

Las pautas de la reforma urbana y del derecho a la ciudad: voces y prácticas de movimientos sociales en territorios populares en la RMBH a partir de un proyecto de extensión

As pautas da reforma urbana e do direito à cidade: vozes e práticas de movimentos sociais em territórios populares na RMBH a partir de um projeto de extensão

The agendas of urban reform and the right to the city: voices and practices of social movements in popular territories in RMBH based on an outreach project

Clarissa dos Santos Veloso¹

Thiago Canettieri²

Bárbara Moreira de Andrade³

RESUMEN

Este artículo explora las transformaciones de las demandas sociales en territorios populares que informan los desafíos emergentes y las consecuentes formas de acción colectiva de movimientos sociales en la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A partir de los encuentros de investigadores y activistas en un curso de formación, analizamos la articulación entre las pautas actualizadas y el ideario de la Reforma Urbana y del Derecho a la Ciudad a partir de la teoría de frames. Los encuentros del Curso promueven discusiones sobre la reforma urbana y el derecho a la ciudad, además de difundir prácticas que activistas emplean en sus actividades cotidianas. Los debates indican una pluralidad de pautas y una hibridización de las luchas por la reforma urbana y por el derecho a la ciudad. A pesar de históricamente guiadas por la cuestión habitacional, hoy se nota un amplio panorama de intereses y necesidades que son articuladas en las prácticas de los movimientos sociales. El alcance de acción de los movimientos sociales se ha ampliado en la dirección de la integración de las pautas. El presente trabajo contribuye para avanzar en el análisis sobre los agentes, intereses y acciones colectivas de movimientos sociales de la RMBH.

¹ Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil; pesquisadora no Laboratório de Urbanismo (LabUrb) da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Minas Gerais, Brasil / PhD in Social Sciences, Pontifical Catholic University of Minas Gerais, State of Minas Gerais, Brazil; researcher at the Urbanism Laboratory (LabUrb) at the School of Architecture and Urbanism, University of Minas Gerais, State of Minas Gerais, Brazil / Doctora en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais, Brasil; investigadora en el Laboratorio de Urbanismo (LabUrb) de la Escola de Arquitetura e Urbanismo de la Universidade de Minas Gerais, Brasil (clarissaveloso25@gmail.com).

² Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil; professor na Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil; coordenador regional do Núcleo RMBH do Observatório das Metrópoles (INCT/CNPq); líder do Grupo de Pesquisa Crise, Trabalho, Capital e Revolta (CRITICAR); pesquisador do Grupo Cosmópolis / PhD in Geography, Federal University of Minas Gerais, State of Minas Gerais, Brazil; professor at the School of Architecture at that institution; regional coordinator of the RMBH Center of the Metropolis Observatory (INCT/CNPq); leader of the Crisis, Work, Capital and Revolt Research Group (CRITICAR); researcher at the Cosmopolis Group / Doctor en Geografía por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil; profesor en la Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil; coordinador regional del Núcleo RMBH del Observatorio das Metrópoles (INCT/CNPq); líder del Grupo de Pesquisa Crise, Trabalho, Capital e Revolta (CRITICAR); investigador del Grupo Cosmópolis (thiago.canettieri@gmail.com).

³ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil / Undergraduate degree student in Architecture and Urbanism at the School of Architecture, Federal University of Minas Gerais, State of Minas Gerais, Brazil / Estudiante de Arquitectura y Urbanismo en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil (barbara.moreira.andrade@outlook.com).

Palabras clave: Reforma urbana. Derecho a la ciudad. Región Metropolitana de Belo Horizonte. Movimientos sociales. *Frames*.

RESUMO

Este artigo explora as transformações das demandas sociais em territórios populares que informam os desafios emergentes e as consequentes formas de ação coletiva de movimentos sociais na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A partir dos encontros de pesquisadores e ativistas em um curso de formação, analisamos a articulação entre as pautas atualizadas e o ideário da Reforma Urbana e do Direito à Cidade a partir da teoria de *frames*. Os encontros do Curso promovem discussões sobre a reforma urbana e o direito à cidade, além de difundir práticas que ativistas empregam em suas atividades cotidianas. Os debates indicam uma pluralidade de pautas e uma hibridização das lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade. Apesar de historicamente guiadas pela questão habitacional, hoje nota-se um amplo panorama de interesses e necessidades que são articuladas nas práticas dos movimentos sociais. O escopo de ação dos movimentos sociais tem se ampliado na direção da integração das pautas. O presente trabalho contribui para avançar na análise sobre os agentes, interesses e ações coletivas de movimentos sociais da RMBH.

Palavras-chave: Reforma urbana. Direito à cidade. Região Metropolitana de Belo Horizonte. Movimentos sociais. *Frames*.

ABSTRACT

This article explores the transformations of social demands in popular territories shedding light on emerging challenges and the resultant collective actions by social movements in the Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH). Drawing upon interactions between researchers and activists during a training course, we conducted an analysis that explores the intersection between contemporary agendas and the foundational principles of Urban Reform and the Right to the City, using frame theory as a lens. The meetings served as a platform for robust discussions regarding urban reform and the right to the city, while also serving to disseminate the practical strategies employed by activists in their day-to-day endeavors. The debates held during the course indicate a plurality of agendas and a hybridization of struggles for urban reform and the right to the city. Though historically rooted in housing issues, contemporary social movements exhibit a broader spectrum of interests and needs, reflected in their multifactorial activities. The landscape of social movement activism has expanded to encompass a more integrated approach to addressing diverse agendas. This study contributes to advancing our understanding of the key agents, interests, and collective actions driving social movements in the RMBH.

Keywords: Urban reform. Right to the city. Belo Horizonte Metropolitan Region. Social movements. *Frames*.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo explora las transformaciones de las demandas de las luchas por la reforma urbana y por el derecho a la ciudad en territorios populares de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) a partir de los desafíos emergentes y de las consecuentes formas de acción

y práctica de movimientos sociales, asociaciones y colectivos.⁴ Este análisis se basa en la realización del Curso de Formación de Agentes Sociales por la Reforma Urbana en la Región Metropolitana de Belo Horizonte (CFAS - RMBH), parte integrante de un proyecto que concilia investigación, enseñanza y extensión.⁵

El CFAS consiste en un ciclo de encuentros gratuitos en los cuales la reforma urbana y el derecho a la ciudad, en sus variadas dimensiones, son problematizados y debatidos. A partir de una combinación de conocimientos académicos y producidos por los movimientos, los facilitadores invitados comparten experiencias con el grupo de cursillistas. El Curso tiene como objetivo impulsar la participación social y la transformación positiva en las comunidades periféricas y socialmente vulnerables, y fomentar las redes de apoyo entre activistas y sus temas. Por ello, el CFAS está dirigido a integrantes de movimientos, colectivos y entidades, entendiendo que el agente social participante puede replicar los conocimientos y experiencias de la formación en su grupo de actuación.

Los encuentros del Curso promueven discusiones y dinámicas de grupo, a partir de la perspectiva de los movimientos sociales, sobre la reforma urbana y el derecho a la ciudad, además de difundir prácticas que estos actores construyen en sus actividades cotidianas. En estas oportunidades, echamos mano de la observación participante con énfasis en los discursos orales y relatos de experiencias, así como de otras formas de registro, como la grabación de videos y fotografías.

Este artículo presenta los avances realizados para comprender los escenarios de lucha por la efectivización de la reforma urbana y del derecho a la ciudad a partir de la teoría de frames y enfatizando los repertorios de acciones y prácticas adoptados por grupos de movimientos sociales y asociaciones civiles de la RMBH. Traemos al análisis la primera y la segunda edición del Curso de Formación, que tuvieron lugar en 2022 y 2023, respectivamente. En síntesis, los frames⁶ de acción colectiva son esquemas de interpretación y comprensiones

⁴ Una primera versión de este texto fue presentada en el 47º Encuentro Anual de la ANPOCS, realizado en Campinas (SP), en octubre de 2023, en el GT28: Ciudades y democracia en disputa. Agradecemos a los comentaristas del trabajo entonces presentado por las sugerencias para su continuidad y perfeccionamiento, en especial al debatidor Humberto Meza.

⁵ El curso es organizado por el LabUrb/UFMG y por el Núcleo RMBH del Observatorio de las Metrópolis. Contamos con el apoyo de Habitat para la Humanidad en Brasil, del Foro Nacional de Reforma Urbana y del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) por medio de financiación vía edital de la UE (Unión Europea). La iniciativa también es apoyada por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). ¡Agradecemos a los socios por la financiación y demás formas de apoyo!

⁶ La opción por no traducir frame se debe a no encontrar, en portugués, un equivalente satisfactorio para el término. En parte de la literatura brasileña, frame ha sido traducido como “cuadro”, “moldura” y/o “enquadramento” (Pereira; Silva, 2017; Serra, 2021). Otra parcela de los trabajos, sin embargo, opta por la manutención del término en inglés argumentando sobre posibles reduccionismos y equívocos resultantes de la traducción (Ricoldi, 2012).

compartidas acerca de alguna condición o situación problemática que los movimientos sociales definen como necesitada de cambio, haciendo atribuciones sobre responsables, articulando un conjunto alternativo de arreglos e incitando a otros a actuar en conjunto para promover cambios (Benford; Snow, 2000).⁷

La primera parte de este artículo presenta una breve revisión sobre la trayectoria de la participación y de la movilización social en torno a las políticas urbanas en Brasil desde la redemocratización, con énfasis en las distintas coyunturas político-económicas y sus efectos sobre las demandas y acciones colectivas. Enseguida, presentamos síntesis acerca de la primera y segunda ediciones del CFAS, con reflexiones y cuestiones que ellas suscitaron a partir de la teoría de frames. Por último, algunas consideraciones finales cierran el artículo.

Trayectoria reciente de las políticas y acciones colectivas urbanas en Brasil

El proceso de redemocratización de Brasil posibilitó innovaciones en la participación de la sociedad civil en procesos de formulación y de fiscalización de políticas públicas de áreas diversas – salud, asistencia social, educación, etc. A partir de los años 1990 y con refuerzos significativos de 2003 en adelante, con la llegada del PT al poder federal, los canales de participación institucionalizados se ampliaron. Incluyeron, a nivel federal, la realización de las Conferencias Nacionales y la institución y expansión de los consejos nacionales, así como experiencias del presupuesto participativo, estas vinculadas al nivel municipal en un primer momento (Avritzer, 2009; 2016; Moroni, 2005).

En el balance de la trayectoria de ampliación e institucionalización de la participación social con relación a las políticas urbanas en Brasil, consideramos como marco inicial para este artículo el año 2001, cuando fue aprobado el Estatuto de la Ciudad. Su capítulo V reconoce la gestión democrática de la ciudad como un derecho a ser asegurado por medio de instrumentos como órganos colegiados de política urbana en los niveles nacional, estatal y municipal; debates, audiencias y consultas públicas; conferencias sobre asuntos de interés urbano, en los niveles nacional, estatal y municipal; e iniciativa popular de proyecto de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano (Brasil, 2001).

⁷ Las investigaciones empíricas en Brasil han utilizado el concepto para analizar movimientos sociales diversos, incluyendo, por ejemplo, organizaciones ligadas a los derechos humanos y de animales (Ricoldi, 2012; Pereira; Silva, 2017) y a los movimientos feminista (Serra, 2021) y de recicladores (Santos et al., 2010).

Posteriormente, en 2003, ya en el primer mandato del presidente Lula, fue creado el Ministerio de las Ciudades, atendiendo a la antigua demanda del Foro Nacional de la Reforma Urbana (FNRU). Fundado en 1985, inicialmente como Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU), el Foro tiene como objetivo la promoción del acceso a la tierra urbana y la vivienda en las crecientes y desiguales ciudades brasileñas. Favelas, personas sin hogar, arquitectos y planificadores progresistas, ONG y otros grupos y actores encabezan desde entonces, en el plano nacional, luchas por principios constitucionales y garantías que visen a la reforma urbana, como la aprobación de la función social de la propiedad, mayor autonomía municipal, participación institucionalizada y gestiones más democráticas en las ciudades.

También en 2003, se instituyó el Consejo Nacional de las Ciudades, integrante de la estructura administrativa de la cartera ministerial. Formalmente, se trataba de un elemento central en la formulación y negociación de políticas urbanas. En los 12 primeros años de funcionamiento, el Consejo contó con espacio de representación para sectores gubernamentales de los tres niveles de gobierno y para la sociedad civil: sector empresarial, organizaciones profesionales, tercer sector, entidades académicas y movimientos populares. Entre las discusiones y políticas aprobadas, destacan el Sistema y el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social – FNHIS, la elaboración de la Ley Nacional de Saneamiento Básico (Ley n. 11.445 de 2007), la elaboración de la Política Nacional de Movilidad Urbana (Ley n. 12.587 de 2012), entre otras (Santos Junior, 2019).

Los avances institucionales estuvieron acompañados por la efervescencia de manifestaciones públicas que reivindicaban acceso a los servicios urbanos y otras demandas, y por ocupaciones de tierras y vacíos urbanos, así como por la incorporación de activistas y otros actores de los movimientos sociales en puestos clave dentro del Estado, como ocupantes de cargos de la burocracia pública (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Maia, Brasil, 2019; Campos, 2019). A pesar de los logros, quedaron explícitos los límites del Consejo Nacional de las Ciudades, de otras instancias de participación y de las formas de operar y financiar las políticas urbanas durante los gobiernos de Lula y Dilma. Las atribuciones del Consejo eran mayoritariamente consultivas, debilitándolo como espacio de conflicto y concertación en torno a la política urbana federal y como influyente en su concepción y en el diseño institucional de políticas urbanas estructurales del gobierno. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) y el proyecto de la Copa del Mundo y de las Olimpiadas no contaron con ninguna participación del Consejo de las Ciudades (Santos Junior, 2019) y presentaron diversas otras lagunas que no cabrán en los límites de este artículo. Cabe, no obstante, citar algunos ejemplos.

Se esperaba que el PAC promoviera la justicia social y la conquista del derecho a la ciudad por los pobres, contrariando la práctica brasileña que siempre ha concentrado recursos públicos en la atención de las necesidades del capital. A pesar de la dirección de recursos del PAC para obras de infraestructura, el Programa se vio perjudicado por las dinámicas propias del capitalismo y de su relación con el Estado y por características del federalismo brasileño, con un caótico proceso de descentralización de competencias en la política urbana y una frágil coordinación intergubernamental en el país (Caldas, 2015).

El Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) presentó como uno de los fallos el abordaje predatorio en la implantación de unidades habitacionales para familias de bajos ingresos, priorizando los intereses del capital en detrimento de la política nacional de vivienda (Bonduki, 2009; Shimbo, 2012). Además, su estrategia de inserción urbana refuerza un modelo excluyente y precario de urbanización, fallido en comprender las necesidades cualitativas del déficit habitacional brasileño, resultando en desajustes entre la producción de viviendas y las necesidades de las familias (Rolnik *et al.*, 2015; Nakano; Freitas; Souto, 2021; Nascimento, 2021).

A pesar de estas ponderaciones, el período estuvo marcado, entre otros aspectos, por movilización social, experiencias de participación institucionalizada y ampliación de políticas sociales en varios sectores (salud, educación, vivienda, etc.). No obstante, al mismo tiempo, la calidad de vida en la ciudad se deterioró rápidamente. Se observó, en diferentes municipios, una rápida mercantilización de la ciudad, impulsada por la preparación para los Grandes Eventos (Gonçalves; Simões, Magalhães, 2013). Aunque las metrópolis hayan recibido recursos federales para la realización de obras infraestructurales con el Programa de Aceleración del Crecimiento y hayan experimentado una expansión en la producción de unidades habitacionales, la dinámica urbana continuó ampliando la desigualdad social (Cardoso; Denaldi, 2018; Cardoso; Aragão, 2013). Con la ausencia de mecanismos e instrumentos urbanísticos capaces de contener la valorización del suelo, el déficit habitacional continuó creciendo. En muchas capitales, por ejemplo, la lógica del transporte público operado por empresas privadas, interesadas en la lucratividad de la prestación del servicio, hizo que el poder público de las municipalidades implementara aumentos sucesivos en las tarifas, resultando en un aumento de las tarifas por encima de la inflación. Políticas del gobierno federal de desgravación de impuestos sobre vehículos particulares hicieron expandir la flota de coches en las metrópolis, aumentando el tráfico y el tiempo de desplazamiento. En algunas regiones metropolitanas el tiempo de desplazamiento promedio llegó a duplicarse en cinco años (Andrés, 2023).

El Estatuto de la Ciudad anteriormente mencionado figuraba como una posibilidad, conquistada por los movimientos sociales articulados, de invertir las prioridades en la producción del espacio urbano brasileño. Sobre esto, es fundamental tener en cuenta la compilación y síntesis de las evaluaciones de los Planes Directores organizada por Santos Junior (2011), diez años después de la promulgación del Estatuto de la Ciudad. Tal evaluación crítica puede indicar una importante forma de acompañar los avances y límites del Plan Director como instrumento de la política y gestión urbana. El balance realizado indica una cierta centralidad en el tratamiento de la cuestión de la zonificación, de la gestión del uso del suelo, del sistema vial y de la vivienda, mientras que se observa poca o ninguna incorporación de temáticas como saneamiento ambiental y movilidad urbana. Aún así, raramente los planes incorporan instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad que relativizan el derecho de propiedad y que servirían para financiar políticas urbanas más igualitarias. Se nota que no siempre “los planes directores son efectivamente resultado de un pacto social para la gestión del territorio municipal” y, también, que “no son todos los planes que dialogan con los preceptos sociales del Estatuto de la Ciudad” (Santos Junior, 2011, p. 29).

De esta forma, el optimismo en torno a una efectiva (aunque paulatina) reforma urbana se deshizo. La expectativa de que el Estatuto de la Ciudad, siendo aplicado en los términos de la gestión democrática, podría producir nuevas relaciones entre lo público y lo privado se evidenció, sobre todo, a partir de 2013, en una creciente crisis urbana sin señal de ser superada (Maricato, 2015). Movimientos sociales tradicionales, técnicos progresistas y políticos ligados a la pauta de la reforma urbana, así, se sintieron desapontados “con los resultados de la reforma urbana realmente existente” (Klink; Denaldi, 2016, p. 404).

Pedro Arantes (2014), en un texto de evaluación pertinente, llama a este proceso Anti-Reforma Urbana, al fin y al cabo, estaba confinado a las determinaciones de siempre: los intereses inmobiliarios, la reproducción de la fuerza de trabajo a bajos costes y un sistema de expliación urbana tan intenso como perverso. Según Arantes (2014, p. 47), “la faz social de la Reforma urbana democrático-popular fue siendo reprimida en favor de soluciones de mercado, de las alianzas público-privadas y de la gestión focalizada de la pobreza”.

La degradación de la calidad de la vida urbana resultante de la Anti-Reforma Urbana hizo fermentar un profundo malestar en la sociedad brasileña que estalló en las calles en junio de 2013. Una chispa, una manifestación contra el aumento de la tarifa de transporte público en São Paulo, incendió todo el país, indicando que existía un profundo descontento con la forma de vida que se desarrollaba en las ciudades. Ese descontento solo aumentó con la realización de grandes eventos como la Copa del Mundo de la FIFA y, en Río de Janeiro, las Olimpiadas. Con

el levantamiento en las calles, agentes ultraliberales aprovecharon la oportunidad para deshidratar políticamente al gobierno de Dilma Rousseff, electo con un margen estrecho en 2014. En 2016, el impeachment de Dilma por un proceso parlamentario viciado sirvió para radicalizar aún más la mercantilización de las ciudades a partir de una inflexión ultroliberal, esto es, retomando con más fuerza principios y concepciones experimentadas en el ciclo neoliberal de los años 1990 en la dirección de políticas urbanas pro-mercado y destruyendo bases que sustentaban las iniciativas institucionales de carácter reformista y distributivo (Ribeiro, 2020).

Esta tendencia pro-mercado se radicalizó aún más con la elección de Jair Messias Bolsonaro, en 2018. El discurso promovido por el entonces gobierno, en especial por el ala ligada a la economía liberal del entonces ministro Paulo Guedes, tuvo efectos profundos en la organización de las actividades económicas que reverberan en la calidad del trabajo y, también, en la calidad de vida urbana. En 2020, es decir, tras un año del gobierno Bolsonaro, se inició la pandemia de Covid-19. La pandemia amplió las desigualdades históricas y se sumó a los problemas estructurales de la sociedad brasileña. El desempleo explotó en el período con la recesión económica provocada por la política de aislamiento y la ausencia de políticas públicas para el mantenimiento del empleo, así como de políticas de subsidio para las familias, lo que hizo aumentar el hambre. En este contexto, Brasil regresó al mapa del hambre de la ONU, lo que indica que miles de familias vivían en situaciones de extrema vulnerabilidad (Canettieri, 2020).

En las elecciones de 2022, a partir de la formación de un amplio frente político, Bolsonaro fue derrotado en las urnas y, al año siguiente, se inició el tercer gobierno de Lula. Este cambio político aparecía en el horizonte político de la época como una posibilidad de reversión de las dinámicas pro-mercado que se pusieron en movimiento desde el impeachment de Dilma Rousseff, en 2016. Sin embargo, incluso con una orientación de centro-izquierda del gobierno que asumió la gestión federal, los desafíos históricos de nuestra urbanización periférica se reproducen. Creemos que iniciativas como la de nuestro Curso de Formación contribuyen a la construcción democrática de nuestras ciudades, fortaleciendo espacios de participación y ampliando el alcance de la Reforma Urbana para ciudades más justas e igualitarias, como veremos en la próxima sección.

Las ediciones del curso de formación y las pautas de la lucha por la reforma urbana y por el derecho a la ciudad: un análisis a partir de la teoría de *frames*

En marzo de 2020, el virus Sars-Cov-2 se diseminó en Brasil, instaurando la pandemia de Covid-19. Hasta octubre de 2021, el país alcanzó cerca del 10% de las muertes mundiales, presentando una de las estadísticas internacionales más graves (Salles, 2022 apud Miranda, 2021). A pesar de que este dato proviene de una base nacional, las desigualdades socioeconómicas fueron determinantes en la ocurrencia y mortalidad de la enfermedad en poblaciones socialmente vulnerables. A saber, las condiciones de trabajo, vivienda y transporte de estos grupos dificultaron aún más el distanciamiento físico y la higiene necesarios para combatir la propagación del virus (Passos *et al.*, 2021). Además de las circunstancias de habitabilidad, circulación y trabajo de estas personas, el acceso a la salud fue distinto entre aquellos que dependían del sistema público (SUS) y los que podían recurrir a los hospitales particulares.

La pandemia profundizó las desigualdades sociales y, en grandes ciudades, como Belo Horizonte, dejó sus consecuencias más severas para las poblaciones residentes en villas, favelas y ocupaciones urbanas. Sumado a esto, la gestión presidencial de Jair Bolsonaro ampliaba los desafíos de control de la calamidad y traía otras amenazas políticas a la democracia (Salles, 2022). Tras los dos años más críticos de la pandemia, aún en un cuadro de inseguridad social, política, sanitaria, económica y democrática, se realizó la primera edición del CFAS RMBH.

Promovida entre los meses de mayo y julio de 2022, durante una gradual y cautelosa reanudación de los espacios públicos y de la vida cotidiana en las ciudades, la iniciativa se constituyó como un importante campo de discusión sobre las luchas sociales urbanas y el derecho a la ciudad. Integrantes de movimientos sociales y de entidades de la sociedad civil participaron en la primera edición del CFAS, cuya preparación y realización se llevó a cabo de manera híbrida, con encuentros presenciales y en línea. Además de estimular la continuidad en la lucha por los intereses colectivos, la reunión de estas personas en el Curso ayudó a la constitución de una red de activistas, que se tornó aún más simbólica debido a las recientes experiencias de confinamiento y distanciamiento social de aquel contexto.

La segunda edición del Curso se realizó entre los meses de agosto y octubre de 2023 y siguió un formato similar. Los encuentros, sin embargo, fueron exclusivamente presenciales y contaron con infraestructura de transporte y alimentación para los cursistas⁸. Nuestro equipo está formado por profesores de la Escuela de Arquitectura de la UFMG, becarios de extensión e investigación, estudiantes del curso de Arquitectura y Urbanismo que se ofrecen como

⁸ Contamos, hasta 2023, con recursos provenientes de una convocatoria de la Unión Europea, conquistada por el Foro Nacional de Reforma Urbana en colaboración con el INCT/CNPq Observatorio de las Metrópolis, para costear comidas y traslados de inscritos y colaboradores del CFAS.

voluntarios y estudiantes de posgrado del Programa de Posgrado en Arquitectura y Urbanismo (NPGAU). A la dimensión extensionista del Curso de Formación está vinculado el proyecto de investigación “Nuevas prácticas sociales en la RMBH: políticas públicas, redes y derecho a la ciudad”, financiado por el CNPq. En la investigación buscamos identificar, sistematizar y analizar transformaciones de las demandas de las luchas por la reforma urbana y por el derecho a la ciudad y prácticas sociales en territorios populares de la RMBH a partir de los desafíos emergentes y de las consecuentes formas de acción de movimientos sociales, asociaciones y colectivos.

En total, las dos ediciones del CFAS ya realizadas incluyeron a 80 alumnos vinculados a cerca de 90 movimientos, asociaciones o colectivos diferentes, y el debate de 17 núcleos temáticos. En su primera edición, el Curso contó con 49 participantes, de los cuales el 51% se autodeclararon negros o pardos, compuestos predominantemente por mujeres. Del total de inscritos, el 25% posee hasta estudios secundarios completos, seguido por un 19% con estudios universitarios completos, un 12% con posgrado completo y un 12% con estudios secundarios incompletos. También sobre esta edición, la juventud, de 20 a 30 años, representó el 23% del total de inscritos. Otro 23% declaró tener de 40 a 50 años, seguidos de un 16% que afirmó tener de 30 a 40 años. En la segunda edición, que contó con 31 participantes, el 36% se declaró negro o negra, el 36% pardo o parda, el 19% blanco o blanca y el 6% indígena. En relación con el sexo, la composición también fue predominantemente de mujeres, representando el 55% de los alumnos. Del total de inscritos, el 29% poseía estudios universitarios completos, el 26% estudios universitarios incompletos, el 16% posgrado completo, el 13% estudios secundarios completos, el 7% estudios secundarios incompletos y el 6% posgrado incompleto. En cuanto al grupo de edad de los participantes, el grupo de alumnos estuvo compuesto mayoritariamente por personas mayores (mayores de 60 años) y personas con edades entre 51 y 60 años, lo que indica que la juventud no fue predominante entre los alumnos.

Para los fines de este artículo, interesan los diálogos entre la teoría de los marcos (frames) y los procesos de preparación y el desarrollo de los encuentros de las ediciones del CFAS. Analizamos, específicamente, las demandas que fueron presentadas por los activistas al definir los temas del Curso y el rumbo de la discusión de esas temáticas en los encuentros, preguntando qué revelan en términos de diagnóstico y encuadramiento motivacional de framing processes. Además, reflexionamos sobre las pautas de los movimientos, asociaciones y colectivos a los que los alumnos-activistas se declararon vinculados.

Gamson (1975) y Snow *et al.* (1986) introdujeron el término “frame” en los estudios sobre movimientos sociales. La noción de frame se vincula al trabajo del sociólogo canadiense

Erving Goffman (2006). Él utilizó el término para definir esquemas de interpretación, que “permiten al usuario localizar, percibir, identificar y rotular aparentemente un número infinito de ocurrencias concretas definidas en sus términos” (Goffman, 2006, p. 29). Es decir, los frames ayudan a comprender el significado de eventos y a organizar experiencias, sirviendo como guías para la acción.

En el análisis organizacional de Snow y Benford (1992), los frames son acciones orientadas a conjuntos de significados y creencias que mueven y legitiman las campañas y actividades de un movimiento social. Los frames de acción colectiva se construyen a medida que los adeptos del movimiento construyen una comprensión compartida de alguna condición o situación problemática que ellos definen como necesitada de cambio, haciendo atribuciones sobre quién o qué es responsable⁹, articulando un conjunto alternativo de arreglos e incitando a otros a actuar en conjunto para promover cambios (Benford; Snow, 2000). Las principales tareas del proceso de framing por los movimientos sociales involucran el diagnóstico, con identificación y atribución de responsabilidades, el pronóstico y el encuadramiento motivacional (Benford; Snow, 2000). Gamson (1992) complementa que los frames de acción colectiva señalan injusticias y forman parte de la política discursiva contra alguna hegemonía establecida.

Los marcos de acción colectiva de mayor alcance y más inclusivos y flexibles fueron denominados por Snow y Benford (1992) como master frames (marcos maestros). Mientras que los marcos corresponden a elaboraciones de un número restringido de organizaciones, o incluso de un sector de movimientos sociales, los master frames abarcan un número mayor de organizaciones y movimientos. De esta forma, al detenernos en los movimientos a los cuales cursillistas-activistas del CFAS declararon estar vinculados, observamos que la lucha por vivienda y/o tierra emerge como una pauta central. Los cursillistas, en sus trayectorias de activismo y vinculaciones, actúan en movimientos sociales de pautas diversas, pero que poseen como denominador común la vivienda – en las dimensiones del déficit habitacional y de la vivienda digna como derecho, por ejemplo – configurándola como un master frame.

Paralelamente, los procesos de preparación del Curso de Formación y sus encuentros nos llevan a reflexionar sobre el imbricamiento entre otras dimensiones del derecho a la ciudad y la lucha por vivienda, entendida aquí como master frame. La preparación de ambas ediciones

⁹ Una vez que los movimientos sociales procuran remediar o alterar alguna situación o cuestión problemática, la acción dirigida depende de la identificación de la(s) fuente(s) de causalidad, culpa y/o agentes culpables. Sin embargo, el consenso en cuanto al origen del problema no se deriva automáticamente del acuerdo en cuanto a la naturaleza del problema. Controversias sobre a quién o a qué culpar surgen frecuentemente entre las varias organizaciones que componen un movimiento social, así como dentro de las organizaciones del movimiento

del CFAS se dio predominantemente de manera remota, reuniendo en una serie de reuniones a los representantes de movimientos sociales organizados y actuantes de la reforma urbana en la RMBH y a discentes, docentes e investigadores de la UFMG, que actuaron como mediadores. Estas discusiones encaminaron un plan programático de las demandas latentes percibidas por los grupos en los territorios populares en los últimos años. A partir de esto, elaboramos las programaciones del Curso.

En la primera edición, se realizaron doce encuentros que tuvieron los siguientes ejes de discusión: metropolización y ciudades; participación y ciudadanía en las políticas urbanas; política de vivienda en la RMBH; plan director y papel del Estado en las políticas públicas; sistema de derechos humanos y abogacía popular; conflictos mineros y medio ambiente; naturaleza y ciudad; apropiación de la ciudad y cultura popular; organización popular en territorios periféricos y manejo de conflictos; género, raza y clase en la ciudad; movilidad metropolitana; y horizontes y límites del derecho a la ciudad. En algunos de los encuentros, se debatió más de una de estas temáticas. En la segunda edición, los encuentros versaron sobre: política de vivienda de la RMBH; seguridad alimentaria y agricultura urbana; transición ecológica, riesgo socioambiental y gestión de residuos sólidos; participación popular, control social y el plan director de Belo Horizonte; y regularización de la tenencia de la tierra y otras formas de permanencia más allá de la propiedad privada.

Esta diversidad de temáticas abordadas en los cursos, basada en los intereses y demandas de los activistas y de los colectivos a los que están vinculados, demuestra la hibridación de temas relacionados con la vida en la ciudad. Expresa también, en el marco del proceso de "framing", la fase de diagnóstico, es decir, la identificación de los problemas y situaciones, una tarea central de los movimientos sociales. En el encuadre de diagnóstico, los movimientos sociales interpretan una determinada situación como un problema y, más específicamente, como una injusticia. Señalan culpables de la existencia de la situación, así como las fronteras entre "nosotros" y "ellos" y entre "bien" y "mal" (Benford; Snow, 2000).

Cabe señalar que, a través de los temas designados para el Curso de Formación por los propios movimientos, el ideario de la reforma urbana se expande más allá de la cuestión habitacional, tema-problema perenne en nuestras grandes ciudades, y lo hace en intersección con otras luchas que tocan la urbanización periférica. En los términos de Snow et al. (1986), lo que observamos es una alineación de marcos, que ocurre cuando dos o más marcos de acción colectiva se interconectan. En el caso aquí analizado, la lucha por la vivienda y/o la tierra se alinea con los marcos relativos a la seguridad alimentaria, la preservación del medio ambiente, el racismo ambiental, la movilidad urbana, el ocio y la cultura, entre otras agendas. De forma

más amplia, estos marcos integran la lucha por el derecho a la ciudad, la búsqueda de formas más igualitarias de habitar, usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar de las ciudades.

A pesar de que los asuntos antes mencionados forman ejes de discusión para los encuentros del CFAS, los participantes tuvieron autonomía en la conducción del debate, lo que les permitió expresar sus reales intereses, vivencias y percepciones. El encuentro dedicado al debate sobre conflictos mineros y medio ambiente fue de gran importancia debido al papel central que este modelo extractivista tiene en Minas Gerais, a los crímenes ambientales cometidos en el estado y a los considerables impactos socioambientales derivados de la actividad (Ferrari; Coelho, 2022). Sin embargo, las manifestaciones de los cursillistas durante este encuentro, específicamente, permearon predominantemente el campo de la agroecología urbana y de la producción de alimentos en la ciudad.

Una de las posibles causas de este enfoque discursivo es la cuestión del hambre durante la pandemia. Se constató que en ese período el acceso a alimentos se vio perjudicado, debido a la disminución de los ingresos de las familias y al aumento en el precio de los alimentos (Schall et al, 2022). A través de relatos durante el curso, observamos la movilización de diversas mujeres residentes de ocupaciones urbanas en torno a actividades agroecológicas, como huertos auto gestionados, ya sea para consumo propio o para la venta en el mercado externo en el contexto de la pandemia y de la inseguridad alimentaria por ella intensificada en territorios populares y en situación de vulnerabilidad social. Esto nos lleva a corroborar con la premisa formulada por Zald y Ash (1966) de que los movimientos sociales no operan en un tipo de vacío social, pues están imbricados (embedded) con el ambiente. En este sentido, el proceso de framing se ve afectado, entre otros, por elementos del contexto político y cultural en el que está inserto.

Aún en relación con el frame seguridad alimentaria durante la pandemia, vale citar el caso de una participante del CFAS para quien las prácticas de agricultura urbana fueron alternativas de generación de ingresos, pero también un formato de trabajo que ofreciera menos riesgos de contagio. Según la participante, que antes trabajaba como acompañante de ancianos en hospitales, construir y producir la huerta evitaría su circulación en transportes públicos y en ambientes susceptibles a la propagación del virus, lo que era una amenaza aún mayor visto su encuadramiento en el grupo de riesgo para agravamiento de la Covid-19.

Esa misma participante también contó que, para consolidar el emprendimiento, dispuso de un terreno baldío en la ocupación en la que vive en la región de Barreiro, en Belo Horizonte. El terreno, de alta pendiente y suelo de tierra batida, era utilizado como punto de descarga de residuos sólidos y escombros, y se encontraba poco fértil y muy erosionado. A partir de

esfuerzos propios y de un sistema de trabajo comunitario, ella y otros integrantes del MLB (Movimiento de Lucha en los Barrios, Villas y Favelas) trabajaron arduamente en la limpieza del lugar y en la recuperación de la tierra durante meses, hasta que pudieron iniciar la siembra y la administración de la producción de hortalizas. Hoy, la productividad de la huerta es diversa, cuenta con programas socioambientales que incluyen a niños de la ocupación y permite a la productora exponer y vender sus productos semanalmente en ferias de alimentación orgánica.

Este relato nos permite dos observaciones. Primero, resaltar las motivaciones personales de la participante en diálogo con la acción colectiva en la que se involucró. El "frame" influye en el comportamiento humano al constituirse como una estructura individual y social, simultáneamente. Es un esquema cognitivo amparado individualmente, pero que, en la acción colectiva, es compartido por individuos al canalizar sus comportamientos e intereses en común (Benford; Snow, 2000). Y segundo, reflexionar sobre el pronóstico a partir del trabajo comunitario de viabilización de la huerta por la organización MLB. Si la tarea de diagnóstico contempla la identificación de problemas y responsables, por medio del "encuadre de pronóstico", otra empresa central en el proceso de framing, los activistas de una organización señalan las soluciones para los problemas identificados y delinean planes para alcanzarlas. En el caso aquí analizado, frente a la urgencia de una escasez multidimensional – alimentos, salud, seguridad, ingresos, etc. – durante la pandemia, surgió del activismo la producción de los propios alimentos como solución para la subsistencia y potencial fuente de ingresos.

La acción colectiva para la implementación del huerto y el mantenimiento de las actividades de cultivo y comercialización por parte de la alumna expresan además lo que Telles (2006) y, más recientemente, Abílio (2021), comprenden como "viração". Se trata del tránsito entre el trabajo formal e informal que trabajadores y trabajadoras de clases populares van recorriendo a lo largo de sus vidas, en la combinación de trabajos temporales, programas sociales, participación en emprendimientos familiares, empleos e involucramiento con trabajos que apenas son reconocidos como tales. Son estrategias de supervivencia que involucran una autogestión y una participación en oportunidades inestables y precarias que van garantizando el vivir.

Para Schall *et al.* (2022), cuyo estudio trata de género e inseguridad alimentaria en la pandemia, en Brasil, desde la perspectiva de las mujeres, las acciones de estas mujeres son relativas a la seguridad alimentaria, pero son también potencias que van más allá: atan a la autonomía productiva, el derecho a la tierra, la elección alimentaria y la lucha por otras formas de vida. El estudio destaca la importancia de las “asociaciones civiles y de los movimientos sociales en la creación de agendas, en el diálogo con entidades gubernamentales, sobre todo en

contextos en que los gobiernos desatienden las demandas de la sociedad civil" (Schall *et al.*, 2022, p. 9), reflexionando sobre la consideración de estos saberes y de estos actores. Estas cuestiones fueron ampliamente debatidas en los encuentros del CFAS demostrando, una vez más, una afinidad entre la praxis elegida por los agentes activistas y las condiciones impuestas por la pandemia.

Otra noción de la teoría de marcos que invita a reflexiones a partir del CFAS es la idea de resonancia. Uno de los encuentros de la segunda edición del Curso, como se expuso anteriormente, tuvo como ejes temáticos: transición ecológica; riesgo socioambiental; y gestión de residuos sólidos, que fueron objeto de un entusiasmado compromiso de cursillistas-activistas en los debates. A pesar de compartir situaciones personales y comunitarias ligadas a la temática del encuentro, basadas en sus diferentes lugares de residencia y sus particularidades, construyeron colectivamente una narrativa consciente sobre la sociedad de riesgo (Beck, 2011) en la que vivimos y su clamor por acción.

Beck (2011) señala el alto grado y el alto número de peligros creados por la sociedad moderna – ligados a cuestiones como la contaminación ambiental, la finitud de los recursos naturales y el tratamiento industrial de alimentos y de la agricultura – y lo que implican en términos del surgimiento de una sociedad de riesgo autoconsciente, que asume la tarea de modernizar los principios de la modernidad, sobre todo aquellos alineados con una sociedad industrial clásica y su consumismo. La sociedad de riesgo reconoce que continuar de acuerdo con los principios del industrialismo clásico implica correr el riesgo de la autodestrucción. Para Beck, surgen en la sociedad de riesgo nuevas formas de activismo en paralelo con intentos de la reforma social y política. Observamos la emergencia del campo de la “subpolítica”, término con el cual él designa las actividades de grupos y agencias que operan fuera de los mecanismos formales de la democracia política – tales como los grupos ecológicos, de derechos de los consumidores o de derechos humanos y, en nuestro caso, las diversas organizaciones a las cuales se vinculan los participantes del CFAS. La responsabilidad de la gestión del riesgo no puede dejarse solo a los políticos o a los científicos: es necesaria la participación de otros grupos, lo que las intervenciones y reacciones del encuentro en discusión reiteran.

Además de esta conciencia sobre la sociedad de riesgo, cursillistas-activistas discutieron mecanismos de poder y jerarquización que operan en el seno de la cuestión ambiental en diálogo con otras agendas. Mencionaron y debatieron, por ejemplo, la falta de mantenimiento y preservación de áreas verdes cercanas a villas y favelas en pro de emprendimientos inmobiliarios, la apropiación privada de bienes ambientales públicos como nacientes de agua, los contrastes en la prestación de servicios públicos municipales de recolección de basura

cuando se comparan regiones de clases media y baja, los estigmas sobre los recolectores de residuos sólidos y la utilización de áreas de riesgo para la provisión de vivienda por políticas habitacionales.

El debate en este encuentro del CFAS, por lo tanto, expresa la resonancia de marcos de la problemática ambiental, con énfasis en la relación entre naturaleza, consumo y seres humanos en las grandes ciudades, pero también en las desigualdades que la permean. Resonancia, básicamente, es el grado en que un marco obtiene apoyo o es interpretado como efectivo. El análisis depende de factores como la consistencia entre creencias, reivindicaciones y acciones; la credibilidad empírica de los marcos, es decir, la capacidad de que sean verificados, lo que depende de la credibilidad de sus articuladores y de la importancia de los objetivos de la movilización (Snow; Benford, 2000).

Finalmente, un factor que amplió las percepciones y discusiones sobre la realidad en los territorios populares y sus prácticas de activismo durante las dos ediciones del CFAS es su carácter itinerante. Su metodología de realización garantizó que los encuentros se distribuyeran en la región metropolitana de Belo Horizonte, en lo que llamamos territorios populares, en sedes de asociaciones, proyectos sociales, ocupaciones y entidades que tienen como eje central las acciones colectivas organizadas por la sociedad civil.¹⁰ Sus ubicaciones en la metrópoli varían. Son, generalmente, territorios situados fuera del centro geográfico de la ciudad, es decir, en la periferia urbana. Sin embargo, son principalmente lugares socialmente distantes del centro simbólico del paisaje de poder y de concentración del capital en la ciudad.¹¹

Tal como en la primera edición del CFAS, la itinerancia de los encuentros por la ciudad busca acercar la discusión a la vivencia en los territorios y a sus desafíos cotidianos. El esfuerzo de realizar el Curso en estos espacios partió del propósito de aproximar la discusión y la vivencia en los territorios, contactando los desafíos cotidianos ya existentes y los que surgieron o se agravaron con la pandemia. En estas condiciones, al tiempo que se discutía sobre los temas, también se tomaba conocimiento sobre las formas de organización, vivienda y movilizaciones de las localidades que recibían los encuentros. A pesar de que los participantes señalaban un movimiento social de origen e indicaban agendas específicas, observamos que el desarrollo de

¹⁰ También utilizamos la infraestructura física de la Escuela de Arquitectura de la UFMG y de equipamientos públicos, como escuelas y centros culturales, para los encuentros. Las negociaciones sobre dónde y cómo realizarlos son complejas y dependen de una serie de factores ligados a la agenda del Curso, disponibilidades personales, horarios de funcionamiento, entre otros.

¹¹ El segundo encuentro de la segunda edición del Curso, por ejemplo, incluyó actividades en dos ocupaciones de edificios en el Centro de la ciudad: Maria Carolina de Jesus, de 2017, y Maria do Arraial, de 2023. Ambas fueron idealizadas y organizadas por el MLB (Movimiento de Lucha en los Barrios, Villas y Favelas) para proveer de vivienda a familias sin techo o sin vivienda adecuada en edificios que se encontraban vacíos, cumpliendo “a la fuerza” la función social de la propiedad.

las actividades del Curso contribuyó a que sumaran a esta pertenencia una percepción sobre el cruce entre luchas, con la comprensión de la reforma urbana y del derecho a la ciudad a partir de un amplio panorama, procesal y multidimensional.

CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo presentó indicios de transformaciones de la pauta de la reforma urbana y de ampliación de la concepción de derecho a la ciudad a partir del relato de una experiencia de extensión y tomando como referencia la teoría de frames. Los movimientos, colectivos y grupos involucrados en la experiencia del CFAS, tanto en la primera edición como en la segunda, apuntan a nuevas prácticas y discursos que renuevan la lucha urbana incorporando nuevas demandas emergentes de los territorios periféricos. Considerar esta transformación es fundamental no solo para comprender la realidad de estos territorios, sino para pensar la contribución de la universidad en el desarrollo de estas pautas, a partir de su intersección con los movimientos sociales y las políticas públicas.

La pandemia y sus consecuencias, en un contexto nacional de inflexión ultraliberal (Ribeiro, 2020), marcaron buena parte de los debates de la primera edición del CFAS. La tónica de la segunda edición, realizada en 2023, fue de alivio y optimismo, insuflados tanto por el fin de la pandemia, con la reanudación de la vida social pública y del activismo presencial, como por el regreso de la izquierda al gobierno federal, aunque en circunstancias que demandan una postura optimista moderada, consciente de la polarización política e ideológica y de los desafíos impuestos para el crecimiento económico y para el contorno de desigualdades sociales agudizadas en la década anterior (Crespo, 2022).

Las formas de acción política colectivas desempeñan un papel fundamental en la defensa de los derechos sociales y en la construcción del derecho a la ciudad, en especial tras la profunda ronda de neoliberalización de nuestras ciudades. Como se ha visto, el Curso de Formación de Agentes Sociales para la Reforma Urbana contribuye a la constitución de redes de activismo que se articulan de acuerdo con las demandas de los diferentes territorios. A partir de los encuentros itinerantes, los cursillistas entran en contacto con diferentes realidades y encuentran convergencias entre sus acciones, favoreciendo la ayuda mutua y las acciones de solidaridad, además de ampliar sus repertorios de acción política. Los marcos que cada movimiento construye se amplifican a partir del contacto con otras realidades, produciendo combinaciones que resuenan con las luchas anteriores y constituyen nuevas pautas. En nuestro entendimiento,

esta tendencia puede indicar un nuevo encuadre para comprender las luchas por la reforma urbana y por el derecho a la ciudad en Brasil.

El curso de formación de agentes sociales para la reforma urbana en la RMBH que aquí se presenta sigue en desarrollo. Además de finalizar la segunda edición, está prevista la realización de al menos una tercera edición, en el segundo semestre de 2024. La expectativa es que este proyecto combinado de extensión, enseñanza e investigación pueda tener una vida perenne, amplificando las luchas construidas por los territorios periféricos. De esta manera, la acción de extensión cumple un papel fundamental en fortalecer las acciones democráticas de grupos sociales vulnerables en la construcción de una ciudad más justa.

REFERENCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014. DOI 10.1590/0011-5258201411. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 26 nov. 2023.

ABÍLIO, L. Empreendedorismo, autogerenciamento subordinado ou viração? Uberização e o trabalhador just-in-time na periferia. **Contemporânea**, São Carlos, v. 11, n. 3, p. 933-955, 2021. DOI 10.4322/2316-1329.2021023. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/1081>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ANDRÉS, R. **A razão dos centavos**: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013. São Paulo: Zahar, 2023.

ARANTES, P. F. A Anti reforma urbana brasileira e um novo ciclo de lutas nas cidades. In: JUNIOR, P. A. S. (org.). **Jornadas de junho**: a revolta popular em debate. São Paulo: ICP, 2014. p. 41-46.

AVRITZER, L. **Experiências Nacionais de Participação Social**. Belo Horizonte: Cortez, 2009.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BECK, U. **Sociedade do risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENFORD, R.; SNOW, D. Framing processes and social movements: an overview and assessment. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 26, n. 1, p. 611-639, 2000. DOI 10.1146/annurev.soc.26.1.611. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.soc.26.1.611>. Acesso em: 14 set. 2023.

BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 22, n. 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015. 271 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MMMD-A86J5X>. Acesso em: 14 set. 2023.

CAMPOS, C. V. As relações entre o movimento sindical e os governos petistas (2003-2016). **Temáticas**, Campinas, v. 27, n. 53, p. 185-224, 2019. DOI 10.20396/tematicas.v27i53.11606. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11606>. Acesso em: 14 set. 2023.

CANETTIERI, T. Periferia e a luta por moradia e pela vida em tempos de pandemia: cenários e desafios. **Ipê Roxo**, Jardim, v. 2, n. 1, 49-61, 2020. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/iperoxo/article/view/5534>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-65.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CRESPO, E. El Brasil de Lula y los motivos de un optimismo moderado. **Página 12**, Buenos Aires. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/498445-el-brasil-de-lula-y-los-motivos-de-un-optimismo-moderado>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FERRARI, J.; COELHO, G. Coalizões nos territórios minerados do vetor sul da RMBH. In: MENDONÇA, J. et al. (org). **Reforma urbana e direito à cidade Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 151-160.

GAMSON, W. A. The social psychology of collective action. In: MORRIS, A. D.; MUELLER, C. M. (org.). **Frontiers in social movement theory**. New Haven: Yale University Press, 1992. p. 82-110.

GAMSON, W. A. Frame analysis: an essay on the organization of experience by Erving Goffman. **Contemporary Sociology**, Washington, v. 4, n. 6, p. 603-607, 1975.

GOFFMAN, E. **Frame analysis**: los marcos de la experiencia. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.

SANTOS, M. C. L. *et al.* *Frames* de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis no Brasil (MNCR). In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 3., 2010, Florianópolis. *Anais* [...]. Florianópolis: UFSC, 2010. p. 59-94. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7080285/mod_resource/content/1/Frames%20de%20a%C3%A7%C3%A3o%20coletiva_.pdf. Acesso em: 2 dez. 2023.

KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning: challenges in Brazil. **Planning Theory**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 1-16, 2016. DOI 10.1177/1473095215592441. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=b307d3f6efee1db5073c4d951ffd89f7eca1c7da>. Acesso em: 2 dez. 2023.

MAIA, P. I.; BRASIL, F. D. Produção social da habitação e as novas ocupações urbanas em Belo Horizonte. **Organizações e Sustentabilidade**, Londrina, v. 7, n. 2, p. 132-147, 2019. DOI 10.5433/2318-9223.2019v7n2p132. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ros/article/view/35182>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MIRANDA, L. I. B. **As metrópoles e a COVID-19**: Dossiê Nacional, volume II. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2021.

MORONI, J. A. O direito à participação no Governo Lula. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, p. 284-304, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4063/406345256006.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2024.

NAGIB, G. **Agricultura urbana como ativismo na cidade de São Paulo**: o caso da Horta das Corujas. 2016. 438 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18082016-124530/en.php>. Acesso em: 15 mar. 2024.

NAKANO, A. K.; FREITAS, C. A. O.; SOUTO, J. W. A. A permanência do problema habitacional nas cidades brasileiras: proposições para a habitação socialmente necessária. In: D'ANDREA, T. P. (org.) **Reflexões Periféricas**: propostas em movimento para a reinvenção das quebradas. São Paulo: Editora Dandara, 2021. p. 93-115.

NASCIMENTO, T. A. M. **Habitação de interesse social e o Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte**: percepções sobre morar. 2021. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/c593c096-33ad-4af5-8f0f-60bf9ad8c971>. Acesso em: 14 set. 2023.

ORNELAS, G. M. **Agroecologia e política**: ações coletivas e institucionalização da agroecologia do município de Belo Horizonte (1993-2020). 2021. 169 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39903>. Acesso em: 14 set. 2023.

PASSOS, V. M. A. *et al.* Maior mortalidade durante a pandemia de COVID-19 em áreas socialmente vulneráveis em Belo Horizonte: implicações para a priorização da vacinação.

Revista Brasileira de Epidemiologia, São Paulo, v. 24, p. 1-13, 2021. DOI 10.1590/1980-549720210025. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rbepid/a/BwBtCMytTbqQVBFNWDG3yDR/#>. Acesso em: 2 mar. 2024.

PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K. O dilema do enquadramento interpretativo: O caso das interações entre o movimento dos direitos animais e a grande mídia. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 189-216, 2017. DOI 10.1590/s0102-69922017.3201009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/SXxfp4PMNZKCB5J3kRZdkWG/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 2 mar. 2024.

RIBEIRO, L. C. Q. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/as-metropoles-e-o-direito-a-cidade-na-inflexao-ultraliberal-da-ordem-urbana-brasileira-texto-para-discussao>. Acesso em: 14 set. 2023.

RICOLDI, A. M. Temas em Direitos Humanos de uma organização da Paraíba e o master frames de Direitos Humanos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 86, p. 123-154, 2012. DOI 10.1590/S0102-64452012000200005. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ln/a/xjYC9S5HwqCvvjWSbV5nQ8z/#>. Acesso em: 2 mar. 2024.

ROLNIK, R. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015. DOI 10.1590/2236-9996.2015-3306. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/q47HCnW58YPJHzyvhZSWPwB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2024.

SALLES, R. O conflito federativo no Brasil durante a pandemia de Covid-19: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. **Sociologias Plurais**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 103-121, 2022. DOI 10.5380/sclplr.v8i2.87018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/sclplr/article/view/87018>. Acesso em: 2 abr. 2024.

SANTOS JUNIOR, O. A. Recordação e síntese. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores pós-estatuto da cidade**: Balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. **E-Metropolis**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 13-25, 2019. Disponível em:
http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/304/original/emetropolis39_art1.pdf?15807. Acesso em: 14 set. 2023.

SCHALL, B. *et al.*, Gênero e Insegurança alimentar na pandemia de COVID-19 no Brasil: a fome na voz das mulheres. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 11, p. 4145-4154, 2022. DOI 10.1590/1413-812320222711.07502022. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/csc/a/W4SVQYKZYHtHnpqggXXhWMm/#>. Acesso em: 5 abr. 2024.

SERRA, J. O. **Frames do movimento feminista sobre assédio sexual**: uma análise de vídeos publicados por mulheres no Youtube antes e depois da lei do crime de importunação sexual. 2021. 94 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) –

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-02082022-145140/pt-br.php>. Acesso em: 14 set. 2023.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SNOW, D.; BENFORD, R. Master frames and cycles of protest. In: MORRIS, A.; MUELLER, C. M. (org.). **Frontiers in social movement theory**. New Haven: Yale University Press, 1992. p. 133-155.

SNOW, D. A. *et al.* Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. **American Sociological Review**, [s. l.], v. 51, n. 4, p. 464-481, 1986. DOI 10.2307/2095581. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/246234920_Frame_Alignment_Process_Micromobilization_and_Movement_Participation. Acesso em: 3 abr. 2024.

SNOW, D. A. Framing process, ideology and discursive fields. In: SNOW, D. A.; SOULE, S. A; KRIESI, H. (org.). **The Blackwell companion to social movements**. Oxford: Blackwell Publishing, 2004. p. 380-412.

GONÇALVES, R. S.; SIMÕES, S. S.; MAGALHÃES, A. F. Grandes eventos, múltiplos impactos, grandes mobilizações. **O social em questão**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 9-20, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552256740001>. Acesso em: 4 abr. 2024.

TELLES, V. S. Mutações do trabalho e experiência urbana. **Tempo social**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 173-195, 2006. DOI 10.1590/S0103-20702006000100010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/SLjr9nhR7JqrSkxj8YJXtZy/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 3 abr. 2024.

ZALD, M. N.; ASH, R. Social movement organization: growth, decay and change. **Social Forces**, Oxford, v. 44, n. 3, p. 327-341, 1966. DOI 10.2307/2575833. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2575833>. Acesso em: 4 abr. 2024.

Sometido el 11 de abril de 2024.
Aprobado el 17 de junio de 2024.