



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

TEXTO PARA DISCUSSÃO 003

---

**O PAPEL DAS OCUPAÇÕES URBANAS  
COMO ELEMENTO DE REPERTÓRIO DOS  
MOVIMENTOS DE MORADIA NA INFLEXÃO  
ULTRALIBERAL**

---

Ana Carolina Maria Soraggi

Thêmis Amorim Aragão

Filipe Souza Corrêa

Pesquisadores do INCT Observatório das Metrópoles

Rio de Janeiro  
2019

## Sobre o Observatório das Metrôpoles

Rede de pesquisa vinculada ao Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Composta por dezesseis núcleos regionais, desde 1998 trabalha de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional.

Visite nosso website:

[www.observatoriodasmetro-  
les.net.br](http://www.observatoriodasmetro-<br/>les.net.br)

## INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

### Coordenação

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

### Comitê Gestor

Adauto Lúcio Cardoso

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Correa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Luis Renato Bezerra Pequeno

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento M. Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

### COMITÊ EDITORIAL

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Tuanni Rachel Borba

Massami A. Saito

A série Texto para Discussão tem como objetivo divulgar resultados parciais de pesquisas desenvolvidas no Observatório das Metrôpoles, os quais, por sua relevância, levam informações para outros pesquisadores e estabelecem um espaço para debate e reflexão. A divulgação por meio da série não constitui publicação, portanto, não impede a edição em outros locais já que o Copyright permanece com os autores.

É permitida a reprodução parcial deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são expressamente proibidas.

## O papel das ocupações urbanas como elemento de repertório dos movimentos de moradia na inflexão ultraliberal

Ana Carolina Maria Soraggi<sup>1</sup>

Thêmis Amorim Aragão<sup>2</sup>

Filipe Souza Corrêa<sup>3</sup>

### Resumo

Dada a importância que os movimentos sociais tiveram na construção de uma agenda política para Habitação de Interesse Social no Brasil, este artigo tem como objetivo discutir as possibilidades e limites de repertório de ação dos movimentos de moradia num contexto sociopolítico caracterizado por uma inflexão ultraliberal e com significativas transformações na relação entre Sociedade Civil e Estado. Para isso, partimos de um estudo de caso em que relatamos o processo de ocupação e consolidação da Vila Eliana Silva (Belo Horizonte/MG). A análise desse histórico permitiu destacar estratégias e repertórios de ação que explicitam a luta pelo cumprimento da função social da propriedade, bem como uma necessária reflexão sobre possibilidade de variação deste repertório de confronto nesta nova conjuntura.

**Palavras-Chave:** movimentos sociais urbanos; ocupações urbanas; habitação de interesse social; política habitacional.

---

<sup>1</sup> Ana Carolina Maria Soraggi - Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles. E-mail: [anacarolina.soraggi@gmail.com](mailto:anacarolina.soraggi@gmail.com)

<sup>2</sup> Thêmis Amorim Aragão - Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), bolsista Pós-Doutorado (PDR) FAPERJ - INCT Observatório das Metrôpoles. E-mail: [themisaragao@gmail.com](mailto:themisaragao@gmail.com)

<sup>3</sup> Filipe Souza Corrêa - Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professor adjunto do IPPUR/UFRJ e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles. E-mail: [filipescorrea@gmail.com](mailto:filipescorrea@gmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo<sup>4</sup> busca refletir sobre o papel da ocupação de áreas urbanas que não cumprem sua função social como um elemento recorrente do repertório de ação dos movimentos de moradia. Essa reflexão se justifica pela recente inflexão ultraliberal no Brasil — cujo ápice se dá com a eleição de Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal - PSL) para a Presidência da República — que coloca sob ameaça as ocupações urbanas como elemento fundamental da estratégia de luta pelo direito à moradia por parte de alguns movimentos de moradia no Brasil.

Os processos políticos que se desenvolveram no Brasil desde as Jornadas de Junho de 2013, somados aos reflexos das transformações sociais que aconteceram ao longo das últimas décadas, conduziram ao afloramento do conflito político entre os defensores de um Estado de Bem-estar e os defensores da liberalização das políticas sociais. Em relação à questão da demanda por moradia digna, a mudança na configuração político-partidária no poder desde o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores - PT) significou um profundo revés na política habitacional construída nas últimas duas décadas<sup>5</sup>.

Desde o início do século XX, quando o Estado passou a intervir, as políticas habitacionais brasileiras foram construídas como uma tentativa de dar respostas às demandas por moradia e acesso à infraestrutura e serviços urbanos. A análise histórica destas políticas aponta as conquistas e reveses da constante pressão política feita pela sociedade civil organizada em torno de uma agenda de Reforma Urbana. Observando-se as 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 resultados dos esforços dos movimentos de luta pela Reforma Urbana, desde antes do período da

---

<sup>4</sup> O presente artigo é uma versão atualizada de texto publicado nos Anais do XVIII Enanpur, realizado na cidade de Natal-RN entre os dias 27 e 31 de Maio de 2019.

<sup>5</sup> Para um breve relato dos retrocessos na política nacional de habitação de interesse social durante o governo de Michel Temer, conferir Cardoso e Ghilardi (2017).

Ditadura Militar. Portanto, a inflexão ultraliberal na conjuntura política brasileira configura-se como um grande obstáculo para a atuação dos movimentos sociais urbanos em prol da questão da moradia e o direito à cidade, especialmente pelo seu caráter contestador de uma ordem jurídico-política que favorece o direito à propriedade, em detrimento do cumprimento da sua função social.

O desenvolvimento da argumentação divide-se em três seções. Na primeira seção, fizemos o resgate da construção do arcabouço legal e institucional da política urbana nacional existente, com especial foco nos processos que conduziram à edificação de uma agenda política para a habitação de interesse social no país, bem como na importância da atuação dos movimentos sociais de moradia como atores relevantes para a construção dessa agenda. Na segunda, desenvolvemos algumas questões relativas às possibilidades e limites de repertório de ação dos movimentos de moradia, em um contexto em que o governo recém-eleito aponta para transformações significativas nos termos da negociação entre sociedade civil organizada e Estado que caracterizou a construção de uma agenda progressista de políticas urbanas em nível nacional. Por fim, na terceira seção, relatamos a experiência de mobilização da Vila Eliana Silva, localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte, destacando-se que mesmo em um governo aberto ao diálogo com os movimentos sociais, a resultante política nem sempre correspondeu aos anseios e urgências da realidade das cidades brasileiras. Neste sentido, apontamos que os processos de ocupação representam para os movimentos sociais de moradia um mecanismo de pressão sobre os governos, para que suas demandas sejam atendidas. Contudo, destacamos também que esse elemento de repertório não se limita apenas a um mecanismo de pressão, dado que a própria experiência de ocupação joga luz sobre possibilidades de desenvolvimento de novos repertórios que contribuam para a disputa de narrativas sobre o direito à cidade e sua relação com o exercício da propriedade urbana.

Em termos metodológicos, o estudo de caso apresentado baseia-se em entrevistas com representantes do Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB)<sup>6</sup> e

---

<sup>6</sup> 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

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 poderia ser extinto no próximo governo.

## **2. 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 assunto<sup>7</sup>. 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 com grau aceitável de habitabilidade e que proporcionasse segurança da posse; disponibilidade de serviços urbanos, infraestrutura e equipamentos públicos a custo acessível. Para além destes fatores, seriam valorizados ainda as relações sociais e os vínculos estabelecidos entre os indivíduos e o território.

O amadurecimento do modelo defendido pelos movimentos deu-se a partir de premissas construídas e defendidas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. O padrão 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, puseram em questão a resolução da crise urbana, pautada pela predominância da produção de unidades habitacionais, sem a articulação com outras políticas urbanas.

As resoluções do Seminário do 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 caracterizados por zoneamentos especiais para habitação de

---

espaço através da definição do sistema viário e da subdivisão de lotes, além da definição de áreas de uso coletivo.

<sup>7</sup> Hoje, já são mais de 12 textos diferentes da ONU que reconhecem o direito à moradia.

interesse social e promoção da regularização fundiária dos assentamentos precários. Contudo, com o Golpe Militar de 1964, inaugura-se um novo ciclo de política apoiado na produção em massa de habitações desprovidas de interesse social, porém na 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 integrasse 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. Contudo, 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. Naquele momento, os movimentos sociais organizaram-se 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)

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 desenvolvidas até então. Para os movimentos sociais, a descentralização da responsabilidade sobre as políticas urbanas colocava a população numa relação mais próxima aos espaços de decisão, podendo pautar de uma forma mais capilarizada as demandas por moradia.

Embora a municipalização gerasse uma expectativa de respostas objetivas e efetivas às problemáticas da cidade, a descentralização das políticas urbanas e habitacionais não veio acompanhada por uma repartição das receitas que financiariam estas políticas (CARDOSO, RIBEIRO, 2000). Neste sentido, constatou-se que, para a grande parte das administrações locais, não havia capacidade administrativa para implementar ações relativas ao desenvolvimento territorial. A fragilidade institucional gerou reduzido grau de planejamento urbano nos municípios e baixa integração das políticas urbanas de saneamento, transporte, uso do solo e habitação. Como reflexo da inércia institucional, no que concerne às questões urbanas, entre 1986 e 2003, predominou a implantação de programas desconexos e com pouca perspectiva de continuidade em todos os níveis de governo.

Para lidar com a ineficiência das políticas urbana e habitacional, após a redemocratização, houve a proliferação de iniciativas protagonizadas pela sociedade civil organizada com o intuito de gerar novas metodologias de trabalho e boas práticas que pudessem ser absorvidas pelas administrações locais. Estas práticas foram desenvolvidas à luz dos preceitos defendidos pelo Movimento de Reforma Urbana que usava de sua rede de articulação política para promoção e difusão destas experiências.

As reivindicações dos movimentos sociais giravam em torno da gestão democrática das cidades e as práticas, que compunham o leque de políticas, envolviam não somente novas metodologias de implantação de programas, mas propostas para estruturação de organizacional das instituições, incorporando conselhos e implantação de processos participativos para a definição de dotações orçamentárias.



De uma forma geral, as transformações no âmbito do poder público entre as décadas de 1980 e 2000, foram influenciadas pela pressão política exercida pelos movimentos sociais de moradia. Os municípios que consolidaram um escopo mais substancial de políticas e desenvolvimento institucional na área foram também aqueles que tiveram que lidar com um movimento social mobilizado e ativo.

A partir de 2003, com o governo Lula, foi observado a tentativa, no âmbito federal, de estabilização de uma política urbana e habitacional incorporando as práticas propostas pelo movimento social e institucionalizadas a partir de experiências de governos progressistas. Dentro da reforma administrativa realizada no seu governo, foi criado o Ministério das Cidades e Olívio Dutra foi nomeado como o primeiro ministro desta pasta. Pela primeira vez na história, um órgão, com *status* 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 PT, somado a uma série de debates realizados junto à sociedade civil (BONDUKI, 2008).

Considerando o debate acerca das atribuições de cada ente federado em relação à habitação, suscitado com a Constituição Federal de 1988, foi proposta a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). 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). Esses 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<sup>8</sup>.

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. Como reflexo, foi observada a priorização de uma agenda econômica ao passo que as questões sociais já teriam sido consideradas como estabelecidas na agenda. Neste sentido, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, torna-se emblemático da nova agenda governamental<sup>9</sup>.

Em 2009, outra inflexão no modelo de política habitacional estabeleceu-se 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).

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 almeçadas 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, da difusão de metodologias e de implantação novas práticas urbanas como a autoconstrução. Por outro lado, intelectuais e associações profissionais permaneceram refletindo sobre os gargalos políticos e sobre novas alternativas de atuação.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Em sua vertente urbana, o PAC empreendeu 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 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.

### 3. OS DILEMAS E POSSIBILIDADES DE REPERTÓRIO DE AÇÃO PARA OS MOVIMENTOS DE MORADIA NO CONTEXTO DA INFLEXÃO ULTRALIBERAL

Em novembro de 2018, após uma disputa eleitoral atípica para a Presidência da República, o novo presidente, 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 pouco tempo de campanha em televisão com uma comunicação que explorou o uso da internet, de 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 PT, 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 uma proposta de tipificação como “terrorismo” das ocupações de propriedades rurais ou urbanas<sup>10</sup>. Esta proposta, ao buscar 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

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/903503/o-que-bolsonaro-e-haddad-propoem-para-as-cidades-brasileiras>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

*intermediação da pasta*”<sup>11</sup>. Por fim, na montagem do gabinete ministerial dada pela Medida Provisória nº 870/2019 o Ministério das Cidades foi extinto, tendo a sua estrutura fundida com o Ministério da Integração Nacional e dando lugar ao novo Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>12</sup>.

O vazio de propostas para a temática do desenvolvimento urbano e a incompreensão sobre a importância da criação do Ministério das Cidades para a formulação e implementação de uma política urbana em nível nacional marcam o início do Governo Bolsonaro. O argumento da necessidade do “repassê direto” baseia-se em uma falácia, já que as ações do Ministério das Cidades estavam baseadas no diálogo direto com as prefeituras, levando-se em consideração as mais diversas variantes nas condições de gestão e natureza das demandas (do maior ao menor porte, metropolitanos ou não, rurais ou urbanos, etc.), e 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 era 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 dispõe de limitadas capacidades estatais para a implementação de políticas públicas nessas áreas. Portanto, além de ignorar que o diálogo direto com os entes municipais já era uma atividade desenvolvida pelo MCidades, a proposta apresentada pelo novo governo, caso este se confirme na condução das políticas e programas no interior do novo ministério, também ignora que não basta o repasse direto de recursos, sem que este repasse esteja atrelado à ações de capacitação e à 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 enfrentarão esses problemas, num contexto de crise econômica com reflexos em sua capacidade fiscal, já que a existência de uma pasta ministerial própria para a temática do desenvolvimento urbano, também é importante para a garantia da condição de barganha de recursos e de posição na agenda governamental, em relação aos interesses de outras pastas ministeriais.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Ainda não está claro o real impacto do rearranjo das estruturas ministeriais na condução de programas e políticas a cargo dos ministérios anteriores, contudo, esta questão não será explorada neste artigo pois fugiria aos seus objetivos, apesar de apresentar extrema pertinência para a compreensão do contexto institucional das políticas urbanas no decorrer do governo Bolsonaro.

Ainda no bojo da discussão sobre o impacto da extinção do Ministério das Cidades, consideramos como inegáveis os avanços institucionais ocorridos no período da sua existência, organizados aqui em dois aspectos. O primeiro foi a consolidação de um marco jurídico urbanístico que permitisse a regulação das políticas setoriais que compunham o rol de atuação do extinto ministério, como: (1) 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 Transportes, com a configuração da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012); a 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 nº 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. Vale 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 foi 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. Neste sentido, tanto a extinção do Ministério, quanto a proposta de criminalização dos movimentos sociais urbanos, configuram-se como um risco direto para a concretização dessa gestão democrática na condução da política nacional de desenvolvimento urbano, 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 (MNLN) 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 buscam responder de formas variadas aos estímulos de determinado contexto político<sup>13</sup>.

Dentre a gama de temas, a partir dos quais dão-se as mobilizações em torno da questão da moradia, podemos citar: (1) a luta contra os despejos e remoções; (2) a regularização fundiária; (3) a melhoria habitacional; e (4) a produção de habitação de interesse social. Essa gama de temas busca ser respondida por meio de ações 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)<sup>14</sup>, 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 segundo ou de acordo com uma estrutura de oportunidades que se configura num dado momento histórico. Desse modo, a historicidade contida nesta definição permite conciliar, tanto a rotinização das práticas, quanto à adição ou subtração de formas de ação, de acordo com o seu sucesso ou fracasso em uma dada conjuntura. Ou seja, estrutura e agência

<sup>13</sup> Para uma visão mais detalhada do histórico dos movimentos sociais urbanos, ver Fonseca (2014).

<sup>14</sup> Para mais detalhes sobre os componentes dessa teoria, conferir Gohn (1997).

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 desafiantes<sup>15</sup>.

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 sociedade demanda que as ações individuais contribuam 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 de propriedade, visto como algo absoluto. Deste modo, na experiência de ocupação 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. Logo, a criminalização da prática das ocupações proposta pelo governo recém-eleito, pode interferir diretamente no 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, põe em xeque a consolidação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, segundo o

---

<sup>15</sup> Aqui há um claro resgate do *interacionismo simbólico* de Goffman.



qual, a ocorrência 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 níveis<sup>16</sup>. Desta maneira, argumentamos que a extinção do Ministério das Cidades proporcionou uma significativa alteração na estrutura de oportunidades para a ação política, o que significaria a necessidade de uma modificação no repertório de ação dos movimentos de moradia.

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, porque 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 os contextos de mudança são propícios à 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 está na disputa pelo enquadramento (*framing*) de suas demandas.

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 (KLANDERMANS, 1997, p. 44 apud TARROW, 2009, p.143).

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

---

<sup>16</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre participação e controle social nas políticas urbanas, conferir Castro e outros (2011).



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, numa atuação combinada durante o 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 cumprir esse objetivo foram utilizados como recursos midiáticos, tanto a utilização em massa das chamadas *fake news*, quanto a propositura de uma suspeição em torno dos veículos de comunicação tradicionais. Dentre os elementos valorativos mobilizados nessa empreitada neoconservadora e ultraliberal estão valores como: liberdade individual, garantia da propriedade e segurança. Portanto, o segredo do sucesso dessa empreitada está na manipulação de um segmento significativo da opinião pública, com relação à imagem transmitida por ações coletivas disruptivas da ordem social vigente, como são 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 dos movimentos sociais urbanos nesse novo contexto, pois mostra a necessidade de uma reflexão ainda mais estratégica sobre as práticas tradicionais que compõem o seu repertório de ação coletiva, especialmente dos movimentos de moradia que utilizam a ocupação de terrenos sem função social, como elemento central do seu repertório de ação confrontacional. O estudo de caso sobre o processo de ocupação e consolidação da Vila Eliana Silva em Belo Horizonte, que será apresentado na próxima seção, permitirá a exploração dos limites e possibilidades dos repertórios de ação dos movimentos de moradia que possuem a ocupação como a sua estratégia central.

#### 4. A VILA ELIANA SILVA E SEU REPERTÓRIO DE LUTA

Apesar dos avanços institucionais e políticos alcançados após a Constituição de 1988, o mercado formal/legal de moradia não se tornou acessível à população mais pobre e as políticas públicas de habitação se mostraram, historicamente, insuficientes.

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 latino-americanos, sendo, no Brasil, acirrada pelo próprio processo de urbanização. Ao analisar a constituição do mercado informal de moradia, especialmente nas periferias das grandes cidades destes países, o autor afirma que o modelo de cidade formal modernista, reproduzido pelas elites tradicionais locais 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. Duzentas e noventa e oito<sup>17</sup> famílias organizadas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) ocuparam, em abril de 2012, um terreno pertencente à Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), situado na região do Barreiro, em Belo Horizonte. Este local foi chamado pelos entrevistados de primeira Ocupação Eliana Silva. Apesar de, na época da ocupação, as famílias estarem vivenciando um período caracterizado pela existência de programas estruturados de urbanização de favelas e de produção habitacional na esfera federal e municipal, a percepção daqueles que viviam na base da pirâmide demográfica era de que as políticas não conseguiram atingi-los e, para garantir seus direitos a moradia, era necessário tomar para si espaços urbanos ociosos para servir de lar para as famílias desabrigadas.

Apesar da mobilização, 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

---

<sup>17</sup> Dados sobre o número de famílias informado pelos coordenadores no Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

na lona e depois em alvenaria, foi a Creche Tia Carminha. A creche representou equipamento fundamental para a reprodução social da comunidade, dado que a sobrevivência de muitas das famílias dependia do trabalho e renda femininos.

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, figuras representativas de destaque e militantes de importância na luta por moradia na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 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.

De acordo com informações recolhidas posteriormente, em 05/02/2016, dia em que aconteceu o despejo das famílias da primeira Ocupação Eliana Silva (11/05/2012), 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 Vida<sup>18</sup>. 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.

---

<sup>18</sup> De acordo com a notícia veiculada pelo Governo Federal, 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.

A Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG cercou o terreno ocupado e a ação de despejo iniciada numa sexta-feira durou cerca de 24 horas<sup>19</sup>. Durante a ação policial foi proibida a entrada de pessoas com alimentos 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”<sup>20</sup>. E foi!

**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 segunda Ocupação Eliana Silva aconteceu 03 meses após a ação de despejo da primeira. Durante este período, as famílias que fizeram parte da primeira Ocupação Eliana Silva ficaram alojadas num local cedido pela Igreja. Os entrevistados nos dizem “passamos o Dia das Mães chorando o despejo, comemorando o Dia das Mães e sonhando com o outro dia”<sup>21</sup> 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

<sup>19</sup> De acordo com a reportagem do jornal O Tempo, “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 <<https://www.otempo.com.br/cidades/apos-acao-de-despejo-familias-permanecem-na-ocupacao-eliana-silva-no-barreiro-1.423493>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

<sup>20</sup> Entrevista realizada na Vila Eliana Silva, dia 05 fev. 2016.

<sup>21</sup> Idem.

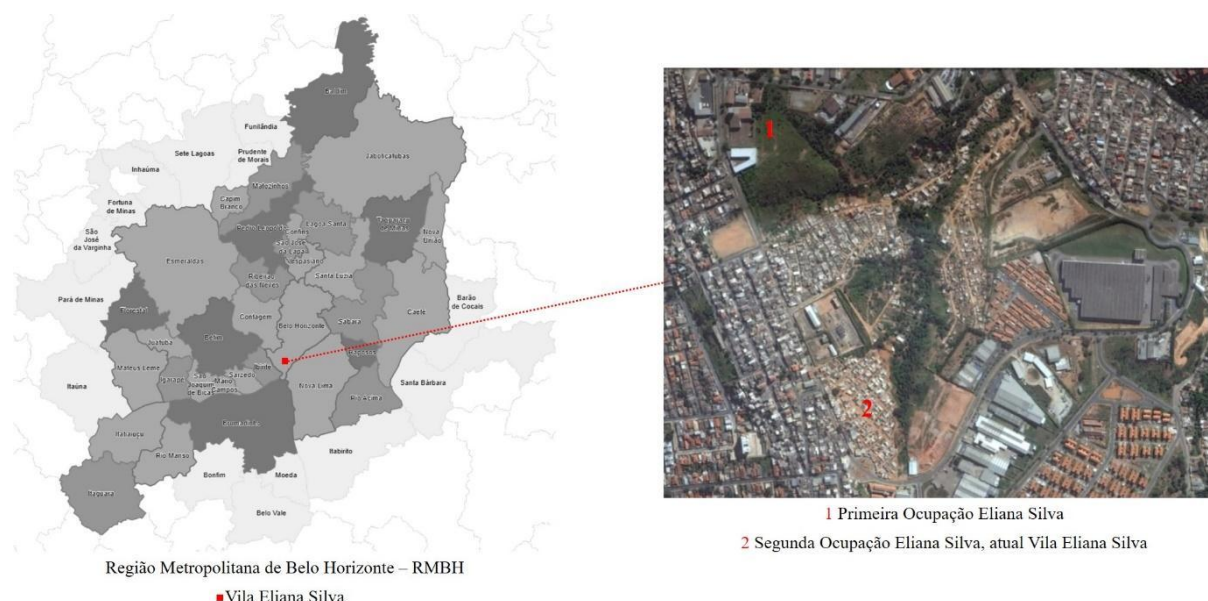


concluem: “e aí a gente fez a Eliana Silva”. A frase, dita com um sorriso no rosto dos entrevistados, traduz o protagonismo dos movimentos sociais e das famílias em face à luta pelo direito à moradia. Este que, por sua vez, não se limita ao abrigo, mas deve ser compreendido como o exercício do próprio 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, 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. Ao longo dos dias subsequentes, a entrada de pessoas com alimentos na 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.

**Figura 03 – Localização da Vila Eliana Silva. À esquerda, a inserção da Vila Eliana Silva na RMBH e, à direita, o terreno onde ocorreu a primeira ocupação Eliana Silva (1) e a segunda ocupação, atual Vila Eliana Silva (2).**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

A história da Creche Tia Carminha, para a comunidade, é o relato da 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. Não satisfeitos com a resposta dada pela comunidade, um novo prazo foi estabelecido pelos representantes do Conselho Tutelar para a solução do problema. Em apenas 01 semana foi erguida uma edificação em alvenaria e a Creche Tia Carminha começou a funcionar 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 o 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 o Governador de Minas Gerais e o Prefeito de Belo Horizonte, apresentando para esta comissão a pauta do direito à moradia e a regularização das ocupações urbanas. Naquela época, várias ocupações urbanas situadas em Belo Horizonte e na sua Região Metropolitana (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 de Minas Gerais 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 Leão<sup>22</sup>.

### 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 passou 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. 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.

<sup>22</sup> 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 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.**



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 configura-se como o ponto de convergência da rede de apoio às ocupações urbanas de Belo Horizonte, uma vez que seus apoiadores tornam-se também apoiadores das lutas pelo direito à moradia e, conseqüentemente, pela regularização dos assentamentos informais.

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 Companhia de Saneamento de Minas Gerais (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 a 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.

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 de Minas Gerais 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 área<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Divulgação da decisão na mídia local disponível em <<https://www. hojeemdia.com.br/horizontes/ap%C3%B3s-cinco-anos-desde-invas%C3%A3o-ocupa%C3%A7%C3%A3o-izidora-come%C3%A7a-a-ser-regularizada-pelo-estado-1.637657>>. Acesso em 20 nov. 2018.

**Figuras 08 e 09 – Mobilização na 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: Flickr Câmara Municipal de Belo Horizonte.

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 citado. 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 Federal de 1988, a Constituição Cidadã, 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.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS OU BREVES CONSIDERAÇÕES PARA UM NOVO PONTO DE PARTIDA

É preciso reconhecer que as disputas partidárias e as discontinuidades de diversos programas e ações desenvolvidas pelo Ministério das Cidades deterioraram a sua capacidade de articulação e efetividade. No entanto, a extinção deste ministério 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.

Portanto, nos parece imprescindível para o enfrentamento desta nova conjuntura a retomada da 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.

Com isso, 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 Federal de 1988. A consolidação da Vila Eliana Silva, bem como das demais ocupações urbanas na RMBH, evidencia 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 enfrentem, de fato, as questões fundiárias.

A história de luta dos moradores da Ocupação Eliana Silva traduz-se na realização do direito à cidade, através da luta coletiva. O direito à cidade é compreendido no presente artigo para além dos limites do acesso a bens produzidos e localizados na cidade, contemplando o direito de criar e transformar o espaço a partir da luta. A construção dos espaços coletivos da Ocupação Eliana Silva reforça esta compreensão. A Creche Tia Carminha, em especial, tornou-se para a comunidade símbolo de resistência e conquista em face das adversidades e ameaças impostas pelas instâncias governamentais e pela elite local, visando a proteção da propriedade privada.

Essa reflexão também passa pela visão crítica da aposta em estratégias legalistas, sem aprofundar-se sobre as reais estruturas de poder. O *by-pass* feito pelos interesses econômicos que operam no Congresso Nacional e o *executive lobbying* feito pelos segmentos do Capital, interessados no lucro sobre a terra urbana, 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 a 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 levarão a uma reversão do quadro político e à retomada da Reforma Urbana.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. “A cidade COM-FUSA: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas”. Rio de Janeiro. *In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos*, v.9, n.2, pp. 25-54, nov. 2007.
- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp, 4. ed. 1998.
- BONDUKI, N. “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”. São Paulo. *In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, pp. 70-104, 2008.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- CARDOSO, A. L.; GHILARD, F. H. Inflexão ultraliberal e os cortes nas políticas habitacionais no Brasil, 2017. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/inflexao-ultraliberal-e-os-cortes-nas-politicas-habitacionais-no-brasil/>. Acesso em: 11 mar. 2019.
- CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *A Municipalização das Políticas Habitacionais - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro, Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.
- CASTRO, R. M.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; CARDOSO, A. L.; FERREIRA, R. F. C. F. “Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades”. *In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 2011, Caxambu. Anais. São Paulo, ANPOCS, 2011.
- FERREIRA, R. F. C. F. *Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado*. 2014, Tese de doutorado - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- GRAZIA, G. “Reforma urbana e Estatuto da Cidade”. *In: RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. (Org.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan, 2003.
- MARICATO, E. *Brasil, Cidades - Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes, 2008, 208 p.
- ROYER, L. O. *Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas*. 2009, 194 p., Tese de doutorado - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.



ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo, 2005, 424 p.

SHIMBO, L. Z. “Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação de mercado”. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. (Org.s). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte, Editora C/Arte, 2001.

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

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

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. “Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo”. *Campinas, Opinião Pública*, v. 18, n. 2, pp. 399-426, nov. 2012.

TILLY, C. *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, Harvard University Press, 1995, 465 p.