio de um Plano Global Específico (PGE) para cada área. Carneiro et al. (2010: 156) destacam o avanço no desenho do programa, caracterizando-o como “um instrumento de melhoria da qualidade de vida dos moradores dessas áreas, buscando, também, integrá-las física, jurídica e socialmente à ‘cidade formal’”.

O governo da Frente BH-Popular não apenas destinou montantes consideráveis de recursos para a política habitacional, mas o fez de forma sistemática, assegurando a consolidação e a continuidade das ações propostas – durante os quatro anos de gestão, foram quase 4.000 famílias atendidas nesses programas, computando-se reassentamentos provindos de remoções e assentamentos de famílias que compunham o déficit habitacional. Esse número chama a atenção quando se considera que o financiamento se deu, em grande medida, com

11 A regulamentação do CMH também estabelece a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) como “entidade da Administração Pública responsável pela execução da Política Habitacional do Município” (Belo Horizonte, 1994).

12 Para a abordagem da política habitacional no período ver Bedê (2005), Godinho et al. (2007), Bois (2013); Maia (2019).

recursos municipais, visto que o montante captado junto às outras esferas de governo foi insignificante (Bittencourt, 2016 *apud* Maia, 2019). Sublinha-se a diversidade de formas de produção da moradia previstas no escopo da política – a gestão pública, a cogestão e a autogestão – amplamente debatidas e deliberadas no CMH (Bedê, 2005) e no OP-Habitação.

Após um longo período de discussão, em 1996, são aprovados o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), avançando ao incorporar instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – então em trâmite. O Plano Diretor e a LPUOS constituem as já mencionadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), reconhecendo essas ocupações e reafirmando o compromisso do governo de nelas intervir. O Plano previu ainda a criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), de caráter consultivo e voltado para monitorar os instrumentos de política urbana e a realização periódica da Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU).

É importante destacar que não havia obrigatoriedade de criação dessas instituições participativas (IPs), como no caso das políticas sociais, nas quais os conselhos são requisitos para repasse de fundos. Nesse sentido, a previsão e criação das IPs mencionadas voltadas para as políticas urbanas e também para as políticas de habitação social podem ser consideradas como inovações democráticas.

O governo da Frente BH-Popular pode ser caracterizado, assim, por um padrão inclusivo-ativo, com abertura ao diálogo com movimentos sociais e outros atores coletivos por meio das instituições participativas (IPs) em funcionamento. O perfil do governo pode ser considerado inclusivo na medida em que abarcou a sociedade civil organizada como uma fonte legítima de demandas; e ativo na medida em que criou IPs que aglutinavam atores coletivos para discutirem suas pautas com o governo, incidindo nas decisões da política habitacional. No âmbito da política de habitação social no período, tem-se o CMH e o OP-Habitação¹³ em pleno funcionamento, ocorrendo, ainda, em 1996, um Fórum de Habitação. Bittencourt (2016) observa que também ocorreram, no período, ocupações e conflitos nesse campo, porém a gestão sempre buscou resolvê-los por meio da participação e do diálogo.

Após a gestão da Frente BH-Popular, Célio de Castro (PSB) esteve à frente da Prefeitura Municipal (com Fernando Pimentel, do PT, como vice-prefeito), de 1997 a 2000, representando uma continuidade da coalizão e da linha programática. Nesse sentido, como indica Houry (2008), o período foi marcado pela continuidade nas políticas urbanas e habitacionais. Foi uma época na qual as ações

13 Sobre o OP-Habitação, ver Ribeiro (2001), Navarro (2007) e Ramos (2015).

iniciadas pela gestão da Frente BH-Popular continuaram, bem como o combate às desigualdades urbanas (Houry, 2008 *apud* Bittencourt, 2016). Algumas iniciativas indicam a consolidação da política habitacional, como a normatização legal dos Planos Globais Específicos (PGEs) com seus instrumentos e o estabelecimento de parâmetros urbanísticos para as ZEIS. A proposta oriunda da I Conferência de Política Urbana e encaminhada pelo COMPUR, consolida-se na forma de Emenda ao Plano Diretor, em 2000.

Pode-se considerar que se manteve um padrão de interação inclusivo-ativo no período. Em 1997, instala-se o COMPUR, que passa a funcionar regularmente no monitoramento da política urbana e do plano diretor, e em 1999, ocorre a I Conferência Municipal de Política Urbana, que será reeditada em edições subsequentes, estabelecendo diretrizes para as políticas urbanas a partir de processos participativos-deliberativos.

No caso da política habitacional, mantém-se o CMH e o OP-Habitação. Em 1998, ocorre a I Conferência Municipal de Habitação, ampliando a participação, mas também explicitando tensões e divergências dos movimentos de moradia com o CMH, implicando o emprego de repertórios de confronto por parte desses atores coletivos¹⁴. Como indicado por Cymbalista (2000: 25-27), o conflito na Conferência Municipal de Habitação gerou a saída de movimentos do CMH, que ficou paralisado até 1999, quando os seus representantes retornam por avaliarem que ocorreram perdas, sobretudo no caso dos programas e ações voltados para a autogestão.

No caso do OP Regional, dentre outros redesenhos e rearranjos, sua periodicidade é alterada, passando a ser bianual a partir de 2000, e o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), desenvolvido pela PBH, passa a ser um critério na distribuição espacial dos recursos por regional, numa ótica redistributiva.

Ao final do mandato, a PBH aprova uma reforma administrativa orientada por premissas de descentralização, participação e intersetorialidade, implementada no governo seguinte (Lei Municipal n. 8.137/2000). Nesse contexto, é criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), vinculada à recém-criada Secretaria de Coordenação de Política Urbana (SCOMURB), mantendo a UR-BEL com o escopo de ação relativamente diminuído, restrito às áreas informais e programas de regularização. Algumas atribuições do CMH também foram modificadas, como a autonomia para deliberar sobre o FMPH, que passou a ser atribuição da recém-criada SCOMURB.

14 No caso do CMH, cabe destacar os conflitos em 1995 relativos à representação dos movimentos de moradia, com alguns segmentos e entidades apontando para a sua sub-representação (Cymbalista, 2000).

Os anos seguintes foram marcados por uma relativa instabilidade no que diz respeito aos espaços participativos construídos nos anos anteriores, embora os partidos protagonistas tenham sido os mesmos que construíram a Frente BH-Popular (Maia, 2019). Reeleito ao final de 2000, Célio de Castro (PSB) afasta-se em novembro de 2001, por motivo de saúde, assumindo o vice-prefeito Fernando Pimentel (PT), que é reeleito posteriormente, tendo um segundo mandato no período 2005-2008.

Sua gestão marcou o início de uma inflexão no modo de governar adotado até então. Ao lado da efetivação dos direitos sociais e da participação social, destaca-se uma ênfase na busca por atração de investimentos, priorizando grandes obras urbanas. A realização dessas grandes obras, sobretudo viárias, acarretou uma série de impactos, sendo a remoção de contingentes populacionais o principal deles no âmbito habitacional (Bittencourt, 2016).

Ainda por meio do autor, podem ser referenciados três movimentos relevantes na política habitacional no período: 1) a redução de recursos destinados à política de habitação social, tendo como resultado mais evidente a redução de unidades produzidas para atender as famílias que compõem o déficit habitacional; 2) o constrangimento de formas de produção adotadas até então, como a autogestão e a cogestão, tendo a política habitacional resumido sua forma de produção na modalidade gestão pública, combinada à terceirização da produção às construtoras privadas; e 3) a consolidação, a contragosto dos movimentos de moradia, dos popularmente conhecidos como “predinhos”, como concepção espacial dominante para as habitações produzidas, inclusive no âmbito da regularização urbanística das vilas-favelas (Bittencourt, 2016).

Nesse sentido, vale destacar a criação do programa Vila Viva, em 2005, que mantém as premissas de reconhecimento por parte do Estado da condição de urbanização específica de vilas e favelas, bem como o desenho e metodologia mais geral das intervenções até então adotadas, com base em três eixos – urbanístico, jurídico e social –, tendo o PGE como instrumento-chave. O Vila Viva muda a escala e o porte das intervenções, constituindo um dos maiores programas de regularização no país e, nos termos de Carneiro et al. (2010: 158) “articula ações de promoção social, de educação sanitária e ambiental, com destaque ao incentivo à geração de renda e trabalho na própria comunidade, através do associativismo”. Destaca-se que a escala do programa no período foi impulsionada em 2007 por recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Contudo, Maia (2019) observa que o programa recebeu críticas dos movimentos, sobretudo a respeito da participação, considerada limitada, com vistas a facilitar o trabalho das construtoras de grande porte. O autor considera que o

programa privilegia as empreiteiras, com uma lógica pouco dialógica com os movimentos de moradia, passando de um padrão participativo para um padrão com elementos mais tecnocráticos¹⁵.

No período 2001-2008 tem-se, assim, um perfil de governo inclusivo-passivo. Por um lado, de forma geral mantiveram-se em funcionamento as instituições participativas, criando-se ainda uma modalidade complementar do OP, chamado de Orçamento Participativo Digital. Pode-se apontar a continuidade na política habitacional e nas instituições participativas a ela vinculadas (CMH, Conferência Municipal de Habitação e OP-Habitação). Por outro lado, indicaram-se mudanças nas relações entre o governo e os movimentos de moradia, na medida em que não ocorre o esforço institucional, nos moldes dos governos anteriores, em relação à promoção da participação social nas IPs e sua incidência nas decisões relativas à política habitacional. O repertório de participação institucionalizada dos movimentos de moradia, contudo, ainda se mantém.

3.2. Período 2009-2016: no contexto de governos exclusivos, ativismo e ocupações

Mediante coalização inédita entre o PT e o PSDB, Márcio Lacerda (PSB), representante do setor empresarial, é eleito e adiante reeleito para prefeito. Seu governo, no período 2009-2016, marca mudanças na gestão da cidade e nas relações do governo com a sociedade civil. O período também é marcado por um contexto nacional de investimentos em infraestrutura, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), pela continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e por obras viárias e de mobilidade urbana, em virtude da realização da Copa do Mundo de 2014. Nesse sentido, os investimentos federais orientam grande parte das ações da PBH no período, ressaltando-se o emprego dos instrumentos de Parcerias Público-Privadas (PPP) e Operações Urbanas Consorciadas (OUC). A política de habitação social é esvaziada em favor do MCMV.

No decorrer da gestão, a forma neoliberal de governar desenhou-se com contornos cada vez mais nítidos, na perspectiva do cidadão como cliente e da cidade como uma empresa, aniquilando qualquer aspiração às relações democráticas e participativas. O segmento empresarial tinha maior participação no governo, enquanto setores sociais perdiam voz nos espaços de participação. No campo da produção habitacional, a gestão priorizou a produção de unidades habitacionais para as faixas 2 e 3 do programa MCMV, assumindo um caráter de

15 Em relação às críticas ao programa, ver também Morado Nascimento (2014).

incentivo ao mercado e atendendo a cidadãos que poderiam arcar com maiores parcelas do financiamento, ao passo que a faixa 1 não recebeu a devida atenção (Bittencourt, 2016).

O perfil empresarialista da gestão tem sido destacado pelos movimentos e atores envolvidos na luta pela moradia. Em entrevista, Frei Gilvander Moreira (Brasil de Fato, 2012), atuante nas ocupações, critica a gestão no campo habitacional ressaltando que o então Prefeito “faz política de metas, trata a cidade como se fosse uma empresa, não vê as pessoas, tripudia em cima dos pobres, não respeita os movimentos populares”.

No período ocorrem rearranjos na estrutura organizacional da PBH: é extinta a Secretaria de Habitação, retornando as atribuições à URBEL; o FMPH, então vinculado ao CMH, passa a ser gerido pela então criada Secretaria Municipal de Obras. Em relação à participação institucional, o OP-Habitação é descontinuado e o OP, esvaziado. Destaca-se que o Plano Estratégico BH-2030, elaborado no período, sequer menciona a participação social. Embora a gestão tenha mantido os conselhos formalmente ativos, a participação não implicou incidência nos processos decisórios. No caso das Conferências, a VII Conferência de Política Urbana de 2014 é cancelada e adiada, por conflitos na sua abertura, quando foi exigido CNPJ dos participantes, o que vedaria, assim, a participação das ocupações e de integrantes de movimentos sociais. No mesmo ano ocorreram tensões e conflitos para a realização da IV Conferência Municipal de Habitação, cuja abertura foi agendada para data marcada para a desocupação de 8.000 famílias da região da Izidora, engendrando manifestações. Nos termos da convocação das Brigadas Populares (Brigadas Populares, 2014), a Conferência seria “apenas um placebo, uma manobra que não resolve o problema da habitação”.

Ao lado do relativo descrédito em relação às IPs, movimentos de moradia desgastados com o processo mantiveram-se ativos na oposição formal ao governo, dentro do CMH. Além disso, anteriormente às jornadas de junho de 2013, fortaleciam-se na cidade, mobilizações trazendo à cena novos atores e coletivos, ao lado de outros já atuantes. Destacam-se, nessa linha, a “Praia da Estação”, em 2010, um movimento em reação e oposição ao governo, especialmente a um decreto do prefeito que restringia manifestações na área, e o movimento “Fora Lacerda”, em 2011, claramente oposicional. O tecido movimentalista se amplifica no período¹⁶, com movimentos de moradia, ambientais, culturais, lastreando repertórios de confronto, bem como realizando ocupações.

16 Dentre outros trabalhos, ver o mapeamento feito por Brasil et al. (2017) dos principais movimentos atuantes na cidade no período em questão.

O período é atravessado pelas jornadas de 2013, suas múltiplas manifestações e desdobramentos na cidade, que se torna palco de uma pluralidade de atores coletivos e ações coletivas, mediante distintos repertórios, que se reconfiguram nos anos seguintes. Além disso, destacam-se no cenário local as “Muitas pela cidade que queremos”, movimento endereçado a construir uma plataforma para ocupar as eleições municipais com um mandato coletivo, elegendo vereadores, que se mostrou bem sucedido¹⁷.

O ambiente nacional entre 2014 e 2016 marca-se por uma ampla crise institucional, que engendra manifestações polarizadas nas cidades, incluindo Belo Horizonte, e resulta no *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff. Cabe destacar, ainda, desde 2014 embates legislativos em torno da participação social, bem como o seu relativo esvaziamento no âmbito nacional ou esgotamento (Avritzer, 2016).

No contexto local de fechamento gradual do diálogo com os atores coletivos e dos espaços de participação da população na gestão das políticas habitacionais e urbanas, multiplicaram-se ocupações urbanas, o que expõe conflitos entre prefeito e movimentos sociais, além de ilustrar os impasses entre o modelo de implantação do MCMV e a política habitacional construída anteriormente. Em levantamento realizado a partir do ano 2000, entre 2002 e 2008, formaram-se duas ocupações em Belo Horizonte: Novo Lajedo – 2002, com 3.500 famílias, e Camilo Torres – 2008, com 142 famílias; entre 2009 e 2016, foram onze¹⁸ (Morado Nascimento e Libânio, 2016), com a estimativa de um total de 12.000 famílias (Mayer, 2015).

O caso das ocupações na região da Izidora,¹⁹ é um dos mais emblemáticos dos conflitos urbanos fundiários, adquirindo grande repercussão com o movimento #Resistelizidora nas redes sociais, mobilizando por meio de um repertório de ações virtuais uma extensa e influente rede de apoio, inclusive internacional. Em várias ocasiões, o prefeito Lacerda atribuiu publicamente o fracasso da implementação do MCMV na cidade às ocupações urbanas organizadas por movimentos sociais, em especial às ocupações da Izidora, que teriam impedido a implementação de um conjunto habitacional com cerca de 8 mil

17 Foram eleitas duas vereadoras (Áurea Carolina e Cida Falabella), a primeira como a mais votada da cidade.

18 Sendo as principais: Dandara, criada em 2009 com 1.200 famílias; Irmã Dorothy, criada em 2009, com 223 famílias; Novo Paraíso, criada em 2012, com 350 famílias; Eliana Silva, criada em 2012, com 350 famílias; Rosa Leão, criada em 2013, com 1.500 famílias; Nelson Mandela, criada em 2013, com 310 famílias; e Terra Nossa, criada em 2014, com 235 famílias (Morado Nascimento e Libânio, 2016).

19 Como indica Bizzotto (2015), em 2013 surgem três ocupações na região da Izidora, em área de 10 km² no vetor de expansão norte da cidade – Rosa Leão, Esperança, e Vitória, com respectivamente 1.500, 2.000 e 4.500 famílias, em área de propriedade da Construtora Direcional, que previa a construção de edifícios residenciais.

unidades habitacionais em um terreno de propriedade da construtora Direcional. Como mostra Bizzotto (2015), tem-se um conflito extenso desde a primeira ação de reintegração de posse, com audiências públicas no TJMG, na ALMG e na Câmara Municipal, mesa de negociação com o governo estadual, ao lado de manifestações dos ocupantes e de atores coletivos apoiadores como as Brigadas Populares (BP), o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

O trato autoritário da questão das ocupações urbanas em Belo Horizonte fica evidente ao se observar o Projeto de Lei Municipal n. 728/09, encaminhado pelo executivo, que regulamentava a implantação do PMCMV no município. O Projeto continha um dispositivo prejudicial à população que ocupava assentamentos informais, em seu art. 13 determinava que “as famílias que invadirem área de propriedade pública ou privada, a partir da data de publicação desta lei não serão contempladas pela mesma”, na contramão da previsão contida no § 3º do art. 3º da Lei n. 11.977/09, que à época, previa prioridade, como beneficiário do programa, justamente aos ocupantes de assentamentos irregulares. Constituiu-se, para Maia (2019: 135), “uma tentativa de institucionalizar a criminalização dos movimentos por meio de uma legislação que visa ‘reduzir o déficit habitacional’”. Contudo, após mobilizações, o artigo foi suprimido com base em pareceres jurídicos que alegaram sua inconstitucionalidade.

No caso das gestões Lacerda, percebe-se a retração e o endurecimento na relação com os movimentos de moradia e demais atores coletivos. Suas demandas deixam de ser consideradas legítimas, por meio de um discurso que os enquadra como “invasores”, e não mais como sujeitos detentores de direitos, que os reivindicam por meio de variados repertórios de ação. Dessa maneira, o perfil do Estado pode ser caracterizado como exclusivo-passivo, considerando-se as mudanças na condução da política municipal de habitação, restringindo o diálogo com os atores coletivos e participação social e a tentativa de criminalização dos movimentos de moradia. Nesse contexto, como se mostrou, expandem-se repertórios de confronto, com estratégias diversas, das manifestações às ocupações de espaços públicos e ocupações urbanas destinadas à moradia.

4. Considerações finais

Em Belo Horizonte, que desde sua construção convive com a informalidade urbanística e déficit habitacional, a pauta do direito à moradia e à cidade tem mobilizado diversos atores coletivos, em especial a partir da década de 1980 – período de reorganização das forças sociais no país. Com o foco nas políticas

habitacionais pós-1988 na cidade, o artigo examinou os padrões de inclusividade dos diferentes governos por meio de aportes de Dryzek (1996), ao lado dos repertórios de ação coletiva dos movimentos de moradia.

No governo da Frente BH-Popular, entre 1993 e 1996, as políticas urbana e de habitação social de Belo Horizonte foram desenhadas em decorrência de um acúmulo das mobilizações sociais desde o período da redemocratização, canalizado por meio da participação. No período, considerado como inclusivo-ativo, foram instituídas instituições participativas que possibilitaram a incidência dos movimentos de moradia no desenho e na implementação da política de habitação social, colocando a participação institucional em relevo no repertório desses atores coletivos. Destaca-se que o governo é considerado pelos movimentos sociais como uma referência de inclusão e diálogo. De forma geral, a despeito das variações, no período examinado tem-se práticas de participação institucional consolidadas, que canalizam em grande medida esforços dos atores coletivos, e avanços no âmbito das políticas de habitação social.

Em outro polo, pode-se situar o período do governo Márcio Lacerda (PSB), caracterizado por um estilo de gestão empresarial. O governo é marcado pelo fechamento do diálogo com os atores coletivos, e o relativo esvaziamento das instituições participativas. Pode-se considerar um perfil exclusivo-passivo de governo, por vezes, com interfaces com um padrão exclusivo-ativo, tendo em vista as tentativas de criminalização de movimentos sociais. No contexto de um governo municipal de perfil exclusivo, como se indicou, surgem atores coletivos em cena, com repertórios ativistas e estratégias de ação de cunho oposicional, que tematizam a cidade na perspectiva de reforma urbana. Em outros termos, as dificuldades colocadas pela gestão Lacerda à participação social e a postura avessa ao diálogo podem ter estimulado a mobilização de atores coletivos (novos ou nem tão recentes), bem como a escolha de repertórios alternativos de ação coletiva em disputa pela cidade.

Um repertório que ganha expressão refere-se às ocupações urbanas organizadas recentemente em Belo Horizonte. Seu surgimento e expansão foram sincrônicos com o esvaziamento dos canais de diálogo e da própria política de habitação social. No período entre 2009 e 2016 surgiram onze ocupações urbanas, em contraponto a apenas duas entre 2000 e 2008 (Morado Nascimento e Libânio, 2016). Entretanto, apesar da caracterização da gestão Lacerda como pouco aberta à participação e com viés empresarial ter implicado a mobilização de diversos atores e movimentos de moradia que tematizam a cidade em seus diversos aspectos, é necessário ressaltar que a expansão das ocupações remete a questões ainda mais complexas, relativas à própria (re)produção do espaço urbano no contexto capitalista periférico.

Ressalta-se que se optou pela não inclusão, no recorte do trabalho, de análise do atual governo do Prefeito Alexandre Kalil, do Partido Social Democrático (PSD), iniciado em 2017. Isto porque não havia, à época da pesquisa de campo, elementos suficientes para se determinar um perfil da referida gestão. Contudo, destaca-se que apesar de tendências neoliberais na condução política e econômica, houve a incorporação de quadros progressistas a alguns cargos do alto escalão, principalmente nas pastas voltadas para temáticas relacionadas ao desenvolvimento social e urbano. O governo aparentemente tem delineado um perfil mais aberto ao diálogo com os movimentos, implicando o emprego de repertório plural de ações coletivas por parte dos movimentos de moradia, bem como avanços significativos, como o reconhecimento de algumas ocupações novas como ZEIS, por meio do Decreto n. 16.888/2018.

Em síntese, o desenvolvimento da pesquisa revela que no período de maior inclusividade, os espaços de participação institucionalizada canalizaram significativamente as demandas e reivindicações dos movimentos de moradia, correspondendo a um repertório proeminente de interação com o governo. Tal período corresponde aos avanços mais substantivos no desenho e gestão das políticas de habitação social. Em outro polo, o período 2009-2016 marca-se pela orientação empresarialista e pela retração das políticas em foco, ao lado do relativo comprometimento das formas de participação e de diálogo entre o governo e movimentos de moradia. Esse ambiente e o perfil mais exclusivo do governo local no período podem ser considerados como fatores para a emergência em cena de coletivos e movimentos sociais, bem como da expansão dos repertórios de ação coletiva e estratégias de ação desses atores coletivos – destacando-se as ocupações, manifestações e outras formas de resistência, como a campanha “Resiste Izidora”, que ganhou vulto nas redes sociais – na linha do direito de reinventar a cidade.

Neste trabalho, por se examinar os padrões de inclusividade política das diferentes gestões em paralelo aos repertórios de ação e interação dos movimentos de moradia com a institucionalidade, a ênfase quanto ao repertório de interação dos movimentos se volta para a relação Estado-sociedade no âmbito da institucionalidade. Deixou-se à margem da pesquisa a constituição e consolidação dos movimentos de moradia, suas práticas e negociações internas e externas com os demais atores, que possibilitam a construção de significados compartilhados e de identidades coletivas, bem como a própria escolha dos repertórios de ação coletiva empregadas. Mais além, outras questões, suscitadas com base na conjuntura atual, remetem aos esforços no âmbito federal de desconstrução da arquitetura participativa construída nas últimas décadas e suas

repercussões no âmbito local. Tais aspectos configuram os limites do enfoque analítico adotado e apontam para possibilidade de aprofundamento do trabalho e/ou de outras trilhas de abordagem.

Por fim, com a pandemia da Covid-19, a urgência do problema relativo ao déficit habitacional e a centralidade da pauta moradia digna para todos ganha maior relevo. Tendo em vista as condições precárias de habitação encontradas muitas vezes nas vilas-favelas, ocupações e moradias informais, o impacto da pandemia se dá de forma desigual em um território já marcado por desigualdades e processos de exclusão socioespaciais. Sendo assim, nessa linha analítica, mostra-se relevante uma análise das respostas governamentais em termos de políticas habitacionais no âmbito da pandemia, visando a compreender as interações entre poder público e movimentos sociais nesse contexto, bem como os repertórios de ação que tem sido empregados por esses atores coletivos pautados na solidariedade, em resposta às suas vulnerabilidades.

Referências

- ABERS, Rebecca e SERAFIM, Lizandra. (Orgs). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, pp. 325-357. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a03v57n2.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2019.
- ABERS, Rebecca Neaera e SILVA, Marcelo Kunrath. (Orgs.). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*. São Paulo, n. 105, 2018, pp. 15-46. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n105/1807-0175-1n-105-15.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*. São Paulo, n. 76, 2009, pp. 49-86. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. John Hopkins University Press, Baltimore, 2009.
- . *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo, Cortez, 2010.
- . *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e sociedade*, Belo Horizonte, número especial, 2001.
- BEDÊ, Monica Maria Cadaval. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional em Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular 93/96. Dissertação de mestrado, Geografia, UFMG, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-6YGLGE/1/dissertacao_monica_bede.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

- BELO HORIZONTE. Lei Ordinária n. 6.508, de 12 de janeiro de 1994. Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. *Diário Oficial do Município – Prefeitura de Belo Horizonte*. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/6508/1994>>. Acesso em: 11 jan. 2021.
- BITTENCOURT, Rafael Reis. Cidadania autoconstruída: o ciclo de lutas das ocupações urbanas na RMBH, 2006-2015. Dissertação de mestrado, Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2016. Disponível em: <http://praxis.arq.ufmg.br/textos/disserta_rafael.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- BIZZOTTO, Luciana Maciel. #RESISTEIZIDORA: controvérsias do movimento de resistência das Ocupações da Izidora e apontamentos para a justiça urbana. Dissertação de mestrado, Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2015. Disponível em: <<http://blog.indisciplinar.com/wp-content/uploads/2015/10/Dissertação-Resistelizidora-Luciana-Bizzotto.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2019.
- BOIS, Maria Clara Maciel Silva. Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da Política Municipal de Habitação. Dissertação de mestrado, Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2013. Disponível em: <http://www.arq.ufmg.br/lab-urb/wpcontent/uploads/2013/11/boismariaciaradissertacao_pdf.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo, Estação Liberdade, 2004.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 2, 2004, pp. 35-51. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/115/99>>. Acesso em: 16 nov. 2019.
- _____. Participação-deliberativa, novos atores coletivos e a democratização das políticas urbanas federais pós-1980. *Anais do 35º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 2011.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque e CARNEIRO, Ricardo. (Orgs.). Cidade, movimentos sociais e reforma urbana: uma análise das ações coletivas em Belo Horizonte. *Anais do XXXI ALAS*, Uruguai, 2017.
- BRASIL DE FATO. *O PT e os Movimentos Sociais em Minas Gerais*. Entrevista Frei Gilvander Moreira. 2012. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/o-pt-e-os-movimentos-sociais-em-minas-gerais/>>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- BRIGADAS POPULARES. *Conferência Municipal de BH agora. Mais uma manobra da prefeitura*. 2014. Disponível em: <<https://brigadaspopulares.org.br/atencao-conferencia-municipal-de-bh-agora-mais-uma-manobra-da-prefeitura/>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- BRINGEL, Breno. Com, contra e para além de Charles Tilly: mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. *Sociologia & Antropologia*, Rio

- de Janeiro, v. 2, n. 3, jun. 2012, pp. 43-67. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sant/v2n3/2238-3875-sant-02-03-0043.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- CARLOS, Euzenéia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2015, pp. 15-53. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/18042/13430>>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- CARNEIRO, Ricardo e BRASIL, Flávia de Paula Duque. (Orgs.). Território, exclusão e políticas de inclusão socioespacial: uma análise a partir da experiência de Belo Horizonte. *SER Social*. Brasília, v. 12, n. 27, 2010, pp. 145-164. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/89/1/Territ%C3%B3rio%20e%20Pol%C3%ADticas%20de%20inclus%C3%A3o%20socioespacial.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- CARNEIRO, Ricardo e BRASIL, Flávia Duque. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: *V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, 2014.
- CARNEIRO, Ricardo e BRASIL, Flávia de Paula Duque. Control social y las nuevas instituciones participativas: un panorama del caso brasileño pos-1988. *Praxis Sociológica*, v. 21, 2016, pp. 173-193.
- CARNEIRO, Ricardo e BRASIL, Flávia de Paula Duque e FRANÇA, Bruno Cabral e BARBOSA, Thiago Pinto. Território, exclusão e políticas de inclusão socioespacial. *Ser Social*, [S.L.], v. 12, n. 27, 1 jul. 2010, pp. 145-164. Biblioteca Central da UNB. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26512/ser_social.v12i27.12717>. Acesso em: 16 nov. 2020.
- CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil. *Ipea*. Brasília, 2011, pp. 137-149. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.
- CYMBALISTA, Renato. *Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano*. São Paulo, Instituto Polis, 2000. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/830/830.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2020.
- ELSTUB, Stephen e ESCOBAR, Oliver. *A Typology of Democratic Innovations*. Paper for the Political Studies Association's Annual Conference, Glasgow, 2017. Disponível em: <<https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/A%20Typology%20of%20Democratic%20Innovations%20-%20Elstub%20and%20Escobar%202017.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- DELLA PORTA, Donatella e DIANNI, Mario. *Social Movements: an introduction*. Oxford, Blackwell, 1999. Disponível em: <https://www.hse.ru/data/2012/11/03/1249193172/Donatella_Della_Porta_Mario_Diani_Social_Mov.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

- DRYZEK, John. Political inclusion and the dynamics of democratization. *American Political Science Review*, v. 90, n. 1, 1996.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada. Tese de doutorado, Ciências Sociais. IPPUR. Rio de Janeiro, 1991.
- GODINHO, Maria Helena de Lacerda et al. Política Municipal de Habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre, Coletânea Habitaré – ANTAC, 2007*.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*. São Paulo, v. 16, n. 39, 1996, pp. 48-64.
- . O direito à cidade. *Lutas sociais*, n. 29, 2012, pp. 73-89. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- HOURI, L. Políticas de produção de moradias e segregação residencial: Belo Horizonte – 1986 a 2000. Dissertação de mestrado, Programa de pós-graduação em Ciências Sociais, PUC MINAS, Belo Horizonte, 2008.
- IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 1999*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.
- . *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2003.
- LOURENÇO, Tiago Castelo Branco. Cidade ocupada. Dissertação de mestrado, Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2014.
- MAIA, Petter Isackson. Democracia, participação social e política urbana: o direito à cidade e a política habitacional de Belo Horizonte (1993-2018). Dissertação de mestrado, Administração Pública, Fundação João Pinheiro, 2019.
- MAYER, Joviano Gabriel Maia. O comum no horizonte da metrópole biopolítica. Dissertação de mestrado, Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2015. Disponível em: <http://www.arq.ufmg.br/lab-urb/wp-content/uploads/2013/09/dissertacao_joviano_mayer.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.
- MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, n. 3, 1996.
- MORADO NASCIMENTO, Denise. A cidade-negócio e o programa Minha Casa Minha Vida no contexto da Copa 2014. In: OLIVEIRA JR, Helio Rodrigues de e FREITAS,

- Daniel Medeiros de e TONUCCI FILHO, João Bosco Moura (Eds.). *Belo Horizonte: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Belo Horizonte, Del Rey; Observatório das Metrópoles, 2014, pp. 97-119.
- MORADO NASCIMENTO, Denise e LIBÂNIO, Clarice (Org.). Ocupações urbanas na região metropolitana de Belo Horizonte. *Favela é isso aí*, Belo Horizonte, 2016.
- NAVARRO, Renato Godinho. Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada. In: CARDOSO, Aduino Lucio (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre, Coleção Habitar – ANTAC, 2007, pp. 480-513.
- OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. O movimento de favelas e o Departamento de Habitação e Bairros Populares (1956- 1964). *Revista Mundos do trabalho*, v. 4, n. 7, jan./jun. 2012, pp. 100-120.
- . Política urbana e movimento de favelas de Belo Horizonte. *Saeculum (UFPB)*, v. 24, 2011, pp. 39-54.
- PASSOS, Daniela. A formação do espaço urbano da cidade de Belo Horizonte: um estudo de caso à luz de comparações com as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. *Mediações*. Londrina, v. 21, n. 2, 2016, pp. 332-358.
- PÓLIS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, 2001.
- PIRES, Roberto Rocha e LOPEZ, Felix. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO JR, José Celso. (Org.) *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, IPEA, 2010, pp. 565-585. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- RAMOS, Davidson Afonso de. Participação popular e política habitacional em Belo Horizonte. In: *Revista LatITUDE*, v. 9, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.28998/2179-5428.20150103>>. Acesso em:
- RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997-2000*. Petrópolis, Vozes, 2003.
- RIBEIRO, Frank de Paula. Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura política no PPH de Belo Horizonte (1995-2000). Dissertação de mestrado, Administração Pública, Fundação João Pinheiro, 2001.
- SILVA, Ana Amélia da e SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade faz a sua constituição. *Pólis*, São Paulo, n. 10, 1993.
- SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes e DULCI, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte.

- In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Editora UnB, 1997, pp. 391-425.
- SCHOLSBERG, David e DRYZEK, John. Political Strategies of American Environmentalism. *Society and Natural Resources*, v. 15, 2002, pp. 787-804.
- SOMARRIBA, Maria das Mercês Gezica. e VALADARES, Maria Gezica. (Orgs.). *Lutas urbanas em Belo Horizonte*. Petrópolis, Vozes, 1984.
- TATAGIBA, Luciana e PATERNIANI, Stella Zagatto. (Orgs.). Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, 2012, pp. 399-426. Disponível em: <<http://taurus.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/26043/1/S0104-62762012000200007.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- TILLY, Charles. *From mobilization to revolution*. Nova York, Random House, 1978.
- TILLY, Charles. *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, Harvard University Press, 1995.

Recebido em: 01/12/2019

Aprovado em: 01/08/2020

Como citar este artigo:

- BRASIL, Flávia de Paula Duque, MAIA, Petter Isackson, ANELLI, Fernando Resende e RESENDE, Letícia Amédée Péret de. Política de habitação social e movimentos de moradia: participação, inclusão e novos repertórios de ação coletiva em Belo Horizonte. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 10, n. 3, set.- dez. 2020, pp. 1377-1402.