

Francini Hirata

**“A luta pela moradia em São Paulo”**

Orientadora: Profa. Dra. Andréia Galvão

Campinas

Março de 2010

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP  
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

**Hirata, Francini**  
**H613L      A luta pela moradia em São Paulo / Francini Hirata.**  
**- - Campinas, SP : [s. n.], 2010.**

**Orientador: Andréia Galvão.**  
**Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Urbanização. 2. Política habitacional. 3. Movimentos  
sociais. 4. Participação popular. I. Galvão, Andréia.  
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e  
Ciências Humanas. III. Título.**

**Título em inglês: The struggle for housing in São Paulo**

**Palavras chaves em inglês (keywords) :      Urbanization  
   Housing policy  
   Social movements  
   Popular participation**

**Área de Concentração: Trabalho, Movimentos Sociais, Cultura e Política**

**Titulação: Mestre em Ciência Política**

**Banca examinadora:      Andréia Galvão, Armando Boito Júnior, Plínio de  
   Arruda Sampaio Júnior**

**Data da defesa: 29-03-2010**

**Programa de Pós-Graduação: Ciência Política**

Universidade Estadual de Campinas  
 Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
 Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Francini Hirata**

## **A Luta pela moradia em São Paulo**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Ciência Política, sob a Orientação da Profa. Dra. Andréia Galvão. Este exemplar corresponde à versão final da dissertação, defendida em 29/03/2010.

Comissão Julgadora:

Titulares:

Profa. Dra. Andréia Galvão (orientadora) – IFCH-Unicamp

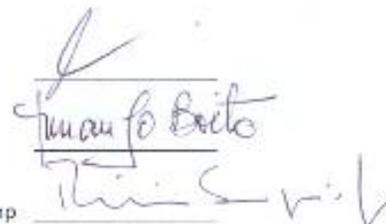
Prof. Dr. Armando Boito Junior – IFCH-Unicamp

Prof. Dr. Plínio Soares de Arruda Sampaio Júnior – IE-Unicamp

Suplentes:

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba – IFCH-Unicamp

Prof. Dr. Jair Pinheiro – Unesp



**MARÇO DE 2010**

*À Regina Maura de Marco*

## Agradecimentos

A realização desta pesquisa tornou-se possível pelo esforço, apoio e carinho de amigos, familiares e professores que deixaram, de uma maneira ou de outra, marcas importantes em mim e em minha vida. Este trabalho é, em parte, reflexo de todas essas relações.

Agradeço especialmente a todos (as) trabalhadores (as) sem-teto do MMC, MSTC e MNPR pelas entrevistas e por terem concedido, abertamente, espaço para adentrarmos mais a fundo em seu universo de luta intensa e resistência cotidiana pela sobrevivência.

À minha orientadora Andréia Galvão, meu terno agradecimento pela paciência e competência com que me orientou. Deixo aqui registrado toda a minha admiração e respeito pela seriedade e qualidade de seu trabalho como professora, pesquisadora e orientadora. Sua dedicação e coerência fazem dela um raro exemplo no meio acadêmico atual.

Agradeço também aos professores Armando Boito Jr. e Plínio Sampaio Jr. pela leitura atenciosa e pela grande colaboração que deram ao meu trabalho, inclusive nas bancas de qualificação e defesa.

Aos funcionários e funcionárias do IFCH, muito obrigada pelo apoio.

Agradeço também a CAPES pela ajuda financeira.

À pesquisadora e amiga Nathália Oliveira, agradeço pelos ricos debates, trocas de experiência e pela companhia em alguns momentos difíceis, como durante as entrevistas.

À minha mãe, um obrigado especial pelo carinho, confiança e apoio irrestrito, mesmo que por vezes as minhas escolhas e os meus caminhos fossem um tanto distantes de seu mundo.

A todos os meus amigos e grupos de pesquisa, os meus mais sinceros agradecimentos pelo apoio, pelas discussões sempre enriquecedoras e por terem tornado a vida acadêmica menos solitária e mais divertida.

À Bixcoito, por me preencher de inspiração, juventude e companheirismo.

Às companheiras de república e de vida Paulha, Carol e Renatinha, o meu eterno agradecimento pela força, compreensão e amizade. Às meninas da Kzona, obrigada por terem sido o refúgio mais caloroso de Araraquara.

## **RESUMO**

Esta dissertação tem como objetivo geral compreender o que é a luta pela moradia na cidade de São Paulo. Seu entendimento dá-se através do estudo das causas dos problemas habitacionais e urbanos, da configuração dos interesses das classes dominantes e dos movimentos sem-teto organizados; e do papel do Estado. Esta pesquisa também se propõe a avançar no entendimento dos limites e potencialidades da luta dos sem-teto da cidade de São Paulo, através do estudo de dois movimentos que atuam na região central: o Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC). A maneira como o Estado vai intervindo nas questões habitacional e urbana submete o direito à moradia a processos em que a habitação e a cidade passam a ser crescentemente encaradas como mercadorias, agravando o déficit habitacional e comprometendo o estabelecimento de condições mínimas de cidadania. Nos anos 2000, uma política habitacional insuficiente e segregadora acompanha o fortalecimento da especulação imobiliária e das operações urbanas, dos projetos culturais em detrimento dos sociais e dos espaços participativos integrados ao Estado. A luta pela moradia em São Paulo se dá também nos marcos do plano diretor e da integração às instituições do Estado através dos conselhos gestores. Sem subestimar as mudanças em curso na democracia e à luz da mobilização recente dos movimentos estudados, sob o capitalismo neoliberal, foi possível chamar a atenção para os limites da democracia participativa, e também questionar sua potencialidade para o avanço da luta popular, levando-se em consideração a luta de classes e o Estado capitalista.

**PALAVRAS-CHAVE:** urbanização, política habitacional, movimentos sociais, participação popular.

**ABSTRACT:** The object of this dissertation is to comprehend the struggle of the homeless for housing in the city of São Paulo through a study of the causes of housing and urban problems, the configuration of the interests of the ruling classes, organized homeless movements, and the role of the state. This study also proposes to advance an understanding of the limits and potential of the struggle of the homeless in the city of São Paulo, through examining two social movements that are active in the central region of the city:

Movimento de Moradia do Centro (MMC) and the Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC). The way in which the State intervenes in housing and urban issues submits the right to somewhere to live to processes in which these are increasingly characterized as commodities, exacerbating the housing deficit and compromising the establishment of minimum conditions of citizenship. In the 2000s, insufficient and contained housing policies were accompanied by the strengthening of speculation in the housing market and urban development, and the prioritization of cultural over social projects and spaces for the participation of civil society with the state. The struggle for housing in São Paulo also occurs within the boundaries of city plans, and through interaction with state institutions like municipal management councils. Without underestimating the changes in democracy and in light of recent mobilizations studied, under neo-liberal capitalism, it is possible to highlight the limits of participative democracy, and also to question its potential to advance popular struggle, taking into account class struggle and the capitalist state.

**KEYWORDS:** Urbanization; housing policy; social movements; popular participation

## ÍNDICE

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: A constituição da problemática urbana .....</b>	<b>7</b>
1.1 A cidadania sob o neoliberalismo .....	13
1.2 Breve incursão sobre a Teoria do Estado .....	15
1.3 A cidade de São Paulo e seu contraditório processo de urbanização: a constituição de um cenário .....	18
1.4 A urbanização em sua configuração mais recente: a especulação imobiliária.....	25
<b>Capítulo 2: A política habitacional brasileira no início do século XXI .....</b>	<b>33</b>
2.1 O Plano Nacional de Habitação “Minha Casa, Minha Vida” .....	37
2.2 A política habitacional municipal nos anos 2000 .....	52
2.2.1 Comparando as duas gestões .....	59
2.3 O espaço em disputa .....	65
2.3.1 Atração e revitalização .....	65
2.3.2 Remoção e valorização.....	69
2.4 Sobre a Sala São Paulo e as forças sociais em disputa.....	75
<b>Capítulo 3: A luta dos sem-teto da região central: o movimento de moradia do centro (MMC) e o movimento sem-teto do centro (MSTC) .....</b>	<b>81</b>
3.1 As condições de sobrevivência: as lutas populares através dos movimentos sem-teto .....	81
3.2 O Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC): organização, formas de luta e análise das ocupações .....	89
3.3 Movimentos sem-teto e moradores de rua: aproximações entre lutas distintas.....	99
<b>Capítulo 4: Democracia e participação popular .....</b>	<b>107</b>
4.1 Movimentos sociais, democracia e capitalismo: breves apontamentos .....	107
4.2: Novos movimentos sociais? .....	109
4.3 O debate em torno da participação democrática .....	116
4.4 Os dilemas da participação popular: o Plano Diretor e o Conselho Municipal de Habitação (CMH) da cidade de São Paulo .....	121
4.5 O Conselho Municipal de Habitação de São Paulo (CMH) .....	131
4.5.1 Os rumos da política habitacional e os limites da participação popular: as atas do Conselho Municipal de Habitação .....	135
4.6: Avanços, limites e implicações da integração dos movimentos sem-teto às instituições de Estado.....	141
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>145</b>

**Bibliografia .....149**

**Anexos .....160**

## Lista de Siglas

ABRAMAT – Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção  
ADEMI – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário  
ANAMPOS – Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo  
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano  
CEB – Comunidades Eclesiais de Base  
CEDECA – Centro de Defesa da Criança e Adolescente  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção  
CMH – Conselho Municipal de Habitação  
CMP – Central dos Movimentos Populares  
COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação  
DEM – Partido Democratas  
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
FEA/USP – Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FLM – Frente de Luta por Moradia  
FMH – Fundo Municipal de Habitação  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FNHIS – Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IES – Instituição de Ensino Superior  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
MMC – Movimento de Moradia do Centro  
MNPR – Movimento Nacional da População de Rua  
MP – Medida Provisória  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra  
MSTC – Movimento Sem-Teto do Centro  
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSESP – Orquestra Sinfônica de São Paulo  
OUC – Operação urbana Consociada  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAC-BID – Programa de Atuação em Cortiços em parceria com o BID

PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PDE – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PEHP – Programa Especial de Habitação Popular  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei  
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais  
PPS – Partido Popular Socialista  
PRIH – Programa de Reabilitação Integrada do Habitat  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAS – Secretaria Municipal de Assistência Social  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados  
SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo  
SEHAB – Secretaria de Habitação de São Paulo  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SINDUSCON/SP – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo  
SNHIS – Sistema Nacional para Habitação de Interesse Social  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
ULC – Unificação das Lutas de Cortiços  
UMM – União dos Movimentos de Moradia  
UNMP – União Nacional por Moradia Popular  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## **Introdução**

Esta dissertação tem como objetivo geral compreender o que é a luta pela moradia na cidade de São Paulo. Ao longo do trabalho percebemos que o entendimento da luta pela moradia não se esgotava no estudo dos movimentos sem-teto, transbordando para as causas – algumas vezes recriadas – dos problemas habitacionais e urbanos, para a configuração dos interesses das classes dominantes e dos movimentos sem-teto organizados; e para o papel do Estado. Este papel compreende a formulação e implementação de políticas públicas, bem como as estratégias utilizadas para canalizar, filtrar ou barrar as demandas apresentadas pelos movimentos de luta por moradia, especialmente os sem-teto, que envolvem tanto a abertura à participação social quanto a repressão.

Esta pesquisa também se propõe a avançar no entendimento dos limites e potencialidades da luta dos movimentos sem-teto da cidade de São Paulo, considerando a base social, as reivindicações e formas de ação adotadas por dois movimentos que atuam na região central: o Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC).

Este estudo faz-se relevante por ser a questão da moradia um problema crucial para a sobrevivência de um grande número de pessoas e porque este problema, no caso da capital paulista, tem se tornado ainda mais grave nos últimos anos, como se pode observar tanto pelo crescimento das favelas quanto pela ocorrência de ocupações urbanas. Além disso, esta questão é importante por envolver múltiplas dimensões, incluindo aspectos históricos, político-econômicos, demográficos e sócio-espaciais, isto é, o fenômeno urbano enquanto processo social.

Parte significativa da população acaba aglomerando-se sob viadutos e pontes, em favelas, cortiços ou pensões. Sua luta diária pela sobrevivência e as condições de precariedade em que vivem conformam a complexidade do drama habitacional no país. A partir deste panorama, retomamos no **primeiro capítulo** os fatores históricos explicativos do problema habitacional, relacionando-os com os processos de consolidação da industrialização e da urbanização da cidade de São Paulo.

A população, atraída pelo forte dinamismo apresentado pela capital paulista, acabou se fixando onde e como podia, consolidando um padrão de crescimento urbano por

expansão de periferias que se constituíam paralelamente à apropriação, pelas classes dominantes, dos espaços com melhor infra-estrutura da cidade. A desigualdade sócio-espacial decorrente contribuía para agravar as condições de vida da população, tornando ainda mais difíceis as possibilidades de sobrevivência na metrópole.

A maneira como o Estado vai intervindo nas questões habitacional e urbana submete o direito à moradia a processos em que a habitação e a cidade passam a ser crescentemente encaradas como mercadorias, agravando o déficit habitacional. Além disso, compromete o estabelecimento de condições mínimas de cidadania, já que também impossibilita o acesso a um conjunto de serviços que é consumido coletivamente (saúde, educação, lazer, transportes, água, luz, rede de esgotos) e que, principalmente nas grandes cidades, tem importância fundamental para a reprodução da força de trabalho.

A consideração desses fatores nos levou a discutir a concepção de cidadania dominante, contrapondo-a à enorme quantidade de não-cidadãos que resulta desses processos. A instauração das políticas neoliberais nos anos 1990 agravou os problemas sociais historicamente acumulados, ao transformar cidadãos em clientes e direitos em mercadorias, tendo como consequência uma perda ainda maior de cidadania.

Ao longo dos anos 2000, novos processos são adicionados aos anteriores, como o fortalecimento da especulação imobiliária e das operações urbanas, dos projetos culturais em detrimento dos sociais e dos espaços participativos integrados ao Estado, ao mesmo tempo em que se mantém uma política habitacional insuficiente e segregadora, que continua aprofundando o caos habitacional.

Daremos atenção às duas primeiras questões no **segundo capítulo**, evidenciando que o tipo de organização do espaço exprime e aprofunda as diferenças de classe, ainda que não as ocasione. Em cidades como São Paulo, o caos habitacional está relacionado ainda com uma política habitacional que se articula ao capital imobiliário e à indústria da construção civil, tornando a luta pela moradia ainda mais complexa e as condições de sobrevivência ainda mais dramáticas.

A luta pela moradia em São Paulo vem se constituindo nos marcos das políticas de governo – em seus três níveis – através das políticas irregulares de financiamento (os sistemas nacionais de habitação, os fundos nacionais e municipais de habitação e mais recentemente o Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC) e dos mais variados

programas (principalmente aqueles financiados por agências multilaterais). Diante disso, o segundo capítulo pretende traçar um histórico da política habitacional municipal, tendo como foco os dez primeiros anos da década de 2000. Este recorte visa realçar a interferência do Estado no espaço urbano e na provisão de habitações tendo como referência as demandas e a mobilização dos movimentos sem-teto desde o momento de sua consolidação.

Em meados da década de 1980, o contexto de crescentes desigualdades sociais fez com que emergissem, entre as classes populares da cidade de São Paulo, movimentos que reivindicavam moradia. Mas é no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 que sua atuação se intensifica o que, a nosso ver, deve-se aos efeitos nefastos da política neoliberal. Como o Estado tem respondido à pressão dos movimentos e às propostas de reforma urbana por eles apresentadas? Quais são, além disso, os impactos das ações do Estado sobre a política habitacional, especificamente a relacionada aos movimentos do centro de São Paulo?

Para tanto, partimos das principais características (e heranças) da política habitacional estabelecida durante a vigência do Banco Nacional de Habitação e de algumas de suas semelhanças com o plano nacional “Minha casa, Minha vida” criado pelo presidente Lula em 2009 com o intuito explícito de diminuir o déficit habitacional. Pretendemos analisar em seguida alguns dos programas habitacionais de maior impacto em termos de provisão de habitação popular na região central da capital paulista através da comparação entre duas gestões da prefeitura: a de Marta Suplicy (2001-2004) e a de José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008). Procuramos identificar os tipos de programas implementados, suas diversas formas de atuação e as soluções alcançadas.

Embora nossa ênfase seja nos governos municipais, que é onde se concentra a política habitacional, tratamos subsidiariamente do âmbito estadual, tendo em vista que muitas das ações realizadas pela prefeitura se concretizaram através do estabelecimento de parcerias com o governo estadual, sendo que houve entrecruzamento de ações no que diz respeito à origem e repasse de recursos, à gestão e execução das obras e programas. A CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – pode construir moradias no município em terrenos doados pela prefeitura como contrapartida, pode repassar recursos para a administração direta do município via

Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) e pode conceder também cartas de crédito para projetos desenvolvidos pela prefeitura, como por exemplo, para as operações urbanas, etc.

A política habitacional será também entendida de forma integrada à política urbana municipal, considerando as soluções e opções de gastos com cultura e com transporte individual defendidas e efetivadas pela prefeitura, gestão após gestão, que revitalizam e valorizam espaços e que resultam em atração/expulsão das famílias.

**No terceiro capítulo** argumentamos que os movimentos sem-teto se constituem enquanto manifestação de uma série de contradições sociais e políticas. As contradições urbanas foram entendidas através do processo de acumulação de capital e a luta por moradia através do conflito entre as classes sociais, fenômeno político permanente de uma sociedade de classes onde vige a exploração do trabalho.

Em seguida, empreendemos uma caracterização de movimentos de moradia como o Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC), ambos da cidade de São Paulo. Estes movimentos são um fenômeno histórico, expressão das contradições de classes, e sua luta remete às forças sociais que atuam na sociedade e no Estado. Os sem-teto voltam-se ora para a reivindicação mais imediata, a luta pela democratização do acesso à moradia; ora para a luta pelo direito à cidade, como é o caso da mobilização em torno da Reforma Urbana.

Diante dessas questões, a análise desses dois movimentos sem-teto tem por objetivo resgatar suas principais características quanto: à origem, base social e organização interna, à relação com a luta dos moradores de rua, à relação com igreja, partido, ONGs e às semelhanças e diferenças que possam existir entre os movimentos – ou às continuidades e descontinuidades entre os movimentos e as organizações das quais se originaram. Por fim, analisamos uma das mais importantes formas de luta dos movimentos: as ocupações de prédios vazios na região central da capital paulista, uma forma de luta construída a partir do direito à moradia, garantido apenas no texto da lei.

A escolha desses dois movimentos é fruto da relevância da trajetória de luta construída por eles em uma cidade tão complexa como a capital paulista. São dois dos maiores e mais antigos movimentos sem-teto do centro da cidade e possuem, além disso, uma heterogeneidade de práticas de luta inscritas em suas condições de sobrevivência. O

estudo sobre os dois movimentos possibilita uma percepção integrada de como se desenha o drama da questão social em um país de capitalismo dependente como o nosso, tendo em vista que eles explicitam contradições radicais com o capitalismo, tamanho o grau de degradação das condições de vida de seus integrantes.

**No quarto capítulo,** fazemos uma análise de como a bibliografia brasileira, influenciada pela bibliografia européia que tratava do surgimento dos novos movimentos sociais, entendeu o aparecimento das lutas urbanas no país. Também procuramos mostrar como, a partir da década de 1990, momento em que as políticas neoliberais se intensificam no Brasil, uma parte bastante considerável da literatura passou a enfatizar a questão da democracia e da cidadania.

Esta discussão está relacionada à nossa temática uma vez que, através de um grande apelo aos movimentos sociais organizados e da criação de órgãos consultivos e deliberativos, busca-se estimular a participação e integração à essa institucionalidade emergente. Assim, argumentamos que a luta pela moradia em São Paulo, a exemplo de diversas outras reivindicações sociais, se dá também nos marcos do plano diretor estratégico do município (PDE) e da integração às instituições do Estado: a luta pelo plano diretor e pelos conselhos gestores são uma das principais bandeiras dos movimentos.

A análise tanto do Plano Diretor como do Conselho Municipal de Habitação em São Paulo faz-se de fundamental importância por dois motivos principais: primeiro porque é uma forte bandeira de luta dos movimentos de moradia; segundo porque nos permite refletir sobre a natureza da participação política e da integração dos movimentos às instituições do Estado.

Para acompanhar as mudanças na trajetória de luta dos movimentos, principalmente tentando entender as nuances de sua relação com o Estado, tornou-se importante realizar uma análise da dinâmica daqueles novos espaços para os quais os movimentos têm canalizado sua mobilização. Um desses espaços, e nesse momento aquele que vem sendo mais priorizado pelos movimentos, é o Conselho Municipal de Habitação.

Sem subestimar as mudanças em curso na democracia e à luz da mobilização recente dos movimentos estudados, sob as duas décadas de capitalismo neoliberal, foi possível chamar a atenção para os limites da democracia participativa, e também questionar sua potencialidade para o avanço da luta popular, levando-se em consideração a luta de

classes e o Estado capitalista. Ressaltamos, dessa maneira, os avanços, limites e implicações da integração dos movimentos às instituições do Estado.

### Metodologia

A pesquisa conjugou leitura e reflexão teórica com trabalho de campo, e foi construída através do estudo da bibliografia relevante para o tema em conjunto com a análise do desenvolvimento do movimento e do cotidiano dos seus militantes e dirigentes, por meio da observação de suas práticas organizativas.

Nossa análise compreendeu a realização de longas entrevistas<sup>1</sup> com lideranças e integrantes da base, visitas às ocupações e sedes, a participação em atividades como assembleias, atos e manifestações de vários tipos. A partir disso foi possível analisar as experiências de luta por moradia e visualizar as relações estabelecidas por eles com outros movimentos, com membros do governo, com outras instituições, ONGs, partidos, igreja, polícia e com a sociedade em geral.

Além de investigar quem são, de modo geral, os membros dos movimentos e quais foram as suas trajetórias, pretendeu-se também analisar seus discursos através de entrevistas nas ocupações e nos seus eventos mais significativos. Examinamos tanto os documentos veiculados sob responsabilidade dos movimentos, quanto os relativos a instituições e grupos que compartilham sua construção. Também utilizamos a grande imprensa para a coleta de dados referentes às ocupações.

As considerações sobre o papel do Conselho Municipal de Habitação foram formuladas a partir das atas disponibilizadas pela prefeitura para as três primeiras gestões do conselho, que compreendem os biênios (2003-2005), (2005-2007), (2007-2009). No entanto, enfatizamos as atas dos dois últimos biênios, tendo em vista que as atas do primeiro eram extremamente sucintas.

---

<sup>1</sup> As entrevistas foram realizadas em conjunto com a pesquisadora Nathália Oliveira.

## **Capítulo 1: A constituição da problemática urbana**

Os processos de consolidação do capitalismo brasileiro e de urbanização da cidade de São Paulo estabeleceram-se de modo a dificultar a realização de condições mínimas de cidadania por parte significativa da população. Ao proclamarem a frase “sem moradia, somos a maioria”, os sem-tetos organizados em movimento social exprimem em sua luta diária pela sobrevivência as condições de precariedade em que vivem e a complexidade do drama habitacional do qual são parte constituinte.

Em cidades como São Paulo, cada vez mais segregadas, o caos habitacional está relacionado ainda com uma política habitacional insuficiente que, articulada com o capital imobiliário e da construção civil, acaba por tornar ainda mais dramática essa luta pela sobrevivência.

O entendimento da questão urbana em sua complexidade faz com que nos debrucemos sobre múltiplas dimensões, incluindo aspectos históricos, político-econômicos, demográficos e sócio-espaciais, isto é, o fenômeno urbano enquanto processo social. Dessa maneira, a urbanização não será aqui encarada como uma evolução técnica natural ou um movimento acumulativo de fatores históricos e interferências humanas. A urbanização será compreendida aqui enquanto produção social do espaço que, por sua vez, constitui-se como um cenário transformado por relações sociais, ao mesmo tempo em que também transforma estas mesmas relações; evidenciando que a produção da organização espacial não é neutra em relação à luta de classes.

As políticas habitacional e urbana instauradas pelo Estado têm ignorado direitos e reforçado as condições de miséria de parte expressiva da população. É contra essa dinâmica que vêm lutando os movimentos sociais, a exemplo dos sem-teto. Entender a luta por moradia e a complexidade do desafio dos movimentos sem-teto impõe que entendamos em conjunto como vem se estabelecendo a dinâmica urbana. Neste capítulo e no capítulo seguinte, nos debruçaremos sobre a consolidação do processo de urbanização da cidade de São Paulo, levando em consideração os contornos da política habitacional e as restrições impostas e sobrepostas à condição de cidadania.

A degradação das condições de habitação dos trabalhadores está relacionada à constituição do próprio processo de acumulação capitalista, que gerou – e gera – uma

população excedente, supérflua e miserável, isto é, “que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital” (Marx, 1994: 731).

Partindo deste ponto de vista, o problema da habitação é aqui analisado dentro de um amplo cenário que decorre do próprio modo como a vida social das cidades, dentro do modo de produção capitalista, tem sido organizada: “quanto maior a centralização dos meios de produção, tanto maior o amontoamento correspondente de trabalhadores no mesmo espaço e, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis as habitações dos trabalhadores” (Marx, 1994: 764).

Para Engels (s/d), enquanto existir o modo de produção capitalista não será possível resolver isoladamente o problema da habitação, já que sua escassez teria nascido como produto necessário dessa ordem social “na qual a grande massa trabalhadora pode contar (e quando pode) exclusivamente com a soma de meios indispensáveis para sua existência e para a reprodução de sua espécie” (Engels, s/d: 137).

Procuramos levar em conta ao longo deste trabalho a universalidade das determinações no âmbito da lógica da acumulação capitalista sem, com isso, ignorar as especificidades e particularidades do desenvolvimento capitalista no Brasil e da realidade da metrópole paulistana. Para Sampaio Jr.(1999), há aqui um aguçamento das características anti-sociais, antinacionais e antidemocráticas do capitalismo, tendo em vista tanto a posição subalterna do Brasil na economia mundial, quanto a falta de controle social sobre o processo de acumulação; fatores estes que comprometeriam as propriedades construtivas do capitalismo como motor do desenvolvimento das forças produtivas.

Em conjunto com estas características mais gerais mencionadas acima, três principais “mazelas” especificam as características do capitalismo brasileiro:

(...) o caráter dependente de seu sistema econômico – uma forma de organização da vida material que deixa as estruturas e dinâmismos da economia sujeitos às vicissitudes dos movimentos especulativos do capital internacional; a natureza assimétrica de seu regime de classes – um padrão de estratificação social que coloca um abismo entre ricos e pobres, caracterizando um sistema de apartheid social; e o pesado fardo de uma cultura colonialista (Sampaio Jr, 2007: 154).

Sendo assim, o perfil do capitalismo brasileiro configura-se a partir de uma dinâmica socialmente segregadora, onde ocorre uma unidade de contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado”. Desse modo, a produção da dependência dá-se pela conjunção do lugar ocupado na divisão internacional

do trabalho capitalista e dos interesses internos (Oliveira, 2003), compatibilizando o desenvolvimento capitalista com a continuidade da dominação imperialista externa e com dinamismos sócio-econômicos débeis e oscilantes, insuficientes para alimentar a integração nacional do mercado interno e a industrialização autônoma (Fernandes, 2006):

Desse ângulo, dependência e subdesenvolvimento não foram somente “impostos de fora para dentro”. Ambos fazem parte de uma estratégia, repetida sob várias circunstâncias no decorrer da evolução externa e interna do capitalismo, pela qual os estamentos e as classes dominantes dimensionaram o desenvolvimento capitalista que pretendiam, construindo por suas mãos, por assim dizer, o capitalismo dependente como realidade econômica e humana (Fernandes, 2006: 262).

Sob o contexto brasileiro de capitalismo dependente, o entendimento das características e do caráter que assume a cidadania<sup>2</sup> nos possibilita construir uma mediação do geral para o concreto – ou seja, do modo de produção para a formação social – evidenciando que as conquistas trazidas pelo desenvolvimento das forças produtivas são usufruídas de modo não universal na sociedade, o que implica que também a correlação de forças entre as classes passa a definir os patamares e os limites da condição de cidadão. No caso dos movimentos sociais, é importante considerar que há ainda outra impossibilidade para a universalização da cidadania: a forte repressão que sofrem quando buscam tornar públicos tais limites.

A exploração do trabalho, sob o capitalismo dependente, toma dimensões mais dramáticas. Há um agravamento das condições precárias de vida e um distanciamento ainda maior da realização dos direitos sociais, além do anteriormente mencionado recurso à repressão das lutas populares, ou seja, a quase sempre presente possibilidade de restrição dos direitos civis.

Neste sentido, uma concepção de cidadania que se sustente deve levar em conta a enorme quantidade de não-cidadãos que moram nas cidades ilegais, nas ruas, etc., para quem a cidadania é “restrita”, evidenciando que muitas vezes a cidadania configura-se como um privilégio, não enquanto direito.

A moradia é uma condição básica de cidadania. Os contornos do capitalismo dependente na metrópole paulistana têm distanciado mais ainda grande parte da população dessa condição mínima. No Brasil, as discussões que envolvem a cidadania buscam muitas vezes apontar as irregularidades e diferenças existentes no processo de implantação dos

---

<sup>2</sup> O debate sobre a existência de uma nova concepção de cidadania será analisado no último capítulo.

direitos civis, políticos e sociais no país, em relação ao preconizado por Marshall em 1949, em sua conhecida obra *Cidadania, classe social e status*.

Segundo este autor, tomando como modelo o caso inglês, a evolução da cidadania dar-se-ia através da formação dos direitos civis (direitos necessários à liberdade individual, instituídos no século XVIII), da formação dos direitos políticos (direito de participar no exercício do poder político, votar e ser votado – século XIX) e da formação dos direitos sociais (desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade – século XX).

Neste sentido, o autor parece apontar para a irreversibilidade da evolução da cidadania, como se a conquista de cada um dessa lista de direitos servisse de base para a conquista dos seguintes, num processo de evolução natural da cidadania (Saes, 2003).

No caso brasileiro, porém, é preciso destacar que esse processo se deu diversamente. Primeiramente, a crescente igualdade política não foi capaz de arrefecer a crescente desigualdade econômica, cultural, social, etc. Em segundo lugar, partindo da instauração da forma-sujeito de direito<sup>3</sup> e dos limites impostos à expansão da cidadania pelo modelo capitalista de sociedade, é possível redefinir a dimensão civil da cidadania, que:

(...) consistiria na corporificação da forma-sujeito de direito, figura genérica e altamente abstrata, em direitos específicos, legalmente consagrados, como a liberdade de ir e vir, a liberdade de adquirir ou dispor da propriedade, e a liberdade de celebrar contratos (inclusive o contrato de trabalho): direitos esses indispensáveis à reprodução do capitalismo (Saes, 2003, p.23).

No caso do Brasil, afirma o autor que a instauração da cidadania civil e política teve como ponto de partida a Revolução política burguesa que, entre a Abolição da escravidão (1888) e a proclamação da Constituição Republicana (1891), acabou por subverter o sistema jurídico e instaurar aquela forma-sujeito de direito em uma versão elementar,

---

<sup>3</sup> “A esfera da circulação das mercadorias, na qual se efetuam a venda e a compra da força de trabalho, é na realidade um verdadeiro Éden dos direitos naturais do homem e do cidadão. Ali só reinam a Liberdade, a Igualdade e Bentham. *Liberdade!*; pois nem o comprador nem o vendedor de uma mercadoria atuam por coação. Pelo contrário, somente são movidos por seu livre arbítrio. Contratam como pessoas livres e possuidoras dos mesmos direitos. O contrato é o livre produto onde suas vontades encontram uma expressão jurídica comum. *Igualdade!*; pois só se relacionam entre si como possuidores de mercadoria, e trocam equivalente por equivalente. *Propriedade!*; pois cada um dispõe apenas do que lhe pertence. *Bentham!*; porque cada um deles só considera a si mesmo” (Marx, 1973: 182 apud Naves, 1981: 119).

significando “o reconhecimento estatal de todos os agentes da produção, independentemente de sua posição na estrutura econômica – proprietário dos meios de produção, trabalhador – como sujeitos individuais de direitos” (Saes, 2001: 391).

Para Wanderley Guilherme dos Santos, as limitações da cidadania vigente no país teriam relação com a instauração, pelo presidente Getúlio Vargas, da carteira de trabalho como uma certidão de nascimento cívico. Isso porque a cidadania acabava restrita à população urbana, já que somente poderia usufruir de direitos trabalhistas aqueles que tivessem a profissão reconhecida e a carteira de trabalho assinada pelo empregador. A cidadania seria, a partir disso, regulada pelo Estado, tendo em vista que os direitos dos cidadãos decorreriam do reconhecimento das profissões que, por sua vez, só existiriam via regulamentação estatal.

(...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece [trabalhadores rurais e empregadas domésticas, por exemplo] (Santos, 1979: 75).

A transformação do homem em cidadão operada pelo direito pode camuflar sua condição de membro de uma classe. Neste sentido, a cidadania revelaria sua funcionalidade para a manutenção da dominação burguesa, já que o “capitalismo mostrou que a exploração de classe pode conviver com a igualdade jurídica entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores, convertidos, ambos, em cidadãos” (Boito, 2007: 253).

O que é o cidadão senão o indivíduo despojado de seus liames de classe, despojado de suas “particularidades”, o indivíduo “universal” que participa do Estado? Ora, essa determinação corresponde integralmente à representação jurídica do indivíduo, isto é, a sua base, o seu fundamento é a categoria de sujeito de direito, o indivíduo ao qual o direito atribui as determinações da liberdade, da igualdade e da propriedade, o sujeito-proprietário que, no mercado, pode oferecer, como expressão de sua plena liberdade, a si mesmo como mercadoria, pode oferecer, na qualidade de vendedor, a sua força de trabalho em troca de um equivalente (Naves, 1993: 52).

Se, por um lado, aquela corporificação da forma-sujeito de direito em direitos civis significa de fato certa liberdade real de movimento às classes, por outro lado o caráter dessa liberdade pode ser problematizado ao considerarmos que a corporificação também cria uma “ilusão prática”, expressão de Marx retomada por Décio Saes que significa que ela “apresenta a concessão efetiva de liberdade de movimentos às classes trabalhadoras **como**

um procedimento de instauração da igualdade entre todos os homens” (Saes, 2003: 27 – grifo do autor). Ou seja, desconsiderando as diferentes condições sócio-econômicas, a liberdade parece ser reduzida à letra da lei sem que se considerem as “condições de ‘desigualdade existente’” (Bianchi, 2007: 121).

Neste sentido, as lutas populares possuem um papel importante na busca pela efetivação de direitos existentes e também pela conquista de novos direitos:

(...) como bem sugeriu Marshall, o elenco de direitos efetivamente vigentes numa sociedade capitalista não tem porque se limitar – e freqüentemente não se limita, de fato, na prática – aos direitos que são essenciais à reprodução do capitalismo. São as lutas populares que instauram, numa sociedade capitalista, uma pressão objetiva, sobre as classes dominantes e a burocracia estatal, a favor da instauração de direitos políticos e de direitos sociais (ambos contingentes quanto à reprodução do capitalismo) (Saes, 2003: 24).

Apesar da importância de tais lutas, “os silêncios da ideologia constitucional” fazem “crer que a igualdade e a liberdade são um atributo que a norma confere ao indivíduo” (Naves, 1996: 167), não sendo, portanto, o “resultado de conflitos políticos entre classes e grupos sociais” (Martorano, 2008: 84).

Por outro lado, deve-se considerar o papel das classes dominantes, que estarão muitas vezes empenhadas na redução de direitos existentes e no impedimento da criação de novos<sup>4</sup>.

(...) a capacidade de pressão da maioria social é cronicamente inferior à capacidade de pressão da classe capitalista, dada a crônica desigualdade entre ambos no que diz respeito à posse de recursos políticos como dinheiro, meios de comunicação, instrução superior etc. E mais: se essa desigualdade quanto à posse de recursos políticos é crônica, isso ocorre porque ela é diretamente determinada pela desigualdade sócio-econômica inerente ao capitalismo. Assim, é normal e previsível que a classe capitalista, recorrendo a pressões de tipo pessoal, econômico e político sobre os agentes burocráticos, obtenha regularmente decisões governamentais favoráveis quanto a questões que sejam essenciais para a sobrevivência da ordem social capitalista (Saes, 2003: 32).

No Brasil, ainda que se possa considerar que tanto a forma de Estado quanto o regime político que emergiram do processo constituinte de 1988 mereçam ser inscritos “no rol das *democracias limitadas*” (Saes, 2001: 126), os direitos sociais foram consagrados de forma inédita no texto constitucional em 1988. Entretanto, esta conquista social advinda da intensa mobilização popular no período de transição à democracia política dava-se ao

---

<sup>4</sup> “Acreditar piamente que os dominantes aceitarão pacificamente as transformações sociais radicais, submetendo-se à vontade democrática das maiorias, não seria uma idealização da luta social?” (Toledo, 1994: 37).

mesmo tempo em que se colocava em questão, no plano internacional, o Estado de bem-estar social, com a ascensão do neoliberalismo, sobre o qual falaremos a seguir.

### **1.1 A cidadania sob o neoliberalismo**

O neoliberalismo, enquanto nova fase do capitalismo, diz respeito ao começo da década de 1980, quando foi eleito o governo Thatcher na Inglaterra, “o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal” (Anderson, 2003: 11). Esta mudança compreende também outros países que passam a adotar este programa, como o governo Reagan nos Estados Unidos também em 1980.

Assim, ao tempo em que, no Brasil, criavam-se mecanismos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela desregulamentação, pela flexibilização e pela privatização – elementos inerentes à mundialização (globalização) operada sob o comando do grande capital (Netto, 2003: 77).

Para Duménil e Lévy, a razão de existir da ordem neoliberal é a “restauração da renda e do patrimônio das frações superiores das classes dominantes” (Duménil; Lévy, 2004: 17). A partir de sua pesquisa é possível observar que, com a adoção ao neoliberalismo por diferentes países, esse “projeto que encarna o neoliberalismo, ou seja, o do restabelecimento do poder e da renda das classes proprietárias dos meios de produção, terminou reforçado” (Duménil; Lévy, 2004: 12).

Partindo deste ponto de vista, mas fixando também as especificidades da inserção do Brasil no cenário internacional, o neoliberalismo pode ser entendido como resultante de conflitos de classe, a partir de uma ofensiva da grande burguesia e do imperialismo para recuperar as taxas de lucro e enquadrar as economias dependentes, ofensiva essa encoberta pelo discurso mistificador do Estado mínimo, que oculta seu objetivo de revogar o intervencionismo estatal em favor dos trabalhadores.

Entretanto, não se deu somente em virtude da queda das taxas de lucro, mas também de mudanças no cenário político quanto à composição das forças sociais. A adoção das reformas neoliberais pelos governos brasileiros vinha sendo retardada pelas forças sociais organizadas com interesses contrários às suas medidas: “a sociedade, através de suas organizações mais potentes, conseguiu dar respostas e barrar, pelo menos, o avanço

neoliberal, que com Collor havia tomado nitidamente a ofensiva” (Oliveira, 2003: 26). E é assim que “as resistências sociais ao programa neoliberal constituem um dos elementos explicativos do ritmo cadenciado – e não acelerado – de execução, no Brasil atual, da estratégia neoliberal” (Saes, 2001: 90).

Além disso, cumpre também destacar o papel do Estado na instauração das políticas neoliberais:

Longe de ser fraco, o Estado neoliberal tem uma preferência por uma modalidade de governo forte, via “ordem executiva e decisão judicial mais do que pelo processo decisório democrático e parlamentar. Neoliberais preferem insular instituições-chave, tais como o banco central, das pressões democráticas” (Munck apud Galvão, 2008: 155).

Entre as principais medidas de política econômica adotadas no país encontram-se o controle inflacionário (que passa a justificar tudo), privatizações de empresas estatais e de serviços públicos, abertura ainda maior dos mercados, manutenção de elevados superávits primários, intervenção nas questões sociais através de políticas não universalistas, desregulamentação dos mercados e liberalização. A política neoliberal tem também promovido a eliminação ou redução dos “obstáculos legais às possibilidades de o capital explorar sua força de trabalho” (Galvão, 2007: 40), além de ser responsável por um crescente agravamento das condições de vida de grande parte da população.

Para Atílio Boron, teria acontecido ainda um processo de privatização ou mercantilização dos velhos direitos dos cidadãos (ou, para outros críticos, a transformação do cidadão em cliente), que teria como consequência uma acentuada ou até mesmo acelerada perda de cidadania para grandes setores sociais:

Após um período de quase duas décadas, as conquistas dos capitalismo democráticos latino-americanos não parecem muito excitantes nem atrativas. A sociedade atual, forjada com os golpes das políticas de ajuste e estabilização e sob a conduta espiritual do neoliberalismo, é mais desigual e injusta que a que lhe precedeu: velhos direitos se converteram em inatingíveis mercadorias (...). Deste modo, os cidadãos de nossas democracias viram-se em uma situação paradoxal: enquanto no “céu” ideológico do novo capitalismo eram exaltados como soberanos e depositários de um amplo repertório de direitos e deveres, na prosaica “terra” do mercado e da sociedade civil são despojados desses direitos por meio de cruéis e acelerados processos de “descidadanização” que os marginalizam e excluem dos benefícios do progresso econômico e da democracia (Boron, 2001: 306).

No caso do direito à moradia, a habitação e a cidade passam a ser tidas cada vez mais como mercadorias, retirando-as da “esfera da responsabilidade democrática e [passando] a atender não à vontade do povo, mas às exigências do mercado e do lucro”

(Wood, 2003: 41). Além disso, a partir do surgimento de um conglomerado de grandes empresas transnacionais – os chamados novos Leviatãs – deve ser pensada a dimensão potencializada do desequilíbrio que há entre as grandes firmas e empresas monopolistas gravitando nas estruturas decisórias nacionais e o “frágil ou escasso desenvolvimento das instituições democráticas encarregadas de neutralizar e corrigir os crescentes desequilíbrios entre o poder econômico e a soberania popular nos capitalismo democráticos” (Boron, 2001: 201).

A partir das características da formação social brasileira, em particular das restrições impostas à cidadania – restrições essas cuja origem é antiga, mas que foram agravadas pelo advento do neoliberalismo – analisar as relações entre as condições de habitação e a lógica do capital significa colocar o problema da habitação em uma perspectiva mais ampla. Isso requer considerar a interação entre os efeitos do processo econômico e a configuração urbana, ou seja, considerar que a qualidade da ocupação do espaço urbano deve ser entendida a partir do estabelecimento de condições mínimas de cidadania, até mesmo através das possibilidades de acesso a um conjunto de serviços que é consumido coletivamente (saúde, educação, lazer, transportes, água, luz, rede de esgotos) e que, principalmente nas grandes cidades, tem importância fundamental para a reprodução da força de trabalho.

Neste sentido, a exploração do trabalho através de contenção salarial, extensão da jornada de trabalho, precarização do trabalho, etc. não pode estar restrita ao escopo das relações capital/trabalho, mas deve estender-se também “a todos aqueles itens da cesta de consumo que determinam o valor da força de trabalho. Neste particular, desponta a importância dos *bens de consumo coletivos que o meio urbano* deveria oferecer através da mediação do Estado” (Kowarick; Campanário, 1988: 39).

Tratar de direitos de cidadania e de políticas públicas nos leva a desenvolver sucintamente a concepção de Estado que adotamos, o que faremos a seguir.

## **1.2 Breve incursão sobre a Teoria do Estado**

Nossa definição de Estado inspira-se em algumas contribuições que trouxeram a política e o Estado para a agenda de debate marxista a partir dos anos 1960 e 1970. Consideramos as especificidades tanto institucionais quanto funcionais apresentadas pelo

Estado capitalista, tendo como ponto de partida algumas questões como quais os motivos que levam o Estado a servir aos interesses de uma classe específica e como se dá o funcionamento do Estado de modo a manter e expandir o capitalismo.

O Estado capitalista desempenha uma função social precisa na sociedade capitalista. De acordo com Poulantzas, o Estado possui a “função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social e fator regulador do seu equilíbrio global enquanto sistema” (Poulantzas, 1977: 42). Desse modo, cabe ao Estado “assegurar a coesão da sociedade de classes vigente, mantendo sob controle o conflito entre as classes sociais antagônicas e impedindo dessa forma que tal conflito deságüe na destruição desse modelo de sociedade” (Saes, 2001: 96).

De acordo com Poulantzas (1977), o Estado mantém a unidade de uma formação no interior da qual as contradições entre os diversos níveis se condensam em uma dominação política de classe, sendo que sua função corresponde aos interesses políticos da classe dominante, já que tem como objetivo a manutenção da unidade de uma formação social onde existe uma classe politicamente dominante.

Este fator de coesão é alcançado porque é instaurada, pelas estruturas jurídicas e ideológicas, ao nível dos agentes de produção distribuídos em classes sociais “a qualidade de “sujeitos” jurídicos e ideológicos; e isto tem como efeito, sobre a luta econômica de classe, a ocultação, de forma particular, aos agentes, das suas relações enquanto relações de classe” (Poulantzas, 1977: 126). Somando-se a isso, o Estado também tem por função representar a unidade dessas relações isoladas instituídas no corpo político que é o povo-nação.

A condição de sujeitos jurídico-políticos oculta para os agentes as suas relações como relações de classe, refletindo uma dissimulação específica da dominação de classe, ao proporcionar a ilusão de troca de equivalentes entre compra e venda da força de trabalho, resultado da separação do produtor dos meios de produção: “a ideologia dominante, ao assegurar a inserção prática dos agentes na estrutura social, visa a manutenção (a coesão) da estrutura e isso significa acima de tudo a dominação e exploração de classe” (Poulantzas, 1977: 209).

Os agentes, separados e individualizados, são reintegrados no conjunto político unitário do povo-nação, representado pelo Estado, que por ser “estabelecido como lugar do

universal, da vontade geral e do interesse geral, do público, é tido como representando não estes ou aqueles interesses privados e constelações econômico-sociais, ou a sua soma” (Poulantzas, 1977: 274).

O Estado é o principal fator de coesão das formações sociais divididas em classes, graças à sua função repressiva e a outro aspecto, quase sempre ignorado, que é a sua função ideológica. De um lado, esse organismo detém o monopólio da força organizada, força que ostenta e mobiliza, cotidianamente, para a manutenção das relações de produção. (...) De outro lado, o Estado secreta, permanentemente, as figuras ideológicas fundamentais para a reprodução mais ou menos pacífica das relações de produção (Boito Jr., 2007: 55).

Efetivamente, o aparelho de Estado é utilizado “de forma aberta e massiva contra as lutas sociais que transgridam os limites da propriedade privada e da ordem burguesa, e de forma molecular e oculta organizando e disciplinando o funcionamento cotidiano dos diversos centros de poder da sociedade capitalista” (Boito Jr., 2007: 25).

(...) embora o exercício do poder não se dê apenas no Estado, os diversos centros de poder dependem efetivamente da ação legisladora e repressiva do Estado para poderem funcionar como tais. Também faz parte do exercício do poder proibir, interditar e reprimir (Boito Jr., 2007: 25).

Desse modo, mesmo que os agentes ocupem posições sócio-econômicas desiguais, o direito capitalista formalmente os iguala, ocultando esta desigualdade sócio-econômica pela igualdade jurídica formal e o funcionamento de classe do Estado capitalista pelas suas instituições aparentemente universalistas (Boito Jr., 2007). Além disso, “o direito formalmente igualitário e as instituições estatais aparentemente universalistas a ele ligadas são também a fonte da moderna ideologia da representação popular no Estado” (Boito Jr., 2007: 55).

Esse quadro institucional unitário, conjugado com a função ideológica própria desse Estado, permite que ele funcione, nas suas relações com a luta de classes, “como poder político unívoco das classes ou frações dominantes” (Poulantzas, 1977: 275). Sendo assim, é possível estabelecer uma relação direta do Estado com os interesses políticos das classes dominantes, “quer funcione como fator de organização política dessas classes, quer tome diretamente a seu cargo esses interesses” (Poulantzas, 1977: 283).

Para Poulantzas, é sempre a classe ou fração hegemônica que, em última análise, se revela detentora do poder de Estado na sua unidade, mesmo que em uma formação capitalista se possa estabelecer “a coexistência característica, ao nível da dominação

política, de várias classes e, sobretudo, frações de classes constituídas em bloco no poder” (Poulantzas, 1977: 293). Neste sentido, não existe controle efetivo das classes trabalhadoras no Estado, o que existe são concessões, sem perda de hegemonia política da(s) classe(s) dominante(s).

A depender da correlação de forças das classes envolvidas – e das lutas entre os setores capitalistas pelo controle das decisões do Estado – as classes dominadas conseguem satisfazer algumas de suas reivindicações e obter conquistas. O atendimento às demandas dos movimentos pelo Estado coloca areia na engrenagem do capitalismo, mas não a pára, não impede a continuidade da reprodução do modo de produção.

E é assim que a garantia, por parte do Estado, de interesses econômicos de certas classes dominadas inscreve-se como “possibilidade”, sendo “o meio por vezes indispensável para a hegemonia das classes dominantes em uma formação em que a luta propriamente política das classes dominadas é possível” (Poulantzas, 1977: 186). O limite da dominação hegemônica dependerá da relação concreta de forças na luta de classes, sendo que a limitação do poder econômico das classes dominantes frente a possível satisfação de interesses econômicos de certas classes dominadas só será permitida na única condição de que o poder político das classes dominantes e o aparelho de Estado permaneçam intactos.

Essas considerações serão importantes para a discussão sobre os efeitos da participação e da integração dos movimentos ao Estado, a ser feita de modo mais sistemático no capítulo 4, mas que perpassa toda a dissertação.

### **1.3 A cidade de São Paulo e seu contraditório processo de urbanização: a constituição de um cenário**

A problemática urbana só pode ser analisada como parte de um processo mais amplo de mudança estrutural, que afeta tanto a cidade como o campo, e não se esgota em seus aspectos ecológicos, demográficos, políticos, sócio-econômicos. Estes aspectos não passam da aparência primeira de um processo mais profundo de transformação da estrutura de classes e do modo de produção.

(...) para entender o processo de exploração do trabalho e o grau de pauperização dele decorrentes, torna-se necessário estudar também a produção física e social do espaço

urbano, focalizando-o como uma relação de forças que estrutura e dinamiza interesses conflitantes (Kowarick, 1988: 321).

Quando se pensa em urbanização é preciso procurar pelo papel que as classes sociais desempenham nela, pois caso contrário ela tende a ser tomada como um processo autônomo.

Na cidade, pois, objetivam-se as relações sociais em torno da produção, circulação e consumo das mercadorias. Se “morar” é uma necessidade para todos, é na desigualdade da localização e da qualidade habitacional desfrutada que transparecem as diferenças entre as classes sociais, fazendo-se o urbano como expressão de conflitos sociais (Véras, 1992: 85).

É a esse processo histórico de formação das cidades que agora daremos atenção, colocando em evidência as transformações que vão ocorrendo ao longo do tempo – enfocando as questões econômicas, políticas e ideológicas ligadas ao espaço e ao problema habitacional – e que posteriormente, constituem um cenário a partir do qual se torna mais fácil visualizar a consolidação e a atuação dos movimentos sociais. Dito isto, mergulharemos agora na especificidade da cidade de São Paulo.

A gênese da acumulação de capital e da expansão do mercado para a indústria paulista foi proporcionada – direta ou indiretamente – pelo capital cafeeiro. Neste contexto, é fundamental elucidar que os proprietários rurais foram sobrevivendo como classe e foram dirigindo a passagem para um complexo sistema industrial, tendo os industriais de São Paulo surgido, “no correr dos trinta anos que se seguiram ao estabelecimento da República, como um grande e distinto grupo econômico, quase tão importante quanto as elites rurais e mercantis de que evoluíram” (Dean, 1971: 75).

A economia cafeeira de São Paulo foi a que apresentou o maior dinamismo no contexto nacional, e resolveu pioneiramente sérios problemas de infra-estrutura, como o dos transportes ferroviários, do porto marítimo, de comunicações e urbanização. Além disso, o complexo cafeeiro paulista, desde cedo, precipitou a gestação de algo não menos importante: a formação e desenvolvimento de um mercado de trabalho que, dadas as condições em que foi formado e ampliado, resultou em menores pressões nos custos de produção industrial, tendo em vista, por exemplo, que quando aumentam os fluxos migratórios, os salários monetários passam a ser flexíveis para baixo (Cano, 1977).

Em linhas gerais, pode-se atentar para o nascimento de um mercado de trabalho pautado pelo contínuo excedente estrutural de força de trabalho, alta instabilidade do emprego,

flexibilidade dos salários, ausência completa de legislação trabalhista e uso indiscriminado de mulheres e crianças perfazendo extensas jornadas (Barbosa, 2008: 210).

A nascente indústria paulista, embora subordinada pelo capital cafeeiro, dele beneficiava-se duplamente: recebia o mercado criado pelo café, ao mesmo tempo em que dispunha de força de trabalho barata e abundante. Café, agricultura, transportes, indústria, comércio e finanças crescem, assim, dinamicamente e integradamente, ampliando consideravelmente o potencial de acumulação do complexo paulista (Cano, 1977).

Desse modo, a urbanização capitalista<sup>5</sup> foi promovida por indução da indústria, proporcionada por sua vez pela expansão cafeeira e pela concentração física das unidades e atividades produtivas e da força de trabalho necessária para a sua reprodução (Dean, 1971; Cano, 1977). A atração de mão-de-obra<sup>6</sup> é explicada aqui não somente pelo dinamismo que apresentava essa região, mas também pela criação e manutenção de desigualdades regionais que impulsionavam as migrações internas, não só ligadas àquele próprio dinamismo, mas principalmente às condições de miséria impostas pela lógica de acumulação capitalista.

A partir disso, não se pode explicar o caos urbano e o inchaço das grandes cidades simplesmente por fatores demográficos e muitas vezes preconceituosos<sup>7</sup>: os pobres são os principais responsáveis, devido ao seu comportamento reprodutivo e migratório, pelo agravamento dos problemas urbanos (Singer, 1980: 37).

Este processo de industrialização é intensificado a partir da década de 1950, através do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Estado, que foi impulsionado pelo setor privado nacional e estrangeiro, ambos subordinados aos interesses do sistema capitalista mundial. Os resultados negativos decorrentes desse modelo foram, fundamentalmente, a precarização das condições de trabalho, o aumento da concentração de renda e da pobreza e também das relações de dependência. Isto se refletiu no formato do crescimento urbano, em seus aspectos físico e social (Cf. Singer (1989), Ianni (1996), Oliveira (2003).

---

<sup>5</sup> Entre 1940 e 1980, a população total do Brasil triplica, sendo que a população urbana multiplica-se por sete vezes e meia (Santos, 2005).

<sup>6</sup> Entre 1872 e 1972 também entraram no país cerca de 5.350.889 estrangeiros, que se estabeleceram em proporções muito altas e cada vez maiores na região sudeste: 68,2% em 1872 e 83,5% em 1980 (Patarra, 1995).

<sup>7</sup> Preconceito que ainda permanece nesses centros urbanos que continuam a atrair essa população, ainda que esse contingente venha diminuindo. É importante desde já considerar o caráter da migração porque mais adiante tornar-se-á mais fácil entender como vem se formando a base social dos movimentos sem-teto: migrantes em sua maioria.

Além do comprometimento estatal com a criação de condições mais favoráveis à entrada de capital e tecnologia e à saída de lucros, dividendos e amortizações, houve uma aceleração da acumulação capitalista, promovida principalmente pelo governo JK com seu programa de avançar “cinquenta anos em cinco”, tendo em vista que:

(...) a estrutura do setor industrial tornou-se amplamente integrada à estrutura econômica mundial, por intermédio das empresas multinacionais. (...) Portanto, a industrialização ocorrida no Brasil implicou na reformulação das relações de dependência. Nos termos em que ocorreu, ela ampliou e aprofundou a internacionalização da economia brasileira (Ianni, 1996: 168).

Sendo assim, as medidas concebidas internamente pelas classes dominantes foram destinadas a ampliar e expandir a hegemonia destas na economia brasileira:

O recorrer ao concurso do capital estrangeiro acrescentará novas forças ao processo de acumulação, ao mesmo tempo que coloca, no longo prazo, novos problemas para a continuidade da expansão. Em primeiro lugar, incorporando-se rapidamente uma tecnologia mais avançada, a produtividade dará enormes saltos, ainda mais se essa incorporação se dá em condições das relações de produção que potencialmente já eram, de per si, concentradoras: sobre um mercado de trabalho marcado pelo custo irrisório da força de trabalho, os ganhos de produtividade logrados com a nova tecnologia vão acelerar ainda mais o processo de concentração da renda (Oliveira, 2003: 76).

O cenário que vai se constituindo solidifica uma série de características urbanas novas na cidade de São Paulo, como a substituição do sistema de transporte coletivo baseado no bonde pelo ônibus, onde os governos passam a não mais investir nas linhas de trem e bonde, investindo em rede de estradas; a implantação da indústria automobilística que produz um acréscimo radical do número de veículos, com a conseqüente estruturação das cidades em função deste meio de transporte, isto é, moldando “um sistema viário que correspondia muito mais as exigências da locomoção individual” (Kowarick, 1982: 36), com o investimento público canalizado para a construção de pontes, avenidas, viadutos e vias expressas.

O automóvel, símbolo máximo do sucesso, que já tinha sido o grande privilegiado da reforma urbana que o prefeito Prestes Maia implantou nas décadas de 30 e 40, passa definitivamente a ser o senhor das ruas e avenidas, ordenando alargamentos e demolições e exigindo crescentemente recursos públicos para viabilizar sua circulação (Kowarick; Bonduki, 1988: 141).

Além disso, compõem este cenário a verticalização das edificações, a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano, acompanhado da concentração da força de trabalho, a maneira como o Estado vai intervindo nas questões habitacional e urbana, e,

finalmente, o surgimento dos movimentos populares nascidos das contradições geradas também por estes processos (Kowarick, 1988).

Já em 1845, Friedrich Engels mostrou em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* a desigualdade sócio-espacial decorrente do fato de que a burguesia se apropriava dos espaços com melhor infra-estrutura das cidades. Era possível visualizar, já naquele tempo, a produção e a reprodução de bairros com traços diferenciados ou exclusivos, expulsando as camadas de menores rendimentos dos bairros em questão, que representavam prestígio, poder e melhores condições de vida para seus habitantes. É possível notar, portanto, que a forma de ocupação do espaço tem diferentes significados, e faz parte das estratégias de inserção na cidade dos diferentes grupos sociais, formatando e estabelecendo a configuração de diversos territórios (Pochmann, 2004a).

Dessa maneira, o quadro de interação que se estabelece entre os efeitos do processo econômico e da configuração urbana é marcado por um processo de urbanização por expansão das periferias e de “espoliação urbana”, definido como uma:

Somatória de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivos que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência das classes trabalhadoras e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (Kowarick, 1982: 34).

A concentração da força de trabalho deu-se através da formação de grandes aglomerados humanos, caracterizados por uma crescente precariedade das condições de vida e, dentro delas, de habitação, espelhando uma somatória de contradições e tensões sociais e políticas. É importante salientar que é o próprio processo de acumulação “que, em última análise, determina a configuração de um aglomerado, refletindo a trama da dinâmica de classes que espelha no tecido urbano, a segregação dos processos sócio-econômicos” (Kowarick, 1982: 31).

O intenso dinamismo industrial concentrado na região gerou, a partir da década de 1950, um processo de assentamento urbano que:

(...) reservou as áreas centrais, melhor equipadas, para as camadas de médio e alto poder aquisitivo e segregou a classe trabalhadora nas múltiplas, longínquas e rarefeitas periferias da Metrópole, particularmente no entorno dos principais troncos ferroviários e rodoviários (Kowarick, 1988: 40).

Entre 1950 e 1980, tem-se como fruto desse processo um aumento de nove vezes da mancha urbana: somente nos anos 1980 foram incorporados 480 km<sup>2</sup> de áreas periféricas,

que permanecem desprovidas dos principais serviços urbanos necessários à reprodução da força de trabalho (Kowarick, 1988). Além disso, durante a década de 1970, “enquanto a população urbana de São Paulo cresceu cerca de 46%, o contingente de favelados se elevou 446%” (Kowarick; Bonduki, 1988: 162).

A partir disso torna-se possível entender porque a população atraída por esse dinamismo tenha se fixado onde e como pudesse, a partir do que Kowarick (1988) chamou de “laissez-faire urbano”, consolidando um padrão periférico de crescimento urbano “baseado no trinômio loteamento periférico/ casa própria/ autoconstrução – que em São Paulo representou a principal opção de moradia encontrada pelos setores populares” (Kowarick; Bonduki, 1988: 136). Como acrescenta também Maricato: “foi baseado no binômio loteamento clandestino e ônibus que a periferia da cidade de São Paulo se expandiu horizontalmente nas décadas de 40, 50, 60 e 70” (Maricato, 1996: 12).

Quando percebemos certa generalização do loteamento clandestino, da ocupação irregular, das favelas do “planeta de favelas”<sup>8</sup> (40 a 70% do território de grandes cidades do chamado Terceiro Mundo), a cidade acaba se transformando em uma exceção, no sentido de uma infra-estrutura urbana consolidada, condições de saneamento, habitação, existência de creches, escolas, etc.

No Brasil, a ocupação ilegal da terra urbana foi sendo permitida ao longo de sua história como parte do próprio modelo de desenvolvimento urbano adotado (Maricato, 2007)<sup>9</sup>, sendo que ora a lei é aplicada, ora não é, cumprindo seu papel em relação ao mercado imobiliário capitalista formal. Sendo assim, “enquanto os imóveis não têm valor como mercadoria, ou têm valor irrisório, a ocupação ilegal se desenvolve sem a interferência do Estado” (Maricato, 1995: 268).

As práticas ilegais de ocupação de terras no país começaram, inclusive, durante o período colonial, continuando a ocorrer até os dias de hoje.

(...) a “usurpação é uma das principais forças motrizes da ocupação territorial brasileira, sendo que a própria “lei de terras” se desenvolveu, em grande medida, a partir da necessidade de legalizar invasões” (Holston, 1993, p.86). Um segundo aspecto refere-se ao

---

<sup>8</sup> De acordo com Maricato (2007), entre os anos de 1973 e 1993, a população moradora de favelas cresceu 17,8% ao ano no município de São Paulo. Segundo a Empresa Paulista de Planejamento (EMPLASA), em reportagem do jornal *O Estado de São Paulo* de dezembro de 2007, a região metropolitana de São Paulo possuiria 2797 favelas em 60 quilômetros quadrados. Somente na cidade de São Paulo haveria 2018 favelas.

<sup>9</sup> Neste ponto, há uma nuance importante: nas áreas de alto valor de mercado, como, no caso de São Paulo, na região central, onde existem muitas ocupações de edifícios realizadas pelos sem-teto, a ocupação ilegal não é tolerada e a lei é aplicada.

fato de que a ilegalidade não é ação exclusiva dos pobres sem terra, mas como ficou sinteticamente demonstrado, as elites invasoras ampliaram suas propriedades através da possibilidade, contida na lei, de transformar o ilegal em legal (Gomes, 2007: 573).

Além disso, pode-se apontar um caráter perverso também no que diz respeito à forma pela qual essas moradias são construídas: na autoconstrução, são utilizados dias de folga, feriados, fins de semana, intensificando-se a exploração do trabalho:

Esta labuta no canteiro de obras não é, obviamente, um trabalho excedente. É, isto sim, um sobretrabalho gratuito que serve para produzir um meio de subsistência: este trabalho extra, retirado do que ironicamente se chama de “tempo livre”, é um *tempo necessário à sobrevivência urbana* que decorre do fato da remuneração obtida ser extremamente baixa, fórmula que exclui os trabalhadores do mercado formal de moradias e obriga-os a construí-las (Kowarick; Bonduki, 1988: 150).

Para agravar ainda mais essa situação, o golpe de 1964, do ponto de vista das mudanças econômicas e em termos de infra-estrutura e política habitacional, acelerou ainda mais a acumulação de capital, privilegiando os estratos mais ricos da população e a especulação imobiliária<sup>10</sup> - que até hoje está associada a articulações políticas no âmbito das administrações públicas e à concentração populacional nas cidades – já que o processo de urbanização viabilizou a inclusão restrita de proprietários e especuladores urbanos entre os ricos.

Esse processo de especulação apresenta uma relação direta com o processo de periferização anteriormente mencionado: a extensão da mancha urbana em direção às áreas periféricas foi acompanhada pela permanência de uma grande quantidade de imóveis vazios e abandonados, à espera de valorização. Com o passar dos anos, o agravamento destes processos foi criando um cenário ainda mais problemático.

Em 2000 somente na região central da cidade de São Paulo havia em torno de 400 prédios e terrenos ociosos<sup>11</sup>. Se considerado todo o município, o número é ainda mais preocupante, como ilustra a tabela abaixo. Vale lembrar que consideramos aqui que o processo especulativo não se reduz a discrepância entre os valores da terra causados pelos investimentos do poder público, já que a “especulação não é a única responsável pela

---

<sup>10</sup> “(...) a propriedade privada da terra é condição fundamental (e não obstáculo como pensam alguns) para o desenvolvimento do capital imobiliário” (Maricato, 1987: 69).

<sup>11</sup> O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o proprietário principal de edifícios do governo federal nessa região.

expansão caótica da cidade, pois o caos imperante advém de uma lógica econômica e política mais abrangente” (Kowarick, 1982: 42).

**Domicílios Particulares Urbanos Vagos**

**Município de São Paulo**

**2000**

Situação	Domicílios
Domicílios Vagos	402.807
Participação no Total de Domicílios Particulares Ocupados (%)	14,25

**Fonte:** Fundação Seade; IBGE. Censo Demográfico 2000.

Estes fatores reforçam a não neutralidade da ocupação do espaço nos limites centrais da cidade de São Paulo, uma vez que “se existem espaços vazios, já não existem espaços neutros” (Santos, 1986: 17), pois o espaço em disputa caracteriza-se por trazer melhores oportunidades de sobrevivência. No próximo item indicaremos como essa disputa é marcada pela segregação e pela especulação imobiliária.

#### **1.4 A urbanização em sua configuração mais recente: a especulação imobiliária**

Considerando-se algumas estatísticas sobre as principais características da cidade de São Paulo é possível perceber o quanto o processo de urbanização foi permeado – e continua sendo – de contradições. A partir da análise da evolução da população de São Paulo de 1970 a 1991, torna-se interessante ressaltar que entre as três maiores capitais da região Sudeste, é a cidade de São Paulo a que apresentou o maior contingente populacional (9.646.185)<sup>12</sup>, bem como o maior contingente populacional vivendo na periferia.

As condições de sobrevivência de grande parte da população paulistana (e também brasileira em geral) podem ser observadas através da conformação de seu déficit habitacional, extremamente importante para se ter minimamente a dimensão da questão habitacional. Segundo estimativas da ONU, o déficit habitacional mundial atinge hoje aproximadamente um bilhão de pessoas (Pochmann, 2005). São Paulo apresenta o maior

<sup>12</sup> A contagem do IBGE para 2007 é de 10.886.518 pessoas. Embora o ritmo de crescimento da metrópole paulistana venha se atenuando nas últimas décadas, a população metropolitana de São Paulo aumentou cerca de sete vezes entre 1950 e 2000, chegando a 17,879 milhões (Meyer, 2004).

déficit habitacional do Brasil e a região metropolitana de São Paulo o maior déficit entre todas as regiões metropolitanas consultadas (Fundação João Pinheiro, 2005)<sup>13</sup>.

Este déficit não decorre de uma defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana (inclusive em decorrência das migrações) e o insuficiente número de moradias disponíveis, mas sim do desemprego, da concentração de renda, da miséria e da maneira como são comercializados os imóveis, encarecidos pela forte especulação imobiliária fruto da valorização dessa mercadoria, estando a terra sujeita “a um processo de valorização relacionado intimamente com os investimentos públicos em equipamentos e serviços, com a legislação de uso do solo e mesmo com a forma como se dá o crescimento da cidade” (Maricato, 1987: 69).

A composição da precariedade habitacional em São Paulo mostra que o problema mais grave encontra-se na região metropolitana e que a concentração do déficit habitacional está nas famílias com baixos rendimentos, tanto no total urbano brasileiro quanto nas áreas metropolitanas.

Com o acréscimo de cerca de 680 mil domicílios se comparado aos dados de 2000, o déficit habitacional brasileiro foi estimado em 7,903 milhões de novas moradias em 2005, com incidência notadamente urbana, correspondendo a 81,2% do montante brasileiro (6,414 milhões). A região Sudeste lidera a demanda nacional, com necessidades estimadas em 2,899 milhões de unidades (36,7%), vindo a seguir a Nordeste, com 2,743 milhões de unidades. As duas regiões representam 71,4% do déficit habitacional brasileiro.

Na tentativa de identificar as necessidades habitacionais da parcela mais carente da população foi calculado também o déficit de moradias dos moradores dos aglomerados subnormais. Definidos pelo IBGE como “proxy” do conceito de favelas, são, contudo, reconhecidamente sub-numerados em relação ao real montante de pessoas que vivem nessa situação. No país são assim classificados 1,956 milhão de domicílios.

Finalmente, em relação à evolução do déficit habitacional urbano segundo as faixas de renda familiar, os percentuais para 2000 e 2005 revelam o crescimento da concentração dos problemas habitacionais nas faixas mais baixas de renda. Para a análise por faixas de

---

<sup>13</sup> De acordo com a metodologia utilizada pela FJP, o déficit habitacional é uma vertente de análise que se insere dentro do conceito mais amplo de necessidades habitacionais. É entendido como a necessidade de construção de novas moradias, tanto por incremento de estoque quanto por reposição de estoque. O déficit por reposição de estoque refere-se à precariedade das construções. Já o déficit por incremento de estoque refere-se aos domicílios improvisados, à coabitação familiar e ao ônus excessivo com aluguel.

renda é considerado apenas o segmento urbano da população. A quase totalidade das famílias que necessitam de uma moradia nova recebe cinco salários mínimos ou menos por mês: são 96,3% no Brasil, e 95,2% nas regiões metropolitanas. A concentração das carências se dá, todavia, na faixa mais baixa de renda: até três salários mínimos as percentagens são 90,3% (82,5% em 2000 – o aumento se repete em todas as regiões do país, de modo mais acentuado nas regiões metropolitanas) e 88,4% respectivamente.

Contraditoriamente, as estatísticas apresentadas em Pochmann (2004a) a partir de uma metodologia que tenta aprofundar os números apresentados na PNAD e no IBGE, mostram que São Paulo é o município brasileiro com maior número de famílias ricas, que somam ao todo 443.462 famílias. De acordo com este mesmo estudo, houve uma elevação do percentual de famílias ricas no país, de 1,8% para 2,4% entre 1980 e 2000. Além disso, aumentou a distância entre a renda média das famílias ricas e a renda média do total das famílias brasileiras de 10 para 14 vezes. Entretanto, se “o percentual de famílias ricas no total de famílias ampliou-se em 30% no país, este aumento foi de 100% no estado de São Paulo” (Pochmann, 2004a: 68).

Houve, além disso, uma piora na concentração nacional da renda. Se em 1980 as famílias ricas brasileiras concentravam 20% da renda disponível, este montante já chegava a 33% em 2000. Em São Paulo, a renda média das famílias mais ricas encontra-se em torno de “R\$36,6 mil, ou seja, mais do que o dobro da renda média dos 1% mais ricos do Brasil (R\$14,6 mil)<sup>14</sup>” (Pochmann, 2004a: 152). Segundo estimativa realizada pelo mesmo trabalho citado, os 10% mais ricos da população do país respondiam por cerca de ¾ de toda a riqueza nacional em 2001.

Essas famílias de alta renda se concentram claramente em alguns distritos<sup>15</sup>, que significam apenas 10,4% dos 96 existentes, localizados no centro-sul da cidade. Entre eles estão: Jardim Paulista com 5.813 famílias ricas, Moema com 5.757, Itaim Bibi com 4.472, Perdizes com 4.296, Vila Mariana com 4.652, Pinheiros com 3.484, Morumbi com 2.594,

---

<sup>14</sup> Talvez isto explique porque, de acordo com a Agência Nacional de Aviação do Brasil, a frota de helicópteros do estado de São Paulo, em 2008, já é maior que a de Tóquio e New York. Só na cidade de São Paulo são 450 ao todo (Pochmann, 2004: 54), quase uma “cidade dos Jetsons” como comparava o jornal britânico *The Guardian*. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/06/080620\\_pressguardianhelicopteros\\_ba.shtm](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/06/080620_pressguardianhelicopteros_ba.shtm). Acesso em 20 de junho de 2008.

<sup>15</sup> Todas as regiões, as subprefeituras e os distritos do município de São Paulo encontram detalhados nos anexos 1, 2 e 3.

Santo Amaro com 2.472, Consolação com 2.945 e Alto de Pinheiros com 2.694 (Pochmann, 2004a). Este fato é uma evidência de que o que vem ocorrendo é uma “especialização do poder aquisitivo” (Véras, 1992: 113) das faixas de população que podem ocupar determinadas áreas, explicitando algumas das contradições sociais que marcam as dinâmicas da fragmentação social e da segregação espacial que hierarquiza os espaços.

Por outro lado, a região central da cidade de São Paulo, após ser uma área de grande prestígio desde o século XIX, foi sofrendo intensa deterioração e perda de dinamismo econômico. Neste movimento, marcado pela degradação e pelo esvaziamento de uma região e posteriormente pela recomposição deste espaço para as mesmas classes que o degradaram, outros espaços sócio-econômicos foram se consolidando, como a região sudoeste (de maneira mais exata, o movimento foi Centro - Avenida Paulista - Faria Lima), que passou a abrigar também o contingente populacional dos estratos de mais alta renda. No Quadrante Sudoeste há “bairros de todas as classes sociais, inclusive favelas. Entretanto, a maioria das classes média e a totalidade das classes acima da média mora nessa região” (Villaça, 2005: 29).

A expansão em direção a novas áreas atendeu principalmente aos interesses dos grandes grupos imobiliários (construtoras, incorporadoras etc.), auxiliados pela ação decisiva do poder público (notadamente o municipal) quanto à definição de para onde e para quem os recursos seriam prioritariamente canalizados. Nas últimas décadas, os governos têm concentrado grandes investimentos na abertura e extensão de avenidas, túneis<sup>16</sup>, pontes, viadutos e linhas de metrô<sup>17</sup>, quase todos na região conhecida como Quadrante Sudoeste, ao mesmo tempo em que deixa deteriorar o centro antigo<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup>A prefeitura, sob o governo Celso Pitta, investiu em apenas três túneis US\$1,2 bilhões de dólares (Maricato, 2002). Por outro lado, ela interrompeu a construção de moradias nas áreas centrais em prol de projetos em áreas de maior visibilidade, sendo que as obras dos mutirões foram paralisadas ou retardadas (Relatório Mapas, 2005: 11).

<sup>17</sup>Com exceção do Mini Anel Viário, todas as grandes perimetrais da cidade estão localizadas no Quadrante Sudoeste, a saber: a Av. Paulista, a Av. Brasil-Henrique Schaumann-Av. Sumaré, a Av. Faria Lima (e seus prolongamentos) a Av. Luis Carlos Berrini e a marginal do Rio Pinheiros. Todas elas (com exceção da Av. Brasil, mas não de seus prolongamentos Henrique Schaumann e Av. Sumaré) foram abertas pelo poder público (Villaça, 2005).

<sup>18</sup>Mesmo assim, o preço do solo nessa região não sofreu queda, gerando o paradoxo “quem pode pagar não quer morar e quem quer morar, não pode pagar” (Relatório Mapas, 2005: 4). Além disso, a partir da primeira metade da década de 1990, a política urbana municipal e estadual tem voltado a sua atenção para o centro antigo. A natureza criminosa e classista desta intervenção será abordada mais adiante.

Apesar de minoritária em relação ao total da cidade, a população do Quadrante Sudoeste tem um poder político muito maior do que o de todo o restante da cidade. Em consequência dessa concentração espacial de poder político, a atuação do poder público vem favorecendo esse Quadrante há mais de um século, (...) ele tem padrões urbanos (especialmente de circulação e transportes) e ambientais muito melhores do que a maior parte da cidade (Villaça, 2005: 29).

De acordo tanto com Campos (2003) quanto com Villaça (2005), o Quadrante Sudoeste é caracterizado também por apresentar o melhor sistema viário da cidade; é onde se concentra a maioria dos distritos com menor população negra (onde há no máximo 10% de negros); é onde estão localizados todos os dez distritos considerados os melhores locais para jovens (considerando mortalidade infantil, lazer, escolaridade, etc.); o clima no quadrante é mais ameno que no restante da zona urbana do município (nela a temperatura varia entre 25 e 29 graus, enquanto que na Zona Leste, por exemplo, varia entre 29 e 33 graus; obviamente não em virtude da altitude, mas provavelmente por ser uma área mais arborizada, tendo mais praças e áreas verdes); é onde estão concentradas todos os seis distritos com mais alto IDH do município; mais altas rendas médias domiciliares; é onde estavam localizadas praticamente todas as Zonas Z-1 (zonas exclusivamente residenciais) do zoneamento que vigorou no município entre 1972 e 2004. Além disso, apresentam também os menores índices de violência, os maiores de escolaridade, alfabetização e emprego formal.

Se esta é uma região que apresenta melhores condições de vida, trabalho, educação, lazer, etc., é também o m<sup>2</sup> mais caro de São Paulo, fato que definitivamente explica porque a maioria da população paulistana, isto é, a população de mais baixa renda é impedida de aí morar. Como exemplo, apenas uma notícia<sup>19</sup> veiculada no início do ano de 2008, que trazia a espantosa informação de que o último grande terreno da Avenida Faria Lima (uma região extremamente valorizada inclusive pela sua grande capacidade de gerar lucratividade) estaria prestes a ser vendido por R\$ 500 milhões, representando o maior negócio imobiliário já feito no país.

Localizada no quadrilátero formado pelas ruas Aspásia, Iguatemi, Joaquim Floriano, Horácio Lafer e Faria Lima, a área de 19 mil m<sup>2</sup> recebeu uma proposta da empresa de financiamento imobiliário inglesa McCafferty Funding, com um projeto aprovado pela

---

<sup>19</sup> Extraído do site da Ademi (Associação de dirigentes de empresas do mercado imobiliário) em 28 de fevereiro de 2008 e do jornal Folha de S.Paulo em 29 de fevereiro de 2008.

prefeitura e que prevê a construção de duas torres luxuosas abrigando escritórios, lojas e um hotel.

O terreno, que já pertenceu a Naji Nahas (que, inclusive, participou ativamente das negociações de venda), foi vendido pelo empresário sírio Wafic Said, ligado à família real saudita. Nahas havia comprado o terreno na década de 1980 e pretendia construir um shopping, mas o projeto foi impedido porque a área foi tombada como patrimônio histórico por abrigar a última casa da época dos Bandeirantes da cidade, construída no século XVIII. Em 1991, Nahas vendeu o terreno para o grupo saudita.

Até esta negociação, o maior valor pago por um terreno para fins comerciais em São Paulo havia sido R\$140 milhões, que a Cyrela e a Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário pagaram por uma área de R\$12 mil m<sup>2</sup> na Avenida Paulista, que pertencia à família Matarazzo.

Vimos que a formação das principais áreas metropolitanas brasileiras foi acompanhada, desse modo, pelo surgimento de uma série de contradições sociais e políticas específicas, relacionadas fundamentalmente com a maneira como se deu o processo de acumulação capitalista nas regiões e, conseqüentemente, com o tipo de desenvolvimento social, econômico e urbano adotado para a sua consolidação.

O Estado vem tendo uma importância fundamental na produção do espaço urbano, pois ao comprometer-se “com a criação e expansão das condições necessárias à reprodução do capital” (Moisés, 1982: 19), tem abandonado ou atendido de modo subordinado os serviços públicos indispensáveis para a sobrevivência e reprodução da força de trabalho<sup>20</sup>.

Até agora o Estado burguês arrumou as cidades a seu modo garantindo as condições gerais da produção e deixando a reprodução da força de trabalho às suas próprias expensas, “varrendo” os pobres para as periferias, abrindo avenidas para favorecer as indústrias, falando em renovar ou “decorar” o centro para as elites (Véras, 1992: 84).

Desse modo, pode-se considerar que o espaço é utilizado “como veículo do capital e instrumento da desigualdade social” (Santos, 1986: 53), sendo que as condições do crescimento capitalista criaram uma forma particular de organização do espaço, indispensável à reprodução das relações econômicas, sociais e políticas. Neste sentido, o

---

<sup>20</sup> Aqui poderíamos nos perguntar se a ação estatal não é paradoxal, na medida em que a reprodução da classe trabalhadora, que “constitui condição necessária e permanente da reprodução do capital” (Marx, 1994a: 666), estaria ameaçada, já que o trabalhador é abandonado à própria sorte e relegado à periferia das cidades.

tipo de organização do espaço exprime e aprofunda as diferenças de classe, ainda que não as cause.

## **Capítulo 2: A política habitacional brasileira no início do século XXI**

A luta dos movimentos sem-teto da cidade de São Paulo tem apontado para os limites e as contradições intrínsecas à política habitacional levada a cabo pelo Estado. Entender a política habitacional a partir dos interesses populares torna explícito que a intervenção do Estado tem sido feita de maneira pontual e fragmentada, tendo em vista que o problema habitacional tem sido encarado de forma desconectada de outros problemas sociais. Como é possível, por exemplo, avançar na diminuição do déficit habitacional deixando intocada a grande quantidade de imóveis vazios e abandonados à espera de valorização ou, também, sem avançar na reforma agrária, problema estreitamente relacionado com a migração excessiva para as grandes cidades?

O desprezo por estes fatores restringe as possibilidades de se avançar na diminuição do déficit habitacional, o que implicaria não considerar as políticas de crédito como um fim em si mesmas, mas sim tratá-las em conjunto com políticas de emprego, reforma agrária e regularização fundiária. Os movimentos sem-teto da cidade de São Paulo têm avançado no entendimento da cidade de forma integrada, apresentando propostas de mudanças da política urbana que poderiam ter um impacto positivo para a formação de cidades menos segregadas.

Partindo deste registro, este capítulo pretende traçar um histórico da política habitacional municipal, tendo como foco os dez primeiros anos da década de 2000. Este recorte visa realçar a interferência do Estado no espaço urbano e na provisão de habitações tendo como referência as demandas e a mobilização dos movimentos sem-teto desde o momento de sua consolidação. Como o Estado tem respondido à pressão dos movimentos e às propostas de reforma urbana por eles apresentadas? Quais são, além disso, os impactos das ações do Estado sobre a política habitacional especificamente relacionada aos movimentos do centro de São Paulo?

Ainda que nosso foco seja a política habitacional municipal, faz-se necessário avaliar também o plano habitacional federal lançado pelo presidente Lula, para que possamos visualizar os impactos que ele pode trazer para a construção de habitações no município e para as estratégias de mobilização dos movimentos. Para tanto, nosso ponto de partida é o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que são políticas centrais para compreender tanto a produção de habitações no país,

quanto o funcionamento dos recém criados Sistema Nacional para a Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional para a Habitação de Interesse Social (FNHIS). Em seguida, daremos ênfase ao Plano Nacional de Habitação lançado pelo presidente Lula em março de 2009, na intenção de mapear as continuidades ou diferenças existentes entre essas duas importantes intervenções do Estado.

Foi através do BNH, integrado ao SFH – ambos criados pelo regime militar –, que as “cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção” (Maricato, 2002: 20). A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, no que diz respeito à política habitacional, respondeu ao objetivo do financiamento da habitação: os recursos do fundo seriam incorporados ao SFH e, a cargo do BNH, financiariam a construção de habitações. O SFH e o BNH foram criados pela Lei nº. 4.380/64, que conferiu um tratamento sistêmico ao financiamento da construção habitacional no país, criando instituições, fontes de financiamento e estabelecendo normas para a aplicação dos recursos nessa área.

Para Maricato (1987), há uma mudança de rota do BNH, que deixa de enfatizar o investimento de seus recursos em obras urbanas de infra-estrutura e passa, após 1976, a favorecer o investimento em habitação propriamente dita<sup>21</sup>. Nesse período, se dá o revigoramento das COHABs, que concretizou moradias fundamentalmente para a população entre 4 e 5 salários mínimos e acima disso<sup>22</sup>.

A atuação do BNH deve ser compreendida como parte da contribuição do poder público para a consolidação do padrão periférico de urbanização, através da construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias metropolitanas sem proporcionar a infra-estrutura necessária, constituindo a chamada “urbanização sem cidade”, ou seja, a instalação de conjuntos habitacionais em áreas distantes e desarticuladas do conjunto

---

<sup>21</sup> Sobre a existência e a caracterização das distintas fases de vigência do BNH, consultar (Véras; Bonduki, 1986).

<sup>22</sup> No caso específico da capital paulista, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) foi criada em 1965 pela lei n.º 6.738, como uma sociedade anônima de economia mista, cuja principal acionária é a prefeitura do município de São Paulo. Com o objetivo de garantir acesso à moradia para a população de baixa renda, desenvolve programas habitacionais e promove a construção de novas unidades habitacionais com recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação (FMH) e de convênios com a Caixa Econômica Federal (CEF), com outras entidades governamentais e com a iniciativa privada. De modo geral, a política habitacional praticada pela COHAB-SP não tem sido direcionada prioritariamente para a população com renda de até 3 salários mínimos. Quando isso ocorre, há a construção de conjuntos habitacionais nas periferias longínquas.

estruturado da cidade, com inexistência ou insuficiência de transporte público e saneamento, perpetuando as características do território segregado.

Somando-se a isso, os financiamentos do SFH privilegiaram as obras urbanas e a produção de edifícios de apartamentos para faixas de renda mais alta, além de proporcionar mudanças radicais no sistema financeiro público e privado, modernizar e concentrar as empresas do ramo da construção civil. Neste sentido,

(...) o BNH foi um fator decisivo para aprofundar as iniquidades sociais: dos enormes recursos mobilizados pelo Banco que provêm da arrecadação sobre os salários, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), apenas 16% do investimento total dirigiram-se para as famílias cujos rendimentos atingiam até 5 salários mínimos (Kowarick; Bonduki, 1988: 153).

O SFH, desde sua criação, tratou a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas:

(...) nesse sentido, o SFH foi uma forma eficaz de ampliar a provisão de habitações no Brasil, seja através da criação e do fortalecimento de empresas capitalistas ligadas ao financiamento, à produção e à venda de moradias, seja quando disciplinou a drenagem de recursos de poupança voluntária (principalmente caderneta de poupança pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)) e de recursos compulsórios, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Maricato, 1987: 30).

Em 1986 o BNH foi extinto e como as condições de moradia não só continuaram preocupantes como se degradaram ainda mais, por pressões dos movimentos populares ligados à moradia foi criado em 2005, durante o governo Lula, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) conjuntamente com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia para a população de baixa renda, especificamente com renda de até três salários mínimos, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país.

Além disso, esse Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham

atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

A definição de habitação de interesse social está relacionada à proposta de diminuição da precariedade habitacional, tendo sido criada a pretexto de viabilizar o acesso à moradia adequada à população de renda familiar mensal de até três salários mínimos, em localidades urbanas e rurais. A provisão de moradias pode se dar através da produção ou aquisição de unidades habitacionais ou da requalificação urbana (investimentos em infraestrutura urbana).

A Lei nº 11.124 também instituiu o FNHIS, responsável pela centralização dos recursos orçamentários inseridos no SNHIS. O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas e entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais. Esses recursos têm aplicação definida pela lei, como, por exemplo, para a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, para a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, para a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou para a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social.

Entretanto, assim como aconteceu com o BNH, não existe controle efetivo destes recursos pelos movimentos, nem transparência nas informações. Também os movimentos não têm autonomia no direcionamento das obras. Além disso, ainda que o Fundo tenha como princípio priorizar a população de mais baixa renda, não se refere explicitamente à população de até três salários mínimos, onde se concentra o déficit habitacional. Mais grave ainda é o fato de que o Fundo não avança em termos de garantias para a construção de habitações de interesse social, já que não há, em conjunto, políticas de regularização fundiária e desapropriações dos imóveis que não estão cumprindo sua função social: somente a utilização dos imóveis desocupados do país já seria capaz de reduzir quase em sua totalidade o déficit habitacional.

A promulgação de uma lei é apenas um pequeno passo diante de todo o aparato jurídico-político do Estado e de todas as suas instâncias, não havendo, assim, nenhuma

garantia de concretização da medida aprovada. Como no caso da Emenda Constitucional 23/07 sobre a regularização fundiária, que permite que as prefeituras e câmaras municipais alterem o destino das áreas verdes e institucionais assim definidas nos projetos de loteamento, quando estas estiverem ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social consolidados até dezembro de 2004.

Essa emenda à Constituição foi aprovada em 22 de dezembro de 2006 e promulgada em 31/01/07, quando foi convertida na Emenda à Constituição 23/07. Entretanto, a promulgação dessa emenda é somente uma etapa diante do processo de pressão e discussão junto às prefeituras, às Câmaras Municipais, ao Ministério Público, aos órgãos governamentais envolvidos, ao Judiciário (pois há possibilidade de contestação jurídica) e aos Cartórios de Registro, para que aí sim a emissão de títulos de propriedade ou concessão beneficie as famílias. Ou seja, a possibilidade de que a dinâmica institucional e as disputas entre as classes nesses níveis absorvam o fôlego dos movimentos e impeçam a efetividade da lei é bastante considerável.

## **2.1 O Plano Nacional de Habitação “Minha Casa, Minha Vida”**

Em uma conjuntura de forte crise internacional, marcada por trilhões de dólares em perdas acumuladas, bilhões de dólares doados aos bancos, elevação da remessa de lucros das multinacionais sediadas no Brasil, perda de liquidez internacional, diminuição dos preços das commodities, estagnação econômica, quase 800 mil demissões, incertezas sobre os rumos da economia quanto aos investimentos, às políticas sociais e aos níveis de emprego, intensa mobilização popular, etc., o presidente Lula lançou em 25 de março de 2009 o Plano Nacional de Habitação<sup>23</sup>, como uma das principais medidas de combate à crise e à instabilidade política e econômica – bem como aos seus impactos negativos sobre os níveis de emprego – através, principalmente, do incentivo à geração de emprego, renda e crescimento econômico.

Neste item faremos uma breve análise das principais características deste plano, colocando ênfase nas possibilidades efetivas de diminuição do déficit habitacional nacional,

---

<sup>23</sup>A análise tem como fonte tanto o discurso do presidente, extraído do site: <http://www.imprensa.planalto.gov.br>, como o próprio plano, disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/cartilhas/minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/cartilhas/minha_casa_minha_vida.pdf). Acesso em 26/03/2009.

ou seja, buscamos entender se é possível que o governo seja conseqüente com os objetivos traçados a partir da maneira como o plano foi elaborado.

Se mergulharmos em uma problemática mais geral, outros aspectos ganham também relevância: a) o que há de novo e de velho no plano; b) sua implementação abre perspectivas de participação popular na defesa de seus interesses; c) qual é a sua abrangência e quais são seus limites; d) o que ficou de fora do plano e poderia ter sido incluído e, por fim, e) qual o impacto que pode ter (ou que pretende ter) o plano sobre a maneira como vem se dando, de modo geral, o acesso à cidade pelas forças sociais em disputa<sup>24</sup>, ou seja, sobre o modo como vem se desenhando os processos de urbanização/periferização e de apropriação classista do espaço.

A pertinência desta análise reside no fato de que o tratamento da questão habitacional foi uma forte bandeira do governo federal na tentativa de enfrentar a crise econômica internacional desencadeada em 2008. Conforme as palavras do próprio presidente:

Isso é um programa adicional, é um programa quase que emergencial, como resposta de um lado para cumprir um enfrentamento à crise econômica mundial, resolver parte dos problemas da moradia de alguns brasileiros e, ao mesmo tempo, fazer com que a gente gere muitos empregos, para gerarmos renda e para gerarmos uma movimentação maior na economia brasileira. Todo mundo sabe que esse é o objetivo<sup>25</sup>.

Primeiramente, descreverei em linhas gerais os principais aspectos do plano quanto: aos recursos (seu montante e sua origem), ao público-alvo (através das respectivas rendas), às questões de ordem financeira (juros, valor e quantidade de prestações, custo de registro e preço do imóvel), à distribuição das obras por região (o critério de distribuição adotado pelo governo baseia-se nos dados do IBGE/PNAD 2007 sobre a composição do déficit habitacional por regiões do país) e à questão legal que gira em torno do problema da regularização fundiária.

Feito isso, apontarei em seguida os limites e as contradições presentes no plano e nas metas do governo, mostrando que o plano desconsidera: as diferentes relações de forças envolvidas nos níveis federal, estadual e municipal, a participação diferenciada dos agentes

---

<sup>24</sup> Sobre este ponto, a análise será menos abrangente. O plano é nacional, mas a correlação de forças ligada aos processos citados varia de uma região para outra. Tendo em vista o foco desta dissertação de mestrado, nos detivemos na região Sudeste do país, em especial na cidade de São Paulo.

<sup>25</sup>Disponível em: <http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/discursos/pr1143-2@.doc>. Acesso em 26/03/2009.

na implementação do plano e os diferentes interesses em disputa. Além disso, no que diz respeito à geração de empregos, não há transparência nem garantias quanto ao tipo de contrato de trabalho a ser criado, ou seja, não está assegurada a fiscalização sobre o tipo de contrato estabelecido, sua duração, o respeito aos direitos, a remuneração, etc.

Para finalizar, apresentarei as demandas defendidas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) – entidade que congrega alguns movimentos sem-teto do país – no que diz respeito à sua consideração do que deve ser a cidade, a fim de relacionar melhor a política pública, no caso, a habitacional, aos interesses e demandas dos setores populares.

O Plano Nacional de Habitação anunciado pelo governo assume como objetivo garantir um milhão de moradias para os brasileiros que tem uma renda de até dez salários mínimos. Para atingir esta meta, foram liberados recursos para a construção e financiamento de moradias que somam R\$34 bilhões de reais, subdivididos da seguinte forma:

- R\$16 bilhões, subsídio direto para a construção de moradias;
- R\$10 bilhões, subsídio para financiamento do FGTS, sendo R\$7,5 bilhões do FGTS e R\$2,5 bilhões do orçamento;
- R\$5 bilhões, financiamento à infra-estrutura;
- R\$2 bilhões, fundo garantidor em financiamentos do FGTS;
- R\$1 bilhão, financiamento à cadeia produtiva;

A distribuição dos recursos será feita tendo como base o déficit habitacional atual por regiões do país e por faixas de renda. O plano prevê a construção de 400 mil moradias para a faixa de maior déficit (renda de até 3 salários mínimos) e outras 400 mil para a faixa intermediária (renda de 3 a 6 salários mínimos). Entre 6 e 10 salários mínimos, foram previstas 200 mil moradias.

Com relação ao público e ao tipo de financiamento a que se destinam tais investimentos, o plano prevê o seguinte direcionamento: para famílias com renda de até 3 salários mínimos, haverá subsídio integral mais isenção do seguro obrigatório (que geralmente responde por até 37% do valor da prestação do financiamento); no caso das famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, haverá aumento do subsídio parcial do financiamento com redução dos custos do seguro e também acesso ao Fundo Garantidor

(que foi criado para reduzir os riscos do financiamento, já que pode ser utilizado para refinar parte das prestações caso a família perca renda durante o período do contrato); já para as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos, o plano prevê estimular a compra através de redução dos custos do seguro somado ao acesso ao Fundo Garantidor. As prestações garantidas pelo Fundo dividem-se dessa maneira: de 3 a 5 salários mínimos, 36 prestações; de 5 a 8, 24 prestações e de 8 a 10, 12 prestações.

Os valores dos imóveis variam entre R\$80 e R\$130 mil reais. Para as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, imóveis de R\$130 mil; para os municípios com mais de 500 mil habitantes e demais capitais imóveis de R\$100 mil e para os demais municípios R\$80 mil reais. As prestações mínimas são de R\$50 reais por mês podendo comprometer 10% da renda para quem recebe até 3 salários mínimos; para renda entre 3 e 6 salários, comprometimento de 20%. A taxa de juros prevista é de 5% a 6% ao ano e é prevista também a redução dos custos de registro de imóveis. Ele será gratuito para renda familiar de até 3 salários mínimos; haverá um desconto de 90% para renda familiar de 3 a 6 salários mínimos e um desconto de 80% para renda de 6 a 10 salários mínimos.

O direcionamento dos recursos será feito através de fundo na Caixa Econômica Federal, banco responsável pela análise dos projetos que serão apresentados pelas construtoras em “parceria”<sup>26</sup> com estados, municípios, cooperativas e movimentos sociais, ou independentemente.

Do ponto de vista da adoção de medidas para tentar impedir que os impactos de uma crise mundial sejam ainda mais drásticos para o país, a criação de um programa habitacional pode aquecer a construção civil e os setores a ela ligados, pode relativizar o aumento do desemprego, ao mesmo tempo em que pode também amenizar a gravidade do déficit habitacional. É importante considerar que o setor da construção civil emprega um número considerável de trabalhadores e utiliza materiais de diferentes ramos industriais.

Segundo estimativa feita pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat), o impacto previsto do

---

<sup>26</sup> Destacamos a palavra parceria porque ela tem assumido uma definição peculiar, do ponto de vista da política urbana nacional, que diz respeito a um tipo de acordo onde o Estado tem arcado com um montante maior de recursos, se comparado ao investimento privado, em obras que beneficiam, na grande maioria das vezes, interesses específicos das classes ou frações da classe dominante.

programa “Minha casa, minha vida” sobre a economia real é um incremento de 0,7% ao ano sobre o PIB, além da geração de 532 mil postos de trabalho por ano. Além disso, é também previsto impacto de 8,2% no PIB do setor da construção civil.

Para João Siczú<sup>27</sup>, diretor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o programa vai atingir a cadeia produtiva da construção civil de modo geral, bem como incentivar os postos formais de trabalho com carteira assinada:

A primeira cadeia despertada pelo programa é a do salário-consumo, ou seja, pessoas que estavam desempregadas e vão passar a consumir desde produtos perecíveis até bens duráveis. A segunda cadeia é a dos fornecedores, que vão gerar emprego indireto: quem vende cimento, ladrilho etc. também vai precisar contratar mais trabalhadores ou oferecer hora-extra. Do mesmo modo, os fabricantes de produtos como torneira, fechadura vão crescer e com isso impactar a produção das matérias-primas, como o aço e o alumínio.

Dito isto, e com base na breve caracterização feita anteriormente sobre o plano, serão evidenciados seus limites internos, bem como suas conseqüências. No que diz respeito aos empregos possivelmente gerados, não há garantias sobre questões salariais ou sobre o tipo de contrato de trabalho que será adotado.

(...) em relação ao emprego provavelmente iremos constatar a continuidade das condições precárias e predatórias que caracterizam a força de trabalho na Construção Civil, tratada freqüentemente como besta de carga (nem as ferramentas mais básicas mereceram um design que alivie o esforço do trabalhador)<sup>28</sup>.

Em contraposição ao argumento de que haveria um impacto relevante em termos de geração de emprego e renda, retomo Fix e Arantes:

O Brasil, quando cresce, produz canteiros faraônicos, onde se produz mais-valia abundante e espoliação intensa do trabalho. A construção de Brasília foi um desses episódios emblemáticos, quando se formou o sindicato de trabalhadores da construção civil mais combativo do país, até o ponto de ser rechaçado à bala pelas construtoras e com operários mortos covardemente quando dormiam. (...) Isso não é história do Brasil de 50 anos atrás. Durante as obras do Pan, a menos de seis meses do início dos jogos, houve uma greve dos operários que estavam construindo mais um elefante branco – o estádio João Havelange<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Governo faz o dever de casa. Revista Rumos: economia e desenvolvimento para os novos tempos. São Paulo: 2009. ano 34. n.244. pp.26-31.

<sup>28</sup> Maricato, Erminia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16004](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004). Acesso em: 27/05/2009.

<sup>29</sup> Arantes, Pedro; Fix, Mariana. Eleições municipais: a velha república das empreiteiras e o novo capital imobiliário. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/entrevistas/eleicoes-municipais-velha-republica-das-empreiteiras-e-o-novo-capital-imobiliario>. Acesso em: 17/09/2008.

No mesmo sentido, acrescentam os urbanistas Rolnik e Nakano:

A oferta de financiamentos imobiliários com recursos públicos não pode se restringir à produção e comercialização de um número 'x' de unidades habitacionais e à criação de um número 'y' de postos de trabalho no setor da construção civil. Em que pese a importância destes postos para a classe trabalhadora e para a economia do país, os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. Construir moradias é construir cidades. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades<sup>30</sup>.

Um plano que estabelece como meta a construção de 1 milhão de moradias deve ser encarado com cautela. Este número pode ser realmente atraente, mas não é possível antecipar seguramente se essas moradias serão mesmo construídas e, também, onde, como e para quem elas o serão. O mesmo vale para o volume de recursos destinados. Há também outro perigo que é constantemente desconsiderado: a similaridade deste plano com o plano habitacional adotado durante a ditadura militar.

O plano de 2009 prevê, por exemplo, priorizar a população de baixa renda, mas a previsão não se complementa com a criação de mecanismos para tornar isso possível. Neste sentido, pelas medidas anunciadas, é possível considerar que pode haver um impacto semelhante ao que ocorreu no período de vigência do BNH. Em primeiro lugar, como enfatiza Raquel Rolnik<sup>31</sup>, urbanista e relatora do direito à moradia da ONU, o problema da política habitacional desde o BNH é que ela é pensada em termos de acesso a crédito e a financiamento, isto é, a dar condições para as pessoas adquirirem no mercado a mercadoria habitação.

Para a população com renda acima de 3 salários mínimos, é mais provável que o impacto do plano seja mais positivo, tendo em vista que uma política de acesso a crédito sozinha já contribuiria para a aquisição da moradia. Entretanto, para a população onde se concentra o déficit, isto é, na faixa de renda de até 3 salários mínimos, a política de financiamento sozinha não viabiliza o acesso à moradia, já que se trata de uma população que não apresenta garantia de emprego e renda, ou seja, é insuficiente pensar política

---

<sup>30</sup> Rolnik, Raquel; Nakano, Kasuo. As armadilhas do pacote habitacional. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br>. Acesso em: 15/04/2009.

<sup>31</sup> De acordo com entrevista concedida ao programa Em Questão (TV Gazeta) sobre o plano habitacional minha casa minha vida, exibido em 22/03/2009.

habitacional descolada de políticas de emprego, regularização fundiária, reforma agrária, etc.

Segundo a professora Silvia Schor (FEA- USP) as famílias cuja renda está abaixo de R\$ 600,00 e devem pagar transporte, água, gás, energia e alimentação dificilmente poderão fazer frente ao pagamento da prestação de R\$ 50,00 como institui o Pacote. A chamada população moradora de rua, por exemplo, (...) não terá acesso às unidades ainda que tenha subsídio total<sup>32</sup>.

Além disso, há um problema grave quando não se considera a quantidade considerável de imóveis vazios existentes.

Em situações como São Paulo, (...) o número de casas e apartamento vazios é maior do que aquilo que é calculado como déficit. Então não é exatamente que estão faltando casas para serem construídas e por isso as pessoas estão morando mal. Não. Tem um problema aqui de desequilíbrio muito grande entre aquilo que é ofertado no mercado e aquilo que as pessoas têm capacidade e possibilidade de adquirir<sup>33</sup>.

Somando-se a isso, o teto máximo dos preços dos imóveis para a população de renda mais baixa, onde se concentra o déficit habitacional, antecipa-nos outro problema. Na maioria das cidades do país, vai ser provavelmente impossível que esta população tenha a casa construída nas áreas não periféricas, que apresentam infra-estrutura consolidada e oportunidades de trabalho. Isto porque estas regiões apresentam o m<sup>2</sup> muito mais caro. É onde também, na maior parte das grandes cidades, é considerável o número de imóveis vazios e abandonados – em sua maioria com valores de IPTU nada módicos em atraso – à espera de valorização. No plano do presidente não há estimativas de custos e não há também menção alguma a este problema. Qual é a profundidade deste plano, para enfrentar a questão habitacional?

(...) esse é um ponto fundamental. Joga um dinheiro no mercado enorme para construir 1 milhão de moradias. Aumenta a disponibilidade de crédito. Sem fazer absolutamente nada em termos de regulação do solo, de definição de quais são os lugares que vão estar destinados para essa moradia, apesar de já existirem instrumentos hoje no Brasil para se fazer isso, que não são usados. O efeito é encarecer a terra<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Maricato, Ermínia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16004](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004). Acesso em: 27/05/2009.

<sup>33</sup> Raquel Rolnik, de acordo com em entrevista concedida ao programa Em Questão (TV Gazeta) sobre o plano habitacional minha casa minha vida, exibido em 22/03/09.

<sup>34</sup> Idem.

Quanto às outras políticas de financiamento anunciadas, é importante considerar um dado recente sobre a evolução do financiamento habitacional. Em 2007, se analisarmos o total de contratos de financiamento imobiliário (tanto FGTS quanto SBPE<sup>35</sup>), poderemos perceber que apenas 10% das 500 mil unidades habitacionais foram produzidas no mercado formal para famílias com renda de até 3 salários mínimos. Somando-se a isso, sem qualquer articulação com serviços de assistência técnica ou com projetos de urbanização, houve, principalmente a partir de 2005,

(...) avanços na oferta de recursos para as famílias com rendas mais baixas do que aquelas que historicamente eram atendidas por esses tipos de financiamento. De fato, se examinarmos o balanço dos empréstimos com recursos do FGTS em 2007, um excelente ano para o setor imobiliário e da construção, dos 278 mil contratos realizados nesse período, 61% foram assinados por famílias com renda mensal entre zero e três salários mínimos. Entretanto, metade dos financiamentos obtidos por essas famílias de baixa renda foram para compra de materiais de construção, ou seja, para autoconstrução, feita por eles próprios em loteamentos precários e favelas<sup>36</sup>.

O plano lançado pelo presidente Lula serve-se dos mesmos mecanismos utilizados pela ditadura militar. Mas a coincidência não pára por aí. Assim como aconteceu com o BNH, não existe controle efetivo dos recursos pelas classes populares e pelos movimentos sociais, nem transparência nas informações. Também os movimentos não têm autonomia no direcionamento das obras. Não há nenhum mecanismo no plano que imponha ou viabilize a participação popular sobre as decisões ou o controle social sobre os recursos. Há, além disso, outro problema: as famílias que já possuem cadastro em outros programas, como, por exemplo, na COHAB, não poderão efetuar novo cadastro para este programa, o que significa que grande parte, para não dizer a maioria, da população de baixa renda será excluída dessa possibilidade de financiamento.

Além disso, Rolnik e Nakano chamam a atenção para outro problema não menos relevante, que diz respeito ao público-alvo do programa:

A proposta atual de utilizar os recursos do FGTS, oriundo dos trabalhadores em financiamentos para a compra de imóveis de até R\$ 600 mil, alterando o limite atual de R\$ 350 mil, significa assumir, com todas as letras, que a intenção não é implementar uma política habitacional de fato. Famílias cuja renda permite a obtenção de créditos para

---

<sup>35</sup> O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo é uma fonte de recurso de poupança voluntária proveniente dos depósitos de poupança. O sistema é constituído pelas instituições que captam essa modalidade de aplicação financeira, com diretrizes de direcionamento de recursos estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e acompanhados pelo Banco Central do Brasil.

<sup>36</sup>Rolnik, Raquel; Nakano, Kasuo. As armadilhas do pacote habitacional. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br>. Acesso em: 15/04/2009.

compra de imóveis com aqueles preços correspondem a somente 0,9% do déficit habitacional brasileiro<sup>37</sup>.

Passo agora para outro limite, retirado das entrelinhas do discurso do presidente:

É um desafio que, a princípio, nós imaginávamos que fosse possível cumpri-lo em dois anos. Não tem limite, não tem data. Portanto, ninguém me cobre que nós vamos fazer um milhão de casas em dois anos. Eu gostaria que os empresários brasileiros estivessem estruturados, gostaria que os nossos bancos [estivessem] altamente estruturados, gostaria que os projetos dos prefeitos estivessem prontos, gostaria que os dos governadores estivessem prontos, porque se tudo estivesse pronto, se a gente tivesse a regularização fundiária feita, se a gente já soubesse quais os terrenos das prefeituras, se a gente já soubesse quais os terrenos nos estados, se a gente soubesse, definitivamente, se tivesse tudo arrumado, nós poderíamos fazer em dois anos, ou um pouco mais.

Na literatura crítica sobre a história dos planos habitacionais brasileiros, há um destaque interessante para o fato de que, no plano estrito do discurso, é mais fácil construir uma idéia sobre a cidade sonhada, sobre a qualidade de vida desejada, sobre o fim do caos habitacional e urbano e da segregação sócio-espacial. Entretanto, os planos são compostos por uma série de princípios e idéias gerais, que substituem a criação de mecanismos concretos para fazer frente à disputa de interesses em torno da construção da cidade, ou seja, mecanismos que pudessem impedir que a disputa de interesses entre as classes populares e o grande capital especulativo e imobiliário, por exemplo, interdite as classes populares de morar nos melhores espaços da cidade.

O plano diretor, que deveria dar base a esse projeto demandado pelo presidente aos prefeitos e governadores, vem sendo ignorado, ou seja, os terrenos escolhidos não constituem terrenos e prédios ociosos<sup>38</sup> ou zonas especiais de interesse social (ZEIS), que são, de acordo com o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, “porções do território destinadas, **prioritariamente**<sup>39</sup>, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitações de Interesse Social (HIS)” (PDE, 2004: 123), o que

---

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Além do Plano Diretor, foram também ignorados: o Ministério das Cidades, o Estatuto da Cidade e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que também estabelecem políticas que priorizam a provisão de habitação para as faixas de renda que compõem o déficit habitacional, além de estabelecer mecanismos de regularização fundiária, instauração do IPTU progressivo e desapropriação do imóvel que descumprir sua função social.

<sup>39</sup> Chamamos aqui a atenção para o caráter fluído destes planos: estabelece-se uma prioridade, não uma obrigatoriedade. Retomamos esta questão na análise do Plano Diretor do município de São Paulo, no último capítulo.

abrange desde a recuperação de imóveis degradados e a provisão de equipamentos sociais e culturais, até serviço e comércio de caráter local.

Ainda sobre os limites, de acordo com Carlos Lessa<sup>40</sup>, o plano deveria ser complementado com um programa de melhoria das moradias que as famílias de baixa renda já edificaram, através, por exemplo, de um programa de financiamento de material de construção adequado para a renda destas famílias. Também para Raquel Rolnik<sup>41</sup>, deveriam ter sido propostas outras ações, como urbanizar e regular áreas precárias já construídas, o aluguel subsidiado e a utilização de prédios vazios. Lessa acrescenta ainda que é completamente contraditório que o governo defenda um plano de construção de residências populares ao mesmo tempo em que fomenta um modelo de crescimento que privilegia o veículo automotor.

É importante lembrar que o investimento público tem sido dirigido prioritariamente para viabilizar a circulação do automóvel, em detrimento da construção de habitação popular. Além disso, tem colaborado com o aumento do preço dos imóveis nas áreas beneficiadas por essas melhorias. Por fim, essa valorização também tem impulsionado o estabelecimento apenas de imóveis comerciais e financeiros nessas áreas. O que garante que o plano federal vai incentivar a prefeitura de São Paulo a inverter esta situação?

Sobre a questão da regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas, mais alguns problemas. Encarada como a questão legal do plano, ela aparece através da criação de uma medida provisória (MP 459) que visa instituir o marco legal para a regularização fundiária de áreas urbanas. Lula coloca a regularização fundiária como pressuposto não só do barateamento das obras, como também da sua própria realização. Ora, é sabido que essa é uma questão bastante delicada em nosso país, marcada por conflitos de interesses, pela não neutralidade do judiciário, pela repressão policial, pela pressão político-partidária, etc. Não dando a devida atenção à complexidade destes fatores, diz o presidente:

Porque essa regularização fundiária é que vai permitir que a gente possa utilizar, de um lado, as terras da União em disponibilidade para ajudar a baratear o custo dessas casas. Se

---

<sup>40</sup>Lessa, Carlos. Habitação popular: problema ou solução social anticrise? Disponível em: <http://www.valoronline.com.br>. Acesso em 11/03/2009.

<sup>41</sup>Rolnik, Raquel. Pacote de Lula ignora aspectos urbanísticos. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u538693.shtml>. Acesso em: 22/03/2009.

os governadores tiverem uma área e puderem ceder, vai baratear também o custo da obra; se os prefeitos tiverem uma área, vai baratear o custo da obra<sup>42</sup>.

Essa não é, obviamente, uma simples questão de diminuição de custos ou da solidariedade de prefeitos e vereadores<sup>43</sup>. Essa é uma questão de natureza política, de uma disputa enraizada na sociedade brasileira quanto à propriedade da terra, que se arrasta até os nossos dias e tomou, recentemente, uma dimensão mais complexa nos grandes centros urbanos com a questão da valorização imobiliária. A regularização irá visar o grande número de prédios e terrenos ociosos devedores de milhões de reais em IPTU e bem-localizados ou o gigantesco número de residências populares que não dispõem de documentação definitiva sobre a posse do terreno, com seus habitantes vivendo como podem nas periferias e margens de rios e córregos? Além disso, por que o plano não considerou a urbanização ou a reabilitação das favelas?

Estas questões e informações nos levam à seguinte inquietação: o plano ultrapassa a quantificação de moradias e empregos a serem gerados, permitindo enfrentar a política predominantemente aplicada de segregação sócio-espacial, favorável ao capital imobiliário? O plano foi apresentado, mas quão viável é sua implementação?

O já citado artigo publicado no jornal *Le Monde Diplomatique*<sup>44</sup> complementa que o plano prevê extensão do acesso ao crédito, mas que a isso associa distintas formas de desoneração da indústria da construção, desconectadas de uma estratégia urbanística ou fundiária. É a possível geração de empregos na indústria da construção, encarada como política habitacional. Muitos analistas consideram haver uma diferença muito grande entre medidas de fomento à construção civil e política habitacional, acrescentando que o pacote é mais imobiliário do que qualquer outra coisa.

É por isso que é provável que haja substancial aumento no preço dos terrenos, com duas possíveis conseqüências: o subsídio do governo vai escoar para os donos de terras ou a baixíssima renda vai ser alocada nos terrenos mais baratos e apartados -, ou seja, “vamos

---

<sup>42</sup> Disponível em: <http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/discursos/pr1143-2@.doc>. Acesso em 26/03/2009.

<sup>43</sup> Logo após o discurso do presidente, o secretário da habitação do município de São Paulo anunciou que não havia terrenos públicos disponíveis e que, por isso, eles não iriam entregar nenhum terreno. O secretário afirmou também que a única solução seria a desapropriação, mas disse em seguida que por se tratar de um processo longo e demorado, não se enquadraria na proposta do presidente.

<sup>44</sup> Rolnik, Raquel; Nakano, Kasuo. As armadilhas do pacote habitacional. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br>. Acesso em: 15/04/2009.

produzir um montão de casas sem cidade, infra-estrutura, emprego, reproduzindo nosso modelo clássico de desenvolvimento urbano: Cidade de Deus 2”<sup>45</sup>.

(...) o diretor do Secovi [Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo] afirmou que as maiores empresas aproveitaram o pacote para "desovar" seu estoque de terras e imóveis já construídos e sem compradores. (...) Para o "segundo tempo do jogo" não há mais terrenos de padrão popular nas mãos das principais empresas, o que vai significar uma nova rodada de compras no mercado de terras. Sabendo disso, os proprietários já estão se antecipando e elevando os preços, numa espiral especulativa que se sabe aonde chegará. As associações dos movimentos populares, por exemplo, já não estão mais conseguindo comprar terrenos desde o anúncio do pacote, pois os proprietários têm pedido mais de 100% do que queriam no início das negociações. Foi o que contou Evaniza Rodrigues, coordenadora da União Nacional de Movimentos de Moradia<sup>46</sup>.

Desse modo, o governo federal não apresentou uma estratégia para que seu projeto seja implementado de forma a atender a população onde se concentra o déficit habitacional. Qual é a estratégia federal para reverter a concentração fundiária, para promover a reforma agrária, para barrar a valorização imobiliária e para promover um desenvolvimento regional?

O plano não garante as outras condições que fariam com que a população conseguisse pagar os imóveis ou que o déficit ficasse sob controle. Na nossa perspectiva analítica, não podemos nos ater ao que foi anunciado pelo governo, é necessário analisar também o que deixou de ser ou o que poderia ter sido definido como projeto. Neste sentido, é importante considerar algumas propostas dos movimentos de moradia que dizem respeito ao conteúdo mínimo necessário para um plano de habitação que pretenda repercutir concreta e profundamente sobre o modelo de cidade há muito instaurado, trazendo à tona a importância de discutirmos suas potencialidades para transformar a política habitacional até então existente.

Isso porque a própria existência destes movimentos está ligada aos limites e implicações da política habitacional levada a cabo pelo Estado, além do fato de que eles têm avançado na construção de um projeto habitacional que transborda do direito à moradia para o direito à cidade, buscando a diminuição do déficit habitacional em conjunto com a atenuação de outros problemas sociais.

---

<sup>45</sup>Rolnik, Raquel. Pacote de Lula ignora aspectos urbanísticos. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u538693.shtml>. Acesso em: 22/03/2009.

<sup>46</sup>Arantes, Pedro. Pacote habitacional veio para “desovar” imóveis encalhados, diz empresário. Disponível em: <http://www.correiciudadania.com.br/content/view/3686/9>. Acesso em: 28/08/2009.

Ou seja, torna-se importante construir um plano de habitação que enfrente a apropriação classista do espaço ao promover a regularização fundiária, e que propicie aumento do emprego e renda através da ampliação do acesso à moradia, não confundindo assim política de geração de emprego com política habitacional, como insiste Rolnik:

(...) alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, [o plano confunde] política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção<sup>47</sup>.

Diferentemente do programa anunciado pelo governo, os movimentos sem-teto portam um projeto que considera a questão habitacional de maneira mais ampla e complexa: o projeto popular de reforma urbana, construído por movimentos sem-teto de todo o país, congregados em torno do FNRU. Em conjunto com esse projeto, os movimentos têm lutado pela aprovação de uma proposta de emenda constitucional (PEC moradia) que prevê a vinculação de 3% do orçamento da União para a construção permanente de moradias condicionada à existência prévia de infra-estrutura, como transporte, saúde, saneamento e urbanização.

Antes de apresentar as propostas do Fórum, descrevo em linhas gerais suas considerações iniciais sobre o plano. O FNRU, que tem como pilar principal a defesa da promoção do direito à cidade, entende que:

(...) a construção de 1 milhão de moradias, face ao déficit habitacional brasileiro e a conjuntura de crise internacional vigente, pode se constituir em importante medida de promoção do direito à cidade, de combate ao desemprego e de inclusão social, desde que o programa atenda prioritariamente os interesses populares, composto pelos segmentos sociais de baixa renda e pelos sem-teto<sup>48</sup>.

Desse modo, visando a efetivação do programa anunciado na perspectiva do direito à cidade, o FNRU considera que é necessário respeitar os seguintes aspectos:

1. Prioridade para a construção de moradias em sintonia com a política nacional de desenvolvimento urbano, garantindo que a construção de 1 milhão de novas moradias esteja articulada com o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) que está sendo finalizado no âmbito no Conselho Nacional das Cidades em conjunto com o Ministério das Cidades;

---

<sup>47</sup>Rolnik, Raquel; Nakano, Kasuo. As armadilhas do pacote habitacional. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br>. Acesso em: 15/04/2009.

<sup>48</sup>Todas as informações a respeito do FNRU foram extraídas de: <http://www.conam.org.br>.

2. Prioridade para as famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, que é a faixa onde se concentra 90% do déficit habitacional, com a garantia de subsídios adequados para essa faixa de renda, visto que estas famílias são aquelas que apresentam maiores necessidades e maiores dificuldades em acessar os programas de moradia. Uma dessas medidas deve ser o estabelecimento de um Fundo Garantidor para facilitar o acesso ao financiamento e arcar com as prestações dos mutuários que por ventura fiquem desempregados.
3. Que o programa adote mecanismos de sustentabilidade ambiental, como o uso de madeira certificada, de energia solar, de racionalização do uso da água, e de coleta, tratamento e destinação final dos esgotos de forma tecnicamente correta.
4. Prioridade para a Produção Social da Moradia, assistida tecnicamente com base na lei federal 11.888/08.
5. Prioridade na alocação de recursos para os grandes centros urbanos, nas áreas centrais e infra-estruturadas, com parâmetros diferenciados de financiamento, de modo que os setores privado e público priorizem a implantação de moradias em locais com serviços de saúde, educação, transporte e saneamento básico, revertendo a tendência atual de concentrar os empreendimentos de moradia popular em áreas distantes e sem infra-estrutura urbana e social, o que provoca o aumento da segregação e da violência urbana.
6. Que as concessionárias de serviços públicos de saneamento e energia sejam obrigadas a implantar a infra-estrutura de abastecimento de água, esgoto e energia nos programas de habitação popular, tendo em vista que estes investimentos serão amortizados pela cobrança da prestação do respectivo serviço aos futuros moradores. É importante ressaltar que este investimento, que representa em média 6% do custo da unidade habitacional, é atualmente bancado pelos empreendedores (que repassam aos futuros moradores) ou pelo Poder Público Municipal. Neste sentido, também é fundamental regulamentar a lei nacional de saneamento ambiental (lei 11.445/07), de forma a viabilizar a universalização dos serviços de saneamento e o controle social sobre estes.
7. Que paralelamente à construção das novas moradias, seja garantida a implementação da política de regulação do uso do solo e dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de forma a coibir a especulação imobiliária e pressionar pela ocupação dos vazios urbanos.

8. Que os recursos sejam alocados no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma a garantir que sua utilização seja realizada com controle social, ou seja, com a participação da sociedade organizada. Além disso, deve ser garantida a alocação de mais recursos ao programa federal vinculado à Ação de Apoio à produção social da moradia e ao Programa Crédito Solidário, de forma a impulsionar as ações vinculadas aos grupos autogestionários, organizados em associações comunitárias e cooperativas habitacionais.
9. Redução da burocracia na implementação dos empreendimentos habitacionais e maior rapidez nos procedimentos de contratação, início e liberação das obras.
10. Desapropriação de terras e imóveis com recursos federais.
11. Promover o acesso à terra urbanizada para as populações de baixa renda, fomentando programas e processos de regularização fundiária, especialmente aqueles em áreas já reconhecidas como ZEIS pelos Planos Diretores Municipais, viabilizando o acesso aos recursos para a melhoria da infra-estrutura habitacional e regularização jurídica dos assentamentos.
12. Controle social em todas as fases da implantação das medidas, de modo a buscar evitar o desperdício, o desvio ou a apropriação dos recursos sem nenhum controle pelas empreiteiras, garantindo o início e a conclusão das obras.

O FNRU espera que o pacote anunciado contemple as preocupações acima anunciadas, mas seu projeto está em disputa com o projeto defendido pelo capital imobiliário. O plano habitacional pode servir para revigorar os bancos e o capital imobiliário na tentativa de sair da crise. Em sua essência, o plano nacional apresenta brechas que facilitam o não atendimento das demandas dos movimentos. Pode o plano agravar ainda mais a questão habitacional no país? Será que o plano pode mudar a realidade das nossas cidades? Será que pretende? A maior novidade do plano, a partir de todas estas questões, é que ele é um velho conhecido.

O plano nacional “Minha casa, minha vida” foi uma das poucas propostas de política habitacional dos últimos dez anos que levou em consideração a população que compõe o déficit habitacional e que vem, desde a década de 1980, apresentando demandas e propostas às diferentes esferas de governo. Após nos atermos ao plano do governo federal, analisaremos a seguir os rumos da política habitacional municipal, tendo em vista a

estreita relação da política habitacional com a provisão de habitação para os sem-teto do centro, inserindo ainda as mudanças na configuração das lutas dos movimentos impulsionadas por esta política.

## **2.2 A política habitacional municipal nos anos 2000**

Neste item pretendemos analisar alguns dos programas habitacionais de maior impacto em termos de provisão de habitação popular na região central da capital paulista através da comparação entre duas gestões da prefeitura: a de Marta Suplicy (2001-2004) e a de José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008). Procuramos identificar os tipos de programas implementados, suas diversas formas de atuação e também o papel que assume a participação dos movimentos sociais nesse processo.

Durante o governo de Marta Suplicy na prefeitura de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi instituído o programa Morar no Centro, que visava incentivar a ocupação residencial das áreas centrais e que fazia parte de um programa mais abrangente de reabilitação de toda a área central degradada da cidade conhecido como Programa Ação Centro. Este programa contava com um financiamento estimado em 100 milhões de dólares do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contratado pela prefeitura de São Paulo, sendo que aproximadamente 15% deste montante seria destinado especificamente à produção de habitação de interesse social.

O Morar no Centro subdividiu-se em outros três programas: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o programa Locação Social e o Programa de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH). Além disso, havia o programa Bolsa Aluguel, que consistia em um subsídio temporário (até R\$300,00 por mês, por até 30 meses e renováveis por mais 30) destinado pelo Fundo Municipal de Habitação para pagamento de aluguel visando acomodar famílias à espera de realocação para outro empreendimento habitacional; e o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), articulação com o governo do Estado através da CDHU<sup>49</sup> e com recursos do BID para eliminação dos cortiços e atendimento de sua população no próprio centro.

---

<sup>49</sup> Não há transparência ou qualquer tipo de controle social na destinação dos recursos da CDHU, que não tem contribuído para a diminuição do déficit habitacional para a população mais afetada pela falta de moradia, tendo em vista que ela tem focalizado a população com renda acima de cinco salários mínimos.

Até fevereiro de 2005, 277 unidades habitacionais foram construídas na capital, e 704 encontravam-se em construção. Porém, a maior linha de atendimento dentro do programa [PAC] é a ajuda de custo, em torno de R\$ 2.500,00 por família em situação de emergência. Após o recebimento da ajuda de custo, a família é considerada atendida em sua demanda habitacional (Relatório Mapas, 2005: 10).

No caso do PAR, que é um programa do governo federal destinado a todo o país, ocorre a construção ou reforma de edifícios para atendimento de famílias com renda de até R\$1.800, com financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF), podendo haver arrendamento do imóvel por 180 meses, sendo que ao final do pagamento o morador pode receber o título da unidade. Neste programa a prefeitura, articulada com o governo federal, define os projetos, a localização das obras e a população alvo. O arrendamento como opção de compra do imóvel permite às famílias pagarem parcelas mensais significativamente mais baixas do que em um contrato de compra. Entretanto, o programa indicava renda familiar mínima de um salário mínimo para que a família pudesse contrair o financiamento, o que excluía a maior parte das famílias sem-teto.

Os projetos de reabilitação de edifícios nas áreas centrais receberam maior atenção por parte do governo municipal: a capital paulista, até 2004, foi alvo de 7 operações contratadas, tendo sido construídas 709 unidades habitacionais. De acordo com Bonates (2009), o primeiro edifício reabilitado (no país, inclusive) foi o Fernão Sales, onde foram reformadas e entregues 54 unidades. Além deste, houve a reabilitação dos edifícios Olga Benário Prestes (84 unidades entregues), Rizkallah Jorge (167 unidades entregues para famílias indicadas pelo Movimento de Moradia do Centro - MMC), Maria Paula (75 unidades entregues), Edifício Labor (84 unidades entregues), o antigo Hotel São Paulo (152 unidades entregues no final de 2006 para famílias indicadas pelo Fórum dos Cortiços, já sob a gestão de Gilberto Kassab) e o Joaquim Carlos (93 unidades entregues).

Já o Programa Locação Social, realizado com empréstimos do BID e com subsídio do Fundo Municipal de Habitação (FMH)<sup>50</sup>, compreendia a construção e repasse de unidades habitacionais para atendimento às famílias de até três salários mínimos, mediante contratos de aluguel, sendo este proporcional à renda das famílias.

---

<sup>50</sup> Nos casos em que o valor calculado do aluguel da unidade habitacional fosse maior do que a porcentagem que a família pudesse comprometer de sua renda mensal, seria concedido um subsídio pelo FMH para suprir a diferença.

Durante o governo Marta foram entregues no ano de 2004 apenas dois conjuntos habitacionais, dos onze projetos previstos: o Residencial Parque do Gato, no Bom Retiro, com 486 unidades habitacionais e o Residencial Olarias, no Pari, com 137 unidades habitacionais. Também no Pari estava prevista a construção da Vila dos Idosos, um conjunto residencial com 145 unidades habitacionais que foi entregue somente durante a gestão de Gilberto Kassab na prefeitura, no ano de 2007.

Nesses dois primeiros projetos entregues, já era possível identificar um alto índice de inadimplência. A nosso ver, o elevado número de famílias que não conseguem manter o pagamento dos aluguéis, ainda que o valor das prestações seja relativamente baixo, demonstra que a política habitacional não pode estar desconectada de uma política de desenvolvimento mais geral, como o que foi constatado na discussão feita no item anterior, sobre o programa do governo federal “minha casa, minha vida”<sup>51</sup>.

Já o PRIH foi a proposta de um programa caracterizado pela intervenção em áreas delimitadas em bairros centrais, formados basicamente por moradias precárias, que seriam alvo de uma atuação articulada composta de: produção habitacional, melhoria das condições de cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de áreas verdes, melhoria e criação de espaços para atividades econômicas e capacitação profissional. Ainda que tenham sido criados alguns espaços de discussão sobre o programa, ele não chegou a ser executado pela prefeitura.

É também característica do governo Marta a abertura ao diálogo e à maior participação dos movimentos sociais, ainda que essa existência de canais de interlocução não signifique necessariamente interlocução concreta:

No caso do governo Marta, o saldo das experiências participativas parece nos indicar um governo que, ao mesmo tempo em que abriu novos espaços de participação (como, por exemplo, a criação do Orçamento Participativo e do Conselho Municipal de Habitação, antigas demandas dos movimentos populares) não investiu nesses espaços. O que vimos foi uma convivência muito “pacífica” entre as novas experiências de participação com uma prática de gestão conservadora no que se refere, por exemplo, à relação entre executivo e legislativo, cujo fundamento esteve ancorado numa relação de troca, forjado sobre os interesses eleitorais de curto prazo<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Especificamente na página 41.

<sup>52</sup> Tatagiba, Luciana. Democracia e participação nos conselhos gestores. In: *Jornal da Unicamp*. Campinas, 1 a 14 de dezembro de 2008. Ano XXIII, número 418).

Um período de mudanças nos rumos dos programas habitacionais é iniciado em 2005, com a eleição de José Serra para a prefeitura. Quando este deixa a prefeitura para assumir o governo do Estado em 2007, Gilberto Kassab do Partido Democratas (Ex-PFL), então vice-prefeito, assume a prefeitura sendo posteriormente reeleito. Como balanços mais completos ainda não foram disponibilizados pela prefeitura, para esta análise dos programas habitacionais pautamo-nos em divulgações parciais realizadas ao longo das gestões.

Em seus mandatos, o programa Morar no Centro, ainda que tenha sido teoricamente mantido, teve seu conteúdo modificado para favorecer obras de revitalização<sup>53</sup>. A construção de habitações populares foi praticamente interrompida e as ações do Locação Social também foram interrompidas ou paralisadas (à exceção do residencial Vila dos Idosos). Além disso, continuaram os processos de reintegração de posse, muitas obras que constavam na gestão anterior enquanto promessas de construções habitacionais foram abandonadas e houve diminuição no número de beneficiários do Bolsa Aluguel:

A partir de 2006, quando os contratos do Bolsa-Aluguel venceram, a Prefeitura foi deixando de pagar os benefícios e a disposição é de acabar com o programa. De acordo com a prefeitura havia 1,5 mil famílias no início do programa e em fevereiro de 2007 restava aproximadamente a metade, 760 famílias (Cymbalista; Santoro, 2007: 28).

Houve, dessa maneira, uma grande diminuição dos gastos do governo municipal com políticas habitacionais, além de ter mudado o foco dos investimentos, voltado em sua maior parte para a urbanização de favelas, quando não para a mera remoção das famílias, sem construção de habitações.

(...) em 2004, foram gastos cerca de 46 milhões de reais na região [central] (de 85 milhões orçados); em 2005, os gastos diminuíram para 25 milhões de reais (de 62 milhões orçados) e em 2006, foram orçados 40 milhões de reais e desembolsados apenas 9 milhões (Cymbalista; Santoro, 2007: 22).

Sobre os gastos, gostaríamos de lembrar que não há muita transparência por parte da prefeitura sobre o montante e o direcionamento dos recursos. O projeto de lei aprovado na Câmara que determinava a publicação detalhada na internet de todos os gastos da prefeitura foi vetado pelo prefeito Gilberto Kassab (DEM). No projeto, cada subprefeitura e secretaria deveria publicar um relatório semanal com gastos de obras em execução, pagamento de

---

<sup>53</sup> Um exemplo crucial é o que vem ocorrendo com os edifícios São Vito e Mercúrio, discutidos no item que se segue.

serviços e funcionários. Sob o código PL 156/08, o projeto foi aprovado em 2005 pela Câmara dos Vereadores e utilizado pela campanha de Kassab à reeleição como um símbolo da transparência da gestão dos Democratas. De acordo com a assessoria de imprensa da Prefeitura, o veto do prefeito visa evitar burocracia na máquina pública.

Se em termos de política habitacional o avanço foi insignificante frente à gravidade do déficit, grande volume de recursos foi canalizado para a construção de uma obra aparentemente de grande importância infra-estrutural e de trânsito (além do caráter estético que lhe foi agregado), mas que facilita o tráfego daquela parcela da população que não depende de transporte público: a ponte estaiada sobre o rio Pinheiros. Inaugurada em 2008 (com a presença de Hebe Camargo, Nizan Guanaes, etc.), a ponte admite somente carros e motos e custou R\$233 milhões (o projeto foi iniciado durante o governo Marta).

A ponte estaiada Octavio Frias de Oliveira teve suas obras iniciadas em outubro de 2003 (ainda sob o governo Marta Suplicy) e foi inaugurada somente em 2008 sob a gestão Kassab. Prevista para ser concluída em 2005, a empreiteira (OAS) que venceu a licitação da obra previa gastos de R\$146,9 milhões. Com o atraso de três anos, a obra ficou R\$113 milhões mais cara. Do montante total gasto, cerca de R\$130 milhões vieram da Operação Urbana Água Espreada, dinheiro que deveria ter sido gasto com habitação popular e melhorias para os moradores das favelas da região.

Além de cara, a construção dessas pontes suspensas está longe de ser uma prioridade para aquela área da cidade. A ligação da avenida Roberto Marinho com a marginal Pinheiros pode continuar a ser feita, sem maiores transtornos, através de duas outras pontes já existentes a apenas 800 metros do local. Essa circunstância, aliás, torna ainda mais extravagante – e suspeito – o projeto deixado pela gestão petista, para o qual, até aqui, não foram apresentadas justificativas convincentes<sup>54</sup>.

Em continuidade ao projeto da Operação Urbana Água Espreada, o prefeito de São Paulo Gilberto Kassab pretendia iniciar ainda em 2009 a construção de uma nova ponte sobre o Rio Pinheiros, ligando o Jardim Santo Antônio ao Morumbi. De acordo com a *Folha de São Paulo*, o custo da intervenção na região ficará em torno de R\$ 330 milhões e será preciso desapropriar 117 imóveis residenciais e 64 imóveis comerciais ou industriais.

---

<sup>54</sup> Disponível em: [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080510/not\\_imp170361,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080510/not_imp170361,0.php). Acesso em: 10/05/08.

Para Fix e Arantes<sup>55</sup>, a Ponte Estaiada, que começou a ser construída ainda durante a gestão de Marta Suplicy na prefeitura, representa um exemplo da existência de uma linha de continuidade entre as gestões. Além disso, esta ponte é também um exemplo da perversidade dos CEPACS<sup>56</sup>, já que os recursos advindos com a sua venda, que deveriam ter sido utilizados para moradia, foram drenados para a construção da ponte.

Por outro lado, proporcionalmente falando, as famílias ricas gastam relativamente muito menos com transporte urbano que as camadas mais pobres, além do fato de que o automóvel está presente em 85,7% dos domicílios ricos, enquanto que para a população em geral estes números caem para 36,3% e mais ainda para a população pobre, 3,9% (Pochmann, 2004a). Entretanto, estão previstos mais investimentos em pontes, túneis e estradas<sup>57</sup>.

Além disso, em 2007<sup>58</sup>, a prefeitura foi a maior responsável pelos pedidos de reintegração de posse nas favelas da cidade, de acordo com entrevistas do defensor público Carlos Henrique Loureiro, que afirmou também que somente 65% do que foi estipulado para moradia popular em 2006 acabou de fato sendo executado. Este fato nos informa que a política que vem sendo adotada nos últimos três anos de higienização (que acompanha a criminalização de movimentos, a morte de moradores de rua, etc.) da região central está sendo expandida também para as suas áreas de entorno e periferias, mesmo que o Estatuto da Cidade afirme o direito de posse aos moradores de favelas com mais de cinco anos de existência.

O Programa Mananciais da prefeitura, que tem como objetivo o resgate sócio-ambiental das represas Billings e Guarapiranga, tem sido uma prioridade da gestão assumida pelo prefeito Kassab em 2007, tendo em vista que vem sendo gasto mais do que o dobro do que nos anos anteriores, segundo Tatagiba e Teixeira (2007). O Programa está

---

<sup>55</sup> Arantes, Pedro; Fix, Mariana. Eleições municipais: a velha república das empreiteiras e o novo capital imobiliário. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/entrevistas/eleicoes-municipais-avelha-republica-das-empreiteiras-e-o-novo-capital-imobiliario>. Acesso em 17/09/08.

<sup>56</sup> A análise mais completa sobre os CEPACS está adiante no item “O espaço em disputa”.

<sup>57</sup> Além dos gastos bastante veiculados na mídia no início de 2008 com armas, algemas, cassetetes e sistema de vigilância sobre favelas. Houve também notícias sobre uma investigação que apontou superfaturamento em três licitações para a compra de equipamentos para o metrô, além do aumento de mais de 4% do preço do bilhete, justificado pelo governador José Serra como necessário para manter a estabilidade fiscal do orçamento do transporte.

<sup>58</sup> De acordo com Tatagiba e Teixeira (2007), havia em fevereiro de 2007 aproximadamente 52 processos de reintegração de posse em curso, atingindo 2,5 mil famílias.

despejando diversas comunidades em São Paulo com o pagamento de uma indenização de 8 mil reais, sem nenhum tipo de realocação das famílias, ainda que haja verba disponível do programa para atendê-las.

Esta é a situação de centenas de famílias do Cocaia, do Gaivotas, do Cantinho do Céu e de outras tantas comunidades localizadas nos distritos do Grajaú e Capela do Socorro, no extremo sul da zona sul de São Paulo. Grande parte delas é bastante próxima às represas Billings e Guarapiranga. De acordo com o Centro de Defesa da Criança e Adolescente (CEDECA) de Interlagos, que atua na região, na prática já são mais de três mil famílias sendo despejadas pelo Programa Mananciais, em articulação com a Operação Defesa das Águas. A entidade denuncia ainda que tal programa prevê intervenção em mais 80 comunidades da zona sul de São Paulo<sup>59</sup>.

Além disso, independentemente da situação jurídica (muitas vezes o proprietário deve IPTU, o imóvel descumpra sua função social e está vazio) do imóvel ocupado pelos sem-teto, a marca social do governo Kassab vem sendo mesmo os despejos. Raros não foram os protestos dos movimentos sem-teto alertando para o caráter repressor e, em termos de política habitacional ineficaz, da ação estatal.

Em junho de 2009, cerca de 480 famílias foram despejadas pela polícia de um prédio do INSS, abandonado há 22 anos, que fora ocupado por elas havia dois meses. De acordo com os coordenadores do movimento sem-teto do centro (MSTC), as famílias se recusaram a ir para os albergues da prefeitura, já que esta não seria uma solução de moradia. O movimento pressionou para que o prédio fosse incluído em uma lista de edifícios que poderiam ser reformados pela prefeitura para se transformarem em habitação de interesse social. Entretanto, de acordo com a coordenadora geral do movimento, Ivanete Araújo: “o problema é que o prédio tem uma dívida de R\$ 400 mil com as fornecedoras de água e luz. Além disso, é necessário um laudo estrutural do prédio. E fica este jogo de empurra porque ninguém quer pagar a conta<sup>60</sup>”.

Este processo de reintegração de posse é acompanhado pela remoção (e não urbanização) das favelas através da expulsão das famílias que nelas moram. Parte desse processo já pôde ser visto ao longo das marginais Pinheiros e Tietê, no final de 2007 e

---

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www.cedecainter.org.br/portal/page.php?50>. Acesso em 13/03/2009.

<sup>60</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u582661.shtml>. Acesso em 17/06/2009.

início de 2008. Nada garante que essa não seja a opção de investimento do governo Kassab com recursos advindos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) destinado à urbanização de favelas<sup>61</sup>.

Também no que diz respeito aos moradores de rua, o governo Kassab não realiza o repasse em dia para as entidades sociais a eles ligadas, além de ter fechado muitos albergues. O próprio Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua, de acordo com Ricardo Mendes Mattos, que é conselheiro titular, acabou sendo descartado pela prefeitura como espaço de participação da sociedade na formulação de políticas.

### **2.2.1 Comparando as duas gestões**

Ainda que a gestão Marta Suplicy tenha sido mais aberta ao diálogo com o Conselho e tenha dado continuidade a alguns programas, nenhuma das duas gestões buscou construir e muito menos concretizar, um projeto de política habitacional e urbana em conjunto com os movimentos sociais que resultasse, mesmo que de modo incipiente, em uma reversão dos padrões de urbanização, habitacionais e de apropriação do espaço que vêm se consolidando na cidade de São Paulo.

De acordo com Cardoso (2004), a política habitacional não foi uma das prioridades do governo Marta:

Isso se percebe claramente a partir dos resultados quantitativos da política. No terceiro ano da gestão, alguns programas ainda não haviam saído do papel. Percebe-se que foi dada continuidade para os que envolviam contrapartida de recursos internacionais (...). A tendência básica foi, portanto, a de completar as obras iniciadas, com poucos recursos disponíveis para novos investimentos (Cardoso, 2004: 79).

Além disso, não se estabeleceu como meta nem ao menos um projeto de mudança na distribuição da propriedade fundiária, a partir, por exemplo, de uma forte política de desapropriações. Ao contrário disto, durante os dois governos a reabilitação para uso residencial popular continuou tendo dificuldades para se viabilizar, enquanto que a revitalização para fins comerciais ou de moradia de luxo tem sido mais viável e comparativamente mais implementada pelas prefeituras.

---

<sup>61</sup> Aqui se explicita como o PAC é uma promessa de ação, que não se tem controle algum nem de seu montante, nem da maneira como será investido. Mesmo assim, tem servido para aumentar a popularidade do Governo Lula.

Uma parte relevante da política urbana paulistana tem sido realizada, nas duas últimas décadas, através de empréstimos tomados pela prefeitura de instituições financeiras multilaterais (principalmente BID e Banco Mundial)<sup>62</sup>, que acabam por impor uma agenda afirmativa (o banco define o que vai financiar, como e onde<sup>63</sup>) ao poder público. Consolidasse, assim, um modelo de política urbana e habitacional que elege prioridades de acordo com critérios de renda e não com respeito aos direitos, à condição de cidadania ou até mesmo às próprias demandas dos movimentos sem-teto.

Diante disso, retomaremos brevemente a importante discussão feita por Arantes (2004) a fim de lançar um olhar mais completo sobre o perfil e os rumos dessas políticas, bem como a forte relação que as instituições multilaterais passam a ter tanto com a política municipal (sob os governos Marta e Kassab), tanto com “o espaço em disputa”.

A partir de 1980, de acordo com a análise do autor, os países da periferia do capitalismo estariam vivendo um momento de ajuste<sup>64</sup> estrutural, caracterizado pela gestão empresarial das cidades e de um gasto público com políticas sociais que é drasticamente diminuído em função da manutenção de elevados superávits primários e das políticas de estabilização adotadas em virtude da consolidação do neoliberalismo.

Neste sentido, em nome do equilíbrio fiscal do Estado recorre-se a empréstimos privados que se submetem a duas linhas norteadoras: focalização e auto-ajuda. Isto porque os gastos sociais dirigem-se aos que estão abaixo da linha da pobreza, confundindo cidadania com ajuda e cidadão com pobre<sup>65</sup>: é a “desconstrução do campo dos direitos em nome da nova filantropia governamental” (Arantes, 2004: 78), tendo em vista que o padrão de intervenção que resulta dos empréstimos não tem o objetivo de “desarmar os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza. Apenas maneja a pobreza, pois mantém

---

<sup>62</sup> São Paulo é a cidade latino-americana que mais recebeu empréstimos externos (por meio do governo do Estado, do município e de empresas públicas) – entre 1968 e 2003, 4,1 bilhões de dólares, em valores totais (atualizados para janeiro de 2004), referentes a 21 projetos. Destes, 2,8 bilhões, para desenvolver doze deles, foram contratados de 1992 para cá – na impressionante média de 700 milhões de reais por ano (Arantes, 2004: 132).

<sup>63</sup> Para conhecimento dos projetos urbanos do Banco Mundial (de 1971 a 2003) e do BID (de 1961 a 2003) no Brasil ver Arantes (2004). Para um estudo detalhado do programas do BID para o centro – Programa Procentro (1993-2000), Programa Reconstruir o Centro (2001-2002), Programa Ação Centro (2002-2004) e Programa Procentro 2005 (2005-2008) – ver Cymbalista (2008).

<sup>64</sup> Conceitualmente e politicamente, a palavra ajuste refere-se à “formação reativa de conformidade” (Arantes, 2004: 11).

<sup>65</sup> McNamara afirmou, lembrando a frase de Kennedy que inspiraria sua gestão à frente do Banco Mundial: “Se uma sociedade livre não for capaz de ajudar os muitos que são pobres, não será capaz de salvar os poucos que são ricos” (Arantes, 2004, p.18).

em permanente estado de insegurança, indigência e dependência o seu público alvo, permitindo, assim, a sua manipulação política” (Filgueiras; Gonçalves, 2007: 163).

Ademais, a política focalizada acaba transformando o cidadão portador de direitos e deveres sociais em um consumidor tutelado, já que a “escolha dos participantes desses programas subordina-se a critérios “técnicos” definidos *ad hoc*, a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal, numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo” (Filgueiras; Gonçalves, 2007: 156). Mais precisamente, o que ocorre é uma substituição dos direitos sociais universais: “os direitos sociais universais (...) são substituídos por políticas compensatórias e focalizadas, que dão ao “cidadão” precavido – transmutado em cliente – a “liberdade” de adquirir no mercado a forma de proteção social que melhor lhe convém” (Galvão, 2007: 37).

Além disso, os empréstimos de ajuste estrutural dos bancos multilaterais, que são tidos como soluções racionais para a ausência de financiamento interno, apresentam contrapartidas, condicionalidades e irracionalidades. Dentre as várias irracionalidades, encontram-se, de acordo com Arantes (2004):

- a) a irracionalidade microeconômica, que diz respeito ao impacto das oscilações cambiais (o risco cambial) para a multiplicação da dívida, mesmo sob baixas taxas de juros, boas condições de pagamento, garantia do governo federal, etc.;
- b) a irracionalidade do endividamento externo para políticas urbanas, que diz respeito à perda de controle interno sobre a moeda nacional e obrigatoriedade de contrair uma dívida em dólares para mobilizar recursos em reais;
- c) a instabilidade cambial e perda da autonomia na política econômica, que diz respeito a um processo que condiciona a economia a uma forma de organização distorcida, de modo a pagar a dívida;
- d) as condicionalidades do empréstimo ao padrão de gasto público, que dizem respeito ao fato de que o empréstimo atua incisivamente sobre o sentido e a orientação das políticas e instituições públicas, a lógica que norteia a ação pública;
- e) por fim, os problemas de continuidade, que dizem respeito ao fato dos financiamentos contraídos apresentarem dificuldades para serem implementados e manterem a continuidade de desembolso.

Além disso, dentre as muitas características das agendas urbanas dos bancos multilaterais destacam-se, segundo Arantes (2004): a compreensão da questão urbana sob uma perspectiva fundamentada na produtividade da cidade e na procura de taxas de retorno (lucro) acima do custo do capital<sup>66</sup>; o entendimento da cidade como suporte físico para a reprodução do capital e da força de trabalho, em detrimento da sua dimensão política e pública; a realização dos direitos urbanos (moradia, saneamento, transportes, etc.) em modalidades de provisão submetidas à governabilidade da cidade – entendida como estabilidade de regras para o mercado e contenção da insatisfação social – e à capacidade de pagamento dos pobres.

Sobre este último aspecto, o padrão das habitações fica submetido à capacidade de pagamento do futuro morador, em detrimento da qualidade do espaço, chegando ao limite, como no caso do Banco Mundial, de “planejar e construir habitações menores do que celas de prisão em nome de políticas “auto-sustentáveis” (Arantes, 2004: 91). Para tanto, é recomendação deste Banco:

(...) permitir e encorajar o uso de materiais de baixo custo e baixa qualidade de acabamento; prover encanamentos e instalações sanitárias comunitárias mais do que individuais; encorajar ou prover construções mais adensadas, com menos terra por unidade habitacional; prover menor área útil (*living space*) por unidade habitacional; adotar o *self-help* como meio óbvio de reduzir os custos (BM, 1975: 5 apud Arantes, 2004: 43).

Este modelo é difundido no país e na América Latina através da ação combinada de diferentes agências multilaterais e de consultores internacionais – entre eles Jordi Borja e Manuel Castells, para quem as grandes cidades passam a serem vistas como as multinacionais do século XXI – tendo como base o entendimento de que as cidades estão submetidas aos mesmos desafios que as empresas. Para o Banco Mundial, o fundamental da agenda urbana a partir dos anos 1990 era a:

(...) compreensão da cidade como local privilegiado de reprodução do capital, num contexto de competição entre cidades, ou de “cidades competitivas”. O leitmotiv é “fazer cidades competitivas e empresariais no mercado global”, promovendo um “clima positivo para os negócios (BM, 2000: 9 apud Arantes, 2004: 62).

Diante dos empréstimos das agências, as regras devem ser cumpridas e o dissenso acaba substituído por questões de ordem técnica e de eficácia: “este projeto de cidade

---

<sup>66</sup> Nos bairros onde não há disponibilidade a pagar por qualquer melhoria, ou ela é baixa, a estratégia recomendada é não fazer nada (Mila e Stren, 2001: 183 apud Arantes, 2004: 71).

implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania” (Vainer, 2007: 78).

São estes também os princípios do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que foi fundado em 1959 e que tem sido, como dito anteriormente, um dos principais financiadores de políticas habitacionais para o centro da capital paulista. Em contrapartida aos empréstimos oferecidos, o BID tem defendido processos de revitalização e de remoção da população moradora de favelas nas regiões de mananciais sem prover alternativas habitacionais<sup>67</sup>, a atração da classe média para as regiões centrais em conjunto com a diminuição da população de renda mais baixa<sup>68</sup>, a oposição a programas como o Locação Social, os indicadores de ganhos econômicos ao invés de indicadores sociais, etc.

Do ponto de vista do BID, “o abandono e a deterioração das áreas centrais deve ser entendido como uma grande “oportunidade” para o crescimento urbano” (Daughters e Rojas, 1998 apud Arantes, 2004: 66):

No caso dos estudos feitos por um consultor do BID para a renovação do Centro de São Paulo, o “cenário social”, no qual se investiria em habitação de baixa renda para repovoar a área central, foi mal avaliado e descartado, com taxa de retorno de apenas 4% ao ano, três vezes inferior ao custo do capital (12%). Entretanto, na análise de “custo-eficiência”, os projetos de “recuperação urbana” – abrangendo iluminação, segurança e zeladoria urbana (os mais reivindicados pelos empresários) – tiveram a maior taxa de retorno, estimada em 35,5% ao ano, o que levou o BID a recomendá-los amplamente (Procentro, 2003) (Arantes, 2004: 68).

Diante deste quadro, há ainda outros problemas: aqueles advindos da mudança de gestão e as dificuldades cotidianas de operacionalização do programa, ou seja, o fato desses programas exigirem uma grande quantidade de procedimentos administrativos que ultrapassam as normas exigidas pela legislação brasileira; aqueles relacionados às lacunas na identificação da aplicação de recursos provenientes do BID em ações realizadas pela prefeitura, quanto ao detalhamento de obras, orçamentos, etc.; e também aqueles decorrentes das restrições impostas pelo banco à transparência das informações. De acordo

---

<sup>67</sup> Assim como no programa Guarapiranga, a aprovação de novo empréstimo para o Programa Mananciais não previa a provisão de habitação para as famílias removidas.

<sup>68</sup> Uma das gestoras públicas entrevistadas por Arantes chegou a afirmar o seguinte: se o nosso projeto expulsar famílias, vamos ter que arcar com esse custo, porque elas vão pra favela, pois não podem comprar outra coisa (...) Veja que absurdo seria a gente pagar juros internacionais para criar um problema social e financeiro para a prefeitura, porque ela vai ter que resolver isso mais pra frente (...) O governo poderia fazer [o mesmo] sozinho, sem o banco (Arantes, 2004: 128).

com o banco, “algumas restrições à divulgação pública de informações do BID são necessárias para assegurar seu funcionamento eficaz e evitar danos relevantes às atividades e interesses competitivos dos seus clientes” (Cymbalista, 2008: 102).

Por fim, no que diz respeito à participação dos movimentos sem-teto no desenho das políticas ou na tomada de decisões, há dois grandes problemas: o primeiro deles é a existência de uma ligação direta entre as instituições multilaterais e os grupos empresariais, a despeito de toda a retórica da participação aberta à toda a sociedade<sup>69</sup>:

Outra gestora afirmou que “o banco conversa e tem reuniões com os empresários sem que estejamos presentes”. Quando indagamos se o banco recuará caso uma importante associação empresarial estivesse insatisfeita com o programa, respondeu que “sim, com certeza. Nas nossas reuniões [com a sociedade civil] essa associação é apenas mais uma interlocutora, mas para o banco ela é a principal referência” (Arantes, 2004: 155).

O segundo problema diz respeito ao tecnicismo que enfrentam os movimentos sociais e os técnicos locais frente às avaliações do BID, como ilustra um relatório para um programa do centro:

“No caso deste modelo, na falta de fórmula analítica para obtenção do desvio padrão da DAP, o intervalo de confiança é obtido por um procedimento de *bootstrapping*, que utiliza o método de Monte Carlo para simular valor de estimativas da DAP com base em geração randômica dos parâmetros da função, utilizando a matriz de covariação dos mesmos” (Procento, 2003). O hermetismo reveste decisões que são, antes de tudo, políticas (Arantes, 2004: 149).

Se uma importante diferença entre as duas gestões na prefeitura diz respeito à abrangência da intervenção do Estado nas questões sociais e, entre elas, na habitacional e urbana, uma semelhança reside na existência de uma política habitacional que pouco avança na diminuição do déficit habitacional, já que seu caráter segregador é mantido pela própria relação estabelecida com os bancos internacionais, que decidem onde, como e para quem serão construídas as habitações. Como visto acima, a construção de habitação de interesse social não tem sido prioridade dos bancos.

O caráter segregador da política habitacional municipal é potencializado pelos programas decorrentes de parcerias com os bancos internacionais. O avanço em termos de construção de habitação popular no município, que já possui um ritmo lento em virtude da

---

<sup>69</sup> Em virtude desta constatação, perguntamo-nos se não é possível que a associação empresarial tenha um papel apenas de “fantoche” no conselho municipal de habitação, dado o seu contato mais direto com o banco e, nesse sentido, com os contornos mesmos da política urbana, trazendo à tona a própria questão da transparência democrática dos espaços participativos.

insuficiência e da irregularidade de recursos destinados à habitação, fica comprometido ainda durante anos pela transferência de parte do orçamento municipal destinado à habitação aos programas do banco, que teoricamente deveriam funcionar como solução para a falta de recursos.

Em seguida, desenvolveremos uma visão mais abrangente do que vem sendo a política habitacional municipal, tendo em vista que, integrada à política urbana municipal, ela demonstra sua insuficiência frente ao caos urbano e às soluções e opções de gastos defendidas e efetivadas pela prefeitura, gestão após gestão.

Um gasto público crescentemente orientado à renovação e à reabilitação urbana e que, sobretudo, interessa aos agentes sócio-econômicos hegemônicos, engendra a crise fiscal da cidade; e o fato de a população não ter acesso aos empregos necessários, nem aos bens e serviços essenciais, fomenta a expansão da crise urbana. Algumas atividades continuam a crescer, ao passo que a população se empobrece e observa a degradação de suas condições de existência (Santos, 2005: 10).

## **2.3 O espaço em disputa**

### **2.3.1 Atração e revitalização<sup>70</sup>**

Para a população de renda mais baixa – que pretende evitar as periferias em virtude de problemas como o longo tempo que se perde com transporte para se poder ir ao trabalho, a falta de saneamento básico, etc. e que não tem condições de morar no quadrante sudoeste – o centro consolida-se como uma opção. Mesmo após ter sofrido intensa deterioração, apresenta facilidades, recursos e oportunidades como trabalho, lazer, escolas, hospitais, museus, teatros, etc. Estas características vêm motivando os movimentos sociais que ali se formam e que ali lutam para permanecer.

Bom Retiro, Brás e Pari foram núcleos históricos da industrialização paulistana, fortemente associada à imigração de estrangeiros e nordestinos, conservando ainda hoje características importantes deste passado, notadamente a presença ainda muito significativa de indústrias têxteis e confecções, e também de máquinas e equipamentos. Os distritos da Sé e República formam o núcleo histórico do sistema financeiro, dos serviços públicos (especialmente jurídicos) e do comércio varejista e de atacado (além de outros serviços).

---

<sup>70</sup> O termo revitalização traz em si mesmo um problema: supõe, por anterioridade, que não existia vida. O centro de São Paulo não deixou de apresentar dinamismo e de ter moradores, mesmo que a sobrevivência de muitas pessoas se dê em meio às ruínas do que já foi o luxo das classes dominantes. Optamos por manter o termo para ressaltar que o que vem ocorrendo não é a reabilitação.

Kowarick (2007) ilustra com alguns números a realidade desses bairros: são 530 mil habitantes nas áreas centrais, 723 mil empregos formais, 3,8 milhões de pedestres diários, 2 milhões de passageiros que diariamente são canalizados para os distritos da Sé e da República através de 294 das 1,2 mil linhas de ônibus existentes no município, das 17 estações de metrô e outras três de grande circulação ferroviária espalhadas nos seus distritos de ocupação mais antiga.

Há vasta hotelaria e restaurantes de padrão popular, o comércio atacadista nas cercanias do Mercado Municipal; a indústria de confecções do Bom Retiro (...), as *zonas bolivianas* do Pari, os japoneses na liberdade, o comércio de máquinas e ferramentas na Florêncio de Abreu, de eletroeletrônicos na Santa Efigênia, de tecidos na 25 de março e adjacências (Kowarick, 2007: 174).

Nos distritos que conformam a atual subprefeitura da Sé estão localizados nada menos que 79 teatros e salas de concerto, quatro unidades do SESC, 37 museus, 18 centros culturais e 19 cinemas. Concentra, além disto, 120 das 348 bibliotecas existentes no município (entre públicas e privadas), 29 Instituições de Ensino Superior (IES) com cerca de cem mil alunos e cerca de 100 mil em escolas (públicas e privadas) de ensino fundamental e médio.

Entretanto, a luta dos movimentos constrói-se paralelamente ao crescente interesse dos governos e das classes dominantes, principalmente aquelas ligadas ao capital imobiliário, sobre os benefícios que poderiam ser criados com a revitalização dessa região, não só para habitação, mas também para comércio, atividade de serviços e lazer. As revitalizações são a matriz da valorização imobiliária, sobre a qual não há espécie alguma de taxaço. De fato, o preço da terra nas regiões centrais tem aumentando constantemente.

Esse processo de revitalização é diferente do processo de reabilitação, no qual experiências provaram que os programas de moradia foram o maior impulsionador da recuperação das áreas centrais (Maricato, 2002), preservando o máximo possível o ambiente construído e a população moradora, sem a instalação de serviços de luxo ou novos serviços ligados aos setores dinâmicos da economia, que expulsam a população que não pode pagar em virtude da elevação do preço dos imóveis.

Segundo opinião unânime dos urbanistas, o centro de São Paulo constitui atualmente uma área extremamente adequada para a habitação, especialmente para os milhares de pessoas que ali trabalham. (...) O aumento da oferta habitacional no centro permitiria reduzir a pressão sobre o sistema metropolitano de transportes, otimizar a infra-estrutura e os equipamentos já instalados e evitar que a cidade continue a se expandir ou adensar-se em áreas com precariedade de infra-estrutura, especialmente sobre áreas de proteção ambiental.

No entanto, a população do Centro vem se reduzindo, conforme constatado pelos censos do IBGE desde 1970. Ao mesmo tempo, a população de áreas periféricas – onde faltam todos aqueles benefícios – continua crescendo a taxas assustadoras (Silva, 2001: 1).

Neste sentido, podemos observar a higienização que vem provocando as prefeituras, acompanhada de uma revitalização específica (que compreende a restauração de monumentos, a inauguração de redes de hotéis, shoppings, entre outros) dessas áreas para as classes dominantes, num processo conhecido como de “gentrificação”: a substituição de antigos moradores por outros de faixas mais altas de renda, que acompanha a verticalização das construções, a maior quantidade de prédios de escritório, edifícios residenciais com mais de quatro dormitórios, etc.

Cabe aqui uma observação. A violência e a higienização acontecem também em outras regiões, exemplificadas, para ficarmos com somente um caso, na solução encontrada pela prefeitura de São Paulo para as quase vinte pessoas que moravam embaixo de um viaduto na Vila Leopoldina: remoção e adoção do espaço por uma empresa, como afirmou a subprefeita da região, Luiza Nagib Eluf ao jornal *O Estado de São Paulo* em 04 de junho de 2008.

Mesmo sob crescentes manifestações dos movimentos sem-teto – sintetizadas na frase “O povo na rua, Kassab a culpa é sua” – contra a política do prefeito de expulsão da população de baixa renda das áreas centrais da cidade de São Paulo, a prefeitura autorizou a remoção dos moradores do edifício Mercúrio, localizado no Parque D. Pedro e que possui 144 apartamentos. Os antigos moradores não conseguiram o atendimento em programas habitacionais. A Prefeitura propôs a cada família o valor de R\$ 2400. Mas até agora a entrega do valor foi feita por apartamento, fazendo com que muitas famílias não recebessem nenhum valor, já que havia, em alguns casos, mais de uma família por unidade habitacional.

A execução do despejo das 32 famílias, no dia 11 de fevereiro de 2009, que resistiam à desapropriação do Mercúrio, foi considerada pelos advogados que representam os moradores como um ato de traição da prefeitura de São Paulo. A advogada Sabrina Durigon Marques, do Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns da PUC-SP, afirmou que havia uma negociação com a COHAB: “apresentamos cinco propostas e nos

prometeram que até que houvesse uma nova reunião para mostrar alguma alternativa de atendimento para os moradores, o despejo não ocorreria<sup>71</sup>”.

Esta iniciativa da prefeitura é parte de seu projeto de demolição<sup>72</sup> deste e de outro edifício, o São Vito, construído em 1959 e localizado ao lado da Avenida do Estado, em frente ao Mercado Municipal, também no Parque Dom Pedro, para a construção de uma praça e um estacionamento subterrâneo, sem garantir atendimento habitacional às famílias, mesmo sendo os dois edifícios considerados ZEIS, o que implica que só possam ser destinados à habitação popular. As remoções aconteceram sem levar em conta a mobilização na rua, na justiça e no conselho municipal de habitação.

Os 624 apartamentos do São Vito estão desocupados desde 2004, quando a prefeitura tirou os moradores para reforma, garantindo que voltariam aos apartamentos após as obras. Mas elas não aconteceram e os moradores não puderam voltar para suas casas. A ex-moradora do prédio, Maria de Fátima Silva Santos, proprietária de um dos apartamentos do edifício disse que quando saiu do prédio recebeu da prefeitura uma “carta demanda”, que garantiria sua volta ao prédio depois da reforma, que não aconteceu. “Tenho escritura e registro de imóveis mas de nada me adianta. A reforma não foi feita e não há negociação com a prefeitura. Chegaram a me oferecer R\$ 10 mil, acabei aceitando, mas nem este valor eles me pagam”<sup>73</sup>.

Maria de Fátima recebeu uma ajuda de R\$ 300 por 30 meses. Depois a prefeitura acabou com o benefício e agora, por iniciativa do Ministério Público, o pagamento foi retomado. Outro drama que vive a moradora é que, por ter uma escritura em seu nome, não consegue se inscrever em nenhum programa de habitação popular. “Dizem que já sou proprietária, mas na verdade não tenho nada”<sup>74</sup>.

Sendo assim, a expansão “civilizatória” dos governos parece estar se dirigindo do sudoeste para o centro: a prefeitura localizou na região central quinze das vinte e uma secretarias, “gerando 8,5 mil empregos, iniciativa seguida pelo Governo Estadual, que deslocou três secretarias e cinco empresas estatais adquirindo para tanto oito prédios na

---

<sup>71</sup> Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2009/02/441002.shtml>. Acesso em 16/02/2009.

<sup>72</sup> O contrato de demolição prevê ainda a demolição de outros 45 imóveis no perímetro.

<sup>73</sup> Moradores do São Vito e Mercúrio intensificam mobilização. Disponível em: <http://www3.brasildefato.com.br/v01/agencia/nacional/moradores-do-sao-vito-e-mercurio-intensificam-mobilizacao>. Acesso em: 06/02/2009.

<sup>74</sup> Idem.

região da Sé, onde trabalham 3 mil funcionários” (Kowarick, 2007: 175)<sup>75</sup>. O argumento utilizado é o de levar cultura, higiene e embelezamento para essas regiões tão deterioradas, veiculando, como desculpa, que a deterioração do centro é um processo natural decorrente de seu envelhecimento.

### **2.3.2 Remoção e valorização**

Entendida por nós como uma das principais ações que caracterizam a política urbana recente adotada pelo poder público em conjunto com frações da classe dominante, as operações urbanas têm sido parte da busca por tornar “luminosas”, atraentes e, portanto, lucrativas, algumas regiões da cidade de São Paulo. Além disso, não são instrumentos novos de intervenção urbana, já que elas compõem diversos planos diretores por todo o país.

Uma Operação Urbana Consorciada (OUC), aprovada por lei, é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal com a intenção de transformar o espaço urbano através da execução de “melhorias sociais, valorização ambiental e ampliação e qualificação dos espaços públicos” (PDE, 2004: 153). Até o ano de 2009, foram criadas quatro operações urbanas consorciadas: a OUC Faria Lima (Lei nº 11.732, de 14-3-1995); a OUC Água Branca (Lei nº 11.774, de 18-5-1995); a OUC Centro (Lei nº 12.349, de 6-6-1997); a OUC Água Espraiada (Lei nº 13.260, de 28-12-2001).

De acordo com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) aprovado pela então prefeita Marta Suplicy (PT), as operações urbanas procuram atrair o interesse dos empreendedores imobiliários. Nelas, deverá ser garantida a permanência ou a recuperação do ambiente urbano, “que assegurará a valorização dos imóveis, pois os investimentos deverão preservar ou recuperar vantagens locacionais para os seus empreendimentos imobiliários” (PDE, 2004: 157).

O PDE também prevê, no âmbito das operações urbanas, a possibilidade de emissão de CEPACs, que são Certificados de Potencial Adicional de Construção. Tais certificados

---

<sup>75</sup> Os prédios são: nas ruas Boa Vista e XV de Novembro, destinados a acolher as secretarias de Habitação, Transportes Metropolitanos e Emprego e Relações do Trabalho, além de cinco empresas estaduais: Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU), Metrô, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) e Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), e um segundo gabinete do governador nos Campos Elíseos (Relatório Mapas, 2005).

poderão ser alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Livremente negociados, eles são conversíveis em direito de construir unicamente no perímetro de uma OUC.

O artigo 230 do PDE prevê que os recursos advindos da venda de CEPACs sejam também utilizados na aquisição de terreno para a construção de habitação de interesse social na área de abrangência da operação, com o intuito de baratear o custo da unidade habitacional para o futuro morador.

Cada CEPAC equivale a determinado valor de m<sup>2</sup> para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. Em suma, os Cepacs são instrumentos de captação de recursos para financiar obras públicas. Investidores interessados compram do poder municipal o direito de construir além dos limites normais em áreas que receberão ampliação da infra-estrutura urbana. Sua rentabilidade está associada à valorização dos espaços urbanos.

Além disso, a oferta pública primária do CEPAC é realizada através de negociação no Mercado de Balcão Organizado da BOVESPA. Uma vez alienados em leilão, os CEPACs podem ser negociados livremente no mercado secundário, até que sejam vinculados a um lote dentro do perímetro da OUC. A Caixa Econômica Federal é responsável pela fiscalização do emprego dos recursos e pelo acompanhamento das referidas intervenções, assegurando a veracidade das informações prestadas pelo município ao mercado.

Atualmente, as duas Operações Urbanas que utilizam o CEPAC são a Operação Urbana Consorciada Faria Lima e a Operação Urbana Consorciada Água Espreada. Para adquirir o CEPAC não é preciso ser proprietário de terrenos e nem mesmo ser obrigado a adquirir um imóvel na área da Operação Urbana, mas caso venha a ser titular de imóvel no local poderá aumentar a área construída ou alterar o seu potencial de utilização.

Feitas estas considerações, passamos agora para a análise dos rumos da política urbana recente através especificamente da dimensão, dos usos e das implicações das operações urbanas.

Em primeiro lugar, antes mesmo da implantação da operação, uma série de obras complementares e de alto custo são muitas vezes realizadas no entorno da área da operação, incentivando a valorização imobiliária e, posteriormente, o investimento privado:

(...) se a operação urbana se propõe a “vender” solo-criado para arrecadar fundos para a melhoria viária, estima-se que ela só possa ser realizada em áreas nas quais o mercado tenha interesse em comprar, sem o que a operação se torna, no jargão do mercado, um “mico”. Assim, as decisões de políticas de planejamento urbano acabam subordinando-se aos interesses do mercado e, para evitar “micos”, o poder público acaba precisando fazer investimentos prévios para sinalizar ao mercado que a área valerá o investimento. E esses investimentos nunca são computados nos custos das operações, evidentemente (Ferreira, 2004: 44).

Em segundo lugar, umas das vantagens desse sistema para o Poder Público é a possibilidade de antecipação da arrecadação, que passa a ser feita independentemente do ritmo de andamento da operação (Ferreira; Maricato, 2002). Além disso, o título cria uma desvinculação entre a posse do lote e a compra de seu potencial construtivo, ou seja, “como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não lote na região, e seu valor – como com qualquer título financeiro – pode variar, gera-se um novo tipo de especulação imobiliária, “financeirizada”<sup>76</sup>.

Também a definição dos contornos da cidade, bem como dos projetos de reforma urbana concretizam-se de acordo com os interesses do mercado imobiliário, ignorando as profundas discussões realizadas, inclusive pelos movimentos sociais, sobre o caráter da reforma urbana e a quem ela deve servir para construir cidades menos segregadas.

O “controle” do Poder Público é relativo, pois os CEPACs – e conseqüentemente as operações urbanas em que serão lançados – são encarados apenas como uma fonte de recursos. Como a Prefeitura precisa de dinheiro, buscará (...) multiplicar ao máximo as operações urbanas. Nesse caso, institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana na cidade. A conformação de seu desenho (...) se subordina ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações<sup>77</sup>.

A criação dos CEPACs poderia ser, de acordo com o que está previsto no PDE, um recurso adicional à construção de habitação popular. Entretanto, mesmo com a contestação dos movimentos de moradia (de acordo com a análise das atas dos conselhos disponíveis para o ano de 2009), nas duas operações urbanas em andamento não houve até fins de 2009 qualquer obra direcionada à construção de habitação de interesse social, sendo que nos

---

<sup>76</sup> Ferreira, João Sette Whitaker e FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do cepac. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira\\_cepacfalsomilagre.pdf](http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_cepacfalsomilagre.pdf).

<sup>77</sup> Idem.

documentos de registro das duas operações urbanas consultadas<sup>78</sup>, as intervenções da prefeitura constam como “projeto não iniciado”.

O Sr. Gerônimo [União dos Movimentos de Moradia] diz que a lei está descaracterizada, porque só está sendo realizada a ponte; não está sendo atendido o investimento em HIS nem no prolongamento da avenida. No Jardim Gaivota 40 famílias foram deslocadas para o aluguel social e serão despejadas. Pede a aplicação da lei de ZEIS no Jardim Edith- não concorda com a remoção para Campo Limpo<sup>79</sup>.

Nas atas também havia um questionamento sobre o fato de que mesmo com recursos existentes, vindos da venda dos CEPACs, foram realizadas apenas obras viárias, em detrimento da construção de habitação de interesse social. Em resposta, houve apenas um esclarecimento do coordenador afirmando que os investimentos em HIS ainda não haviam sido executados porque a gestão “herdou” a construção da ponte, que já estava em execução durante o governo Marta. Declarou também que o compromisso com a construção de 600 apartamentos é o “primeiro a ser cumprido, de outros que virão<sup>80</sup>”.

Efetivamente, os recursos dos CEPACs têm sido canalizados para a construção de pontes estaiadas, prolongamento e duplicação de avenidas, corredores viários, implantação de sinalização, iluminação pública, terraplanagem, micro e macrodrenagem, arruamento, pavimentação, paisagismo, dentre outros.

Na Operação Urbana Faria Lima, por exemplo, previu-se que 10% dos recursos arrecadados seriam destinados à provisão de habitações de interesse social. Passados seis anos de sua aprovação, não há sombra de qualquer edifício de habitação destinado à população de baixa renda na região diretamente influenciada pela operação e certamente será difícil localizar ali qualquer moradia social (Ferreira; Maricato, 2002).

Contudo, não é somente a construção de habitações populares que tem sido considerada em segundo plano ou até mesmo ignorada. A repressão e as remoções violentas de favelas também têm sido prática recorrente no âmbito da execução das operações urbanas. Somente na região da Berrini foram expulsas mais de cinquenta mil pessoas.

Toda sorte de violência e terror foi praticada contra os moradores durante a remoção: ameaças para que abandonassem suas casas rapidamente, aceitando a proposta da Prefeitura [R\$1.500, passagem de volta para a cidade de origem ou compra de apartamento na zona leste com prestações mensais por 25 anos]; tentativas de corrupção das lideranças; péssimas condições dos alojamentos provisórios, descritos como “campos de concentração”; cortes

---

<sup>78</sup> Disponível em: <http://www.bovespa.com.br>.

<sup>79</sup> Disponível em: <http://www.bovespa.com.br/pdf/Agua02092008A.pdf>. A informação foi recebida pelos conselheiros apenas a título de ilustração. Não houve qualquer discussão ou encaminhamento a partir dela.

<sup>80</sup> Idem.

de água e luz; tratores e caminhões de mudança rondando os barracos “feito urubus”; pressão psicológica; o abandono pela Prefeitura, que deixou as empreiteiras negociarem diretamente com a população, etc.<sup>81</sup>

Em 2005, com a execução das obras da ponte Octávio Frias, verificou-se a necessidade de ampliação do complexo viário, com a construção de duas novas faixas na Avenida Roberto Marinho. Entretanto, havia 199 famílias morando numa faixa lateral do terreno, de aproximadamente 1.500 m<sup>2</sup>. Este fato fez com que a prefeitura optasse pela remoção dessas famílias. Mas 644 famílias ainda permaneceram no local<sup>82</sup>. Em 2007, um incêndio de grandes proporções levou a uma decisão definitiva por parte da Prefeitura: retirar de lá todos os moradores.

No caso da remoção da favela Jardim Edite, localizada num terreno de 19.000 m<sup>2</sup> entre a Marginal Pinheiros e a Avenida Roberto Marinho, no Brooklin, zona sul de São Paulo, a área onde está instalada a comunidade é também parte da Operação Urbana Água Espreada. Ela foi removida para implementar um complexo viário ligando a Avenida Jornalista Roberto Marinho à Marginal do Rio Pinheiros, mesmo sendo classificada pelo PDE como ZEIS. Por ser uma ZEIS caberia ao município construir moradias populares na região para atender todos os moradores do Jardim Edite com recursos dos CEPACs, não sendo permitido conceder “cheque-despejo” ou qualquer alternativa habitacional que não a estabelecida em lei.

Entretanto, de acordo com a urbanista Mariana Fix, é bastante provável que os apartamentos do conjunto habitacional previsto para ser construído no lugar da favela saiam em breve das mãos das 278 famílias beneficiadas, do total de 900 que viviam por lá: “os apartamentos parecem dirigidos a outro perfil de morador. Pode virar em poucos anos uma Cohab de luxo para funcionários médios dos escritórios vizinhos. Tem até elevador, o que encarece sua manutenção”<sup>83</sup>.

Nas ZEIS está previsto que as famílias removidas devem ser alojadas na mesma área da remoção, ou seja, o “cheque-despejo” é proibido. Entretanto, como não há um projeto habitacional destinado aos moradores da área, as propostas são oferecidas pela

---

<sup>81</sup> Fix, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público privada: operações urbanas em São Paulo. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix\\_formulamagicaparceria.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf).

<sup>82</sup> De acordo com a notícia disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em 20/07/09.

<sup>83</sup> Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/05/22/ult5772u4049.jhtm>, acesso em 22/05/09.

prefeitura de maneira fragmentada e negociada caso a caso com a família. Desse modo, a responsabilidade da prefeitura é transferida às famílias removidas, que têm diante de si uma única opção, como ilustra a fala de Elisabete França (superintendente de habitação popular da secretaria municipal de habitação) na terceira reunião ordinária do CMH:

Sra Rosana [representante da SIURB – secretaria de infra-estrutura urbana e obras] pede um esclarecimento em relação a unidades a serem produzidas, pois entendeu que foi realizado estudo para produção de 500 unidades e que se abriu mão dessa produção pois menos famílias optaram por permanecer. A dúvida é por que não manter o número projetado para acomodar outras famílias? Sra. Elisabete esclarece que nós vivemos num país em que a pessoa opta e a gente tem que respeitar<sup>84</sup>.

A opção mais próxima do cumprimento das ZEIS é a promessa de construção da habitação no local da anterior remoção, mas pela análise dos relatórios da operação urbana vê-se que não há nem ao menos previsão para o início das obras, enquanto os projetos viários já foram concluídos. Diante disso, os moradores se vêem obrigados ou a aceitar o “cheque-despejo” ou a ir para regiões afastadas<sup>85</sup>.

Em dezembro de 2007 ocorreu o despejo da favela Real Parque localizada no bairro do Morumbi. Os moradores foram surpreendidos pela reintegração de posse e agredidos pela polícia, inclusive com gás de pimenta. A favela Real Parque, assim como as favelas vizinhas Jardim Panorama e Coliseu foram incluídas dentro de contrapartidas da Operação Urbana Faria Lima. Os recursos arrecadados com esta Operação Urbana deveriam ser revertidos na área para a construção de moradias. Os moradores reclamam este direito desde 2006 e nenhuma ação foi feita na área com este recurso.

Apesar de a condição de cidadania para muitos brasileiros ser limitada ou até mesmo inexistente, ainda assim é possível verificar ataques ao pouco que se é garantido. Esses ataques visam transformar a cidade em uma mercadoria: “o debate sobre as prioridades e o projeto de cidade não têm nada a ver com o debate acerca da natureza, prioridades e projeto de sociedade” (Vainer, 2007: 96), já que supõe serem parte da sociedade somente as classes dominantes, destruindo a cidade como “lugar de construção

---

<sup>84</sup>Disponível em:

[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/08\\_09\\_05\\_ata3a%20reuniao\\_cmh.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/08_09_05_ata3a%20reuniao_cmh.pdf).

<sup>85</sup> Mesmo que o “cheque-despejo” seja proibido, essa é mais uma das práticas recorrentes da prefeitura que infringem a lei. A promotoria pública move muitas vezes ação contra a prefeitura, mas como o processo é demorado, as famílias acabam aceitando o cheque por terem receio de ficarem sem nada.

da cidadania” (Vainer, 2007: 98), ou seja, distanciando da condição de cidadão uma parte significativa da população.

#### **2.4 Sobre a Sala São Paulo e as forças sociais em disputa**

A história da Sala São Paulo, um exemplo contundente de revitalização, toca a história que alguns movimentos sem-teto vêm traçando na região central de São Paulo em dois aspectos importantes, ambos esclarecedores da natureza da atuação do Estado.

Primeiramente, no que diz respeito à política de higienização e expulsão que vem promovendo a prefeitura municipal através da “restauração” de alguns edifícios e da tolerância para com as constantes formas de violência sobre a população de rua, inclusive seguidas de assassinatos<sup>86</sup>. Em segundo lugar, “enquanto o embelezamento e a cultura (com apoio policial) acenam como se fosse possível uma convivência harmoniosa dos contrários, está sendo travada uma luta feroz pela retomada do controle do espaço” (Fix, 2001: 207).

Uma convivência dos contrários exatamente como esta mesma região, conhecida como “Cracolândia”, que foi abandonada pelos investimentos públicos e degradada arquitetônica e ambientalmente, viu emergir com a construção da Sala São Paulo. Esta, por representar um aparente sinal de civilização, um símbolo de renovação da região e de investimento em cultura, dificilmente encontra opositores. Porém, há aqueles que a consideram um símbolo que encobre uma “bolha social”, que tem como “única transparência, um imenso vidro blindado [que] separa o hall da sala de concertos das plataformas de embarque dos trens suburbanos, levando gente pobre para bem longe dali” (Fix, 2001: 203). E quem da plataforma olha o hall em dia de grandes concertos parece ver “uma revista *Caras* gigante” (Fix, 2001: 203).

Uma convivência dos contrários expressa também no dia de sua inauguração, em julho de 1999, quando não se ouvia somente a Orquestra Sinfônica de São Paulo (OSESP), que tem a Sala como sede, mas também uma “orquestra” do lado de fora: uma manifestação de encortiçados que batucavam em painéis.

Nas palavras de uma encortiçada enquanto batia com uma escumadeira na panela amassada: “Esse teatro é uma palhaçada. Aqui na alameda Nothmann, existe um casarão com 15 famílias e o governo não faz nada. Mas gasta uma fortuna para fazer espetáculos para ele mesmo” (Fix, 2001: 201).

---

<sup>86</sup> O Ministério Público muitas vezes apresenta denúncias de higienização, mas é grande o número de casos em que a justiça não as aceita.

As famílias que estavam alojadas nesse casarão que ficava a poucos metros da Sala São Paulo foram despejadas em operação de reintegração de posse promovida pela Secretaria Estadual da Cultura.

As mais de 50 famílias – que resistiram por quatro anos naquela ocupação do movimento organizado de moradia, tentando negociar uma política habitacional para o centro – acabaram na rua, dando lugar ao futuro “Museu da Energia”, a ser gerido por uma concessionária do sistema privatizado (Fix, 2001: 207).

O Museu da Energia passou por um processo de restauração entre 2001 e 2005, sendo inaugurado nesse mesmo ano. Foram os viabilizadores dessa iniciativa de recuperação, que contribui para a revitalização do centro de São Paulo, as empresas: Voith Siemens, AES Eletropaulo, Sabesp, Queiroz Galvão, CTEEP e CBA. O incentivo do Ministério da Cultura por meio da Lei Rouanet foi decisivo para que esses apoios fossem consolidados<sup>87</sup>.

Para se entender melhor como o Estado vem interferindo no espaço para investir em cultura, é importante lembrar duas coisas. Primeiramente, cabe salientar que esse tipo de intervenção não é algo raro no cenário político paulistano:

No fim de 1999, o prefeito Celso Pitta assinou um acordo com o Tesouro Nacional para refinanciar a dívida da prefeitura e obter a autorização para um “empréstimo de US\$200 milhões do BID para revitalização do centro de São Paulo”. Do acordo constam: a venda do estádio do Pacaembu, da Anhembi Turismo, do autódromo de Interlagos e da concessão de serviços de água e esgoto da cidade! Negociação que vincula, novamente, uma promessa de civilização e preservação do patrimônio histórico, com um processo selvagem de privatização (Fix, 2001: 204).

Em segundo lugar, a Sala São Paulo foi construída através de projetos desenvolvidos pela Associação Viva o Centro<sup>88</sup> – entidade “preocupada” com a revitalização do antigo centro da cidade – em parceria com o poder público, sob os aplausos da mídia e de membros do governo que chamavam a atenção, nos veículos de comunicação, para o fato de que somente a parceria público-privada seria capaz de garantir a realização do interesse de todos.

---

<sup>87</sup> Informações extraídas do site: <http://www.museudaenergia.org.br>.

<sup>88</sup> A Associação Viva o Centro, que é diferente do Fórum Centro Vivo, organização que diz apoiar os movimentos sociais, foi formada em 1991 com o objetivo de revalorizar o Centro de São Paulo, no sentido de recuperá-lo para atividades econômicas e de lazer das classes dominantes. Tem como maior patrocinador o BankBoston, em cujas dependências localiza-se a sede da Associação desde sua fundação (Tatagiba; Teixeira, 2005: 113).

Contudo, “seria realmente capaz de defender os anseios de “todos” uma associação que é composta por poderosos grupos econômicos, que possuem substancial patrimônio imobiliário na região (Fix, 2001: 199)”? Vejamos alguns de seus associados<sup>89</sup>: associações de advogados e construtoras; Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias – ANCOR; Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento – ACREFI; Banco ABN AMRO Real; Banco Itaú; Banco Nossa Caixa; Banco Safra; Banco Santander; Bolsa de Valores de São Paulo – BOVESPA; Casas Bahia; Federação Brasileira das Associações de Bancos – FEBRABAN; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP; Logus Engenharia.

É grande também a quantidade de órgãos do governo do estado de São Paulo que compõem a associação: Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo; Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU), Polícia Civil do Estado de São Paulo (Delegacia de Turismo – Deatur); Polícia Militar do Estado de São Paulo (7o BPM-M); Secretaria de Estado da Educação; Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania; Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos; Tribunal de Justiça de São Paulo.

Se pensarmos a partir disso na natureza da parceria público-privada (PPPs), teremos uma noção bastante próxima do que foi o investimento público, já que mesmo com a tão anunciada “parceria”, dos mais de “R\$50 milhões investidos na sala, menos de 2 milhões (4%) vieram da iniciativa privada e, ainda por cima, por meio das leis de incentivo que permitem abatimento no Imposto de Renda” (Fix, 2001: 199). Além disso, as PPPs, como afirma David Harvey, “acabaram sendo adotadas quase sempre para implementar as infra-estruturas urbanas exigidas para a ampliação da produtividade urbana e dos negócios locais, uma vez que poderiam ter maiores taxas de retorno” (Arantes, 2004: 66).

A essa informação, um adendo: a construtora que realizou a obra, a Spenco, além de ser a empresa que fez a maior doação para a campanha do então candidato Mário Covas à reeleição ao governo do Estado em 1998, foi também, coincidentemente, a empresa que executou as seis maiores obras da Secretaria Estadual da Cultura nas gestões de Covas (Fix, 2001).

---

<sup>89</sup> Informações extraídas do site: <http://www.vivaocentro.org.br>.

A Associação defende publicamente, principalmente através de sua Revista *Urbs*, de seu site, de boletins e seminários, etc. que se retirem os vendedores ambulantes dessa região e que sejam destinados a eles outros espaços da cidade: o que a associação denomina de “disciplinamento do uso do espaço público”. De acordo com Jorge da Cunha Lima, editor da *Revista Urbs* e presidente do conselho curador da Fundação Padre Anchieta:

O Centro não tem a população que se imagina. O Centro é uma servidão de passagem para sistemas de transporte idiotas, no qual virou ponto final de todos os sistemas de ônibus. Então, aquela gente que passa no Centro, para ir de um lado para o outro pegar condução, aquela massa popular que até é geradora de camelôs e de interesses, não tem nada a ver com o Centro. O popular do Centro é o que está prejudicado por isso aí, que é o bancário, o comerciário, que é o funcionário público. Esses sim, nós temos que respeitar (Frúgoli Jr., 2006: 86).

Além disso, a Associação também incentiva que haja investimentos públicos e privados em grandes equipamentos de uso cultural. Abaixo, para se ter um pouco da dimensão do gasto público na revitalização, reproduzimos o custo de algumas obras de investimento em cultura:

Obras	Custo (em milhões de Reais)
Teatro São Pedro	11,5
Museu de Arte Sacra	4
Complexo Cultural Julio Prestes	46
Escola de música (antigo DOPS)	9
Pinacoteca do Estado	10
	80,5

Fonte: Silva, 2001: 22.

E é dessa maneira que os investimentos em cultura valorizam o espaço e impulsionam o processo imediatamente posterior de valorização de terrenos e imóveis. Após a revitalização financiada pelo poder público, é hora da iniciativa privada dar as cartas: aumenta significativamente a possibilidade de comprar barato e vender caro, e a partir daí as classes dominantes já podem dar continuidade ao processo de reintegração de posse, já que essas áreas, agora revitalizadas, são muito mais atrativas, valem muito mais e, conseqüentemente, somente uma parcela restrita da população pode usufruir<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Usufruir inclusive de alguns desses espaços culturais criados. No caso da Sala São Paulo, além de seu site lembrar os convidados de uma restrição quanto ao uso de trajes inadequados, o preço dos ingressos não é nada popular.

A Sala São Paulo é somente um dos exemplos – mas extremamente importante pela dimensão e pela transformação que tem impulsionado em seu entorno – de como vem se dando a intervenção do Estado no espaço e a que interesses tem servido, exatamente em um momento em que muitos movimentos passam a lutar e a efetivamente ocupar alguns espaços burocrático-institucionais dentro dele.

Em continuidade com projetos como o da Sala São Paulo, governo e prefeitura articulados deram início em 2008 ao projeto da futura sede da São Paulo Companhia de Dança e das novas instalações do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim. São previstas ainda a construção de cerca de 20 mil m<sup>2</sup>, que incluem três teatros, uma sala de espetáculos, salas de ensaio e biblioteca. Sem intervenção alguma na construção de habitações, os custos das obras são ainda assustadores:

O custo total da obra, que será arcado pelo governo do estado, é de R\$ 300 milhões. Aos arquitetos, será pago algo entre R\$ 19,5 milhões e R\$ 25,5 milhões. A título de comparação, a Universidade Federal do ABC, cuja obra já está adiantada, tem em seu programa equipamentos similares aos da nova escola de dança. Porém, sua área construída de cerca de 100 mil m<sup>2</sup> é cinco vezes maior, e foi licitada por R\$ 96 milhões, 3 vezes menos do que o projeto para o centro! Os arquitetos vencedores do projeto receberam R\$ 3 milhões! Em outro exemplo, as obras do novo terminal de passageiros do aeroporto de Florianópolis, que incluem a construção da infra-estrutura de circulação das aeronaves e de acesso viário, foram licitadas em R\$ 259 milhões, menos do que a escola de dança e seus 20 mil m<sup>2</sup>!<sup>91</sup>

Esses são outros exemplos ilustrativos do processo de revitalização do centro que acaba premiando o que o urbanista João Whitaker chamou de “obras faraônicas” e também o mercado imobiliário (que irá lucrar muito com a conseqüente valorização da região), em detrimento de outros projetos socialmente relevantes como os de habitação na área central.

---

<sup>91</sup> Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/view/2691>. Acesso em 11/12/2008.

### **Capítulo 3: A luta dos sem-teto da região central: o movimento de moradia do centro (MMC) e o movimento sem-teto do centro (MSTC)**

Este capítulo busca apresentar o MMC e o MSTC, descrevendo e analisando as formas principais de interação desses movimentos com a cidade, com o Estado e com a sociedade. Pretende também distinguir os sem-teto da população de rua, de modo a compreender por que essas duas “categorias sociais” se organizam em movimentos distintos.

#### **3.1 As condições de sobrevivência: as lutas populares através dos movimentos sem-teto**

Na cidade de São Paulo é grande o número de pessoas que não têm onde morar e que acabam acampando em algum ponto da cidade, como nas ruas, cortiços<sup>92</sup>, favelas e pensões. Muitas dessas pessoas filiam-se aos movimentos de moradia, como o Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC), que são espaços de formulação de propostas e de lutas por moradia, compostos por grupos e associações populares autônomas e permanentes.

Caracterizados por uma grande heterogeneidade – tanto na diversidade de experiências vividas por seus membros, quanto na sua organização interna e tipo de relacionamento com o Estado – o MSTC e o MMC têm ganhado grande visibilidade na metrópole paulistana, principalmente na região central, que dispõe de urbanização consolidada, com maior probabilidade de oferta de emprego e proximidade dos serviços urbanos.

Com o dilema “ou paga o aluguel ou come” e com a defesa do cumprimento da função social dos imóveis, esses dois movimentos encontram na organização da luta social o único meio para se alcançar um mínimo de subsistência, sendo as necessidades imediatas o ponto de partida para a formulação de reivindicações básicas.

---

<sup>92</sup> Segundo dados da Secretaria de Habitação da prefeitura, em março de 2008 havia na capital paulista 1885 cortiços. A lei municipal urbana de São Paulo define cortiço como: (...) unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando, total ou parcialmente, as seguintes características: (a) constituída por uma ou mais edificações; (b) subdividida em vários cômodos, subalugados ou cedidos; (c) várias funções exercidas no mesmo cômodo; (d) acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; (e) circulação e infra-estrutura, no geral precários; (f) superlotação de pessoas (Kowarick, 2007: 179).

Os sem-teto são trabalhadores desempregados ou parcialmente empregados que compõem uma fração da classe trabalhadora – a chamada superpopulação relativa ou exército industrial de reserva – que precisa vender sua força de trabalho em busca de patamares mínimos de sobrevivência<sup>93</sup>. Nos termos de Marx (1994), essa população trabalhadora excedente surge enquanto produto necessário do processo de acumulação capitalista, do acréscimo permanente de seu componente constante (meios de produção) às custas do variável (força de trabalho) – a produtividade crescente do trabalho –, intensificado pela centralização e concentração de capital.

Através da concorrência, os trabalhadores do exército de reserva exercem pressão sobre a parte empregada da classe trabalhadora, compelindo-a ao trabalho excessivo, enquanto que este mesmo trabalho excessivo engrossa as fileiras de seu exército de reserva.

Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população (Marx, 1994: 733).

Além disso, a base social dos sem-teto constitui-se em sua maioria de imigrantes e migrantes, principalmente nordestinos e de cidades do interior de São Paulo, sendo que a maior parte deles se dedica ao trabalho informal ou ao setor de serviços, como catadores de recicláveis, ambulantes, garçons, domésticas. Quando questionada sobre a base social dos integrantes do MSTC, a coordenadora geral nos alerta: “desempregado não, porque eles se viram. Eles acabam se virando”<sup>94</sup>.

Ainda que muitas pesquisas mostrem que os movimentos sem-teto, geralmente, são formados em sua maioria por mulheres, a coordenadora geral do MSTC afirmou que esta

---

<sup>93</sup> Gostaríamos de indicar que há autores que, ao tratar desse mesmo problema, preferem utilizar o conceito de “massa marginal”, forjado pela sociologia latino-americana para se referir às especificidades da população excedente no capitalismo dependente (sobre isso ver Oliveira (2010)). Optamos por manter o conceito de Marx, tendo em vista que não entraremos no debate acerca da funcionalidade ou afuncionalidade desse contingente populacional, embora consideremos que o conceito de Marx, assim como o de marginalidade, mereceria ser atualizado. Essa discussão será levada em consideração em trabalhos futuros.

<sup>94</sup> Entrevista com Maria Cristina, coordenadora geral do MSTC. As entrevistas mencionadas ao longe deste capítulo foram feitas entre maio e julho de 2008 em assembléias, em ocupações, em igrejas, nas sedes dos movimentos e da ONG Apoio, no antigo Hotel São Paulo ou durante atos na Praça da Sé. Foram entrevistados integrantes da base, lideranças do MMC, MSTC e MNPR e representantes de ONGs. Não utilizamos seus nomes verdadeiros.

situação vem se transformando, tornando-se mais equilibrada. Ela acredita que as mulheres são mais preocupadas com a sobrevivência dos filhos e em lhes proporcionar melhores condições, o que explicaria sua maior filiação aos movimentos. Sobre o movimento recente de maior filiação dos homens, ela afirmou que eles passaram a compreender a complexidade da luta, já que corriam o risco de serem abandonados pelas mulheres, perdendo sua família.

Para avançarmos na caracterização dos movimentos aqui estudados, levaremos em conta sua origem e os desdobramentos dela decorrentes. Cumpre lembrar que durante a década de 1970, “a grande maioria dos movimentos foi iniciada, estava ligada a ou era controlada pela Igreja” (Ottmann, 1995: 194). Grande parte das lideranças dos movimentos sem-teto mais recentes tem a história de militância ligada à Igreja, na luta política que se travava naquela época<sup>95</sup>:

Desde o final dos anos 1960 a Igreja já vinha investindo na organização de moradores em torno do problema da moradia. Afinal, moradia estável significa menor grau de mobilidade territorial, o que representa maior estabilidade das relações familiares, de vizinhança e de amizade, que por sua vez significam a possibilidade de reprodução e reelaboração, no espaço urbano, dos atributos da comunidade, dentre eles a própria religiosidade (Doimo, 1995: 101).

O primeiro movimento de grande visibilidade a se formar em São Paulo foi a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), fundada em 1988 a partir da luta de grupos organizados em cortiços impulsionados pela discordância em relação às taxas de água, luz e IPTU que eram, já naquela época, extremamente altas para o seu padrão de renda, provocando despejos em virtude da dificuldade em pagá-las. A partir dos depoimentos das lideranças dos movimentos de moradia que atuam na região central, pode-se considerar a ULC como a matriz de todos os grupos que surgiram posteriormente, pois em seu núcleo encontravam-se diversas lideranças que hoje atuam em outros movimentos sociais do centro.

A partir de uma dissidência da ULC, foi fundado outro movimento no ano de 1997, o Fórum dos Cortiços. Um ano depois, após outro desacordo com a ULC<sup>96</sup>, um grupo criou

---

<sup>95</sup> Para uma descrição e análise detalhadas do papel e da influência da igreja na consolidação dos movimentos populares consultar Doimo (2004).

<sup>96</sup> De acordo com entrevistas feitas com algumas lideranças do movimento, o rompimento com a ULC foi decorrente do fato de que esta não concordava com a forma de luta adotada: as ocupações de prédios vazios ou ociosos.

o Movimento de Moradia do Centro (MMC). Em 2000, a partir do Fórum dos Cortiços, nasceu o Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC). Além dessas organizações maiores, existem ainda, por toda a capital paulista, outros movimentos menores que lutam também por melhores condições de habitação.

Estes movimentos articulam-se em níveis mais abrangentes com movimentos de outros estados do país, formando organizações maiores: a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), fundada em 1985, faz parte da Central dos Movimentos Populares (CMP), fundada em 1993 e congrega a ULC, o Fórum dos Cortiços e o MMC. O MSTC, por sua vez, fundou a Frente de Luta por Moradia (FLM) em 2003<sup>97</sup>.

A UMM consolidou-se a partir de uma articulação de movimentos de moradia que surgiam em São Paulo por meio de ocupações de terra. Lutando para que São Paulo tenha seu Conselho e Fundo de Habitação, a entidade tem como principal projeto a defesa da Reforma Urbana, organizando-se através da articulação de movimentos populares de moradia em suas diversas expressões: movimentos de sem-teto, cortiços, favelas, loteamentos, mutirões e ocupações no Estado de São Paulo.

Já a trajetória de fundação da CMP inicia-se em 1980, quando foi constituída a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). No final da década de 1980, no seu 8º Congresso, a ANAMPOS foi dissolvida, dando lugar à Comissão pró-Central de Movimentos Populares. Em outubro de 1993 foi realizado o Congresso de fundação da CMP, em São Bernardo do Campo. Atualmente a CMP atua em 15 Estados e os movimentos populares em torno da Central são variados e vão desde ONGs de mulheres, movimentos negros, de moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, indígenas e ecológicos, dentre outros.

A FLM, por sua vez, é um coletivo de luta por moradia, constituído de movimentos autônomos que somam esforços para lutar por projetos habitacionais. A Frente entende que a melhora das condições de vida das famílias de baixa renda ocorrerá somente por um

---

<sup>97</sup> O MSTC foi anteriormente filiado a UMM. De acordo com a coordenadora geral do MSTC, após alguns desentendimentos de diálogo e divergências de conduta de luta, o MSTC foi convidado por outros movimentos que compunham a União a se retirarem dela, o que resultou na formação da FLM. Uma das divergências de conduta, de acordo com a coordenadora do MSTC, tem relação com a maneira como a União encaminha sua luta. Para o MSTC, a UMM teria uma relação mais pacífica com o governo, isto porque frente a qualquer ato, manifestação ou ocupação a UMM avisa antes a prefeitura ou alguns deputados e vereadores. Além disso, a UMM não estaria priorizando as ocupações, vistas pela FLM como mais contundentes e com maiores possibilidades de conquistas.

processo de luta popular permanente, o mais abrangente possível, com a participação intensa dessas famílias, em defesa de seus interesses econômicos, sociais e políticos, assegurados por intensa participação popular e organização de base como seu elemento-chave.

Defendendo a necessidade dos trabalhadores compreenderem porque vivem na pobreza para, a partir disso, formularem uma reivindicação específica quanto à moradia, a Frente entende ser a base principal dos fenômenos que geram o drama habitacional os valores miseráveis dos salários, o desemprego combinado com o trabalho informal precarizado, a violenta especulação imobiliária que eleva o preço dos imóveis e dos aluguéis e as finanças públicas drenadas para os setores parasitários (identificados por eles como os rentistas internacionais e nacionais).

A partir desta leitura da realidade, a Frente apresenta, como possíveis instrumentos de política de desenvolvimento urbano, as seguintes propostas: incidência de imposto fortemente progressivo para imóveis vazios; que a valorização dos imóveis, decorrente de investimentos públicos, seja tributada pela Contribuição de Melhoria, a fim de que os investimentos sociais sejam utilizados em moradia popular e para fins sociais; que os proprietários inadimplentes, devedores de impostos da Prefeitura, sejam obrigados a ceder sua propriedade em troca dos débitos tributários, sendo esses imóveis somente utilizados para fins sociais; que os imóveis fechados por mais de um ano sejam desapropriados a fim de atender a sua função social, devendo ser reutilizados para moradia popular e que em toda cidade urbanizada, especialmente nas áreas centrais da cidade, sejam reservadas áreas para assentamento de população de baixa renda (ZEIS).

Além disso, é também interessante apontar a unificação das lutas defendida pela FLM, ainda que na prática isso não tenha acontecido: “para ir mais longe é necessário organizar-se o máximo possível e construir uma união sólida de todos os trabalhadores pobres. (...) Unir-se o máximo possível. Não poupar esforços para unir os trabalhadores da cidade e do campo<sup>98</sup>”.

Os movimentos mais organizados fizeram chegar ao conhecimento da sociedade, através das mobilizações, ocupações e das denúncias (cabe aqui considerar também a importância dos documentários exibidos em grandes salas de cinema da capital, que

---

<sup>98</sup> Extraído do jornal da Frente de Luta por Moradia de fevereiro de 2005.

desmistificaram a criminalização corrente feita pela mídia dominante), as reais condições de moradia das famílias na cidade de São Paulo e passaram a pressionar o poder público para solucionar o problema.

Se a hipótese apresentada por Durham de que “os movimentos sociais constituem uma forma específica de mobilização popular com espaço próprio, diverso daquele ocupado por partidos e sindicatos” (Durham, 1984: 25) fez sentido em algum momento, o estudo dos dois movimentos sem-teto considerados neste trabalho não corrobora esta consideração. Os dois movimentos estudados apresentam, até certo ponto, certa autonomia e espaços com dinâmicas diferenciadas daquelas dos partidos. Entretanto, em nenhum momento fecharam o diálogo ou deixaram de apoiar algum partido, mantendo um vínculo via lideranças, assessorias aos movimentos e financiamentos. Além disso, as décadas de 1990 e 2000 evidenciam uma intersecção maior ainda entre estes dois espaços, através da forte integração dos movimentos às instituições do Estado, sobretudo as municipais.

Os movimentos sem-teto se relacionam com outros movimentos e instituições sociais, embora nem sempre essa relação seja direta e explicitada. No caso do MSTC, de acordo com algumas entrevistas, não existe nenhuma ajuda financeira da igreja, de ONGs ou de partidos. Somente a ONG APOIO, cujo representante é o advogado do movimento Manoel Del Rio, que milita com os movimentos há mais de dez anos e que nessa última eleição foi candidato a vereador<sup>99</sup> pelo Partido dos Trabalhadores, auxilia com a impressão de boletins internos e disponibilizando telefone, computador e um espaço para ser a sede das reuniões e assembléias do movimento.

A candidatura a vereador foi apoiada pelo movimento, ainda que não haja um apoio declarado ao Partido dos Trabalhadores. Nas palavras da coordenadora do MSTC, Maria Cristina:

Eu sou um movimento, posso até ter um partido daquela porta pra fora. Mas a partir do momento que deixam a desejar independente do partido, o movimento sofre, chora e cobra. A gente teve uma certa abertura na gestão passada com a Marta. Teve alguns avanços tímidos, mas tivemos. E esse daqui também. É tímido. Tivemos as portas totalmente fechadas no começo, bastante truculenta e depois de uma bela de uma luta ela foi aberta. Eu acho que o movimento, independente do partido que esteja no poder não pode se acomodar

---

<sup>99</sup> O candidato não foi eleito e quase teve a candidatura cassada quando a coordenadora de base do movimento Solange Carvalho foi presa em setembro de 2008 por corrupção eleitoral, acusada de prometer cartas de crédito habitacional da CDHU em troca de apoio à candidatura de Manoel Del Rio (PT) a vereador. Foi eleito com 26.499 votos o vereador Chico Macena (PT), que recebeu apoio declarado do MMC.

(...) tem que fazer a luta. (...) Independente da sigla partidária, o que manda é a necessidade do movimento que luta.

Já no acaso do MMC, foi possível perceber uma intensa relação com vereadores e deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) e também com ONGs nacionais e internacionais. Esta estreita relação dá-se principalmente através de financiamento (que muitas vezes originam-se em organizações de outros países) de seus jornais e informativos internos, de eventos, de manifestações, cedendo espaço para reuniões, telefone, computador, etc.

Por um lado, as ONGs podem funcionar capacitando técnica e politicamente os membros dos movimentos, necessidade que advém também de sua crescente integração às instituições do Estado. Entretanto, muitas ONGs estão envolvidas diretamente com as prioridades das classes dominantes e com os seus projetos específicos de política pública, além de assumirem “as responsabilidades sociais que o Estado estaria abandonando” (Teixeira, 2002: 109).

Além das características acima mencionadas, a luta pela moradia em São Paulo vem se constituindo também nos marcos das políticas de governo – em seus três níveis – através das políticas irregulares de financiamento (os sistemas nacionais de habitação, os fundos nacionais e municipais de habitação e o PAC) ou dos mais variados programas (principalmente aqueles financiados por agências multilaterais) e planos (o diretor principalmente). Quanto ao conteúdo dos temas discutidos, vem ganhando profundidade aqueles relacionados ao processo de integração às instituições do Estado: a luta pelo plano diretor e pelos conselhos gestores, uma das principais bandeiras dos movimentos.

Por fim, os movimentos têm se articulado em torno da transformação da demanda por moradia em uma luta pela reforma urbana<sup>100</sup>, através da criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)<sup>101</sup>. Durante o período da Assembleia Constituinte, os mais diversos movimentos articularam-se visando dar respaldo a projetos de lei para a formulação da nova Constituição, promulgada em 1988. Foi criado, dentro desse contexto,

---

<sup>100</sup> A reforma urbana, contudo, não faz parte da agenda política de todos os movimentos, tendo em vista que muitos deles têm priorizado a luta mais imediata e urgente pela moradia.

<sup>101</sup> Dos dois movimentos aqui estudados, somente o MMC faz parte do Fórum, através de sua filiação à União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Também integram o Fórum a CMP e o Instituto Polis, entre outros.

o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, transformado posteriormente no Fórum Nacional de Reforma Urbana.

O objetivo central era o de construir uma proposta de lei, um conjunto de reformas necessárias, a ser incorporado à Constituição, para se tornar parâmetro para a intervenção do Estado no espaço urbano visando provocar alterações no perfil das cidades brasileiras, marcado por desigualdades sociais de várias ordens. No entanto, a emenda proposta foi incorporada à Constituição de modo fragmentado:

Na realidade, o artigo incorporado ficou muito aquém disso. No entanto, pela primeira vez na história brasileira, estava presente na Constituição um capítulo específico destinado a tratar da Política Urbana (...). Além disso, a Constituição também admitiu a necessidade da criação de mecanismos de participação da sociedade na gestão da cidade e a abertura para que os cidadãos participassem da elaboração das Leis Municipais e das Constituições Estaduais (Silva, 2002: 147).

Todavia, o fato de ter sido incluída na Constituição somente a proposta da existência obrigatória de planos diretores e da subordinação a eles da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade, revela que esta aplicação foi, na verdade, protelada (Maricato, 2007). Sendo assim, o cerne das demandas dos movimentos, sintetizadas nessas propostas de reforma urbana contidas na emenda à Constituição ainda se mantêm na pauta reivindicativa do Fórum. Muitas questões tornaram-se mais complexas e pouco se avançou na implementação por parte do Estado.

Através da perspectiva do direito à cidade, o Fórum defende, em linhas gerais, um conjunto de medidas que articule (i) o aproveitamento dos imóveis públicos vazios e subutilizados; (ii) a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia; (iii) a adoção de novos regimes de propriedade imobiliária como, por exemplo, as propriedades cooperativas, já existentes no Uruguai<sup>102</sup>; (iv) o aperfeiçoamento das modalidades de financiamento e a adoção de novas modalidades de oferta de serviços habitacionais como, por exemplo, o aluguel subsidiado; e (v) a assistência técnica articulada com recursos para

---

<sup>102</sup> As cooperativas de habitação por ajuda mútua são cooperativas de produtores habitacionais desvinculados da construção civil, que permitem que famílias de baixa renda tenham uma opção de acesso ao crédito habitacional no lugar do consumo subsidiado. A habitação é obtida através da cooperação produtiva de seus associados. Para tanto, devem criar uma empresa, segundo princípios cooperativistas, e através dela obter o financiamento estatal, adquirir a terra urbana, comprar insumos e contratar o assessoramento técnico previsto em lei, além da mão-de-obra especializada para a construção (Baravelli, 2006). A federação que congrega as cooperativas compõe uma rede latino-americana de movimentos sociais por moradia. Há intercâmbio com movimentos brasileiros, particularmente a União dos Movimentos de Moradia (UMM), que adotam as cooperativas como modelo de política habitacional.

a promoção habitacional por autogestão ou para a compra de materiais de construção, entre outros.

A questão central seria combater o padrão periférico, precário e segregador de localização das moradias populares, que marca a política habitacional até agora vigente, em larga escala, nas cidades brasileiras. Para isso, seria fundamental que se efetivassem os instrumentos de reforma urbana existentes, tais como o Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

### **3.2 O Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC): organização, formas de luta e análise das ocupações**

Inserir-se na cidade significa entrar em conflito com o modo como ela vem se consolidando historicamente, que priva parte significativa de seus moradores do acesso aos padrões mínimos de sobrevivência. A inserção neste espaço é, por isso, um processo de luta e conflito, canalizado principalmente na figura do Estado, identificado como o agente que dá forma ao espaço e que, por isso, pode dar uma forma diferente, a depender da capacidade de mobilização e luta dos movimentos.

Ainda que reconheçam que a luta seja um trabalho árduo e longo, os movimentos buscam destacar a importância de alterar o modo pelo qual a mídia, o Estado e a própria sociedade tem se debruçado sobre a questão social no país. Além disso, tentam desmistificar também a acomodação que vem de uma ideologia que prega a naturalização das condições de inserção social das pessoas, que giram grande parte das vezes em torno da crença de que o problema é individual, decorrente da falta de estudo, vagabundagem, migração descontrolada, quantidade de habitações insuficiente para o contingente populacional que só aumenta, etc.

O MMC e o MSTC contam atualmente com mais de 3.000 famílias cada um, que vêm lutando por melhores condições de vida e por outra forma de inserção na cidade, através principalmente da luta por moradia, o fator mais emergente a unificar seus integrantes e dar sentido a um conflito, já que a moradia auxilia na busca por emprego, por vaga nas creches, etc.

A mobilização dos movimentos tem se dado através de atos nas ruas, da participação em conselhos gestores e fóruns de discussão e através de ocupações de imóveis vazios. Quanto à organização interna, no MSTC existem três coordenadores principais, dois secretários, dois tesoureiros, nove conselheiros fiscais e a coordenação ampliada, responsável principalmente pelo trabalho de formação de base, que se dá, na maioria das vezes, em garagens de vizinhos, em igrejas, em associações de bairro ou em sindicatos. Já no MMC, existem dezessete coordenadores estatutários, que compõem a coordenação política e o conselho fiscal. Não há um presidente. Nos prédios ocupados há também uma coordenação própria.

O MMC, assim como o MSTC, criou um sistema de pontos para definir o critério de seleção das famílias que irão morar nos prédios destinados pelo poder público à habitação popular. As famílias filiadas vão acumulando pontos de participação na luta do movimento, através da participação em assembleias, atos, manifestações, ocupações e contribuição mensal em dinheiro. Quando a prefeitura, a partir da forte pressão dos movimentos, compra o imóvel para reformá-lo para a habitação popular, os pontos acumulados definem quem serão os beneficiados.

Em nossa opinião, este instrumento colabora com a politização dos militantes e reforça a permanência do e também no movimento ao longo do tempo, já que resulta em oportunidade para as pessoas apreenderem mais profundamente a complexidade do problema habitacional, bem como a importância da existência e da luta de um movimento social combativo.

A organização dos movimentos dá-se também através da contribuição de cinco reais por família e por mês, sendo comum que algumas famílias não consigam pagar esta quantia todos os meses. Esse dinheiro é utilizado principalmente para manter a mínima infraestrutura das ocupações.

De acordo com os jornais internos do movimento e com as entrevistas realizadas, o MMC visa organizar a população buscando ocupar, resistir, construir e morar nas áreas e prédios abandonados que não cumprem a função social da propriedade. Sustentando a construção de um projeto popular para os trabalhadores de baixa renda, o movimento manifesta-se em favor da unidade e defende que com muita organização e luta se busque uma sociedade justa e libertária rumo ao socialismo.

A partir das entrevistas e da participação em assembléias, atos e ocupações é possível apontar algumas das contradições existentes entre os discursos e o material impresso do movimento e suas práticas de luta.

Em primeiro lugar, há um apoio explícito ao Partido dos Trabalhadores, principalmente personificado na figura do presidente Lula. Este apoio tem trazido algumas conseqüências para a maneira como o MMC encaminha suas lutas. O MMC, juntamente com a UMM e a CMP, optaram por construir mobilizações de maneira integrada com os políticos do PT (a principal liderança do MMC é militante do PT desde antes da construção do movimento e hoje é dirigente nacional do partido), vistos como seus aliados. A luta passa a depender da agenda destes políticos e de seus programas de governo, afastando-se da construção de uma política habitacional mais autônoma.

A esfera de ação fica restrita às decisões de gabinete e as capacidades de pressão e mobilização são diminuídas: o MMC mudou a maneira de se manifestar e diminuiu a quantidade de ocupações<sup>103</sup>. As manifestações são agora avisadas com antecedência para a prefeitura, facilitando que haja a presença dos políticos comprometidos com os movimentos nas mobilizações.

Além disso, o MMC, diferentemente do MSTC, abandonou o trabalho de base. O único encontro entre a base e a liderança ocorre uma vez por mês no dia de assembléia, espaço onde a base pouco participa nas discussões, já que elas são apenas informadas pelas lideranças do andamento da política habitacional e do atendimento pelo Estado de suas demandas. Assim, as assembléias possuem caráter meramente informativo.

Por outro lado, a formação de base do MSTC através dos chamados grupos de base é construída através de reuniões nas periferias da cidade, mas não só, também no centro, sobre a importância de estabelecer a luta pela moradia através de um movimento social. Nestas reuniões, onde acontece uma espécie de preparação para as ocupações, a coordenação ampliada leva às pessoas que estão em cortiços, pensões ou casas de parentes e que não estão mais conseguindo pagar seus aluguéis, informações sobre como funciona o

---

<sup>103</sup> A programação de ocupações ficou por um momento vinculada à necessidade de demonstrar descontentamento com a política de Kassab. Entretanto, realizar estas ocupações perto das eleições também constituía demonstração de apoio à candidatura de Marta Suplicy, o que se explica pela maior abertura ao diálogo ocorrida durante seu governo e por questões de afinidade partidária. Entretanto, no ano de 2008 nenhuma ocupação aconteceu.

movimento, como está a relação com o governo sobre o atendimento das demandas e como, através do direito à moradia, a construção da luta é legítima.

Sobre a relação mais geral com o governo, tem havido uma ainda pequena abertura ao diálogo na esfera municipal, mas a coordenadora geral do MSTC faz um alerta ao afirmar que ela foi dada depois de muita luta e através de acampamento em frente à prefeitura. Os movimentos eram proibidos de entrar na secretaria municipal de habitação. Após intensa mobilização, tornou-se possível ampliar a negociação com esta secretaria. Já na esfera estadual houve ainda menos abertura. O que há é uma resistência ao diálogo.

Fazer parte do Conselho Municipal de Habitação<sup>104</sup> teria possibilitado, segundo a entrevistada, uma maior abertura e diálogo para encaminhar propostas. Contudo, ainda que haja mais diálogo, há pouco resultado e a marca social dos governos, especialmente o de Kassab, tem sido as remoções e reintegrações, evidenciando que neste governo, o combate à pobreza, mesmo sem ser meta de governo, aparece de uma maneira bastante peculiar: como combate aos próprios miseráveis.

A partir da segunda metade da década de 1990, os movimentos sem-teto organizados despertaram para uma característica central do problema habitacional dos grandes centros urbanos: a significativa quantidade de imóveis desocupados. A partir dessa constatação, inicia-se uma mobilização em torno da ocupação organizada desses imóveis de propriedade pública e privada na região central da cidade, denunciando o descumprimento de sua função social e os altos valores em IPTU atrasado, pressionando o poder público sobre a gravidade do problema habitacional e solucionando temporariamente a falta de moradia de muitas famílias.

Com o objetivo de compreender qual o papel que tomam as ocupações de prédios vazios na trajetória de mobilização dos movimentos e de que maneira vem se expressando seu caráter combativo, passamos agora para a análise das ocupações realizadas pelo MMC e MSTC.

Tendo em vista a dificuldade em encontrar dados oficiais a respeito dos movimentos sem-teto – tais como a quantidade de ocupações, sua duração, dimensão, dinâmica interna, localização, desfecho, o número de pessoas, os movimentos envolvidos e a situação do imóvel –, foi possível para este trabalho obter uma aproximação da mobilização realizada

---

<sup>104</sup> Como suplente na gestão 2003-2005 e como titular na gestão 2007-2009.

(do ano de fundação dos movimentos até o mês de agosto de 2009) através de levantamentos em jornais e sites dos movimentos e também de entrevistas com as lideranças<sup>105</sup>.

Primeiramente, cumpre enfatizar que não entendemos ser suficiente uma análise meramente quantitativa das ocupações, que consideraria apenas seu número e o número de famílias envolvidas. Acreditamos que a compreensão mais geral da complexidade de fatores que nos faria avançar no entendimento da combatividade dos movimentos deve levar em conta, além das características das ocupações e do papel que elas assumem, também suas outras formas de luta, como as manifestações nas ruas, o trabalho de base e a rotina que envolve a integração dos movimentos às instituições estatais.

Também partimos da comparação com outro movimento, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) que, ainda que apresente diferenças se comparado aos movimentos aqui estudados, apresenta formas de luta que colaboram para visualizarmos se o que vem ocorrendo é um fortalecimento ou arrefecimento do caráter contestatório do MMC e do MSTC.

A análise do levantamento sobre as ocupações revela que a quantidade de ocupações e a quantidade de famílias envolvidas são muito menores no MMC e MSTC do que no MTST, para quem as ocupações são a forma principal de mobilização e há um posicionamento contrário às formas participativas de luta que são integradas às instituições do Estado como o conselho de habitação, diferentemente dos movimentos aqui analisados<sup>106</sup>.

Através do levantamento realizado foi possível perceber que há diferenças importantes em suas formas de luta. O MMC, entendendo a luta enquanto arte proibida e não enquanto crime, vê as ocupações enquanto um direito, tendo em vista que a moradia (entendida enquanto condições gerais de habitação) tem se constituído como privilégio para algumas pessoas. Houve sete ocupações deste movimento entre os anos de 1998 e 2009, sendo que seu auge encontra-se entre os anos de 1998 e 2000, momento a partir do qual há uma forte diminuição da quantidade de ocupações. Além disso, todas sofreram processos de

---

<sup>105</sup> O levantamento baseou-se fundamentalmente em Silva (2006), Miagusko (2008) e nos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*.

<sup>106</sup> As informações que permitem realizar a comparação com o MTST foram extraídas de documentos disponíveis no site [www.mtst.info](http://www.mtst.info), de Benoit (2002) e de levantamento feito em jornais de grande circulação.

reintegração de posse e remoção das famílias, sendo que apenas uma teve um caráter mais permanente, com duração de oito anos.

Essa principal ocupação ocorreu em um edifício da Rua do Ouvidor e a reintegração de posse do imóvel foi conferida à Secretaria da Cultura do município de São Paulo. Atualmente, o prédio continua desocupado, vazio e sofrendo processo de degradação. Em média, trezentas pessoas participaram de cada ocupação.

A pouco menos de um quarteirão residem alguns militantes e ex-militantes de movimentos sem-teto. O antigo Hotel São Paulo, abandonado por seu proprietário, foi comprado e reformado pela prefeitura e financiado para habitação popular: uma parte para a demanda da CDHU, outra para a demanda do Fórum dos Cortiços, movimento que o ocupou. Uma das moradoras, migrante de Pernambuco e residente em São Paulo há 27 anos, afirma ter deixado a militância do Fórum para lutar pelo MMC, já que o dinheiro cobrado pelo Fórum para permanecer filiado era muito alto, chegava a um salário mínimo, sendo que no MMC exigia-se somente o valor relativo a três passagens de ônibus.

Se compararmos as décadas de 1990 e 2000, houve um retraimento da luta através de ocupações, para o caso do MMC. A UMM, organização a qual o MMC é filiado, também diminuiu a quantidade de ocupações a partir de 2000. Para Cavalcanti (2006), a União teria estabelecido uma “trégua” com o governo de Marta Suplicy, tendo sido nele diluída:

A UMM teve suas fronteiras dissolvidas, tudo aquilo que delimitava seus contornos, que lhe conferia identidade, dissolveu-se; durante os anos da administração Marta, tornou-se tarefa difícil distinguir o que era estrutura do movimento com o que era estrutura do governo (Cavalcanti, 2006: 94).

Na única ocupação existente em 2008 do MMC, na Rua Lavapés, havia 24 famílias, sendo que parte delas não possuía qualquer tipo de contato com o movimento, isto é, nem através da contribuição das três passagens por mês, nem através da participação em assembleias, atos ou mobilizações de outro tipo. Além disso, foi prática comum nesta ocupação a venda de espaços no prédio para outras famílias, fato que necessariamente acaba por fragmentar a capacidade de mobilização e politização daquelas pessoas, já que as famílias que compram os espaços não têm ligação alguma com a luta do movimento. Após quatro meses de ocupação, foi conferida pela justiça a reintegração de posse, sendo que algumas famílias que lá se alojavam receberam bolsa aluguel até fevereiro de 2009.

No caso do MSTC, os coordenadores, através dos grupos de base e das reuniões e assembleias internas, possuem mais espaços para tornar as decisões mais compartilháveis, ligando as pessoas ao movimento e à luta pelo seu caráter permanente. Assim há mais chance de impedir a manifestação de um caráter individualista e imediatista por parte dos participantes da ocupação, que poderiam fazer dela um meio temporário de moradia como qualquer outro, sem que houvesse a criação de um comprometimento e de um conhecimento sobre a complexidade da luta pela moradia e das possibilidades de atuação do movimento sem-teto frente a isso.

Para o MSTC, as ocupações continuam sendo parte relevante de sua estratégia política, ainda que deixem de ser a principal forma de mobilização com o passar dos anos. Foram onze ocupações entre 2000 e 2009, sendo que quatro delas não tinham a intenção de ocupar permanentemente, eram essencialmente manifestações contra promessas não cumpridas. Grande parte das ocupações contou com uma média de 300 a 400 famílias e em 2008 não houve nenhuma ocupação deste movimento.

O MSTC teve grande visibilidade na mídia por ter consolidado uma das maiores ocupações verticais da América Latina, o conhecido edifício localizado na Avenida Prestes Maia número 911, que se tornou um símbolo dos movimentos de luta por moradia. O Prestes Maia começou com quase 1.600 pessoas no dia da ocupação em 03 de novembro de 2002 e terminou com 495 famílias entre abril e maio do ano de 2007, quando foi concedida pela justiça a reintegração de posse do imóvel, ainda que os proprietários do imóvel devessem mais de cinco milhões de reais em IPTU para a prefeitura.

Nesta ocupação, onde água e luz eram improvisados, janelas e o interior dos pavimentos fechados com tábuas para separar as moradias e o pátio dividido entre espaço para as crianças e varais, foi construída uma biblioteca com cerca de 16 mil títulos recolhidos dos lixos. Os livros foram transferidos para a ocupação da Rua Mauá após a reintegração.

A coordenadora geral do movimento esclareceu<sup>107</sup> que tanto os cinco anos de ocupação quanto a saída do Prestes Maia foram tidos como uma vitória, já que resultou em um acordo e num compromisso dos três níveis de governo para tentar encaminhar a

---

<sup>107</sup> Entrevista realizada com Maria Cristina em 26/06/2008 na sede da ONG Apoio localizada na Avenida São João.

construção de moradias para aquelas pessoas. Das 495 famílias, 153 foram para o projeto da CDHU em Itaquera. As famílias que quisessem esperar a construção de moradias na região central teriam o aluguel pago pela prefeitura em outros locais até que fossem construídas moradias no centro.

Com a previsão de investimentos totalizando mais de R\$8 bilhões, o governo Lula, através do PAC, fechou contratos que prometem urbanizar favelas, realizar obras de saneamento e a construção de edifícios para a população de baixa renda em todo o Estado de São Paulo. Dentre estas obras está previsto o atendimento das 360 famílias que ocuparam o Prestes Maia com investimentos que atingem o montante de mais de R\$22 milhões, através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>108</sup>.

Ainda que o PAC seja apenas um compromisso de ação, este é sem dúvida um avanço da luta do MSTC, já que em 2006 o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), que criava uma parceria entre a prefeitura e o governo federal para investir R\$ 18 milhões na desapropriação do Prestes Maia e de outras três ocupações, foi cancelado.

A ocupação existente do MSTC em 2009 é um antigo hotel, que após ter sua falência decretada, ficou fechado e abandonado durante dez anos. O antigo Hotel Santos Dumont, localizado no número 340 da Rua Mauá, na região da Luz, centro de São Paulo, foi ocupado no dia 25 de março de 2007. Em 2009, moravam lá 120 famílias que participavam das assembléias semanais e do revezamento na portaria do prédio. Por enquanto, não há reintegração de posse prevista ou em andamento.

A conjuntura atual está sendo marcada por aquilo que os movimentos têm entendido como uma tentativa de fragmentação por parte do governo. O edifício da Rua Riachuelo foi ocupado por vários movimentos. Após ser comprado pelo governo Marta, foi reformado no governo Kassab para ser financiado para a população de renda mais baixa, filiada aos movimentos ou inscrita em programas da CDHU.

Mas tem havido uma forte disputa entre os movimentos envolvidos (Fórum dos Cortiços, ULC, MMC, MSTC) para decidir para quem serão dirigidos os financiamentos dos apartamentos. Tal fato estaria gerando conflito entres os movimentos. Para a liderança

---

<sup>108</sup> Mesmo que todo o investimento previsto pelo PAC seja efetivado, não é possível deixar de lado a consideração da proporção deste investimento em comparação com o pagamento líquido de juros da dívida pública: “os investimentos federais em infra-estrutura representarão, em média, 0,6% do PIB, enquanto os pagamentos de juros absorverão 4,7% do PIB no segundo mandato de Lula” (Filgueiras; Gonçalves, 2007: 201).

do MMC, João Carlos, o governo Kassab dispôs as vagas de maneira irregular e aleatória entre os movimentos, não respeitando seus critérios (o maior deles é que os apartamentos ficam com o movimento que primeiro ocupou o imóvel). Assim, de acordo com os movimentos, o governo estimulou discórdias entre eles, o que resultou em fracionamento.

Além disso, no período 2007-2009, ocasião em que uma das principais lideranças do MSTC, Ivanete de Araújo, foi eleita<sup>109</sup> conselheira do conselho municipal de habitação, foi possível constatar não só a diminuição do número de ocupações permanentes do MSTC, como também foi possível perceber uma mudança no conteúdo da luta, ou seja, suas ações voltadas para ocupações passam a ter muito mais uma dimensão não permanente e simbólica (ocupação tática).

No ano de 2008 não houve ocupação alguma do MSTC. A nosso ver, tal fato deve-se à participação ativa da principal liderança do MSTC no CMH, ao fato também de que muitos dos imóveis que foram anteriormente ocupados eram alvos de discussão nas reuniões do conselho sobre seu encaminhamento<sup>110</sup>. Desse modo, os movimentos podem neutralizar seu potencial combativo ao manterem suas bases “na expectativa das decisões dos aparelhos” (Verri, 2008: 40).

Outro fator explicativo das razões pelas quais não houve ocupações em 2008 está no fato de que o governo Lula, através do PAC teria disponibilizado uma parte da verba para as obras que atenderiam 360 famílias que ocuparam o edifício Prestes Maia, grande e importante ocupação realizada pelo MSTC. Como até fins de 2009 não havia qualquer sinal desse atendimento, o MSTC realizou ocupações simbólicas em prédios inacabados da CDHU na expectativa de denunciar o descumprimento dessa promessa.

Na década de 2000, a trajetória de mobilização dos dois movimentos tem sido marcada por uma diminuição<sup>111</sup> da quantidade de ocupações em prédios vazios, forma de mobilização que fora marcante na segunda metade da década de 1990. O gráfico abaixo ilustra este processo, incluindo também informações sobre a evolução da quantidade de ocupações de outros movimentos da região central, dentre eles o MMC e o MSTC.

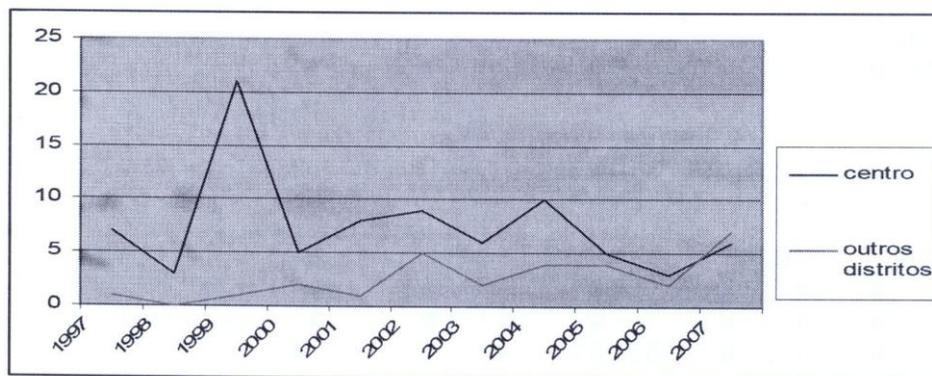
---

<sup>109</sup> Nesta ocasião ela recebeu mais de 12.000 votos. Na eleição seguinte, ela não foi reeleita.

<sup>110</sup> Esta informação é fruto da análise de todas as atas do CMH neste período.

<sup>111</sup> Exceção feita ao Movimento de Trabalhadores Sem-Teto (MTST), que realizou pelo menos uma ocupação estratégica por ano desde 2001.

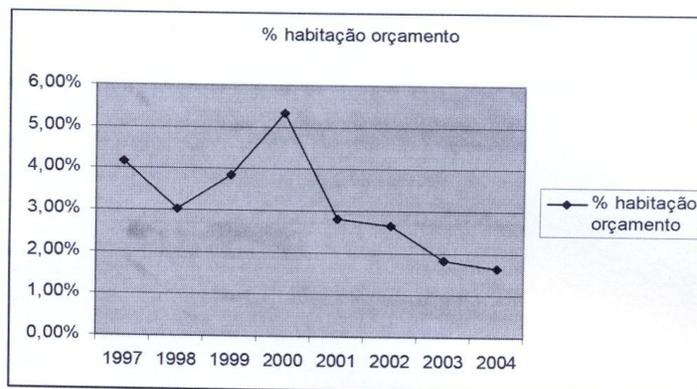
Gráfico A – Ocupações de imóveis vazios no centro e em outros distritos de São Paulo e grande São Paulo



Fonte: Miagusko, 2008: 155.

Esta redução não tem relação direta ou automática com o aumento dos recursos do orçamento municipal investidos em habitação. Pelo contrário: a diminuição das ocupações dá-se ao mesmo tempo em que há também uma diminuição dos recursos investidos (Miagusko, 2008). No caso da relação da quantidade de ocupações com o carácter repressivo do Estado, pode-se dizer que há certa irregularidade. Não necessariamente houve diminuição das ocupações em governos mais repressivos. Do mesmo modo, não se pode afirmar que tenha havido um aumento das ocupações em governos menos repressivos e mais abertos ao diálogo, comandados por partidos que os movimentos consideram como aliados: durante o governo Marta, por exemplo, a UMM teria estabelecido uma “trégua”, optando por não realizar ocupações. A entrega de uma carta à prefeita e a realização de um ato público em 2002, com ocupação temporária de prédios abandonados no centro da cidade, foram as duas grandes iniciativas da UMM nos quatros anos de governo petista (Cavalcanti, 2006).

Gráfico B – Gastos do orçamento municipal destinados à Habitação (1997-2004)



Fonte: Miagusko, 2008: 156

As mudanças no conteúdo e nas formas de luta repercutem na trajetória de mobilização dos movimentos e foram provocadas por uma relação estreita e recente com as instituições do Estado, sobretudo na esfera municipal.

A forma de luta baseada na organização interna, através das ocupações e da formação de base, apresenta possibilidades tais como: adquirir uma maior capacidade de barganhar e de impor os termos do conflito; construir uma mobilização mais permanente; cobrar do poder público uma solução imediata para o problema de moradia, escolas, creches; exercitar a democracia interna; exigir que a propriedade exerça sua função social. Além disso, a vizinhança muitas vezes aprova as ocupações porque há a diminuição da marginalidade e da violência nas regiões do entorno.

Assim, ainda que elas não necessariamente signifiquem um declínio da luta ou diminuição da mobilização, a redução no número de ocupações e a opção por uma ação institucional têm neutralizado o caráter combativo expressado pelos movimentos nos anos anteriores, ao mesmo tempo em que pode facilitar a execução de uma política habitacional ainda mais segregadora.

### 3.3 Movimentos sem-teto e moradores de rua: aproximações entre lutas distintas

Neste item apontamos aspectos de distinção e semelhança entre os sem-teto e a população de rua, de modo a compreender por que eles se organizam em movimentos distintos. A população em situação de rua é representada pelo movimento nacional da população de rua (MNPR), recentemente consolidado. A reflexão sobre a constituição deste

movimento dá-se aqui através da trajetória de militância de um de seus principais coordenadores, um paulistano de 32 anos, que foi por nós entrevistado.

Tendo estudado somente até a sétima série do ensino fundamental, Mário Sérgio já viveu muito tempo recolhendo papelão e mora na rua há quinze anos. Ainda que no momento da entrevista ele esteja em um cortiço com a família, a instabilidade das condições de trabalho e renda faz com que ele considere a condição de morador de rua como constante e permanente. Tendo iniciado sua militância em uma cidade do interior através do MST, tem participado ativamente das discussões e mobilizações em torno da tentativa de construção de um movimento de mobilização permanente da população em situação de rua.

Em 2001 começa a ser preparado o Fórum da População de Rua, espaço de debates e construção de demandas. Em 2004, após o brutal massacre de moradores de rua em São Paulo, encaminhou-se como proposta a criação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Estas iniciativas estão ligadas à busca pela maior visibilidade desta população, no sentido de canalizar suas demandas a partir da consideração de que são também cidadãos e de que também têm seus direitos, não podendo ser simplesmente ignorados pelo poder público. Neste sentido, um dos objetivos do movimento é saber quem é essa população de rua e quantas são essas pessoas que até agora não se tem informações suficientes, tendo em vista o fato de que elas não são reconhecidas pelo censo, por exemplo<sup>112</sup>.

De acordo com nosso entrevistado, existem diferenças cruciais entre sem-teto e morador de rua, fato que determina que estes dois movimentos não se unam. Neste sentido, há uma pressão por parte do MNPR para que as suas demandas, diferentes das demandas dos sem-teto, também sejam atendidas pelo Estado. A capacidade de pressão do movimento de moradores de rua consolidou uma organização que vem tomando força e que impulsionou o debate entre o governo federal (já que nas esferas municipal e estadual o diálogo tem sido mais conflituoso e fechado) e o movimento, que levou, durante o segundo

---

<sup>112</sup> Ainda que para este movimento os dados a seguir estejam subestimados, eles foram utilizados aqui apenas com caráter aproximativo. Segundo Almeida (2008), retomando dados da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e dos censos de moradores de rua da cidade de São Paulo, o número de pessoas nessa situação saltou de 3.392 (em 1991) para 10.394 (em 2003). Em 2008, foi estimado que ele superaria 11.000 e que a maior parte deste contingente populacional seria formada por pessoas vivendo nos distritos da Sé, República, Brás e Liberdade.

mandato do governo Lula, à construção de um documento pelo governo federal e pelas lideranças do MNPR intitulado Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua<sup>113</sup>.

A análise desta política, somada à consideração das entrevistas do coordenador do MNPR Mário Sérgio e de uma das principais lideranças do MSTC, Maria Cristina, nos trouxe importantes ferramentas para melhor entender essa luta, bem como para tecer algumas críticas sobre o caráter ideológico que pode estar fragmentando os dois movimentos através da defesa da existência de diferenças entre eles que, para nós, são somente aparentes.

A Política Nacional apresenta-se como forma de orientar a construção e execução de políticas públicas voltadas para a população de rua. Não garante, necessariamente, que essas políticas serão concretamente executadas, ainda que seja um orientador. Quanto à orientação, há um avanço no que diz respeito ao mapeamento dessa população, que é composta, em grande parte, por trabalhadores: 70,9% exercem alguma atividade remunerada. Destas atividades destacam-se: catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Apenas 15,7% das pessoas pedem esmola como principal meio para a sobrevivência.

Levando em consideração que a população de rua existe desde a formação das primeiras cidades, a intenção do documento é transformar o tratamento que tanto o Estado quanto a sociedade tem dado a esta população, através de políticas assistencialistas, paternalistas, autoritárias ou de cunho higienista, ignorando a complexidade dos problemas envolvidos, como a miséria, a quebra de laços familiares, de trabalho, psicológicos, etc.

Neste sentido, o que passa a estar em jogo é o reconhecimento da assistência social como política pública, como direito do cidadão e como dever do Estado.

A presente Política Nacional faz parte do esforço de estabelecer diretrizes e rumos que possibilitem a (re)integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidade de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua<sup>114</sup>.

Ainda que o documento considere que esta política só ganhará concretude através de um esforço dos diferentes setores do governo e da sociedade, é interessante que o

---

<sup>113</sup> Documento extraído do site: [http://www.rederua.org.br/pub/polnac\\_inclsoc.pdf](http://www.rederua.org.br/pub/polnac_inclsoc.pdf). Acesso em 04/04/2008.

<sup>114</sup> Idem.

documento não leva em conta a dificuldade de existir essa cooperação entre os setores, e também não se propõe a atacar os problemas estruturais que causam a miséria, o que, no limite, levaria ao fim da própria necessidade de uma política de assistência social. Curiosamente, uma das medidas que o documento estabelece busca fazer com que a rua seja um espaço de maior segurança para estas pessoas que nela moram contra a violência a que estão submetidas. Porém, como veremos a seguir, não se pode afirmar que estas pessoas lutam para continuar nas ruas, mesmo que em condições mais razoáveis.

Feitas estas considerações, retomaremos o que foi anteriormente anunciado sobre a definição da população em situação de rua, o que implica a consideração, em paralelo, sobre o que significa ser um sem-teto.

Qual é a real diferença entre morador de rua e sem-teto? A princípio, tivemos uma grande dificuldade em enxergá-la, já que nos parecia que ambos passavam pelas mesmas condições degradadas de vida: sem emprego fixo, sem condições de higiene, sem acesso ao lazer, à educação, à saúde, etc.; enfim, a existência de ambos tinha uma origem mais profunda e menos observável: as condições de miséria geradas pelo capitalismo e pela exploração do trabalho. Para aumentar a dificuldade, a definição que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome considera, para fins instrumentais, para a população em situação de rua não nos clareou sobre estas possíveis diferenças:

Grupo populacional heterogêneo, caracterizado por sua condição de pobreza extrema, pela interrupção ou fragilidade dos vínculos familiares e pela falta de moradia convencional regular. São pessoas compelidas a habitar logradouros públicos (ruas, praças, cemitérios, etc.), áreas degradadas (galpões e prédios abandonados, ruínas, etc.) e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar<sup>115</sup>.

Por que esta definição não poderia ser aplicada também aos sem-teto? Apressadamente, poderíamos pensar que o que os diferencia é o tempo passado na rua, isto é, que a permanência na rua dos moradores de rua é muito maior que a dos sem-teto, que tendem a se estabelecer nos cortiços, pensões, ocupações, etc. Mesmo assim, esta explicação ainda nos parece bastante insuficiente.

Entretanto, as entrevistas concedidas a nós pelas lideranças acima citadas nos trouxeram inquietações que nos permitem esboçar alguma resposta. Se formos a fundo, a luta e as demandas (para a identificação destas, estamos considerando principalmente o

---

<sup>115</sup> Idem.

conteúdo dos jornais internos e algumas falas) dos moradores de rua organizados são realmente mais amplas e complexas que as dos sem-teto.

Esta consideração esteve bastante presente na fala do coordenador do MNPR, Mário Sérgio, ao frisar que não se pode estancar na luta pela moradia, ou seja, a luta do movimento não se esgota na luta pela moradia, já que as condições precárias de vida são variadas, envolvendo, assim, a luta por emprego, educação, saúde, lazer, etc. Além disso, nos chamaram a atenção também em sua fala outras duas diferenças dos movimentos sem-teto. Uma delas é que eles cobram taxas de filiação para as famílias, prática completamente incomum no movimento dos moradores de rua. Outra é que os sem-teto têm uma relação mais consolidada com a burocracia de Estado.

Em sua fala, o militante aponta também uma disputa entre os movimentos que nos parece significativa para elucidar a concorrência explícita entre eles frente às demandas atendidas pelo Estado: é a “competitividade pelo “maior pouco” [que] se instala de maneira contundente” (Turatti, 2005: 96)<sup>116</sup>.

Entretanto, o militante focaliza seu problema e, desvinculando-o de questões mais amplas, como a importância da união entre os movimentos ou da construção de um projeto político conjunto, faz com que a posição do movimento dos moradores de rua contribua para a desunião entre os movimentos, como se fosse possível medir o grau de fragilidade das variadas condições sociais das pessoas. Esta mensuração é feita pelo coordenador do MNPR nesta passagem, ao mencionar o que ocorre quando são atendidas algumas demandas pelo Estado: “e a hora que você começa a se trabalhar olho no olho com os outros movimentos isso aqui é meu e ninguém tira. (...) Isso aqui é do meu movimento. E a preocupação não é daquele que tá mais fragilizado, mais caído”.

Já a coordenadora do MSTC, Maria Cristina, diz não acreditar que a sua luta se esgote na moradia, ou que bastaria a moradia para tornar a sua vida menos degradada, explicitando que também deve ser levada em conta a complexidade de sua condição social e que qualquer melhora efetiva passaria ainda por melhores condições de lazer, cultura, educação, saúde, etc.

Neste sentido, a entrevista da liderança do MSTC nos foi bastante esclarecedora, no momento em que ela anuncia as dificuldades para a mobilização e organização que advém

---

<sup>116</sup> Tal situação de competição ocorre também entre os próprios movimentos sem-teto.

do fato de existir uma pluralidade de demandas. Desse modo, a focalização de uma demanda mais urgente, como a moradia, aparece como estratégia de luta visando a permanência e força do movimento ao longo do tempo. Sendo assim, os dois movimentos, a despeito de suas semelhanças, possuem estratégias distintas: focalizar ou não a luta em torno de uma demanda mais urgente.

Desse modo, defendemos que não é a base social que diferencia sem-tetos e moradores de rua. Em primeiro lugar, porque sua base social é a mesma: desempregados, subempregados, catadores de recicláveis, etc. Em segundo lugar porque discordamos das análises que encaram, como características da base social, critérios ligados à definição de uma linha de pobreza, ou seja, que caracterizam a condição de morador de rua como mais vulnerável que a condição de sem-teto.

Discordamos também da escolha de critérios psicológicos para definir esta vulnerabilidade e também a diferença da base social, tais como: o alcoolismo, o abandono familiar, etc. Não é possível, inclusive, identificar estas características psicológicas como exclusivamente presentes nos moradores de rua e não nos sem-teto. Além disso, o fato de que os sem-teto se organizam em movimento social não é um critério de diferenciação, tendo em vista que os moradores de rua também têm se organizado em torno do MNPR e lutado, inclusive, por moradia.

A manutenção da diferença entre os dois movimentos não é dada a priori, dependerá de como a luta dos moradores de rua se construirá ao longo do tempo, ou seja, como alertou a entrevistada do MSTC, Maria Cristina, pode ser que essa pluralidade de demandas realmente vá dificultar sua mobilização futura. Em segundo lugar, será que os moradores de rua lutam para permanecer nas ruas? Provavelmente não. Sendo assim, eles não são diferentes dos sem-teto, no que diz respeito à luta por moradia e por melhores condições de vida.

Manter essa diferenciação traz um problema político, já que reforça a não união entre esses movimentos que apresentam tantas coisas em comum e que, se unidos, poderiam construir uma mobilização com capacidade de pressão muito mais forte, com maior possibilidade de articulação do conjunto de demandas sociais existentes. Indo além, reforçar essa diferenciação tem um sentido ideológico, ou seja, é melhor para o capital e também para o Estado que esses movimentos sejam vistos e tidos, interna e externamente,

como diferentes, para fragmentar sua luta e não unificar suas demandas, gerando muitas vezes uma relação conflituosa entre eles.

No capítulo que se segue, enfatizaremos as características principais do modelo participativo de democracia, bem como sua relação com essas mudanças na trajetória de luta dos movimentos. Faremos também uma análise de todas as atas das reuniões ordinárias do conselho municipal de habitação (CMH), na tentativa de caracterizar sua dinâmica de funcionamento, o encaminhamento da questão habitacional e os limites ou potencialidades para a luta dos movimentos trazidos pela integração recente às instituições de Estado.

Antes disso, porém, faremos uma pequena incursão teórica para discutir o papel dos movimentos sociais no contexto da democracia burguesa, por meio de uma crítica às teorias dos novos movimentos sociais e da democracia participativa.

## **Capítulo 4: Democracia e participação popular**

O contexto de crescentes desigualdades sociais foi um condicionante para que emergissem, entre as classes populares dos grandes centros urbanos, os movimentos de reivindicação por uma série de serviços sociais cuja carência afetava suas condições de sobrevivência na metrópole. Esta emergência vem sendo alvo de controvertidas análises, que remontam às décadas de 1970 no Brasil e que permanecem, no campo das teorias dos movimentos sociais, ainda bastante heterogêneas e permeadas de polêmicas. Essas contribuições teóricas dialogam de maneira pertinente com o nosso trabalho e apresentam influências determinantes para a nossa análise sobre os movimentos sem-teto de São Paulo. Sendo assim, problematizaremos os dois movimentos sem-teto à luz de parte da discussão das teorias dos movimentos sociais, entendendo que o processo de consolidação dos movimentos sociais liga-se ao processo de constituição do capitalismo e suas nuances.

Além disso, neste capítulo deteremo-nos brevemente no desenvolvimento das relações de contradição e viabilidade entre democracia e capitalismo, já que um aprofundamento detalhado suscitaria uma discussão que nos afastaria um pouco do fio condutor deste trabalho. Para compreender as diferentes dimensões da luta pela moradia, o que nos interessa aqui é a discussão entre democracia e movimentos sociais, ou, particularmente, entre democracia participativa e movimentos sociais. Sem subestimar as mudanças em curso na democracia nem a mobilização dos movimentos estudados nas duas décadas de capitalismo neoliberal, é possível chamar a atenção para os limites da democracia participativa e também questionar sua potencialidade para o avanço da luta popular, levando-se em consideração a luta de classes e o Estado capitalista.

Por fim, faremos uma análise das atas das três primeiras gestões do conselho municipal de habitação com o intuito de acompanhar as mudanças na trajetória de luta dos movimentos e na sua relação com o Estado.

### **4.1 Movimentos sociais, democracia e capitalismo: breves apontamentos**

Uma das questões fundamentais envolvidas na análise da participação nos limites da democracia burguesa é entender, antes de adjetivar se a democracia é mais ou menos participativa, qual é o conteúdo da democracia burguesa e, além disso, quais são as consequências da integração dos movimentos sociais às instituições do Estado capitalista. É

preciso apontar para as contradições entre capitalismo e democracia, sem perder de vista, entretanto, os avanços possíveis a partir destas mesmas contradições.

Sob o capitalismo, o regime político democrático é aquele que assegura concretamente, através do Estado, liberdades políticas como as de expressão, reunião, organização partidária, a existência de eleições livres e periódicas, sendo que aos cidadãos de todas as classes sociais é reconhecida juridicamente a igualdade na esfera civil.

Entretanto, estes fatores não suprimem, nem ocultam completamente, o caráter desigual e limitador da sociedade capitalista, que é fundamentada em relações sociais marcadas por desigualdades sociais profundas. Assim, a democracia não elimina as relações estreitas entre riqueza e poder, a dominação de classe, a submissão dos mais variados aspectos da vida às regras do mercado, inclusive a força de trabalho, cuja venda enquanto mercadoria é a única garantia de sobrevivência dos não proprietários dos meios de produção:

(...) os trabalhadores na sociedade capitalista encontram-se em uma situação de inferioridade estrutural, já que precisam vender sua própria força de trabalho, e ter a sorte de encontrar alguém que queira comprá-la, para poder subsistir. (...) O resultado é uma ditadura de facto dos capitalistas sobre os assalariados, quaisquer que sejam as formas sociais e políticas – como a democracia – das quais se revista ou sob as quais se oculte (Boron, 2001: 276).

Além disso, na democracia burguesa as diferentes classes sociais não usufruem igualmente daquelas liberdades políticas, tendo em vista que elas são condicionadas pelo acesso à informação, à educação, etc. Tais liberdades também são limitadas pelos interesses gerais do capital que, quando ameaçado, pode suspender, através da burocracia estatal e do Parlamento burguês, as regras do jogo democrático (Saes, 1993). Neste sentido, a democracia relaciona-se “com determinada estrutura social total que influi sobre ela, estabelecendo tanto pré-condições para sua constituição como condições determinadas para seu funcionamento” (Martorano, 2008: 75), sendo que o exercício do poder de Estado através de sua forma democrática, não elimina o “sentido mesmo desse exercício, a dominação de classe” (Naves, 1981: 118).

No entanto, a supressão da democracia pode assumir conseqüências dramáticas para a luta dos trabalhadores, tendo em vista que a democracia abre possibilidades maiores para sua organização e mobilização, podendo criar oportunidades e potencialidades para formas progressistas de ação política (Harvey, 2006).

Mas mesmo que se avance em termos de conquistas sociais e políticas, há que se tomar cuidado com o efeito mistificador do regime democrático, levando-se em conta o caráter limitado e limitador da democracia sob o capitalismo (Toledo, 1994), de modo que ela não constitui um valor em si, absoluto (Fernandes, 1995). Assim, as regras da democracia devem ser utilizadas pela luta popular, ao mesmo tempo em que deve haver um “permanente desmascaramento da ideologia e das “instituições” democráticas, que atuam para *dissolver a luta de classes*, instaurando a “paz burguesa” pelo recurso a um Estado de direito que opera a “administração dos conflitos” (Naves, 1981: 123).

#### **4.2: Novos movimentos sociais?**

A partir dos anos 80, os movimentos sociais no Brasil passam a lutar sobretudo pela ampliação da cidadania e pela “redemocratização” do país, buscando inscrever em leis seus direitos e deveres: “a base valorativa dos movimentos, embora envolvendo alguma noção de transformação social, não se volta predominantemente para a mudança radical do sistema político-social, centrando-se, antes, na defesa de direitos mínimos de cidadania” (Boschi, 1983 apud Kowarick, 1987: 45).

Para alguns críticos, uma nova noção de cidadania estaria emergindo nesse momento de intensas mobilizações, uma cidadania de baixo para cima, com sujeitos sociais ativos e relacionada não só com o Estado, mas também com a sociedade civil. Caracterizava-se fundamentalmente pelo direito a ter direitos e pelo direito à diferença, mas por ser também uma proposta de sociabilidade, que não se esgotava na aquisição formal-legal de um conjunto de direitos, pois não só se reivindicava pertencimento a um coletivo, estava em jogo também a participação no próprio sistema (Dagnino, 1994).

O novo contexto político estaria mudando, ainda, a relação dos movimentos com o Estado, que passava a ser visto como uma estrutura por meio da qual os interesses e demandas das classes populares podem (e devem, já que são direitos) ser atendidos, substituindo-se o “confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado” (Dagnino, 2004: 99).

Além disso, entendia-se que a ação de advogados e juristas, neste momento, ressaltava a proposta de implantação de um Estado de direito por onde o aparato de justiça

legal pudesse incorporar as demandas e reivindicações expressas nas ações e lutas dos movimentos sociais (Silva, 1994).

Neste sentido, acreditava-se que um maior número de pessoas desempenhando um papel mais direto e efetivo nas decisões que afetam suas vidas poderia contribuir para a criação de uma sociedade mais democrática, um componente estratégico na constituição de novas relações sociais na vida cotidiana das populações, não mais balizadas somente pelas estruturas institucionais e por princípios jurídico-políticos.

Trata-se de promover a generalização e a universalização dos institutos cívicos, ainda no marco do ordenamento capitalista, simultaneamente à ampliação do seu conteúdo. Mais concretamente: trata-se de postular, já agora, uma democracia política com claros rebatimentos econômicos e sociais – de postular e de construir uma democracia de massas que se, desde já, não pode ferir imediata e medularmente o caráter de classe do Estado constituído, é organizável de baixo para cima, combinando a intervenção instituída com a instituinte (Netto, 1990: 126).

Para muitos, o que passava a estar em jogo era a organização através da construção de novas identidades sociais coletivas, a partir da vivência de carências comuns, onde se consolidaria, a partir de um forte significado cultural, um “novo tipo de discurso – valores, aspirações, utopias” (Kowarick, 1987: 44), que reformulariam e colocariam em xeque as formas de dominação imperantes na sociedade brasileira, marcando uma inflexão no comportamento popular.

Essa mudança no caráter dos movimentos se deu paralelamente a mudanças nos enfoques teóricos e nas perspectivas analíticas adotadas pelos estudiosos do assunto. Se até a década de 1960 a temática predominante era a marginalidade e a dependência, os estudos relacionados aos movimentos sociais na América Latina durante a década de 1970 enfatizaram a novidade que significava o seu surgimento na cena política, principalmente através de grupos de moradores de bairros carentes de infra-estrutura e, paralelamente ao avanço do autoritarismo e da repressão sobre vários países, através da luta contra o regime militar (Cardoso, 1984, 1987; Kowarick, 1987, 1988; Gohn, 1991).

Neste momento, atribuindo certo espontaneísmo ao surgimento desses movimentos (como em Cardoso, 1987), um “segmento da elite acadêmica via os movimentos sociais urbanos como uma “nova vanguarda” que substituiria o papel até então ocupado pelo movimento dos trabalhadores, cuja importância política estava em declínio” (Ottmann, 1995: 186).

Temos assim, nos anos 70 e 80, uma “fase” de emergência muito vigorosa do que temos chamado “os novos movimentos sociais”, movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma (Carvalho, 1998: 11).

Somando-se a isso, a forte vigilância, controle e repressão praticados pela ditadura militar tornavam muito mais difícil que ocorressem mobilizações mais contundentes dentro das fábricas e através dos sindicatos. Sob este contexto e ainda que não representassem necessariamente um substituto à ação e organização sindical, a “periferia, como *locus* de moradia por excelência dos trabalhadores, tornou-se o espaço de articulação de núcleos de organização popular” (Kowarick, 1988: 157).

Isto porque, frente ao crescente processo de periferização que desde então vinha se estabelecendo, para algumas famílias tornava-se possível, ainda que não fácil, construir ela mesma a sua casa naqueles bairros distantes e desprovidos de infra-estrutura. Contudo, a “obtenção de serviços básicos dependia de um esforço coletivo que agregasse os moradores” (Kowarick, 1988: 141) desses bairros, buscando pressionar o poder público para que se efetivassem alguns desses serviços.

Os estudiosos começaram a perceber que, apesar da repressão instaurada no País pelo regime militar, algo se movia nas periferias das cidades: nos bairros desprovidos, fundamentalmente sob influência da Igreja Católica<sup>117</sup>, surgiam aglutinações que reivindicavam por melhorias nos transportes, pavimentação e iluminação de ruas, creches e postos de saúde, extensão da rede de água e esgoto. Eram lutas isoladas, de caráter localista, raramente conseguindo uma organização que transcendesse os quarteirões situados em torno das paróquias ou associações de bairro (Kowarick, 1988: 315).

A década de 1980 no Brasil (mas não só no Brasil) foi marcada pela multiplicação de movimentos sociais que, desde 1970, vinham se organizando. A partir dessa crescente mobilização, a bibliografia sobre o tema, significativamente, passa a abordar esse crescimento de duas principais maneiras. De um lado chamando a atenção para a heterogeneidade da base social desses movimentos (não compostos mais de operários apenas), o chamado policlassismo, entendido como fruto das transformações do trabalho e, principalmente, da indústria e do setor de serviços, que tornava arcaica e restrita uma concepção que se pautasse apenas em duas classes antagônicas.

---

<sup>117</sup> Principalmente através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

Para Wanderley (1980 apud Doimo, 1984: 21) e Gohn (1982 apud Doimo, 1984: 21), os movimentos urbanos emergem da sociedade civil, têm composição social heterogênea, suas reivindicações situam-se na esfera do consumo e suas práticas organizativas têm como interlocutor o poder público, visando melhores condições de vida no meio urbano.

Neste sentido, uma parte da literatura considerava que o caráter policlassista desses movimentos e o fato de se desenvolverem à margem da produção caracterizariam sua incapacidade de ultrapassar o imediato das reivindicações urbanas (Carvalho, 1978 apud Doimo, 1984). Outra parte das discussões reforçava o argumento de que não mais estava em jogo a luta na esfera da produção, mas do consumo e, portanto, não mais estava em jogo, de modo geral, a luta de classes.

O que se tem salientado nas análises sobre os movimentos sociais é que estes, ao contrário da ação sindical, não organizam as pessoas a partir da sua inserção no processo produtivo (...), mas dizem respeito à esfera do consumo. Dessa forma, é o conceito de *reprodução* que permite relacionar os movimentos sociais às relações de classe. A dificuldade reside no fato de que o conceito de *reprodução da força de trabalho* parece ser demasiado restrito para explicar integralmente a heterogeneidade social e a complexidade de objetivos que caracterizam esses movimentos (Durham, 1984: 26).

Desse modo, como conseqüência desse policlassismo e dessa multiplicidade de objetivos, entendeu-se que seria difícil “absorver a heterogeneidade dos setores populares numa abordagem estruturada em torno das concepções clássicas da luta de classes” (Durham, 1984: 26). Neste sentido, recusar a existência de uma classe homogênea acabava significando a ausência da luta de classes, ou mesmo do conteúdo de classe da luta, como se não houvesse mais exploração do trabalho e, conseqüentemente, sociedade de classes; como se pudesse haver uma luta por condições de sobrevivência que não seja perpassada pelo conflito de classe.

No mesmo sentido, pregando uma mudança de padrões interpretativos, a bibliografia estudada não identificava mais essas mobilizações com o espaço dos sindicatos e partidos políticos, as formas tradicionais de atuar na política (Durham, 1984; Evers, 1983; Cardoso, 1987), o que era reforçado pelas críticas dos movimentos sociais ao regime ditatorial, visto como inimigo. Além disso, considerar a ditadura enquanto inimiga assegurava uma unidade entre os integrantes dos movimentos, possibilitando a construção de novas identidades sociais (Moisés, 1982). Em muitos estudos enfatizou-se também o

“caráter de resistência à dominação vigente, especialmente nos países submetidos a regimes autoritários” (Cardoso, 1987: 28).

Um estudo relevante neste debate foi o de Tilman Evers que, observando o surgimento de movimentos sociais alternativos na Alemanha e a debilidade da estrutura parlamentar alemã em lidar com as contradições por eles apontadas, enfatizava que os partidos políticos não poderiam mais ser considerados uma expressão de identidade coletiva, sendo “possível que a articulação difusa, hesitante e insular de novos elementos discursivos, junto com as tentativas fragmentárias de alcançar formas de vida comunitária segundo valores novos, tenha um significado muito mais profundo” (Evers, 1983: 32).

Visualizando a emergência de novos grupos sociais buscando muitas vezes identidades autônomas, e tendo como pano de fundo a consideração de que muito do potencial político dos movimentos perdeu-se em virtude da sua instrumentalização pelos partidos de esquerda, Evers (1984) passa a enfatizar a possibilidade de renovação de padrões sócio-culturais e sócio-psíquicos do cotidiano: “creio que o potencial sócio-cultural dos novos movimentos sociais pode revelar-se como mais político do que a ação imediatamente orientada na direção das estruturas de poder existentes” (Evers, 1984: 15). Ou ainda, na mesma direção: “devemos evitar a noção de que os movimentos sociais são formas inferiores de mobilização, que devem evoluir para formas mais plenas e satisfatórias de atuação política: a partidária e a sindical” (Durham, 1984: 25).

Como conseqüência de todo este debate, passa-se a enfatizar a necessidade de levar a análise ao campo da cultura, como se o contexto da ação dos movimentos não fosse mais pautado pelo conflito de classes, mas sim pelo conflito de idéias, portadas por novas identidades sociais. Essa literatura foi inspirada<sup>118</sup> nas teorias dos novos movimentos sociais, através de autores clássicos como Melucci (1980; 1994) e Touraine (1985; 1989; 1999)<sup>119</sup>.

Neste sentido, o *locus* dos conflitos sociais migrara das relações laborais para as culturais. Assim, a tática de dominação também se modificara, não mais representando algo que se daria em relação a grupos e/ou classes sociais, mas sim sobre o indivíduo, sendo que

---

<sup>118</sup> Os detalhes e as conseqüências dessa inspiração para as teorias dos novos movimentos sociais desenvolvidas no Brasil estão analisadas adiante.

<sup>119</sup> Touraine (1999), por exemplo, define como fenômenos do campo da cultura tanto os sem-teto como as organizações contra a AIDS. Uma análise detalhada sobre as Teorias dos Novos Movimentos Sociais e os limites de sua crítica ao marxismo encontra-se em Hirata; Cícero (2009).

a cultura, e não mais o domínio dos meios de produção, transformava-se no principal elemento de disputa entre os diferentes agrupamentos sociais.

Para a abordagem dos novos movimentos sociais, na chamada sociedade pós-industrial os sujeitos providos de capacidade revolucionária são os atores sociais agrupados num coletivo difuso e não hierarquizado, cujo principal elemento aglutinador são as identidades construídas a partir da solidariedade partilhada entre os agentes.

Esta mudança de paradigma sobre o estudo dos movimentos sociais trouxe ao campo analítico uma nova gramática, isto é, outras categorias explicativas, vistas “como mais compatíveis com a novidade histórica encarnada nos NMS [novos movimentos sociais]” (Coelho, 2005: 15), tais como: personalidade, racionalidade, valores, diferenças, vontades, subjetividade, laços sociais, referências da vida pessoal dos atores políticos, fenômenos discursivos, relações microssociais, cotidiano, sociabilidade e a articulação de novas linguagens por agentes até então excluídos da cena política.

Somando-se a isso, as análises dos atores sociais pelos teóricos dos novos movimentos sociais deram-se fundamentalmente sob dois aspectos: “por suas ações coletivas e pela identidade coletiva criada no processo. Observe-se que se enfatiza a identidade coletiva criada por grupos e não a identidade social criada por estruturas sociais que preconfiguram certas características dos indivíduos” (Gohn, 2007: 123). Neste sentido, conclui a autora:

Enfatizando a questão da autonomia e baseados numa abordagem neo-idealista da realidade social, filósofos e psicanalistas negaram o papel das determinações e dos processos objetivos, destacando o primado da subjetividade dos indivíduos e o papel dos agentes sociais em suas lutas cotidianas (Gohn, 2007: 134).

Entretanto, essas teorias descartam as relações de dominação e poder, fatores os quais determinam e condicionam as possibilidades e impossibilidades que conformam a existência humana: seus problemas, contradições e dramas vividos. Ao dissociar o estudo dos movimentos sociais dos processos de exploração e dominação capitalistas a eles relacionados, as teorias dos novos movimentos sociais ignoram que “trabalhar com as contradições de classe ajuda a compreender os conflitos, as resistências dos dominantes à ação das classes dominadas, sobretudo quando elas são capazes de desvelar e apontar para as causas da desigualdade e da exploração” (Galvão, 2008: 14).

A existência de interesses irreconciliáveis entre as classes, do domínio burguês sobre o aparelho de Estado e da exploração do trabalho são fenômenos que extrapolam os limites do entendimento da realidade social através do paradigma dos novos movimentos sociais. Construir uma reação política universal nos termos da luta pela manutenção ou proteção de identidades culturais distintivas “cai precisamente na armadilha de separar a “cultura” da “economia política” e rejeitar o caráter global e universal desta última em favor do essencialismo, da especificidade e da particularidade daquela” (Harvey, 2006: 107).

As limitações impostas às possibilidades de expressar e reivindicar seus interesses, ainda que se devam considerar os limites culturais, decorrem da dominação de classe propriamente dita. Por este motivo, afirma Gohn: “há, na teoria da ação social, grande dose de voluntarismo. Ao negar o poder das estruturas macro da sociedade e na sociedade, procura reavivar as forças que se considera existam dentro dos indivíduos” (Gohn, 2007: 134).

Se há exploração do trabalho, há dominação, quer esta seja política, quer seja cultural. Entretanto, os teóricos dos novos movimentos sociais não analisam as causas da miséria, muito menos vislumbram possibilidades para a sua eliminação. A idéia central por eles levantada, diz respeito à exclusão e à diferença, e não à exploração e à desigualdade.

Assim, entre as implicações geradas pela aceitação das teses dos novos movimentos sociais depreende-se, entre outras, a acomodação aos limites estruturais do capitalismo, a pretensão de remediar os custos sociais para garantir a continuidade da sociedade burguesa e a eliminação do ódio contra a burguesia. Além disso, tais autores se recusam a pensar a problemática da exploração e dominação de classe (Coelho, 2005).

Se afastarmos a luta de classes da análise da realidade social e também dos movimentos sociais, ou se não nomearmos a luta enquanto luta de classes, o problema esvazia-se de conteúdo e a luta perde capacidade combativa: “livres dos nomes, as coisas ficavam distantes, misteriosas” (Ramos, 2005: 82). A transformação social, portanto, parece afastar-se do horizonte da luta social, tal como é concebida por estes estudos, tendo em vista que “expressões como “transformação social” ou “mudança” passam a designar arranjos novos no interior da ordem do capital” (Coelho, 2005: 15).

Por outro lado, no nosso ponto de vista, os movimentos urbanos devem ser apreendidos enquanto expressão particular dos conflitos de classe.

(...) o espaço urbano expressa antes de tudo relações sociais contraditórias constituindo-se num “locus” potencial para a emergência de conflitos que podem vir a ter peso na mudança qualitativa nas relações entre as classes. Apreendê-los como expressão de tais relações – derivadas da lógica capital/trabalho no processo histórico – e não como casos isolados no tempo e no espaço constitui algo de fundamental importância se não quisermos cair em modelos simplificadores da realidade (Doimo, 1984: 24).

Partindo da discussão sobre movimentos sociais na bibliografia marxista francesa, Galvão (2008) retoma uma importante contribuição a este debate:

A luta de classes mudou, não é mais aquela do capitalismo fordista. Novos atores e pólos de resistência emergem, que não se reduzem ao movimento operário, mas as lutas operárias continuam a existir. Reconhecer a existência de movimentos policlassistas não significa que a dominação e a exploração de classes deixaram de ser importantes. Admitir que os movimentos sociais não surgem apenas da luta de classes, não é o mesmo que afirmar que estas foram eliminadas. Por fim, embora esses movimentos não sejam [necessariamente] anticapitalistas, não se situam no exterior da relação capital/trabalho (Galvão, 2008: 11).

Sendo assim, a miserabilidade que caracteriza as condições degradadas de vida da maioria dos integrantes de movimentos sociais como os dos sem-teto é determinada pela sua condição de classe:

A protagonista dessas lutas específicas é, pois, a classe trabalhadora. Mesmo quando, nos conflitos, os protagonistas não se referem a si mesmos como classe trabalhadora (e sim como moradores de favela ou usuários de trens suburbanos, por exemplo) a objetividade da sua condição de classe é inescapável (Coelho, 2005: 12).

### **4.3 O debate em torno da participação democrática**

A partir da década de 1990, momento em que as políticas neoliberais se intensificam no país, uma parte bastante considerável da literatura passou a enfatizar, através de um apelo grande aos movimentos sociais organizados, a questão da democracia e da cidadania, do direito e da participação e integração às instituições do Estado através da criação de órgãos consultivos e deliberativos, que pudessem tornar possível inscrever, a partir desta institucionalidade emergente, as mais diversas reivindicações sociais.

O processo constituinte, o amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte” (...) marca este momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Momento em que as experiências da “fase” anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou “de rua”, são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados (Carvalho, 1998: 12).

Na Constituição inscreveram-se princípios de participação popular, com mecanismos de participação direta dos cidadãos nas instituições, partindo da premissa de que com esta ampliação dos canais participativos poderia ocorrer uma mudança qualitativa no processo decisório, que seria capaz de “alterar a distribuição dos recursos públicos, a forma de implementar as políticas e o modo de pactuar acordos regionais” (Coelho, 2007: 100). Apontava-se, desse modo, para uma combinação entre democracia representativa e participativa.

A formalização das instâncias participativas democratizaria a gestão pública e o acesso aos bens públicos, ao mesmo tempo em que se tornava também relevante a dimensão pedagógica da participação e a possibilidade de haver mudanças na cultura democrática. Desse modo, sob o capitalismo tornava-se pouco a pouco possível avançar na democratização do Estado:

O grande desafio presente nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais pré-existentes (Tatagiba, 2002: 71).

Paralelamente, começa a haver a criação de conselhos de participação, expressando algo novo no conteúdo da participação, outra forma de participação que levava “esses movimentos a se relacionarem mais diretamente com as agências públicas” (Cardoso, 1994: 83), onde esses novos atores surgem em cena através da articulação de novas linguagens, servindo a luta por direitos de “suporte para a negociação e o debate de propostas de políticas sociais alternativas e para uma ação coletiva que combina pressões e mobilizações com novas dimensões de interlocução pública” (Silva, 1994: 207).

Neste momento, os conselhos eram vistos como influenciadores do processo de produção de políticas públicas, podendo redefinir prioridades, recursos orçamentários e públicos a serem atendidos, sendo que eles acenariam, desse modo, na direção da partilha de poder, e na potencial indução a uma reforma democrática do Estado. Sua força seria extraída do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos ou até antagônicos (Tatagiba, 2002).

Uma das características que respondem pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos diz respeito à pluralidade na sua composição. Os conselhos não são espaços de governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo,

compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas (Tatagiba, 2004: 348).

Para completar este horizonte, alguns políticos de considerável visibilidade, principalmente ligados ao PT<sup>120</sup>, em meados dos anos 1990, faziam constantemente apelos à instauração e ao aprofundamento da democracia participativa, imprimindo uma nova dinâmica às instituições e um maior controle sobre o Estado, através de uma “efetiva partilha do poder de gestão da sociedade” (Carvalho, 1998: 16).

Partilha a tal ponto que até se considerou que a abertura desses espaços de participação social permitiria “o conhecimento e a divulgação dos agentes que têm interesses lucrativos, clientelistas e, até mesmo, vinculados à corrupção” (Maricato, 2002: 73).

Neste sentido, desenhava-se um mundo de soberania popular, onde predominava uma dinâmica política que institucionalizava direitos, criava um campo ético-político expressivo externo à lógica do mercado e das relações de poder e ampliava o escopo da cidadania com base na construção de novas identidades, novos sujeitos, novos significados e experiências, o “direito a ter direitos”.

Do ponto de vista da democracia participativa, o debate sobre o direito reabilita o Estado como interlocutor válido, mas ao mesmo tempo, o transcende. Passa a abranger, desse modo, os discursos, os valores e as práticas que “não dizem respeito apenas às garantias inscritas na lei e instituições” (Telles, 1994a: 91), sendo que na medida em que são reconhecidos, os direitos estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, de aspirações pertinentes e de direitos legítimos, construindo, dessa maneira, como regra de reciprocidade ou forma de sociabilidade, vínculos propriamente civis entre indivíduos, grupos e classes, como referência de uma cultura pública igualitária e desprovida de privilégios (Telles, 1994a; Telles, 1994b; Paoli, 1995). Assim, a própria combatividade que se expressa através da luta pelo direito à moradia poderia criar um espaço sócio-político que daria forma a projetos políticos permitindo que ocorresse a articulação do conjunto das demandas sociais existentes e de estratégias de luta.

---

<sup>120</sup> Como em 22/03/1995 declaravam Tarso Genro e José Genoíno na *Folha de São Paulo*: GENRO, Tarso; GENOÍNO, José. O controle público do Estado.

(...) ao contrário das práticas tradicionais de defesa corporativa de interesses no interior dos aparelhos do Estado, esses espaços públicos podem ser entendidos como espaços que publicizam os conflitos nas práticas de negociação. E isso abre a possibilidade de se redefinir a antinomia entre interesses privados e interesses públicos através da afirmação dos direitos (Telles, 1994b: 50).

O que está em jogo aqui é o desafio da construção de um “sentido de pertencimento”, através do qual os indivíduos poderiam ser reconhecidos como cidadãos num espaço público democrático (Telles, 1994b: 46).

Contudo, essa perspectiva teórica e analítica obscurece as diferenças de classe, pois desconsidera que as desigualdades sociais existentes não foram suprimidas pelo “reconhecimento” de direitos, ou seja, a concretização da forma sujeito de direito não é sinônimo nem da instauração da igualdade social entre as classes, nem do estabelecimento de objetivos e interesses comuns ou socialmente válidos. Além disso, esta perspectiva desconsidera que a instauração de novas relações entre as classes está sujeita a um complexo processo de luta social que depende das formas que assume o conflito de classes, ou seja, da possibilidade da própria relação privada de domínio da burguesia passar a ser objeto de negociação pública (Oliveira, 1994).

Ao evidenciar os limites da democracia participativa, não pretendemos sustentar que seus instrumentos devam ser ignorados. A utilização de formas legais de luta e a noção de direitos podem ser significantes para a política prática, para a luta imediata dos movimentos: a mobilização dos sem-teto, nos marcos do direito à moradia, dá legitimidade à luta e possibilita que ocorram avanços a partir da legalização de suas reivindicações.

Finalmente, há uma razão tática forte para que a esquerda reivindique idéias de justiça [como efeitos distributivos de uma transformação no modo de produção] e direitos (...). Se há uma contradição básica na própria ideologia burguesa do mundo contemporâneo, essa contradição se encontra em sua retórica de direitos. (...) Se os marxistas desistirem da idéia relativa aos direitos, perderão o poder de apontar essa contradição (Harvey, 2006: 34).

Por outro lado, o direito à propriedade criminaliza as ocupações (vistas, a partir disso, como invasões) dos imóveis que não cumprem, por exemplo, sua função social. Sendo assim, é importante apontar permanentemente as contradições e os limites da luta nos marcos do ordenamento jurídico.

A luta jurídico-política pode, sim, tornar-se um instrumento de referência para explicitar desigualdades, para dar legitimidade a uma luta, para criar um patamar mínimo

através do qual se possa provocar a sociedade, se possa solidificar socialmente um problema que, aparentemente, parece dizer respeito apenas a uma parte pequena da população.

(...) embora concorde com Naves (2006) que a adoção de categorias jurídicas por parte dos movimentos bloqueia o conhecimento dos fundamentos da produção e reprodução da sociedade e o acesso a toda ação revolucionária; a experiência dos movimentos tem demonstrado a inevitabilidade da instrumentalização das categorias jurídicas, seja para se defender seja para avançar em suas conquistas (Pinheiro, 2007: 140).

Contudo, instrumentalizar categorias jurídicas pode lavar a alguns equívocos. A expressão “sujeito portador de direitos”, se considerada sem que se faça algumas mediações, obscurece o fato de que esses sujeitos não têm em absoluto nenhum direito assegurado na prática concreta. Isso tem como consequência legitimar um tipo de Estado que, em tese e se pressionado, seria capaz de atender todas as demandas de um movimento, mas, se considerada sua relação com o processo de acumulação de capital, percebe-se que as demandas que ele pode atender possuem limites de classe.

Além disso, a justiça brasileira funciona como uma importante arma no conflito de classe, evidenciando que entre a lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder da sociedade. A atuação da justiça não é imparcial, ela apóia um lado específico. No caso dos movimentos sem-teto, esse apoio se dá tanto através das remoções e reintegrações de posse, como também por meio das invasões da tropa de choque nas ocupações, protegendo a atividade econômica e imobiliária e assegurando a manutenção da ordem econômico-social.

Apesar desses limites – e por causa deles – a luta pelo direito à moradia pode suscitar o questionamento da possibilidade do Estado assegurar ou atender plenamente a essas e outras demandas populares, ou seja, pode evidenciar o caráter de classe do Estado.

O direito oferece um patamar de luta para os movimentos e os legitima. Entretanto, o direito, na sociedade capitalista, estabelece uma igualdade exclusivamente formal, e não real. Além disso, ter como bandeira de luta o caráter igualitário das pessoas, ou de modo mais extremo e romântico: “todos são não apenas iguais, mas, como lembra Hannah Arendt, rigorosamente idênticos” (Arendt, 1981 apud Telles, 2001: 58) provoca, inclusive ideologicamente, um obscurecimento da existência das classes sociais, das diferenças entre

indivíduos, grupos e classes e de uma desigualdade que é estrutural e funcional para o capitalismo.

A igualdade não pode ser pensada sozinha, como em uma “coletividade de iguais” ou com base na suposição de que “os indivíduos tornam-se iguais na medida em que sofrem a mesma carência” (Durham, 1984: 28), sem levarmos em conta a relação que esses indivíduos estabelecem com a desigualdade. Se esta é deslegitimada, perde-se a oportunidade de conhecer suas causas, ocultando a diferença entre iguais e desiguais na disputa econômica, política e ideológica.

(...) o Estado burguês apresenta uma dupla natureza. Ao mesmo tempo em que expressa força e poder, e portanto garante a dominação de classe e revela sua essência, por outro lado mantém um discurso universalizante que pretende revelar uma existência formalmente separada das classes, com a aparência de neutralidade, usando o discurso da igualdade (Gohn, 1991: 35).

Nesse sentido, o Estado democrático burguês oferece uma possibilidade, ao mesmo tempo em que representa um risco para os movimentos sociais: o risco da acomodação e da ilusão/mistificação do potencial transformador desse Estado. Por esse motivo, a luta social deve estar informada pelo fato de que “os trabalhadores não conseguem, dentro da legalidade e das instituições do Estado burguês, implantar uma política de socialização dos meios de produção e de extinção das classes sociais” (Boito Jr., 2007: 258).

#### **4.4 Os dilemas da participação popular: o Plano Diretor e o Conselho Municipal de Habitação (CMH) da cidade de São Paulo**

Depois de discutir no plano teórico os limites da participação popular, passemos à discussão dos dilemas da participação popular no que diz respeito à elaboração e implantação da política habitacional. A análise tanto do Plano Diretor como do Conselho Municipal de Habitação em São Paulo faz-se de fundamental importância por dois motivos principais: primeiramente porque é uma forte bandeira de luta dos movimentos sem-teto; em segundo lugar, porque nos permite refletir sobre a natureza da participação política e da integração dos movimentos às instituições do Estado.

Para empreender tal análise, descrevemos o Plano e o Conselho em seus aspectos burocráticos e jurídicos. Em seguida, teceremos algumas considerações sobre suas implicações políticas e ideológicas, a fim de discutir os limites e potencialidades da atuação

dos movimentos sem-teto nessas duas esferas. Passemos primeiramente à análise do Plano Diretor.

A existência de Planos Diretores remonta às décadas de 30<sup>121</sup> e 40 do século passado, quando o conceito de Plano Diretor foi difundido no Brasil, ainda que por algumas vezes tenha mudado de nome<sup>122</sup>. É na Constituição de 1988 que esse conceito retorna e permanece até os dias de hoje.

O Plano Diretor é uma lei municipal – instituída na Constituição Federal de 1988 e obrigatória para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes – elaborada como um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Ele diz como deve ser aplicado o Estatuto da Cidade no respectivo município. O Estatuto da Cidade, por sua vez, foi fruto de um projeto de lei (5.788 de 1990) que se tornou lei federal (10.257) em 2001 e que versa sobre como deve ser feita a política urbana em todo o país, bem como sobre as normas e regulações relacionadas com a reforma urbana. Ele, por exemplo, recomenda que áreas vazias ou subutilizadas estejam sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e edificação e parcelamento do solo compulsórios.

Ligada à difusão dos Planos Diretores está uma visão baseada em uma “ideologia do planejamento” (Villaça, 1999) - que ainda é encontrada na mídia conservadora, ONGs, etc. - segundo a qual o crescimento rápido e caótico das cidades, bem como suas dramáticas conseqüências, é resultado da falta de planejamento, ou de um planejamento integrado, composto por técnicas, métodos, conceitos e diretrizes gerais bem definidos.

E é assim que a existência do Plano Diretor acaba muitas vezes sendo justificada como a saída possível para conter o caos que crescentemente se manifesta nas grandes cidades, o que deixa de lado a investigação da lógica real de produção desse caos e de quais fatores a ela se ligam. Diferentemente desta perspectiva, pretendemos problematizar a possibilidade de o Plano Diretor representar uma solução eficaz para os problemas urbanos, bem como a possibilidade desse plano representar os interesses de toda a população. Para tanto, passemos ao estudo do Plano Diretor Estratégico (PDE), o Plano Diretor da cidade de São Paulo.

---

<sup>121</sup> O primeiro Plano Diretor do Brasil foi o Agache, feito por um francês para a cidade do Rio em 1930.

<sup>122</sup> Maiores detalhes sobre as mudanças no conceito ver Villaça (1999).

No que diz respeito à cidade de São Paulo é importante frisar, antes de mais nada, que a aprovação da lei municipal 13.430 de 13 de setembro de 2002 referente à instituição do Plano Diretor Estratégico do município é fruto de constante pressão e mobilização populares, através principalmente dos movimentos sem-teto. Isso porque é pouco significativo o número de cidades com mais de 20.000 habitantes que tenham de fato constituído seus Planos.

Esse Plano Diretor Estratégico apresenta os seguintes objetivos: garantir a função social da propriedade – que está ligada à criação de ZEIS –, ordenar o desenvolvimento da cidade e orientar a distribuição dos usos e da ocupação do solo, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído, criar novos espaços públicos, melhorar a paisagem urbana e adequar as condições de circulação e acesso aos diversos lugares da cidade (Tatagiba; Teixeira, 2005).

Além disso, o Plano Diretor estabelece os critérios para definir quando a propriedade não está cumprindo sua função social: quando não está edificada (coeficiente de aproveitamento igual a zero), quando não está sendo utilizada (desocupada) ou quando está sendo subutilizada (caso em que o coeficiente de aproveitamento não atinge o mínimo definido).

De acordo com o PDE, o coeficiente de aproveitamento básico – uma vez a área do terreno ou duas vezes, para certos locais – é o direito que o proprietário do imóvel possui de construir sem ter de pagar nenhuma taxa/imposto à coletividade. Mas é possível construir acima desse coeficiente (somente através da outorga onerosa do direito de construir, a operação urbana consorciada e a transferência do direito de construir) mediante o pagamento à comunidade de uma contrapartida destinada a fins específicos, tais como: ampliação da infra-estrutura, criação de espaços públicos, melhorias ambientais e soluções para habitações de interesse social. Esta contrapartida justifica-se da seguinte maneira: “nada mais justo que o empreendedor imobiliário contribua, no todo ou em parte, para os investimentos que serão necessários em futuro mais ou menos próximo” (PDE, 2004: 137). Investimentos pagos com dinheiro público, por exemplo, para a ampliação de serviços de água, esgoto, luz, escolas, etc.

Esses objetivos nos fazem entender um dos motivos pelos quais o Plano tornou-se bandeira de luta dos movimentos sem-teto: o fato de abarcar importantes demandas por eles

defendidas e construídas quanto ao encaminhamento da questão habitacional. Outro motivo, também significativo, tem relação com outro tipo de demanda dos movimentos, aquela por participação na tomada de decisões políticas e na criação de políticas públicas. Dito isto, faz-se necessário investigar se esses objetivos têm sido alcançados, bem como a que interesses a existência dos Planos tem servido concretamente.

Em primeiro lugar, a própria letra da Constituição diz ser facultativo ao Poder Público municipal, baseado no que estiver estipulado no Plano Diretor, exigir do proprietário do solo urbano (edificado, subutilizado ou não utilizado) a promoção de um aproveitamento adequado, ou que o imóvel cumpra sua função social. A existência do Plano Diretor é lei, mas a punição para quem não cumpri-la é facultativa<sup>123</sup>.

Além disso, os Planos não apresentam propostas de implementação por parte da administração pública, não há estimativas de custos, não necessariamente servem de base para as políticas públicas e nem mesmo as propostas são concretas e operacionais, como é o caso do PDE, onde a maior parte de seus 308 artigos constitui-se de “generalidades – diretrizes, objetivos, conceitos etc. – que não obrigam ninguém a fazer ou deixar de fazer nada” (Villaça, 2005: 23). Suas 338 Ações Estratégicas são “uma enxurrada de propostas e ações enunciadas sem que saiba quem vai executá-las, nem quando, nem como, nem com que recursos” (Villaça, 2005:23).

No encontro de moradia que ocorreu em Campinas no ano de 2007 veiculou-se uma cartilha desenvolvida pelo Instituto Polis de São Paulo, feita em 2005 com apoio da CMP e da UMM, intitulada “Plano Diretor: participar é um direito”. Esta cartilha foi amplamente divulgada durante o encontro. Em seu conteúdo fica claro que o que está em pauta no Plano é o reconhecimento de direitos e a definição de princípios que, caso não sejam cumpridos, resta apenas serem questionados na Justiça.

Não se trata necessariamente de um impacto concreto na mudança de rumo da ação estatal no que diz respeito à questão habitacional:

Uma das partes mais importantes do Plano Diretor é a definição de princípios, diretrizes e objetivos para a política territorial. Esses princípios são importantes pois: reconhecem nossos direitos e são os princípios que devem ser utilizados para todas as decisões e ações tomadas na gestão da sua cidade (Cymbalista, 2005: 5).

---

<sup>123</sup> É comum que secretários de governo afirmem que os Planos são orientadores e não obrigações orçamentárias, já que a obediência a eles é facultativa.

É interessante também que os Planos devem prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever os próprios Planos. Assim, os movimentos ficam presos a uma rotina burocrático-institucional de discussões e de decisões que dificilmente serão cumpridas. Discussões estas que são longas e absorvem os movimentos, mas que se justificam pelo desejo e possibilidade (remota) de participação na formulação das políticas públicas. É a existência do Plano legitimada pela própria existência de Planos:

Além disso, devemos considerar que um Plano Diretor não vale para sempre. A cidade sofre mudanças que são difíceis de prever. E a lei que orienta seu destino precisa acompanhar essas mudanças. Por isso o Plano Diretor deve ser revisto no mínimo a cada 10 anos, mas o ideal é que seja revisto em menos tempo, a cada 4 anos, por exemplo (Cymbalista, 2005: 16).

O problema não é o reconhecimento de princípios, eles têm sido reconhecidos, mesmo que desrespeitados na prática. O problema é que a ação estatal prossegue atendendo interesses específicos, mas o Plano Diretor passa a idéia de que as decisões do Estado são tomadas em parceria com os movimentos, de modo transparente, já que os movimentos participam de algumas de suas instâncias e existe uma série de princípios e diretrizes previamente estipulados.

O Plano deve prever Conferências Municipais periódicas para definir e monitorar as políticas. As conferências são grandes encontros, realizados periodicamente, com ampla divulgação e participação popular. São momentos onde são “costurados” os pactos entre o poder público e a sociedade (Cymbalista, 2005: 16).

Somando-se a isso, ainda que se propague a idéia de que os empréstimos aos municípios para investimentos em obras públicas só poderão ser feitos se eles possuírem os tais Planos, desconhecemos a existência de algum empréstimo negado a qualquer município por não ter Plano Diretor. Em contrapartida, em São Paulo, o Plano Prestes Maia (1930) foi o mais executado em termos de consolidação de infra-estrutura, apesar de nunca ter sido aprovado por lei. No período mais recente, nenhuma política foi adotada e nenhuma ação do governo no espaço urbano foi feita em virtude da existência de Planos ou com base em algum Plano. Ademais, nenhum objetivo proposto no Plano de 2002 foi atingido até o presente momento.

Contudo, parte da sociedade (técnicos, pesquisadores, órgãos públicos) e, nas décadas de 1990 e 2000, também muitos movimentos sociais (apoiados por ONGs, intelectuais e o PT), defendem a existência dos Planos Diretores, acompanhada da

participação popular nas discussões. E é isso o que há de novo no Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002: um forte apelo à participação dos movimentos sociais que tem como resultado o fato de que os movimentos incorporaram a demanda pela participação na construção e na efetivação do conteúdo do Plano.

A partir disso, a participação no Plano Diretor se tornou uma das maiores bandeiras dos movimentos sem-teto, que passaram a reivindicar a implementação imediata do Estatuto da Cidade por todos os níveis de governo, no âmbito de suas competências, em especial através da efetivação dos Planos Diretores recém revistos e/ou elaborados, criando as condições institucionais que possam dar garantias ao seu cumprimento.

Mas de que maneira concretamente se dá a incorporação dessa demanda, ou seja, que conseqüências têm trazido para o dia-a-dia dos dois movimentos aqui estudados e para a sua relação com o Estado? Qual é a natureza da institucionalização que acarreta? Qual é o efeito mais imediato para o tipo de mobilização que vinha ocorrendo?

Primeiramente, as medidas estabelecidas no Plano Diretor não são implementadas e as explicações encontradas pelos movimentos desviam sua atenção das causas reais dessa não implementação. Seus critérios impedem os movimentos de perceberem a existência de um conflito de classes que constantemente faz com que decisões sejam tomadas, políticas sejam implementadas e a intervenção no espaço urbano seja consolidada, independentemente da existência ou não de Plano Diretor, como mostra o exemplo do Prestes Maia.

Nove anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, foi quase nula a aplicação de seus instrumentos e “apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra concretamente pouco avançou nesses anos de conquistas institucionais”<sup>124</sup>.

Outra conseqüência é que os Planos passam a apresentar uma qualidade intrínseca e bastante problemática: valem por eles mesmos e por seus aspectos técnicos, e não pelos resultados alcançados ou por realmente orientarem as ações das prefeituras. Dessa maneira, eles acabam expressando os desejos da população, ao invés de expressarem as reais possibilidades de concretização desses mesmos desejos: “o processo do Plano Diretor lida

---

<sup>124</sup> Maricato, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em 26/11/2007.

com a cidade sonhada, desejada, e não com o que imediatamente será feito em termos de obras e serviços para a população” (Tatagiba; Teixeira, 2005: 66).

O deslocamento da realidade que assim se opera cria uma prática burocrática de produzir planos e uma dinâmica de participação e institucionalização dos movimentos, através de um número exaustivo de debates públicos, discussões, audiências e assembléias. Os Planos Diretores não avançam após sua aprovação, isto é, não se efetivam. Tal fato não depende da participação dos movimentos (ela é importante, mas não decisiva), mas sim da consideração de sua inviabilidade: discutir um Plano Diretor deve significar discutir as relações efetivas de poder de decisão entre as classes a partir da luta de classes, onde se torna explícita a tensão entre a participação política e os limites impostos por esse conflito entre as classes.

Se essas questões não estão sendo levadas em consideração, como tem acontecido com as discussões sobre o Plano, qual será a garantia de que a demanda pela moradia social será priorizada, frente a uma lista enorme de questões técnicas? Neste sentido, “cabe especialmente aos movimentos sociais exigir a mudança desse discurso e introduzir sua perspectiva de classe, esse é seu assunto fundamental, sem o qual nada mudará”<sup>125</sup>. Mas até agora, essa forte participação dos movimentos tem possibilitado, no máximo, a ocupação de cargos e o desempenho de funções dentro do governo.

Os intermináveis debates relacionados aos Planos estabelecem uma falsa dinâmica de decisão e influência, enquanto paralelamente camuflam o fato de que se concretizam as ações e os interesses das classes dominantes. Neste sentido, esvazia-se o poder de pressão e de expressão das contradições que tais movimentos poderiam portar.

(...) não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal. Sua elaboração permite aos participantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle (sempre relativo) sobre a Administração e a Câmara municipais. No entanto, é preciso não perder de vista a natureza desse poder municipal que inclui, entre suas maiores forças, a especulação imobiliária<sup>126</sup>.

As contradições sociais são constantemente ignoradas quando o Plano Diretor pretende ser a manifestação do consenso entre interesses antagônicos e/ou expressão da

---

<sup>125</sup> Maricato, Ermínia. O que esperar dos Planos Diretores? Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_esperarplanodiretor.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_esperarplanodiretor.pdf). Acesso em 15/10/2008.

<sup>126</sup> Maricato, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em 26/11/2007.

vontade geral da população do município quanto à política urbana necessária para equacionar seus problemas. Sendo assim, o papel específico do projeto institucionalizador acaba sendo “o de transfigurar os interesses populares em pseudo-interesse geral de toda a sociedade, de tal forma que dilui todo o conflito e transforma as reivindicações específicas em meros problemas burocráticos” (Gohn, 1991: 48).

Em 2002, foi publicada na *Folha de São Paulo* pela prefeitura municipal de São Paulo (gestão petista) uma reportagem que enfatizava como toda (toda mesmo) a população paulistana poderia ganhar com o Plano Diretor (Villaça, 2005). Entre os ganhadores estariam: a construção civil, o meio-ambiente, os trabalhadores, as famílias de classe média, os empreendedores imobiliários, o centro, o trânsito, etc. Fica claro como o plano obscurece as relações entre as classes – bem como a diferença de acesso ao poder e à decisão que elas implicam – e como dessa maneira, no plano da promessa – é possível atender interesses tão divergentes como os mencionados no jornal.

Para tentar problematizar estas questões, partimos da idéia de que o Plano não se refere apenas às possíveis ações do Estado sobre o espaço urbano, mas também ao discurso do Estado acerca de suas ações que muitas vezes é visto, ele mesmo, como a própria política pública: “há que se considerar com cuidado a diferença entre o discurso e a ação real do Estado, cujos objetivos, aliás, freqüentemente são ocultos” (Villaça, 1999: 174). As questões que envolvem os Planos e o planejamento urbano no país “tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano” (Villaça, 1999: 222). Mas não só seus objetivos são ocultos. É oculta também a causa da miserabilidade, da degradação das condições de trabalho e de vida, do problema habitacional e urbano.

Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de “plano” e “planejamento”. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las (Villaça, 1999: 222).

A “ideologia do planejamento”, articulada ao culto à participação como forma de exercício da cidadania, promove envolvimento e dissemina ilusão, ao mesmo tempo em que a política neoliberal praticada nos anos 90 suprime direitos e aumenta a degradação das

condições de vida (principalmente habitação e trabalho) de um cidadão instado cada vez mais a assumir a responsabilidade sobre suas carências:

Ao “cidadão” restam, portanto, duas formas de participação, que são inclusive estimuladas: de um lado, a realização de trabalho voluntário em “comunidades carentes”, a atuação junto a organizações não governamentais que assumem, crescentemente, parcelas dos serviços sociais relegados pelo Estado; de outro, a participação em conselhos e fóruns tripartites, destinados à elaboração de políticas públicas. Todavia, esses organismos são esvaziados de poder decisório, justamente no momento em que mais crescem... (Galvão, 2007: 60)

A partir disso, ocorre concretamente o atendimento dos interesses das classes dominantes, fortalecidas pela neutralização do caráter combativo dos movimentos. Legitima-se, assim, o que o Estado deixa de fazer para as classes populares, o não fazer enquanto um fazer específico para as classes dominantes, explicitando que as políticas públicas traduzem a defasagem entre as forças sociais e que a pretensa neutralidade do Estado se traduz, na maioria das vezes, simplesmente em omissão.

Um pequeno exemplo disso foi uma decisão no fim de 2007 que privilegiou a obtenção de moradia para uma faixa de renda mais alta do que aquela onde é maior o déficit habitacional, entre as famílias de 0 a 3 salários mínimos. Em outubro de 2007, foi aprovada a elevação do teto dos financiamentos de imóveis com os recursos do FGTS de R\$130 mil para R\$250 mil (com o valor do imóvel de R\$350 mil) a taxas de juros mais baixas.

Para ter acesso ao empréstimo, “o cidadão” deve apresentar renda de até R\$4,9 mil por mês. As regras anteriores excluía os trabalhadores com renda superior a R\$3,9 mil. Por isso, a medida beneficia aqueles que, anteriormente, pagavam taxas de juros muito mais altas através de financiamentos obtidos junto aos bancos privados. Esta medida facilita sobremaneira a construção de imóveis mais sofisticados, bem localizados e mais caros, incentivando a iniciativa privada, o mercado imobiliário e a construção civil, em detrimento da construção de moradias através de investimento estatal e de financiamento público.

Ainda que seja um dado conjuntural, é importante perceber esse aumento significativo de crédito imobiliário para altas faixas de renda, especialmente pela Caixa Econômica Federal, principal banco responsável pelo financiamento às famílias de rendas mais baixas. Obviamente, esse aumento de crédito é motivo de grande comemoração das construtoras e dos empreendimentos imobiliários, já que a cada ano é maior o número de empreendimentos imobiliários à venda (o jornal *O Estado de São Paulo* em 14 de maio de

2008 trouxe a informação de que o feirão da casa própria trazia 50% a mais de imóveis que em 2007). Enquanto isso, é muito pequena a construção de imóveis para as faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos. E os espaços nas regiões com melhor infra-estrutura vão sendo ocupados e vão se tornando cada vez mais inacessíveis para as menores faixas de renda, restando para elas, por enquanto, as longínquas regiões periféricas.

O apoio aos debates, reuniões e discussões, principalmente através dos governos petistas, traz uma possibilidade importante de participação, politização e democratização de uma população que historicamente vem se situando à margem do processo político. Entretanto, o Plano Diretor também carrega outra função, esta bastante importante para a manutenção do poder das classes dominantes e da reprodução do capitalismo.

(...) os debates públicos, em grande parte, vem sendo usados pela minoria dominante – especialmente pelos setores econômicos – para ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas. Vêm sendo usados para dar a aparência de democrática a decisões tomadas sob um jogo totalmente desequilibrado de pressões. A “Participação Popular” conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa a ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor *Participativo* – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses (Villaça, 2005: 50).

Um mecanismo importante desse processo é aquele que envolve o zoneamento, legislação urbanística que é diferente de Plano Diretor, apesar de no discurso fazer parte dele. Um exemplo disso é a série de notícias na imprensa paulistana entre 2002 e 2004 que se referiam ao Plano Diretor, mas que diziam respeito efetivamente a “questões de zoneamento, e dentre estas, quase que exclusivamente questões referentes a bairros da população de mais alta renda” (Villaça, 2005: 90).

Na cidade de São Paulo é essa legislação que vem historicamente servindo de apoio para a constituição do espaço urbano através de políticas públicas nas esferas imobiliária e fundiária. Contudo, o zoneamento acaba protegendo o meio-ambiente e os valores imobiliários para uma parcela muito pequena da população, tendo em vista que em “seus quase cem anos de existência entre nós, quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda” (Villaça, 1999: 178). A quase totalidade de suas Zonas Exclusivamente Residenciais

está localizada no Quadrante Sudoeste, e apenas nesse quadrante o zoneamento apresenta algum constrangimento ao mercado imobiliário.

Além disso, no que diz respeito ao Plano Diretor, ocorreu em 12 de setembro de 2007 um ato público na Câmara Municipal de São Paulo, com representantes de movimentos de moradia, dentre eles a população em situação de rua, catadores de material reciclável e representantes da Defensoria Pública, contra a tentativa da prefeitura de revisar o Plano Diretor da cidade.

Não deixa de ser interessante o fato de que, mesmo que o Plano elaborado em 2002 nunca tenha sido colocado em prática, Kassab tenha tentado revisá-lo. O sentido desta revisão toca aquilo que falamos anteriormente: não se trata de um projeto concreto de política urbana, mas sim de questões relativas ao zoneamento, uma vez que as mudanças sugeridas por Kassab privilegiam a especulação imobiliária em detrimento de se criarem possibilidades para que a população de mais baixa renda ocupe estes espaços com melhor infra-estrutura. A proposta de Kassab girava em torno da remarcação das Zonas Especiais para Habitação de Interesse Social (ZEIS), visando sua diminuição.

#### **4.5 O Conselho Municipal de Habitação de São Paulo (CMH)**

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) foi criado em 2002, durante a gestão de Marta Suplicy como prefeita. Funciona como um “órgão deliberativo, fiscalizador e consultivo, e tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação” (Tatagiba; Teixeira, 2007: 72). A fiscalização não se dá em torno das “ações concretas realizadas no município na área de habitação, mas sobre os recursos públicos municipais e os transferidos para o município” (Tatagiba; Teixeira, 2007: 76).

Para tanto, deve atuar basicamente de quatro formas: “na participação da definição dos planos e programas governamentais; na fiscalização; na mobilização da sociedade, principalmente por meio das conferências; e na articulação com outros setores do governo” (Tatagiba; Teixeira, 2007: 74), além de supervisionar, acompanhar e monitorar o Fundo Municipal de Habitação (FMH), ainda que não esteja previamente definida que parcela do Fundo obrigatoriamente caberia ao conselho decidir, e a partir disso, não se sabe o quanto do Fundo é concretamente monitorado.

O conselho é composto por 48 membros: 16 representam o poder público, 16 representam entidades comunitárias e organizações populares e 16 representam outras entidades da sociedade vinculadas, como os anteriores, às questões de habitação. Entre esses 48 membros estão representantes da Caixa Econômica Federal, da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), da secretaria municipal de habitação, dos sindicatos patronais da construção civil, universidades, ONGs e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), onde são centralizados os recursos para a política habitacional. Aqueles que representam o governo são indicados e aqueles que representam as entidades passam por eleições diretas, com mandato de dois anos<sup>127</sup>.

No caso de São Paulo, o CMH está agora em sua quarta gestão, o que demonstra ser algo recente no cenário da institucionalidade paulistana. Sua primeira gestão foi de 2003 a 2005, sob o mandato de Marta Suplicy (PT); a segunda de 2005 a 2007, sob o mandato de José Serra (PSDB); a terceira de 2007 a 2009, sob o mandato de Gilberto Kassab (DEM) e a quarta de 2009 a 2011, novamente na gestão de Kassab. Integrantes tanto da FLM quando da UMM compuseram as seguidas gestões. Nesta última, diferentemente do que vinha ocorrendo, foram eleitos apenas dois conselheiros da FLM, quatro da UMM e dez de uma chapa ligada ao PPS, apoiada pelo PSDB e DEM.

Comparando as duas primeiras gestões, o estudo de Tatagiba e Teixeira (2007) mostra que a primeira teve uma capacidade deliberativa maior, havendo acordo entre governo e movimentos sobre os programas a serem implementados. Já a segunda foi marcada por maior discordância e nenhuma resolução – dentre aquelas que caberiam ao conselho – foi aprovada. Nesta segunda gestão tornou-se ainda mais explícita como a dinâmica desses espaços foi (e continua sendo) ditada e direcionada exclusivamente pelo próprio governo.

As assimetrias de saber, de acesso ao poder e às informações colocam os conselheiros que representam a sociedade civil, particularmente os representantes populares, numa grande dependência das informações, dos recursos materiais e da “boa vontade” do governo. É grande, portanto, a capacidade dos governos de esvaziá-los (Carvalho, 1998: 36).

Os conflitos deram-se também em torno da posse do Secretário de Habitação, Orlando de Almeida Filho, como presidente do conselho no início da gestão 2005-2007. O

---

<sup>127</sup> Na gestão 2007-2009 do conselho, foram impossibilitadas de participar as centrais sindicais CUT e Força Sindical porque extrapolaram o número máximo permitido de ausências em reuniões, que corresponde a três. Ambas participaram ativamente nas duas gestões anteriores.

secretário tem trajetória profissional ligada ao mercado imobiliário e foi presidente do sindicato dos corretores de imóveis do Estado de São Paulo.

Ao secretário estavam ligados explicitamente os despejos, o processo de revitalização do centro, a negação do diálogo com os movimentos e a defesa de que o centro seja ocupado por uma população de classe média, principalmente formada por funcionários públicos municipais e estaduais, já que as sedes das secretarias, da prefeitura e do governo do Estado se mudaram para a região nos últimos anos. Em notícia extraída do site Mídia Independente<sup>128</sup>, o secretário diz não concordar em trazer para a região central a população de baixa renda, além de considerar também que o centro deve contar com comércio, serviços e lazer voltados à classe média. O problema, para o secretário, é colocar na mesma área uma população de renda inferior, já que ela não vai conseguir acompanhar o ritmo do comércio, serviços e lazer voltados para a classe média.

Vale lembrar que também o secretário estadual de habitação Lair Alberto Soares Krähenbühl<sup>129</sup> tem ligação com o mercado imobiliário, já que é presidente nacional da comissão da indústria imobiliária da câmara brasileira da indústria da construção. É vice-presidente do Secovi-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo) desde 1990, o maior sindicato do setor imobiliário da América Latina, representando mais de 40 mil empresas do setor imobiliário e condomínios do Estado de São Paulo.

Ainda que possam existir diferenças entre as duas gestões no que diz respeito ao caráter da participação dos movimentos sociais e a quantidade de deliberações, torna-se claro que é de competência do conselho deliberar somente sobre um número reduzido de decisões, que muitas vezes já foram anteriormente tomadas em outras esferas de poder. Por outro lado, algumas decisões, inclusive que afetam os interesses dos movimentos de maneira fundamental, sequer passaram por este conselho.

Como apontava um conselheiro das organizações populares à época do nosso estudo, a função é “fiscalizar e aprovar” (representante de organizações populares). Ele não utiliza os termos debater, discutir, controlar, muito menos decidir. E isso não nos parece um simples esquecimento, mas uma percepção de que o papel é muito mais de aprovação daquilo que vem do governo. Interessante que ele sequer mencionou a possibilidade de não aprovação de algo que venha do governo (Tatagiba; Teixeira, 2007: 104).

---

<sup>128</sup> Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2005/09/330120.shtml>. Acesso em 24/09/2008.

<sup>129</sup> Nomeado pelo governador José Serra na gestão 2007-2010. Foi também secretário municipal de habitação entre 1993 e 1999, sob as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta.

E dessa maneira estabelece-se uma dependência do conselho com relação às decisões do Executivo que não se restringe ao plano orçamentário, já que independentemente do que queira o conselho, a decisão dá-se através da “boa” vontade do Executivo.

Os conselhos assumiram, em grande medida, a linguagem e a forma de ser do Estado e acabaram enredados pelas teias burocráticas, pela lógica de atuação estatal. Embora tenhamos que reconhecer a resistência dos governos, de uma forma geral, em partilhar o poder de decisão, vimos também que governos que possuem maior vinculação com o campo democrático/progressista tendem a uma maior valorização do conselho do que governos que não possuem essa vinculação (Tatagiba; Teixeira, 2007: 107).

Poderíamos pensar, por outro lado, que essa valorização está relacionada com o fato de estar ocorrendo uma “crescente e gradativa opção do partido [dos trabalhadores] pela arena institucional, em evidente detrimento da organização e educação política dos trabalhadores e do fortalecimento de compromissos com os movimentos sociais populares (urbanos e rurais)” (Toledo, 2008: 127).

Entre os temas que aparecem constantemente na agenda de discussão do conselho estão a avaliação e o debate de programas em curso como o Bolsa Aluguel, eleições para conselheiros, o FMH, a realização de conferências e a revisão do Plano Diretor. A partir disso, é possível perceber que o Plano Diretor justifica em parte a existência do conselho, o que legitima a rotina burocrática de discussões que emergem.

Outro tema presente é a cobrança dos conselheiros para que se construa um plano municipal de habitação, com a justificativa de impedir que a falta de planos acarrete a falta de política habitacional, como se fosse esse realmente o motivo. Nas palavras do conselheiro representante do SindusCon-SP (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo):

Inclusive no nosso trabalho de revisão do plano diretor, nós temos colocado isso como ponto principal. Porque quando me pergunta do programa dessa gestão Kassab, está deficiente primeiro em relação a isso, porque [se] você não tem um plano municipal de habitação, não existe essa diretriz, não existe esse plano. Então pra mim a primeira coisa que deveria ser discutida, é o plano municipal de habitação, inclusive o plano estratégico do município manda que seja aprovado um plano municipal de habitação, e que não há (Tatagiba; Teixeira, 2007: 101).

Além disso, e mais importante ainda, a rotina de afazeres do conselho não envolveu até agora a construção de um projeto de política urbana que privilegiasse os interesses dos movimentos sociais, muito menos o desenvolvimento de medidas que pudessem pelo

menos dificultar a prevalência dos interesses de algumas classes quando da execução das políticas habitacional e urbana. Seus afazeres ficam em torno do controle do FMH e dos programas assistencialistas (mas obviamente muito importantes para as famílias que precisam) como o Bolsa Aluguel. Ademais, quem acaba formando a pauta em torno da qual os conselheiros debaterão é a prefeitura.

#### **4.5.1 Os rumos da política habitacional e os limites da participação popular: as atas do Conselho Municipal de Habitação**

Para acompanhar as mudanças na trajetória de luta dos movimentos, principalmente tentando entender as nuances de sua relação com o Estado, tornou-se importante realizar uma análise da dinâmica daqueles novos espaços para os quais têm os movimentos canalizado a sua mobilização. Um desses espaços, e nesse momento aquele que vem sendo mais priorizado pelos movimentos, é o Conselho Municipal de Habitação.

Apresentamos a seguir uma análise das atas disponibilizadas pela prefeitura para as três primeiras gestões do conselho. Cumpre lembrar que enfatizamos as atas dos dois últimos biênios, tendo em vista que as atas do primeiro eram extremamente sucintas. Foram consideradas tanto as atas de reuniões ordinárias da comissão executiva, quanto as atas dos grupos de trabalho que foram criados pelo próprio conselho para discutir questões vistas por seus integrantes como mais específicas. A análise revelou-nos informações importantes sobre o caráter que assume a participação dos movimentos, bem como da própria política habitacional existente.

Como eixo norteador, partimos de algumas questões gerais: a) a quais temas foi dedicada uma quantidade maior de discussões? b) quais temas geraram mais contestação e polarização de opiniões? c) em sua maior parte, as deliberações giraram em torno de questões burocráticas ou do direcionamento da política habitacional propriamente dita? d) há hierarquia na posse de informações? e) há um grau maior de legitimação ou de contestação das decisões tomadas pelo Executivo?

De modo geral, há informações exaustivas sobre o andamento de projetos de lei e de leis, inclusão de aditamentos e o incentivo para que os movimentos façam parte de fóruns de discussões sobre os mais diversos planos habitacionais. Nas atas da primeira gestão, grande parte das reuniões foi pautada por discussões em torno das funções e do

funcionamento dos conselhos: quais decisões cabiam aos conselheiros, o regimento interno do conselho e seu plano de trabalho, a periodicidade das reuniões, a origem dos recursos do fundo municipal, quais seriam os critérios para direcionamento desses recursos, etc.

Já havia também, desde a primeira gestão, um descontentamento com o montante de recursos disponibilizado para o fundo municipal, bem como com a falta de informações:

A Conselheira Maria Izilda [representante da UMM] relata que independente do percentual, independente da gestão, a causa dos problemas da habitação nunca foi atingida e que parcerias realizadas nunca atingiram as causas dos problemas. O orçamento para 2004 é inaceitável, com apenas 2% para a habitação não será possível realizar nada. A Conselheira Ana Cláudia [representante da SEHAB] responde que respeita totalmente a preocupação da Conselheira Maria Izilda, porém é necessário entender que a qualidade é muito importante, estudos mostram que nem sempre maior investimento significou qualidade, no passado existiam obras caras, obras que não atingiram as prioridades. A conselheira Maria Lúcia Refinetti [representante da USP] observa que realmente o que importa não é somente o valor investido, e sim a qualidade do trabalho, porém a apresentação não mostra dados como unidades construídas, comparações com anos anteriores, algo que se faz necessário para provar que o que importa é a qualidade<sup>130</sup>.

Discussões mais polêmicas sobre, por exemplo, o andamento ou a criação de projetos de desapropriação de imóveis para a construção de habitação popular são postergadas ou remetidas à grupos de trabalho a serem criados. A maior parte desses grupos teve baixa periodicidade ou contou com um número muito reduzido de participantes. Uma das integrantes do conselho demonstrou descrença para com a eficácia da criação de grupos frente à complexidade do problema habitacional:

Quero reforçar uma coisa, o maior entrave para construção de unidades habitacionais é o terreno, nem o Governo Federal se preocupou com isso e nem os Governos Municipais e Estaduais estão fazendo uma política no sentido de ter um banco de terras, o Poder Público tem instrumentos do Estatuto da Cidade que podem combater esse tipo de coisa, não vejo ninguém fazer nada. (...) não sei se um Grupo resolve isso<sup>131</sup>.

Além disso, foi prática corrente dos representantes da prefeitura e dos sindicatos ligados aos setores da construção civil estimular para que algumas votações se dessem rapidamente. Isto porque eram votações relacionadas com processos de aditamento, ou seja, a inserção de pedidos de complementação de recursos para despesas visando finalizar obras já em andamento.

---

<sup>130</sup> As atas da primeira e segunda gestões foram enviadas pela prefeitura para a autora via correio eletrônico.

<sup>131</sup> Marly Namur, representante da Faculdade de Arquitetura da USP. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/index.php?p=3695>. Acesso em 12/02/2009.

Os aditamentos foram solicitados tanto para complementar recursos de obras iniciadas em governos anteriores<sup>132</sup>, como também para concluir obras financiadas com empréstimos do BID. É muito provável que grande parte desses aditamentos tenham sido solicitados em virtude de problemas ligados a oscilações na taxa de câmbio e na inflação, que resultaram no encarecimento de matérias-primas. Uma das conselheiras aponta para este problema e demonstra descontentamento com o fato de que por causa disso pouco se avança em termos de política habitacional:

Eu queria aproveitar para fazer um balanço de tudo porque é muito chato a gente vir aqui e ficar votando sempre a mesma coisa: a impressão que me dá é que tem sempre que dar mais dinheiro. São sempre os mesmos problemas: cadê a diferença? Aonde foi que houve aumento do que estava orçado? Era o cimento que custava X e passou a custar Y? Era o tijolo que custava um real e agora custa dois reais? A gente aprova um acréscimo de 50% do valor da unidade – era 40 mil virou 60 mil. Eu me senti perdendo o meu tempo nesse tipo de votação. Eu acho que aprovou uma vez acabou, (...) senão é como chover no molhado<sup>133</sup>.

Os recursos destinados ao fundo, que já não são suficientes para diminuir progressivamente a gravidade do déficit habitacional<sup>134</sup> devem, ainda, completar aquilo que o programa do banco prometeu e não cumpriu em virtude da insuficiência de recursos.

Além da quantidade grande de pedido de votos para inclusão de aditamentos, é comum que ocorram pedidos de transferência de recursos do fundo municipal para sanar dívidas de famílias inadimplentes dos edifícios que foram entregues anteriormente. Em dezembro de 2008, os inadimplentes do programa Locação Social chegavam a 93%. Aqui novamente é possível compreender que a política de financiamento sozinha não é suficiente para avançar na diminuição do déficit habitacional.

Já para o representante da OAB, o problema da inadimplência deveria ser resolvido com a remoção – inclusive com uso de violência – das famílias atendidas:

Os números demonstram que a locação social é um fracasso, eu sou a favor da locação social desde que ela fosse promovida pela Casa Civil ou por uma outra Instituição, a Secretaria de Habitação fazer locações subsidiadas é desperdício de dinheiro, a negociação deveria também optar por adquirir, indenizar essas famílias para que elas se retirassem dos

---

<sup>132</sup> Uma delas, inclusive, no Jardim Autódromo, teve início na década de 1990 e ainda não foi finalizada.

<sup>133</sup> Mônica Bueno Leme, representante do Centro Universitário Belas Artes. Disponível em: [http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/ata\\_resumida\\_6a\\_reu\\_o\\_rd\\_secr\\_exec\\_16\\_12\\_08.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/ata_resumida_6a_reu_o_rd_secr_exec_16_12_08.pdf). Acesso em 12/02/2009.

<sup>134</sup> A proposta orçamentária submetida pelo conselho para aprovação da Câmara Municipal para o ano de 2008 foi de 96 milhões de reais. Contudo, somente foram aprovados 48 milhões de reais. Os conselhos de habitação não possuem recursos assegurados nos orçamentos públicos municipais. Cumpre lembrar também que não há um montante fixo, estabelecido por lei, destinado aos gastos com habitação.

imóveis, se fosse necessário uma força policial para retirar de lá porque não será possível e vender esses imóveis no mercado como a CDHU faz<sup>135</sup>.

Sobre a participação deste representante é interessante notar que sua opinião higienista não se altera ao longo dos anos, mesmo com as críticas feitas pelos movimentos sociais presentes, demonstrando que há limites para o caráter transformador e pedagógico da participação política. Para o representante da OAB, a dimensão do problema habitacional está estreitamente ligada ao funcionamento do mercado:

Eu acho um mau negócio, não vejo com bons olhos a ocupação desses imóveis por pessoas de baixa renda. Se eles fossem vendidos no mercado arrecadaria valores que poderiam ser investidos na periferia principalmente para atingir o objetivo que realmente é a produção de imóveis para baixa renda. (...) O problema da inadimplência me parece que não é exatamente falta de recursos dessas famílias de baixa renda e sim falta de educação do convívio em sociedade<sup>136</sup>.

Os constantes pontos de pauta sobre aditamentos não vinham acompanhados de informações detalhadas sobre as obras, os recursos, como e com que são gastos, etc. Como evidencia a fala de um dos conselheiros já na gestão 2007-2009, demonstrando que eles votam sem possuir informações suficientes: “seria interessante que a gente tivesse acesso, como conselheiro, a todas as obras planejadas em relação ao Fundo, aos recursos, o que está sendo pensado para o futuro para a gente ter uma idéia global daquilo que a gente está votando no miudinho<sup>137</sup>”.

Também Evaniza Rodrigues, representante dos movimentos populares, reafirma a ausência de informações sobre o orçamento tanto do fundo municipal, quanto da política habitacional do município, enfatizando que as apresentações feitas na reunião do conselho são insuficientes:

(...) a dificuldade que o conselheiro tem em relação ao acompanhamento orçamentário é ter um fluxo de informação contínua, que inclusive independa de reunião e permita acompanhar a evolução da atuação do fundo; isso porque chega para os conselheiros uma série de demandas sem que ele tenha condições de avaliar se a aprovação de determinada

<sup>135</sup> Demóstenes Lopes Cordeiro, representante da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/index.php?p=3695>. Acesso em 12/02/2009.

<sup>136</sup> Demóstenes Lopes Cordeiro, representante da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: [http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/08\\_09\\_05\\_ata3a%20reuniao\\_cmh.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/08_09_05_ata3a%20reuniao_cmh.pdf). Acesso em 12/02/2009.

<sup>137</sup> Paulo Romero, representante do Polis (Instituto de estudos e formação de assessoria em políticas sociais). Disponível em: [http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/ata\\_2a\\_reuniao\\_ordinaria\\_do\\_cmh.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/ata_2a_reuniao_ordinaria_do_cmh.pdf). Acesso em 12/02/2009.

despesa prejudicaria ou retardaria alguma obra em andamento. (...) Outra reivindicação aqui é conhecer todo o orçamento de habitação, (...) então queremos aqui solicitar a apresentação do orçamento completo da habitação no município de São Paulo, essa é a 1ª coisa. A outra coisa é essa que quando, a gente sabe disso, a proposta que vai para Câmara é uma, aí nós vamos todo ano, o movimento popular vai a Câmara, pressiona os parlamentares para aprovar, até inclusive para aumentar a proposta que a prefeitura fez, porém, a maioria das vezes a gente vê esse valor reduzir. No entanto eu acho que, quando reduzido, também é importante ouvir o conselho (em relação ao que cortar)<sup>138</sup>.

Estes fatores são ilustrativos do fato de que há uma hierarquia na posse de informações, sendo que somente a prefeitura tem um acesso detalhado do andamento das obras, do montante e do direcionamento dos recursos, etc. Apesar disso, há mais legitimação do que contestação das decisões tomadas pela prefeitura (a maior parte delas apoiada pelos representantes de setores da construção civil)<sup>139</sup>. Um dos exemplos mais significativos para comprovar esta afirmação é o fato de que foram tendencialmente aceitos pelos conselheiros os argumentos da prefeitura utilizados para inviabilizar a provisão de habitações nas áreas centrais. O maior argumento utilizado foi o de que essas habitações têm um custo muito excessivo, por serem regiões valorizadas.

Esse foi o caso das discussões em torno da demolição do edifício São Vito. Houve a sugestão de um dos conselheiros para que se formasse uma comissão para discutir a fundo qual seria o impacto da demolição do edifício para os custos de construção de habitação popular<sup>140</sup>. Nas palavras do secretário interino da secretaria de habitação (SEHAB):

(...) esse conselho aqui é democrático e está sujeito ao voto de vocês [para] decidirem se querem formar uma comissão para reestudar uma questão que já foi estudada pela COHAB por 3 anos ou não, então vamos colocar em votação, se vocês acham necessário que se traga os estudos que nós temos para o São Vito aqui para o Conselho. É economicamente inviável, porque as unidades sairiam mais de 80.000 reais cada uma<sup>141</sup>.

Na mesma direção, argumentou a representante da secretaria municipal de habitação:

<sup>138</sup> Evaniza Lopes Rodrigues, representante do movimento dos trabalhadores sem-terra leste I. Disponível em: [http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/08\\_10\\_31\\_3a\\_reuniao\\_ata\\_resumida\\_gt\\_acompanhamento\\_orcamentario\\_04\\_08\\_081.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/08_10_31_3a_reuniao_ata_resumida_gt_acompanhamento_orcamentario_04_08_081.pdf). Acesso em 12/02/09.

<sup>139</sup> O descontentamento dos conselheiros com a falta de informações suficientes resultou apenas em adiamento da tomada de decisões, pois todos os pedidos foram aprovados.

<sup>140</sup> Mesmo com a discussão em andamento no conselho, a prefeitura decidiu que o edifício seria implodido (para a construção de um estacionamento e uma praça, como dito anteriormente no capítulo dois).

<sup>141</sup> Elton Santa Fé Zacarias, presidente do CMH e secretário interino da SEHAB. Disponível em: [http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/ata\\_2a\\_reuniao\\_ordinaria\\_do\\_cmh.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/ata_2a_reuniao_ordinaria_do_cmh.pdf). Acesso em 12/02/2009.

(...) temos estudos do laudo (...) e, além disso, nós fizemos outros tipos de estudo no Baronesa de Porto Carrero, que mostrava que a estrutura estava ótima, etc. e tal, só que quando começou a construção, afundou a estrutura e a unidade em reforma custou 90.000 reais sem o valor do terreno, estamos subsidiando mais de 100%, então o São Vito tenderia a acontecer isso e portanto, por decisão deixaria de ser Habitação de Interesse Social<sup>142</sup>.

A prefeitura incorpora ao conselho sua própria dinâmica no trato da questão social, que compreende uma política habitacional fragmentada, não permanente e insuficiente. A demanda dos movimentos, dentro destes espaços, acaba sendo adaptada a esse caráter fragmentado, gerando muitas vezes concorrência entre os movimentos e estimulando sua desarticulação.

(...) sobre mais de 300 famílias que ocuparam uma região da Cantareira, onde havia sido construído um CEU, mas que não utilizou toda a área: Além disso, também explicamos àquelas famílias que existe uma grande fila do déficit habitacional na cidade de São Paulo. (...) obviamente não é nada agradável alguém ficar num dia de chuva numa tenda, esperamos resolver o mais rápido possível a situação e vamos estudar atendimentos diferenciados. (Quem mora) há seis anos têm um tipo de atendimento, há cinco anos têm outro e assim por diante. Acabei de ocupar um barraco, outro tipo de atendimento, de modo que a gente respeite a fila enorme que tem para atendimento social na cidade de São Paulo<sup>143</sup>.

Como a luta dos movimentos é pelo acesso a esses escassos recursos compreende-se a grande disputa e a fragmentação que acaba ocorrendo entre os vários movimentos, auxiliada por uma ideologia expressa na idéia de primeiro os que mais precisam. Esta idéia é incorporada pelos movimentos para defender que se dê preferência às suas demandas, o que provoca um distanciamento grande entre eles e entre seus objetivos, despolitizando e enfraquecendo a luta.

Ao invés de unidade, o que se observa é a fragmentação e esta é estimulada pela natureza da política social adotada. Trata-se de uma política social compatível com o programa neoliberal “que desloca a disputa entre capital e trabalho, própria das sociedades capitalistas, para o âmbito interno da classe trabalhadora, transformando-a num conflito distributivo que opõe os seus vários estratos” (Filgueiras; Gonçalves, 2007: 156).

---

<sup>142</sup> Elisabete França, secretária executiva do CMH e superintendente de habitação popular da secretaria municipal de habitação. Disponível em: [http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/ata\\_2a\\_reuniao\\_ordinaria\\_do\\_cmh.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/0004/ata_2a_reuniao_ordinaria_do_cmh.pdf). Acesso em 12/02/2009.

<sup>143</sup> Elisabete França, secretária executiva do CMH e superintendente de habitação popular da secretaria municipal de habitação. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/index.php?p=3695>. Acesso em 12/02/2009.

A análise das atas demonstrou, de modo geral, que a luta dos movimentos a partir da esfera institucional liga o atendimento às suas demandas a procedimentos burocráticos e formais de governo, obscurecendo as relações de poder (econômicas inclusive) envolvidas na tomada de decisões e subestimando as implicações advindas do fato de que existem interesses opostos e muitas vezes irreconciliáveis. Os movimentos populares têm sido, de fato, chamados a opinar sobre questões que envolvem os diferentes gastos em políticas sociais em nível municipal. Entretanto, sua intervenção tem ocorrido dentro daqueles limites estabelecidos pelas ações burocráticas e administrativas mais gerais do governo local. Qual acaba sendo, em consequência, o papel dos conselhos frente aos interesses irreconciliáveis das diferentes classes sociais?

#### **4.6: Avanços, limites e implicações da integração dos movimentos sem-teto às instituições de Estado**

Em fins do século XX e início do século XXI no Brasil, há grande valorização da participação social nas decisões de política pública enquanto caráter essencial da cidadania<sup>144</sup>. A participação integrada às instituições de Estado seria capaz de suprimir as contradições que dão fundamento ao caráter limitado da democracia e da cidadania. A possibilidade de disputa contida nesses espaços, além de resultar em uma maior politização dos movimentos sociais, resultaria ainda em maior capacidade de pressão sobre o Estado, na intenção de que este avançasse no atendimento das mais variadas demandas destes movimentos organizados.

A luta pela participação nas decisões e pela democratização dos recursos públicos tem, de fato, uma importância para tornar público o conflito e para avançar na tentativa de mudar o caráter classista que tem tido a intervenção do Estado no espaço urbano e em termos de política habitacional. É essencial também para a conquista de reivindicações concretas e imediatas. Além disso, tem sido marcante a resistência dos movimentos, sua capacidade de apontar para as contradições no Estado e na sociedade. Desse modo, este

---

<sup>144</sup> O apelo à participação democrática está contido também na ação de ONGs, bancos e empresas: “Ela [a diretora do BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento] não deve ter pensado, tampouco, quando teceu tantos elogios aos processos participativos, que eles pudessem tratar dos recuos nos investimentos em políticas sociais levados a efeito em tantos países pobres do mundo, durante 27 anos, por inspiração do próprio BIRD ou do FMI”. Maricato, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3774](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774). Acesso em 26/01/2009.

trabalho não aponta para uma polarização simples entre autonomia de um lado e institucionalização de outro, ou seja, o desafio parece ser como tornar compatíveis as diferentes formas de luta apontadas pelos movimentos sociais.

Entretanto, é relativa a importância de espaços como os dos conselhos, pois a integração às instituições possibilita aos movimentos uma influência apenas marginal no processo de decisão política. Isto porque a extensão da participação e da criação de direitos depende da correlação de forças entre as classes sociais, que faz com que haja impedimentos para que a participação se concretize em influência. Disputar participação não significa imediatamente disputar poder: há que se pensar sobre o que é o Estado capitalista, sobre o que ele consente, promove ou impede.

A democracia não tem, assim, um efeito cumulativo ou irreversível, dotado de qualquer tipo de positividade inerente, como se a efetividade da participação dependesse de uma questão de tempo, da evolução interna dos próprios espaços como os conselhos ou do princípio ou vocação de cada governo.

O enorme poder de controle dos governos sobre os conselhos coloca muitas dúvidas acerca das reais condições de estes virem a exercer sua vocação deliberativa, que costuma depender da importância que o projeto político do governo, em cada caso específico, confere ao princípio da participação social (Tatagiba, 2002: 88).

A democracia, pelo contrário, está sujeita à e é disputada pela luta de classes. No Brasil, inclusive, a mobilização política em torno de espaços criados nas esferas municipal e estadual, a partir de um enfoque participativo, e a redemocratização do Estado, coincidem historicamente e ao mesmo tempo convivem com a restrição de direitos e com os efeitos sociais negativos resultantes da adoção do modelo neoliberal.

A real influência das mobilizações populares depende da correlação de forças em geral e não de seus ganhos particulares: “em certos níveis administrativos encontramos uma real influência das mobilizações que conseguem obter respostas dos organismos públicos, mas o efeito destes desafios sobre o aparelho estatal em seu conjunto é discutível” (Cardoso, 1984: 224).

Se retomarmos a definição de Estado apresentada no capítulo 1, podemos considerar que o caráter de classe do Estado perde relevância política e teórica quando se aposta na capacidade transformadora de espaços como o dos conselhos. Os defensores da democracia participativa negam a natureza de classe do Estado e sustentam que os mecanismos de

participação como os conselhos são capazes, ainda sob o capitalismo, de democratizar o Estado, modificando a democracia em forma e em substância. Supõe-se, assim, a neutralidade do aparelho estatal e, conseqüentemente, que o poder repressivo do Estado não será acionado com o objetivo de conter o avanço das reformas supostamente decorrentes da participação popular.

A negação da natureza de classe das instituições políticas vigentes no capitalismo, bem como a afirmação da possibilidade da hegemonia popular nos regimes democráticos modernos, implica a admissão do caráter neutro dos aparelhos repressivos e ideológicos existentes, sejam eles estatais ou privados. Isso significa que não haveria limites intransponíveis ou obstáculos estruturais para a ação das massas populares e dos trabalhadores em suas lutas pela ampliação e expansão da ordem política democrática (Toledo, 1994: 30).

De nossa perspectiva, porém, é preciso questionar os limites e o alcance da luta dentro do aparelho de Estado, tanto para a transformação das políticas públicas e do próprio papel do Estado, quanto para a ação dos movimentos sociais. Neste trabalho procuramos apontar as conseqüências que a luta integrada às instituições do Estado tem trazido aos movimentos. Não se trata, definitivamente, do que Ottmann chamou de uma mudança ideológica realmente radical, no sentido de que “essa mudança dramática na resposta do Estado aos movimentos populares pressupõe o reconhecimento e a legitimação das demandas populares” (Ottmann, 1995: 205).

O interessante aqui é que o Estado reconhece massivamente os movimentos e também em certo sentido os legitima. Entretanto, este fato não se traduz em ação e em política pública por parte do Estado, porque não necessariamente coloca em jogo a estrutura econômica, bem como as relações de poder a ela relacionadas na tomada de decisões<sup>145</sup>.

Os movimentos, na direção da integração, passam a não considerar com mais força a mobilização de suas bases, suas assembléias, suas ocupações (que tomam o caráter cada vez mais de ações simbólicas); todos aqueles espaços em que até então exclusivamente atuavam os movimentos e que garantiam a sua autonomia. A ênfase passa a ser a sua relação com o Estado.

(...) a espontaneidade e a autonomia, sendo as de um Movimento popular liderado, inspirado, motivado pelas forças institucionais que o sustentam ou que atravessam o campo onde ele se expressa, nunca será espontaneidade de sujeitos populares considerados na sua autonomia radical (Doimo, 1995: 16).

---

<sup>145</sup> A paridade aritmética entre os representantes dos diferentes setores nos conselhos não significa paridade política.

Neste sentido, vemos que o apelo à participação pôde conter o caráter fortemente contestatário que vinham apresentando os movimentos sem-teto de São Paulo em fins da década de 1990, acomodando suas demandas dentro das possibilidades sugeridas pelos aparelhos, ou seja, os impactos dos conflitos sociais têm sido atenuados e amortecidos pela “blindagem institucional” (Arantes, 2004: 94) dos conselhos. A integração nas instituições do Estado tem fragilizado a capacidade dos movimentos de exercerem pressão social e mobilizarem suas bases.

(...) a aquisição dessa competência técnica por parte das lideranças dos setores subalternos tem exigido um considerável investimento de tempo e energia que muitas vezes, num quadro de disponibilidade limitada, acaba sendo roubado do tempo dedicado à manutenção dos vínculos com as bases representadas (Dagnino, 2002: 284).

Além disso, a quantidade de funções e competências dirigidas aos movimentos é multiplicada, o que acaba transformando-os em “expertos em concepção, elaboração e negociação de projetos; assumindo muitas vezes o papel dos serviços do Estado e de seus servidores, funcionando como uma categoria de *terceirizados*” (Verri, 2008: 87).

Neste sentido, torna-se importante lembrar que a criação de espaços não implica automaticamente participação popular nas decisões, ou seja, é interessante discutirmos o caráter democrático e participativo dos conselhos gestores, ao mesmo tempo em que também podemos questionar sua “capacidade de formular políticas públicas, evidenciando os limites de seu funcionamento” (Galvão, 2002: 123).

As palavras do militante e advogado do MSTC são ilustrativas dessas limitações dos conselhos, e evidenciam ainda a capacidade do governo de delimitar o campo de discussões:

Os conselhos também eu acho que não é um instrumento adequado de participação popular. Eu participei do conselho de habitação e eu falo assim, que ali é um local de participação de pessoas de ONGs, técnicos, arquitetos, gente liberada por parlamentar, mas não de popular. Como é que o popular fica lá um ou dois dias em reunião? Que jeito? Ele tem que trabalhar! Então ali é prá técnicos e prá militantes políticos. Outra: mesmo assim o Conselho tinha uma maioria grande do governo. Ele tem um lado popular, mas ele tem um lado do governo que vicia as votações. E tem muitos membros técnicos que um leigo assim não vai intervir, então o governo na verdade ele já sabe” (Del Rio, 2004 apud Verri, 2008: 87).

Somando-se a isso, poderíamos nos perguntar também por que os teóricos da democracia participativa não levam em consideração as diferentes formas que os

capitalistas têm para se organizarem e para participarem, bem como para interferirem nas decisões do município, se comparadas aos trabalhadores<sup>146</sup>.

A reivindicação dos movimentos pela democratização das políticas públicas é um componente essencial de sua luta, tendo em vista que pode tornar explícitas as contradições da política estatal e a dimensão do problema habitacional e urbano, que são potencializadas pelo caráter de classe do Estado. Do ponto de vista dos caminhos adotados pelos movimentos estudados, pode-se dizer que tem havido um enquadramento de sua luta, evidenciando as dificuldades para a formação de uma democracia participativa sem que ocorra a destruição do poder político da classe capitalista (Saes, 2001): “a instauração da condição geral indispensável à concretização da participação política da maioria social [a igualdade econômica] implica a superação do modelo capitalista de sociedade” (Saes, 2003: 46).

### **Considerações Finais**

Ao longo desta dissertação de mestrado vimos que a formação das principais áreas metropolitanas foi acompanhada pelo surgimento de uma série de contradições sociais e políticas, relacionadas fundamentalmente com a maneira como se deu o processo de acumulação capitalista nas regiões e, conseqüentemente, com o tipo de desenvolvimento social, econômico e urbano adotado para a sua consolidação.

No primeiro capítulo, demonstramos que o modo de ocupação do espaço urbano é, sob o capitalismo dependente e periférico, extremamente desigual, o que permite às classes dominantes se apropriarem dos espaços com melhor infra-estrutura das cidades. No caso da cidade de São Paulo, seu processo de urbanização consolidou-se por meio da formação de grandes aglomerados humanos, caracterizados por uma crescente precariedade das condições de vida, dentre elas, de habitação. Assim, a pesquisa tratou da produção e reprodução de bairros com traços diferenciados ou exclusivos, que expulsam as camadas de menores rendimentos justamente das regiões que poderiam lhes assegurar melhores condições de vida.

---

<sup>146</sup> Os capitalistas podem se organizar “tanto em cartéis como em associações, enquanto o trabalhador tem somente a segunda dessas opções” (Offe; Wiesenthal, 1984: 89).

A qualidade da ocupação do espaço urbano foi entendida também através das possibilidades de acesso a um conjunto de serviços que é consumido coletivamente (saúde, educação, lazer, transportes, água, luz, rede de esgotos, etc.) e que, principalmente nas grandes cidades, tem importância fundamental para a reprodução da força de trabalho. Desse modo, vimos que, em conjunto com um processo de urbanização por expansão das periferias e de espoliação urbana, a estruturação das cidades estabeleceu-se de modo a moldar um sistema viário que correspondia às exigências da locomoção individual, com o investimento público canalizado prioritariamente para a construção de pontes, avenidas, viadutos e vias expressas.

A desigualdade sócio-espacial cria obstáculos para a realização de condições mínimas de cidadania e contribui para o distanciamento de parte significativa da população da obtenção de direitos sociais. A partir desses fatores, desenvolvemos uma concepção de cidadania que levou em conta a enorme quantidade de não-cidadãos que moram nas cidades ilegais, nas ruas, etc., para quem a cidadania é “restrita”, evidenciando que muitas vezes a cidadania configura-se como um privilégio, não enquanto direito. Essa característica da cidadania vigente no Brasil se agravou sob o neoliberalismo, que estimulou a privatização ou mercantilização dos velhos direitos dos cidadãos promovendo a transformação do cidadão em cliente e, conseqüentemente, uma acentuada ou até mesmo acelerada perda de cidadania para grandes setores sociais.

No segundo capítulo, mostramos que em cidades como São Paulo, cada vez mais segregadas, o caos habitacional está relacionado também com uma política habitacional insuficiente que, articulada com o poder do capital imobiliário e da construção civil, tem tornado mais dramática a luta pela sobrevivência. Procuramos demonstrar que a política habitacional desenvolvida pelas três esferas de governo não tem resultado em reversão dos padrões de urbanização, de habitação e de apropriação do espaço que vêm se consolidando na cidade de São Paulo, sendo que a interferência do Estado tem sido orientada na direção da renovação e da revitalização urbana. Enquanto matriz da valorização imobiliária, elas vêm acompanhadas de um processo de higienização, caracterizado pela substituição de antigos moradores por outros de faixas mais altas de renda, que é seguido pela verticalização das construções, pela maior quantidade de prédios de escritório, pela construção de edifícios residenciais com mais de 4 dormitórios, etc.

Desse modo, apesar de a condição de cidadania para muitos brasileiros já ser limitada ou até mesmo inexistente, é possível verificar ataques ao pouco que se é garantido. Defendemos que esses ataques visavam a transformação da cidade em mercadoria, sendo as operações urbanas, a emissão de cepacs, as remoções forçadas e o descumprimento das prerrogativas sociais dos contratos e projetos características dessa transformação. O mesmo pode ser dito em relação à política de revitalização amparada em investimentos em cultura que, adotados como prioridade em detrimento de outros projetos socialmente relevantes como os de habitação na área central, impulsionam o processo imediatamente posterior de valorização de terrenos e imóveis.

Inserir-se na cidade significa entrar em conflito com o modo como ela vem se consolidando historicamente e que priva parte significativa de seus moradores do acesso a padrões mínimos de sobrevivência. Por isso, no terceiro e no quarto capítulos, procuramos mostrar que a inserção neste espaço é um processo de luta e conflito, canalizado principalmente na figura do Estado.

O contexto de crescentes desigualdades sociais foi um condicionante para que emergissem, entre as classes populares dos grandes centros urbanos, os movimentos de reivindicação por uma série de serviços sociais cuja carência afetava suas condições de sobrevivência na metrópole.

Na cidade de São Paulo é grande o número de pessoas que não têm onde morar e que acabam acampando em algum ponto da cidade, como nas ruas, cortiços, favelas e pensões. Muitas dessas pessoas filiam-se aos movimentos de moradia, como o Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC). Estes sem-teto organizados em movimento social exprimem em sua luta diária pela sobrevivência as condições de precariedade em que vivem e a complexidade do drama habitacional do qual são parte constituinte. Mostramos como tem se dado a luta desses movimentos contra uma dinâmica social caracterizada pelo fato de que as políticas habitacional e urbana instauradas pelo Estado recorrentemente ignoram direitos e reforçam as condições de miséria de parte expressiva da população.

A análise das formas principais de interação desses movimentos com a cidade, com o Estado e com a sociedade demonstrou que ora há limites, ora avanços na relação de proximidade estabelecida por eles com partidos, ONGs, igreja e outras organizações. Os

movimentos apresentam diferenças em suas formas de luta, formas estas que sofreram mudanças em virtude de sua integração às instituições do Estado. Na década de 2000, a trajetória de mobilização dos dois movimentos por nós estudados tem sido marcada por uma diminuição da quantidade de ocupações em prédios vazios, forma de mobilização que fora marcante na segunda metade da década de 1990.

Além disso, os movimentos, ao assumirem a direção da integração, deixaram de priorizar a mobilização de suas bases, suas assembléias, suas ocupações (que tomam o caráter cada vez mais de ações simbólicas); todos aqueles espaços em que até então exclusivamente atuavam os movimentos e que garantiam a sua autonomia.

Sendo assim, defendemos que as mudanças de conteúdo e sentido da trajetória de mobilização dos movimentos são fruto de uma relação estreita e recente com as instituições do Estado, sobretudo na esfera municipal. Ainda que elas não necessariamente signifiquem um declínio da luta ou diminuição da mobilização, essas mudanças têm neutralizado o caráter combativo expressado pelos movimentos nos anos anteriores, ao mesmo tempo em que têm resultado em uma política habitacional ainda mais segregadora.

Sem subestimar as mudanças em curso na democracia nem a mobilização dos movimentos estudados nas duas décadas de capitalismo neoliberal, procuramos chamar a atenção para os limites da democracia participativa e também questionar sua potencialidade para o avanço da luta popular, levando-se em consideração a luta de classes e o Estado capitalista.

Neste sentido, procuramos demonstrar que é relativa a importância de espaços como os dos conselhos municipais de habitação, pois a integração às instituições possibilita aos movimentos uma influência apenas marginal no processo de decisão política. Isto porque a extensão da participação e da criação de direitos depende da correlação de forças entre as classes sociais, que faz com que haja impedimentos para que a participação se concretize em influência. Disputar participação não significa imediatamente disputar poder: há que se pensar sobre o que é o Estado capitalista, sobre o que ele consente, promove ou impede. O Estado democrático burguês oferece uma possibilidade, ao mesmo tempo em que representa um risco para os movimentos sociais: o risco da acomodação e da ilusão/mistificação do potencial transformador desse Estado, como o que tem ocorrido, ainda que com diferenças de grau, com os dois movimentos sem-teto por nós estudados.

**BIBLIOGRAFIA**

- ALMEIDA, Ronaldo de; D' ANDREA, Tiarajú; DE LUCCA, Daniel. Situações periféricas: etnografia comparada de pobreza urbanas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 82, 2008.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 6ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. p.9-23.
- ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação de Mestrado. USP, São Paulo, 2004. 206p.
- BARAVELLI, José Eduardo. *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha*. Dissertação de Mestrado. USP, São Paulo, 2006. 160p.
- BARBOSA, Alexandre Freitas. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.
- BENOIT, Hector. O assentamento Anita Garibaldi. Entrevista com o MTST. *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, nº 14, 2002.
- BIANCHI, Álvaro. Democracia e revolução no pensamento de Marx e Engels (1847-1850). *Revista Outubro*, n.16, 2007, p.109-143.
- BOITO Jr., Armando. *Estado, política e classes sociais*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- BONATES, Mariana Fialho. Política de habitação nas áreas centrais: retórica *versus* prática. *Cadernos metrópole 21*, 2009. p. 105-129.
- BORON, Atílio. *A coruja de minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro: Difel, 1977.
- CAMPOS, André et al. *Atlas da Exclusão Social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez, 2003. v.2.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003*. São Paulo: Instituto Polis; PUC-SP, 2004. 104 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21).

CARDOSO, Ruth Correa Leite. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Ermínia Tavares (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. 2ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. p.215-239.

CARDOSO, Ruth Correa Leite. Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1987. n.3. v.1. p.27-37.

CARDOSO, Ruth Correa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.81-90.

CARVALHO, Maria Carmo Albuquerque. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 1998. Papers n.2.

CAVALCANTI, Gustavo. Uma concessão ao passado: trajetória da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Sociologia, São Paulo: FFLCH/USP, 2006.

COELHO, Eurelino. “As novas faces do socialismo burguês: sobre uma categoria do Manifesto de 1848, os novos movimentos sociais e seus intelectuais”. *Cadernos Cemarx*, 2005, n. 2, v.2, p. 9-20.

COELHO, Vera Schattan; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p.97-126.

CYMBALISTA, Renato. *Plano Diretor: participar é um direito*. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2005.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. Habitação: avaliação da política municipal 2005-2006. In: CYMBALISTA, Renato et al. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2007. p.9-60. (Observatório dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 31).

CYMBALISTA, Renato et al. *Políticas públicas para o centro: controle social do financiamento do BID à prefeitura municipal de São Paulo*. São Paulo: Instituto Polis, 2008, 160p.

DAGNINO, Evelina (org.). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. brasiliense, 1994, p.103-115.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-302.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (org.). *Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004, p.95-110.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 1971.

DOIMO, Ana Maria. Movimentos sociais urbanos: uma questão controvertida. In: \_\_\_\_\_. *Movimento social urbano, igreja e participação popular*. Petrópolis: Vozes, 1984. p. 21-40.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

DOIMO, Ana Maria. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo In: AVRITZER, Leonardo. (org.). *A participação em São Paulo*. SP: Editora UNESP, 2004, p.123-196.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. *Revista Crítica Marxista*. São Paulo, 2004. n.18. p.11-36.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos CEBRAP*, 1984. n.10, p.24-30.

ENGELS, Friedrich. Contribuição ao problema da habitação. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Omega. v.2, p. 105-182. (S/D)

ENGELS, Friedrich. As grandes cidades. In: *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2008. p.67-116.

EVERS, Tilman. Movimentos de bairro e Estado: lutas na esfera da reprodução na América Latina. In: MOISÉS, José Álvaro et al. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. v.5. p.110-164.

EVERS, Tilman. De costas para o Estado, longe do parlamento: os movimentos alternativos na Alemanha. *Novos Estudos CEBRAP*, 1983. v.2, n.1. p.25-39.

EVERS, Tilman. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos CEBRAP*, 1984. v.2. n.4. p.11-23.

FERNANDES, Florestan. *Em busca do socialismo: últimos escritos e outros textos*. São Paulo: Xamã, 1995.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. *Revista Pós*, 2004. n.16. p.26-48.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MARICATO, Ermínia. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques; FABRIS, Sérgio Antônio. (orgs.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre/São Paulo, 2002.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIX, Mariana et al. Notas sobre a Sala São Paulo e a nova fronteira urbana da cultura. *Revista Pós*, 2001. n.9. p.192-209.

FRÚGOLI Jr., Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

GALVÃO, Andréia. A CUT na encruzilhada: dilemas do movimento sindical combativo. Campinas: *Revista Idéias*, 2002. v. 09. p.105-154.

GALVÃO, Andréia. A difusão das idéias neoliberais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. São Paulo: Revan, 2007. p.35-100.

GALVÃO, Andréia. “O marxismo importa na análise dos movimentos sociais?” 32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 27 de outubro a 30 de outubro de 2008.

GALVÃO, Andréia. O neoliberalismo na perspectiva marxista. São Paulo: *Revista Crítica Marxista*, n.27, p.149-156, 2008.

GOHN, Maria Glória. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GOHN, Maria Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. Entre o legal e o ilegal: uma perspectiva comparada do associativismo e da participação na cidade. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p.567-590.

HARVEY, David. *Espaços de esperança*. 2ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

HIRATA, Francini. ; CICERO, Pedro Henrique. Vidas Secas e os muitos "Fabianos": uma breve problematização das Teorias dos Novos Movimentos Sociais a partir de uma perspectiva de classe. In: Anais do 6º Colóquio Internacional Marx e Engels, 2009, Campinas-SP.

IANNI, Octavio. Industrialização e interdependência. In: \_\_\_\_\_. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 151-192.

KOWARICK, Lúcio. O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In: MOISÉS, J. A. et al. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. v.5. p.30-48.

KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 1987. n.3. v.1. p.38-50.

KOWARICK, Lúcio; CAMPANÁRIO, Milton. São Paulo: metrópole do subdesenvolvimento industrializado. In: KOWARICK, Lúcio. (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.29-46.

KOWARICK, Lúcio; BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.133-165.

KOWARICK, Lúcio. As lutas sociais e a cidade: impasses e desafios. In: \_\_\_\_\_. *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.315-326.

KOWARICK, Lúcio. Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas. *Lua Nova*. São Paulo, 2007. n. 70. p.171-211.

MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: Gonçalves, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Editora Mercado Aberto, 1995. p.261-289.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2007. p.121-192.

MARTORANO, Luciano Carvini. Democracia burguesa e apatia política. In: *Marxismo, capitalismo, socialismo*. Galvão, A. (org.). Campinas-SP: Cemarx/Xamã, 2008. pp73-87.

MARX, Karl. Reprodução simples. In: \_\_\_\_\_. *O Capital*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1994a. 14ed. v2. p.659-673.

MARX, Karl. A lei geral de acumulação capitalista. In: \_\_\_\_\_. *O Capital*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1994. 14ed. v2. p.712-827.

MELUCCI, Alberto. The new social movements: a theoretical approach. In: *Social Science Information*, 1980. n. 19. p. 199-226.

MELUCCI, Alberto. Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. Entrevista a Leonardo Avritzer e Timo Lyra. *Novos Estudos CEBRAP*, 1994. n. 40. p.152-166.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo metrópole*. São Paulo: Edusp, 2004.

MIAGUSKO, Edson. Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche. Tese de Doutorado em Sociologia, São Paulo: FFLCH/USP, 2008, 241p.

MOISÉS, José Álvaro. Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: \_\_\_\_\_. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. v.5. p.14-29.

NAVES, Márcio Bilharinho. Contribuição ao debate sobre a democracia. *Temas de Ciências Humanas*, São Paulo, v. 10, p. 111-128, 1981.

NAVES, Márcio Bilharinho. Reforma constitucional e ideologia jurídica. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 1, p. 51-55, 1993.

NAVES, Márcio Bilharinho. Os silêncios da ideologia constitucional. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 6/7, p. 167-171, 1996.

NETTO, José Paulo. *Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina dos Livros, 1990.

NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 6ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. p.29-34.

OFFE, Clauss; WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. In: OFFE, Claus (org.). *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.56-118.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. A prova dos nove: conflitos de classe, publicização e nova contratualidade. In: DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Hucitec, 1994. p.9-15.

OLIVEIRA, Nathália Cristina. Os movimentos dos sem-teto da Grande São Paulo (1995-2009). Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Campinas: IFCH/UNICAMP, 2010.

OTTMANN, Götz. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: uma abordagem cognitiva. *Novos Estudos CEBRAP*, 1995. n.41. p.186-207.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela. (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil: “sem a gente não tem jeito”*. São Paulo: Marco Zero, 1995. p.24-55.

PATARRA, Neide Lopes (org.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FNUAP, 1995.

PINHEIRO, Jair. As classes trabalhadoras em movimento: alguns aspectos teóricos. *Lutas Sociais*. São Paulo, 2007. n.17/18. p.130-142.

Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo (Sempla). São Paulo: Editora SENAC, 2004.

POCHMANN, Márcio et al. *Atlas da exclusão social no Brasil: os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004a. v.3.

POCHMANN, Márcio et al. *Atlas da exclusão social no Brasil: a exclusão no mundo*. São Paulo: Cortez, 2004. v.4.

POCHMANN, Márcio et al. *Atlas da exclusão social no Brasil: agenda não liberal da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005. v.5.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAMOS, Graciliano. *Vidas secas*. 97a ed. Rio de Janeiro, Record, 2005.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel/FAPESP, 1997.

Relatório de projeto MAPAS (monitoramento ativo da participação da sociedade). Estudo de caso: conflitos em torno do direito à moradia na região central de São Paulo, 2005, p.1-35.

SAES, Décio. *Democracia*. 2ed. São Paulo: Editora Ática. Série Princípios. 1993.

SAES, Décio. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.

SAES, Décio. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, n. 16, p. 1-47, 2003.

SAMPAIO Jr, Plínio Arruda. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAMPAIO Jr, Plínio. A. Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro. *En publicación: Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Hoyos Vásquez, Guillermo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. 2007. pp143-156.

Disponível

em:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hoyos/11Sampaio.pdf>.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Hucitec. 2ed. 1986.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp. 5ed. 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SILVA, Ana Amélia. Dimensões da interlocução pública: cidade, movimentos sociais e direitos. In: DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Hucitec, 1994. p.204-224.

- SILVA, Helena Menna Barreto. *O centro de São Paulo: que futuro para a habitação?* 2001. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva\\_centrosp.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_centrosp.pdf).
- SILVA, Helena Menna Barreto. *Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo*. São Paulo: Lincoln Institut/Labhab, 2006. Relatório de pesquisa.
- SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.143-183.
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 7ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- SINGER, Paul. *A crise do "milagre": interpretação crítica da economia brasileira*. 8ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.47-103.
- TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p.323-370.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O papel do CMH na política de habitação em São Paulo. In: CYMBALISTA, Renato et al. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2007. p.61-114. (Observatório dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 31).
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.105-141.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. *Movimentos sociais: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2005 (Observatório dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 25).
- TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994a. p.91-102.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. *Polis*. São Paulo, 1994b. n.14. p.43-53.

TELLES, Vera da Silva. Os sentidos da destituição. In: \_\_\_\_\_. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001, p.57-88.

TOLEDO, Caio Navarro de. A modernidade democrática da esquerda: adeus à revolução? *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, v. 1, p. 27-38, 1994.

TOLEDO, Caio Navarro de. Partido dos trabalhadores e governo Lula: a regressão da luta ideológica. *Crítica Marxista*. São Paulo, 2008. n.26. p.117-138.

TOURAINÉ, Alain. An introduction to the study of social movements. In: *Social Research*. 1985. v.52. n.4. p.749-816.

TOURAINÉ, Alain. Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos. *Lua Nova*. São Paulo, 1989. n.17. p. 5-18.

TOURAINÉ, Alain. “Novos movimentos sociais?” In: \_\_\_\_\_. *Como sair do liberalismo?* São Paulo, Edusc, 1999, p.65-101.

TURATTI, Maria Cecília. *Os filhos da lona preta: identidade e cotidiano em acampamentos do MST*. São Paulo: Editora Alameda, 2005.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2007, p.75-103.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Cortiços em São Paulo: velhas e novas formas da pobreza urbana e da segregação social. In: BÓGUS, Lúcia Maria e WANDERLEY, Luiz Eduardo (org). *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 1992. p.81-126.

VERRI, Narcisa Beatriz Whitaker (2008). *Os sem-teto do centro de São Paulo: um balanço dos anos 2001-2004*. Campinas. 272p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas.

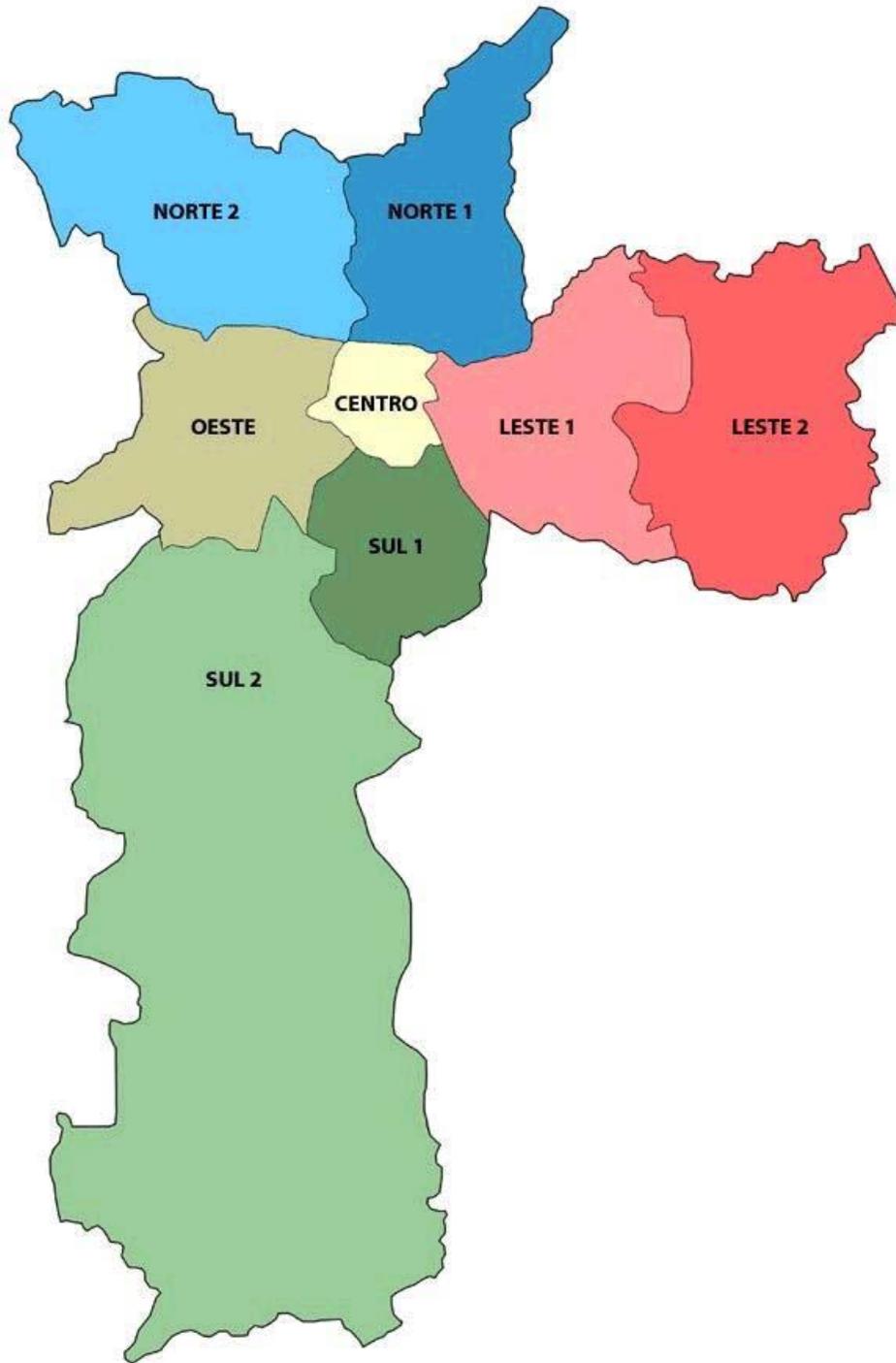
VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999. p.169-243.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. 2005. 95p. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd).

WOOD, Ellen Meikins. O que é (anti) capitalismo? *Revista Crítica Marxista*, n.17, 2003, p.37-50.

### ANEXOS

Anexo 1: Regiões do Município de São Paulo



Fonte: [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br)

## Anexo 2: Subprefeituras do município de São Paulo



Fonte: [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br)

## Anexo 3: Quadro com os distritos pertencentes às subprefeituras

<b>Subprefeituras</b>	<b>Distritos</b>			
1- Perus	· Anhanguera	· Perus		
2- Pirituba	· Jaraguá	· Pirituba	· São Domingos	
3- Freguesia/Brasilândia	· Freguesia do Ó	· Brasilândia		
4- Casa Verde/Cachoeirinha	· Casa Verde	· Cachoeirinha	· Limão	
5- Santana	· Mandaqui	· Santana	· Tucuruvi	
6- Tremembé/Jaçanã	· Jaçanã	· Tremembé		
7- Vila Maria/Vila Guilherme	· Vila Guilherme	· Vila Maria	· Vila Medeiros	
8- Lapa	· Barra Funda · Jaguaré	· Lapa · Jaguará	· Perdizes	· Vila Leopoldina
9- Sé	· Bela Vista · Liberdade	· Bom Retiro · República	· Cambuci · Sé	· Consolação · Santa Cecília
10- Butantã	· Butantã · Vila Sônia	· Morumbi	· Raposo Tavares	
11- Pinheiros	· Pinheiros	· Alto de Pinheiros	· Itaim Bibi	
12- Vila Mariana	· Vila Mariana	· Saúde	· Moema	
13- Ipiranga	· Cursino	· Ipiranga	· Sacomã	
14- Santo Amaro	· Santo Amaro	· Campo Belo	· Campo Grande	
15- Jabaquara	· Jabaquara			
16- Cidade Ademar	· Cidade Ademar	· Pedreira		
17- Campo Limpo	· Campo Limpo	· Capão Redondo	· Vila Andrade	
18-M'Boi Mirim	· Jardim Ângela	· Jardim São Luís		
19- Socorro	· Socorro	· Cidade Dutra	· Grajaú	
20- Parelheiros	· Marsilac	· Parelheiros		
21- Penha	· Penha	· Cangaíba	· Vila Matilde	· Artur Alvim
22- Ermelino Matarazzo	· Ermelino Matarazzo	· Ponte Rasa		
23- São Miguel	· Jardim Helena	· São Miguel	· Vila Jacuí	
24- Itaim Paulista	· Itaim Paulista	· Vila Curuçá		

25- Mooca	· Água Rasa · Brás	· Mooca · Tatuapé	· Belém	· Pari
26- Aricanduva	· Carrão	· Aricanduva	· Vila Formosa	
27- Itaquera	· Itaquera	· Parque Carmo	· Jardim Bonifácio	· Cidade Líder
28- Guaianases	· Guaianases	· Lajeado		
29- Sapopemba	· Sapopemba	· Vila Prudente	· São Lucas	
30- São Mateus	· São Mateus	· São Rafael	· Iguatemi	
31- Cidade Tiradentes	· Cidade Tiradentes			

Fonte: [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br)

## Anexo 4: Organograma com os movimentos/filiações/cisões

