

**Karin Deleuse Blikstad**

**O AGIR COLETIVO NAS INTERFACES DA SOCIEDADE CIVIL E  
DO SISTEMA POLÍTICO: O CASO DA ATUAÇÃO DO  
MOVIMENTO DE MORADIA DE SÃO PAULO SOBRE A  
POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO.**

**CAMPINAS, 2012**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

**KARIN DELEUSE BLIKSTAD**

**O AGIR COLETIVO NAS INTERFACES DA SOCIEDADE CIVIL E  
DO SISTEMA POLÍTICO: O CASO DA ATUAÇÃO DO  
MOVIMENTO DE MORADIA DE SÃO PAULO SOBRE A  
POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO.**

**DISSERTAÇÃO DE Mestrado  
APRESENTADA AO INSTITUTO DE  
FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA  
UNICAMP PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE  
MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA.**

**ORIENTADORA: PROFA. DRA. LUCIANA FERREIRA TATAGIBA**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO  
DEFENDIDA PELA ALUNA KARIN DELEUSE BLIKSTAD E ORIENTADA  
PELA PROFA. DRA. LUCIANA FERREIRA TATAGIBA  
CPG, 13/04/2012**

---

**LUCIANA FERREIRA TATAGIBA**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
SANDRA APARECIDA PEREIRA-CRB8/7432 - BIBLIOTECA DO IFCH  
UNICAMP

Blikstad, Karin, 1980-  
B618a O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político : o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública habitacional / Karin Deleuse Blikstad. -- Campinas, SP : [s.n.], 2012

Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Direito à moradia. 2. Movimentos sociais. 3. Participação. 4. Políticas públicas - São Paulo (SP). 5. Política habitacional - São Paulo (SP). I. Tatagiba, Luciana Ferreira, 1971-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Collective action in the intersections of the civil society and the political system: the case of the housing movement's actions towards the housing public policy

**Palavras-chave em inglês:**

Right to housing

Social movements

Participation

Public policy - São Paulo (SP)

Housing policy - São Paulo (SP)

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Mestre em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Luciana Ferreira Tatagiba [Orientador]

Evelina Dagnino

Eduardo Cesar Leão Marques

**Data da defesa:** 13/04/2012

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

***Karin Deleuse Blikstad***

**O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação.**

Dissertação de mestrado apresentada ao departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação da Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 13/04/2012.

Comissão Julgadora

Titulares:

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba - Orientadora - IFCH/UNICAMP

Profa. Dra. Evelina Dagnino - IFCH/UNICAMP

Prof. Dr. Eduardo César Leão Marques - USP

Suplentes:

Profa. Dra. Rachel Meneguello – IFCH/UNICAMP

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva – UFRGS

**Campinas  
Abril de 2012**

0585/2108



## **Agradecimentos**

Não poderia começar estes agradecimentos sem me referir àqueles que são minha referência na vida, meu porto seguro, meus amores incondicionais, meus pais. Ao meu pai Sven e à minha mãe Fátima agradeço imensamente por todo carinho e apoio que sempre me oferecem e pela postura sempre compreensiva com que encararam minhas escolhas de vida.

Aos meus “segundos” pais, minha tia Vivien e meu tio Judson, agradeço-lhes por todos os momentos de acolhida em sua casa e em seus corações.

Ao meu irmão Nicholas, por estar sempre por perto, por se preocupar e cuidar de mim nos momentos em que preciso. Às minhas irmãs mais novas, Júlia e Camila, pelas brincadeiras e momentos de descontração.

Às minha queridas amigas Tati e Jú por estarem sempre por perto, por, cada uma a sua maneira, me fazerem enxergar as coisas de outra forma.

Agradeço imensamente ao meu companheiro de todos os dias, Marcos, por todo o amor e carinho, pelos tantos momentos compartilhados, por acreditar tanto em mim, por me incentivar a seguir em frente. Sem esse apoio eu certamente não teria chegado aqui. Agradeço-lhe ainda por me deixar incumbida de cuidar das plantas de nosso jardim, e de vê-las crescer junto comigo.

Sou especialmente agradecida à professora Luciana Tatagiba por ter sido capaz de superar as expectativas que qualquer orientando pode nutrir em relação à sua orientadora. Agradeço-lhe pelo sincero interesse com que sempre ouviu minhas idéias, pelas suas leituras atentas e detalhadas de meus textos, pela confiança que depositou em mim.

Agradeço também às professoras Evelina Dagnino e Rachel Meneguello pelos comentários e sugestões que fizeram na minha qualificação. À Evelina sou ainda agradecida pelo estímulo que me deu em prosseguir no percurso acadêmico. Agradeço ao professor Eduardo Marques por ter aceitado participar da banca de defesa desta dissertação e pelas mais do que pertinentes

observações. Ao professor Marcelo Kunrath, agradeço pelas contribuições que seu trabalho trouxe a esta dissertação e também por ter aceitado ser suplente em minha banca de defesa. Por fim, agradeço aos professores Adrian Gurza Lavalle e Gabriel Feltran pelos comentários que teceram sobre meu trabalho no II Fórum de Pós Graduação em Ciência Política da UFSCAR, em 2011.

Agradeço muitíssimo aos militantes do movimento de moradia, que encontraram tempo para conversar comigo em meio à correria de sua luta, ou que concordaram em abrir espaço para que eu conhecesse mais sobre suas organizações. São muitos nomes, mas agradeço imensamente à Graça, à Ivanete, ao Dito, ao Nelson, à Izilda, ao Osmar, ao Abraão, à Veronica, ao Sidnei. Agradeço também pelas informações que consegui através do pessoal do Gaspar Garcia e do Instituto Pólis: obrigada Fabiana, Kazuo e Stacy pelas valiosas contribuições.

Aos meus colegas do NEPAC (Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva), agradeço-lhes por terem investido tantos esforços na construção de nosso Núcleo de pesquisa. Para mim, este grupo é uma conquista tão importante quanto esta dissertação. Possivelmente mais. Obrigada Luciana, Thiago, Stella, Larissa, Amanda, Carol, Humberto, Júlia, Liza, Patrick, Aldrey e tantos outros que passaram pelo grupo e que nele estão chegando. Agradeço especialmente à Stella pela amizade e pelas tantas conversas que tivemos sobre nossas angústias e prazeres de pesquisa, à Júlia, à Liza e ao Thiago por me acudirem em momentos que precisei de ajuda.

Finalmente agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de mestrado.



## **Resumo**

Esta dissertação busca expor resultados de uma pesquisa exploratória que partiu de questões amplas a respeito da relação do movimento de moradia da cidade de São Paulo com atores do sistema político - governos, partidos, técnicos do Estado. Buscávamos apreender as expectativas e motivos que orientavam as lideranças em sua interação com atores político-institucionais, as formas de interação envolvidas, os desafios e as conquistas associadas a esta relação. Constatamos que a busca de respostas a essas questões seria profícua se olhássemos para o movimento de moradia a partir de sua atuação sobre a política pública habitacional. Fazemos então uma apresentação do movimento mostrando que ao longo de sua trajetória de luta ele constrói suas demandas e a si mesmo em um constante processo interativo que envolve governos, partidos e agências públicas. Nesse processo, veremos ainda que o movimento consegue imprimir algumas mudanças nas diretrizes da política habitacional. Através de um olhar mais focado sobre os investimentos do movimento no Conselho Municipal de Habitação entre 2003 e 2011 - onde as lideranças buscam interagir com atores político-institucionais no sentido de afetar a política habitacional e acessar os recursos associados a ela - indicaremos algumas tensões e desafios que a relação com o sistema político traz para o agir coletivo deste movimento.

**Palavras-chave:** movimento de moradia, movimentos sociais, participação, política pública, política habitacional, Conselho Municipal de Habitação



## **Abstract**

This paper displays the results of an exploratory research project that draws on broad questions about the relationship of the housing movement in São Paulo with actors of the political system - governments, political parties, the technical members of the state. We sought to apprehend the expectations and motives that guided the movement leaders in their interactions with political and institutional actors, the forms of interaction involved, the challenges and achievements associated with this relationship. We noted that a promising path to answer these questions would be to look at the housing movement in the light of its action towards the housing public policy. We introduce the housing movement showing that throughout its history of struggles it builds its demands and itself in a constant interactive process involving governments, parties and public agencies. In this process, we will see that the movement can print some changes in housing policy guidelines. Through a more focused regard on the movement's efforts in an institutional participatory space, the *Conselho Municipal de Habitação* (Housing Municipal Council) between 2003 and 2011 - where leaders seek to interact with political-institutional actors in order to affect housing policy and access the resources associated with it - we indicate some tensions and challenges that the relationship with the political system brings to the collective action of this movement.

**Key-words:** housing movement, social movements, participation, public policy, housing policy, Municipal Housing Council



## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

**AVC:** Associação Viva o Centro

**ARS:** Análise de Redes Sociais

**BID:** Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BNH:** Banco Nacional da Habitação

**CEF:** Caixa Econômica Federal

**CDHU:** Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

**CMH:** Conselho Municipal de Habitação

**CMP:** Central de Movimentos Populares

**CMPdoPT:** Comissão de Movimentos Populares do PT

**Cohab:** Companhia Metropolitana de Habitação

**Conam:** Confederação Nacional das Associações de Moradores

**ConCidades:** Conselho das Cidades

**CRESS:** Conselho Regional do Serviço Social

**CUT:** Central Única de Trabalhadores

**DEM:** Democratas

**EOP:** Estrutura de Oportunidades Políticas

**Facesp:** Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo

**FCV:** Fórum Centro Vivo

**FGTS:** Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

**FLM:** Frente de Luta por Moradia

**FMH:** Fundo Municipal de Habitação

**FNHIS:** Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**FNMP:** Fundo Nacional de Moradia Popular

**Funaps:** Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

**GT:** Grupo de trabalho

**HIS:** Habitação de Interesse Social

**ICMS:** Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

**MDF:** Movimento em Defesa do Favelado

**MinCidades:** Ministério das Cidades

**MMC:** Movimento de Moradia do Centro

**MNLM:** Movimento Nacional de Luta por Moradia

**MSTC:** Movimento dos Sem-Teto do Centro

**NEPAC:** Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva

**ONG:** Organização não Governamental

**OP:** Orçamento Participativo

**PAC:** Programa de Atuação em Cortiços

**PAR:** Programa de Arrendamento Residencial

**PCdoB:** Partido Comunista do Brasil

**PDE:** Plano Diretor Estratégico

**PED:** Processo de Eleição Direta

**PlanHab:** Plano Nacional de Habitação

**PMSP:** Prefeitura Municipal de São Paulo

**PNH:** da Política Nacional de Habitação

**PSD:** Partido Social Democrático

**PSDB:** Partido da Social Democracia Brasileira

**PT:** Partido dos Trabalhadores

**PUC-SP:** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**SAJU:** Serviço de Assessoria Jurídica Universitária

**SCIESP:** Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo

**SEADE:** Sistema Estadual de Análise de Dados

**SECOVI:** Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais

**Sehab:** Secretaria de Habitação

**SNHIS:** Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

**SUS:** Sistema Único de Saúde

**SUAS:** Sistema Único de Assistência Social

**TMR:** Teoria da Mobilização de Recursos

**TPP:** Teoria do Processo Político

**TRE:** Tribunal Regional Eleitoral

**ULC:** Unificadora das Luas de Cortiço

**UMM:** União dos Movimentos de Moradia

**UNMP:** União Nacional de Moradia Popular

**USP:** Universidade de São Paulo





# Índice da dissertação

<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>VII</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>IX</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>XI</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>XIII</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
APRESENTAÇÃO	1
METODOLOGIA DA PESQUISA	12
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	18
<b><u>CAPÍTULO 1: CONSIDERAÇÕES SOBRE A COMPLEXA RELAÇÃO CONSTITUTIVA ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS E SISTEMA POLÍTICO .....</u></b>	<b>21</b>
1.1 O QUE ENTENDEMOS COMO SENDO UM MOVIMENTO SOCIAL	23
1.2 CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DAS ABORDAGENS AMERICANAS PARA SE PENSAR A RELAÇÃO ENTRE MOVIMENTOS E SISTEMA POLÍTICO	27
1.3 OS DEBATES MAIS RECENTES SOBRE A RELAÇÃO DOS MOVIMENTOS COM O SISTEMA POLÍTICO	39
<b><u>CAPÍTULO 2: A INTERSECÇÃO ENTRE OS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DO MOVIMENTO DE MORADIA, DE SUAS DEMANDAS E DA POLÍTICA PÚBLICA .....</u></b>	<b>51</b>
2.1 APRESENTAÇÃO DO MOVIMENTO DE MORADIA	51
2.2 UMA NARRATIVA DO MOVIMENTO DE MORADIA	58
2.2.1 ORIGEM: AS OCUPAÇÕES DE TERRAS.....	59
2.2.2 O MUTIRÃO AUTOGESTIONÁRIO .....	67
2.2.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR DENTRO DO ESTADO.....	75
2.2.4 A MORADIA POPULAR NO CENTRO .....	82
<b><u>CAPÍTULO 3: OS DESAFIOS DE INCIDIR SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA VISTOS A PARTIR DA ATUAÇÃO DO MOVIMENTO NO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO .....</u></b>	<b>95</b>
3.1 O CARÁTER ESTRATÉGICO DO CMH SOB A ÓTICA DAS LIDERANÇAS	99
3.2 PRIMEIRA ATUAÇÃO DO MOVIMENTO NO CMH: O TEMPO DA POLÍTICA	107
3.3 A DINÂMICA DA ARTICULAÇÃO E DA DESARTICULAÇÃO DO MOVIMENTO	113

<b>3.4 RECRUTANDO ELEITORES: TRAZENDO PARA O ESPAÇO PARTICIPATIVO A EXPERIÊNCIA DE QUEM É PARTIDO</b>	<b>129</b>
<b><u>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u></b>	<b><u>141</u></b>
<b><u>ANEXO: COMPOSIÇÃO DAS QUATRO GESTÕES DO CMH ENTRE OS ANOS 2003 E 2011 .....</u></b>	<b><u>151</u></b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA .....</u></b>	<b><u>161</u></b>

## Introdução

### Apresentação

Esta é uma pesquisa exploratória que partiu de questões amplas a respeito da relação entre um movimento social específico – o movimento de moradia – e o sistema político.<sup>1</sup> Partindo do reconhecimento de que os movimentos sociais em geral podem agir orientados não pela simples relação de confronto ou de rejeição ao sistema político, mas por uma relação complexa que envolve também aproximações, erigi a *relação* entre o movimento de moradia de São Paulo e o sistema político como questão condutora desta pesquisa. Essa questão vai ao encontro de uma agenda de pesquisa que busca analisar os encontros, intersecções e interações entre sociedade civil e sistema político, um tema que não tem muita tradição no debate sobre movimento sociais no Brasil.

Essa falta de tradição é explicada pela forma como o conceito de movimento social foi construído no Brasil (Cardoso, 1994). Por partirem do pressuposto de que os movimentos sociais agem em oposição ou “de costas” para o Estado (Evers 1984), a relação deste ator com o sistema político havia sido bastante negligenciada pela maioria das análises feitas nas décadas de 1970 e 1980, período em que os movimentos emergem com força na cena política brasileira. A abordagem privilegiada para a análise dos movimentos nesta fase, a chamada Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), partia de uma macro-análise sobre os movimentos que enfatizava o papel da sociedade civil na transformação social, cujo potencial transformador era possível devido ao fato de que o terreno associativo mantinha-se protegido das interferências do sistema político – o que foi ao encontro das expectativas e desejos dos teóricos brasileiros – e latino-americanos em geral (Davis, 1999; Hellman, 1992; Escobar e Alvarez, 1992). É necessário lembrar que, nas décadas de 70 e 80, diversos países da região viviam regimes políticos autoritários, o que

---

<sup>1</sup> Ao falar em “sistema político” estamos nos referindo tanto ao conjunto de instituições e atores que compõe o Estado quanto aos partidos políticos.

explica porque as abordagens que dão posição de destaque ao Estado não foram bem recebidas aqui, onde o Estado era geralmente visto como o inimigo (Cardoso, 1994; Davis, 1999).

Através do registro da “não relação”, a emergência dos movimentos populares e sociais, que reivindicavam soluções específicas para problemas sociais graves tradicionalmente negligenciados, foi bastante trabalhada pela literatura. O objetivo por trás da ação desses “novos personagens” foi interpretado como uma tentativa de aprofundar e expandir a democracia por meio da reivindicação de direitos de cidadania (Dagnino, 1994). A partir dessa experiência movimentalista, os analistas criaram modelos interpretativos que valorizavam essas mobilizações sociais no local e no cotidiano como via para transformações culturais mais amplas.

O debate político sobre o papel e os mecanismos da participação se intensifica com a aproximação do processo constituinte no Brasil, dentro do qual o campo movimentalista – em estreita articulação com o campo político partidário – defendeu uma estratégia política de fortalecimento da sociedade civil na condução da vida política do país, por meio da criação de mais espaços de participação nas estruturas políticas onde os interesses presentes na sociedade pudessem se manifestar e influenciar as decisões políticas (GECD, 1999). A Constituição de 1988 transformou questões trazidas por esse campo em diretrizes para algumas políticas públicas, sobretudo as sociais. A partir da regulamentação dessa diretrizes, passaram a ser estruturados espaços públicos institucionais, como os conselhos de políticas públicas e as conferências.

Nessa fase de transição dos regimes autoritário ao democrático, os movimentos sociais também passam a estabelecer contatos diretos com agências públicas para o encaminhamento de suas demandas, criando assim uma nova relação entre essas esferas (Cardoso, 1994). Este novo contexto, caracterizado pela existência de novas formas de interação com o sistema político, ofereceria indícios do que alguns analistas - que partiam de um conceito de movimento social que pressupunha o isolamento em relação ao sistema político - consideraram formas de degeneração dos movimentos

sociais, e por isso foi interpretado como uma fase de refluxo dos movimentos (Cardoso, 1994; Doimo, 1995).

Nesta época, os estudiosos de movimentos sociais no Brasil deslocam sua análise dos movimentos para os chamados “espaços públicos”, impulsionados pelo livro de Cohen e Arato, de 1992 (Alonso, 2009), resultando, como afirma Alonso, na “profusão de trabalhos empíricos não mais sobre o ativismo, mas sobre participação social, democracia deliberativa e seus correlatos” (idem, ibidem, p.75). Como a TNMS foi hegemônica na região latino-americana na fase da emergência dos movimentos – e esta hegemonia foi herdada pela teoria da sociedade civil por aqui – os estudos sobre movimentos sociais especificamente diminuíram muito na América Latina em geral – e no Brasil em particular - na virada do século (idem, ibidem, p.77). Os movimentos sociais perderam espaço para as análises que passavam a trabalhar com os conceitos de sociedade civil, espaços públicos, participação, deliberação na década de 1990 (Gurza Lavalle, 2003; Avritzer, 1994; Doimo, 1995). Na medida em que proliferaram as experiências participativas institucionais, sobretudo nos municípios, onde se destacaram os orçamentos participativos (OPs), também se multiplicaram as pesquisas sobre o tema da participação institucional no Brasil. As análises em geral apontavam para o fato de que, ao contrário das expectativas criadas inicialmente, os fóruns participativos nem sempre afetavam positivamente a *responsiveness* e a *accountability* dos governos (Cortes e Silva, 2010). Para os analistas que enfatizavam o papel da sociedade civil no processo participativo - maioria no Brasil - tanto os obstáculos quanto as potencialidade desses espaços eram analisados sobretudo a partir dos atributos das organizações sociais e de seus cidadãos (idem).

Ao operar uma separação entre as análises focadas sobre os movimentos sociais e as análises focadas sobre a participação institucional, esse deslocamento temático (Gurza Lavalle, 2003) acabou desfavorecendo um melhor avanço de ambas.

Esse deslocamento temático inibiu o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa focada no papel dos movimentos na ampliação dos direitos de cidadania, assim como nas implicações da participação institucional sobre a configuração dos movimentos e suas relações com o sistema político (Tatagiba, 2011)

Se de um lado os modelos analíticos usados para estudar os movimentos sociais e os espaços institucionais de participação – e que focavam no papel da sociedade civil no processo de democratização – permitiram apreender formas de ação política antes ignoradas, de outro levou a um *“tratamento dicotômico e substancialista”* da relação entre sociedade civil e sistema político, ou seja, ambos passam a ser vistos como arenas separadas e que são *“apreendidos como blocos homogêneos, marcados por características contrastantes e contrapostas de forma maniqueísta”*: de um lado a sociedade civil como pólo da virtude e força revitalizadora do espaço público e da democracia, e de outro a institucionalidade política como pólo da maldade, presa à ação estratégica e à defesa de particularismos (Cortes e Silva, 2010; Gurza Lavalle, 2003).

Assim, a despeito dos importantes avanços trazidos pelos estudos que tomam forma na década de 1990, sobretudo no que se refere à recuperação da sociedade civil como categoria fundamental para se pensar a democracia, um dos efeitos da posição analítica majoritariamente adotada para a análise da participação é que a relação de proximidade entre sociedade civil e instituições políticas é considerada muitas vezes evidência de cooptação e desvirtuamento da prática política dos atores enraizados na sociedade civil (Cardoso, 1994). Esse procedimento analítico-normativo acaba por “expulsar” aqueles atores da sociedade civil que, de alguma forma, agem de acordo com o *modus operandi* da esfera da política institucional (Gurza Lavalle, 2003).

Depois de feito o balanço referente às interpretações tanto sobre o associativismo popular (muito analisado no âmbito dos estudos sobre movimentos sociais) quanto sobre a sociedade civil e a esfera pública institucionalizada, a bibliografia hoje reconhece e destaca a heterogeneidade constitutiva tanto da sociedade civil quanto do sistema político, e os diferentes

projetos políticos que atravessam suas fronteiras permeáveis (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). O reconhecimento da permeabilidade, das intersecções e interações geradas tem estimulado uma agenda de pesquisa focada em avançar na compreensão dos mecanismos que sustentam e tornam possíveis as intersecções destas esferas e que as constitui mutuamente (Marques, 2000, 2006; Mische, 2008, Silva, 2007; Cortes e Silva; Moura e Silva, 2008; Tatagiba, 2009; Von Bulow e Abers, 2011, Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

No intuito de somar-se a esses esforços, esta pesquisa originou-se a partir de algumas questões amplas associadas à relação entre o movimento de moradia da cidade de São Paulo e o sistema político entre os anos 2001 e 2010: o que orienta ou quais os motivos que estimulam este movimento a interagir com o sistema político? Quais as expectativas associadas a esta relação por parte do movimento? Quais as formas de interação envolvidas? Quais os desafios dessa relação? Quais as conquistas associadas a ela?

Desde o início tínhamos consciência de que estas questões são bastante complexas e que dificilmente conseguiríamos respondê-las ou esgotá-las nesta pesquisa de mestrado. Mas de qualquer forma, elas deram o pontapé inicial da pesquisa e serviram como baliza para os investimentos teóricos e metodológicos nos primeiros contatos com o campo.

Optamos por nos debruçar sobre estas questões abarcando o período entre os anos 2001 e 2010, incluindo assim o contexto dos governos Marta Suplicy (PT), José Serra (PSDB) e Kassab (PSD, ex-DEM), elegendo uma ou duas organizações do movimento como objeto de estudo. No entanto, nosso maior contato com o campo, com os estudos sobre o movimento de moradia e a definição de movimento social com a qual optamos trabalhar – que considera um movimento como uma rede de relações e não como uma organização -, nos conduziu para um olhar não previamente delimitado a partir de uma ou outra organização. Quando falamos em relação do movimento com o sistema político, estamos considerando sobretudo as interações do movimento com membros dos governos e técnicos de Estado associados à política habitacional, e também com partidos políticos como o PT, o PSDB e o DEM, interações essas que

estavam de alguma forma associadas à atuação do movimento no Conselho Municipal de Habitação.<sup>2</sup> Como as lideranças movimentalistas estavam muito envolvidas com a disputa por assentos em um espaço de participação institucional da cidade no, o Conselho Municipal de Habitação (CMH), optamos por focar nosso olhar e nossa análise sobre o movimento a partir desta sua estratégia de ação. Esse deslocamento do olhar foi orientado pela percepção de que no ano de 2009 a participação no CMH mobilizava fortemente os atores do movimento que possuem a expectativa de interagir com os atores do campo político-institucional. Dessa forma, nosso trabalho empírico voltou-se mais detidamente sobre organizações e lideranças envolvidas com o CMH.

A busca por respostas às questões acima elencadas, e que foram conduzidas por nosso olhar mais focado sobre os investimentos do movimento no CMH - mas que considerava ainda informações que tínhamos a respeito da atuação do movimento no governo Lula e em diversos espaços da política habitacional - nos propiciaram algumas elaborações que julgamos interessantes. A mais importante e inicial delas refere-se ao fato de que o movimento de moradia direciona fortemente sua atuação no sentido de influenciar a política pública habitacional, de modo que a relação com o sistema político se pauta em boa medida pela possibilidade dessa incidência. A partir desta constatação, decidimos fazer um esforço para compor uma narrativa do movimento de moradia que nos permitisse apresentá-lo a partir de uma visão mais panorâmica desde suas origens até hoje, isso a partir da chave da política pública. Isso foi feito de forma não exaustiva e por meio da literatura. Nosso objetivo, ao lançar mão dessa narrativa, era testar a hipótese de que, se a atuação do movimento de moradia é fortemente dirigida a afetar a política

---

<sup>2</sup> Como nossas questões visavam apreender os desafios da relação para o movimento, e não para o sistema político, nossa entrada no campo se deu a partir do movimento, de modo que não fez parte do escopo desta pesquisa avaliar os impactos e as percepções desta relação nos e para os atores e instituições propriamente políticas. Ao longo do percurso, foi ficando mais nítido para nós a importância de se buscar também pelo outro “lado”. Os investimentos necessários para isso, no entanto, se mostraram elevados demais para serem aplicados nesta pesquisa. Nosso projeto de pesquisa no doutorado buscar suprir essa deficiência.



pública, seria possível indicar que a própria construção do movimento ao longo de sua trajetória de luta envolveria e seria envolvida pela política habitacional.

Mesmo que tanto nossa descrição sobre alguns aspectos associados à atuação do movimento no CMH (2003-2011) quanto nossa narrativa do movimento em perspectiva mais ampla não tenham sido exaustivas o suficiente para nos oferecer grandes conclusões, acreditamos que esses diferentes percursos da pesquisa nos deram mais indícios da relevância de se olhar para o movimento a partir da chave da política pública, e nos permitiram tecer algumas considerações interessantes a serem melhor explorados em pesquisas futuras, as quais indicaremos brevemente.

Primeiro, podemos dizer que a atuação no sentido de incidir sobre a política pública se dá de forma multi-escalar, ou seja, envolve diferentes níveis da federação e diferentes fases do ciclo da política (Frey, 2000). Essa atuação multi-escalar implica desafios ao movimento, os quais podem ser compreendidos como sendo manifestações de uma tensão entre o tempo da política e o tempo da carência, ou seja, de um lado o tempo da construção de coalizões, da elaboração de propostas e dos mecanismos de sua implementação; de outro o tempo da urgência, da carência concreta de famílias específicas agrupadas em organizações populares específicas. Assim, o movimento de moradia se coloca entre estes dois tempos e boa parte de seus esforços se direcionam no sentido de conciliá-los. E aqui entra um segundo ponto, qual seja, que ao lidar com essa tensão ente o tempo da política e o tempo da carência o movimento de moradia torna evidente que sua rede de relações se caracteriza pela convivência de duas dinâmicas simultâneas: a dinâmica de movimento (no sentido do alinhamento) e a dinâmica de organização (no sentido da fragmentação).

Tendo em mente essas tensões e desafios, procuraremos indicar que é possível tecer uma compreensão melhor sobre porque os rachas dentro do movimento são tão frequentes e normalmente associados a divergências entre lideranças populares a respeito das estratégias de ação a serem mobilizadas nos diferentes contextos. Um terceiro ponto relevante de se destacar, portanto,

diz respeito ao fato de que as organizações do movimento agem com base em um repertório variado de ação que busca combinar ações de protesto com ações por dentro das instituições políticas. Ou seja, as organizações, em geral, mobilizam ambos tipos de ação, de modo que falar em divergência estratégica significa reportar-se a conflitos a respeito de *como* conciliar a ação direta com a ação institucional, e não sobre *se* conciliá-las. Como veremos, todos esses desafios e tensões ficam ainda mais acirrados porque, ao agir no tempo da carência, as organizações do movimento dependem muito da liberação de recursos públicos escassos e, portanto, sempre insuficientes. Por fim, veremos que uma importante conquista obtida ao longo da trajetória do movimento de moradia foram as de caráter legal (normatização do direito à moradia), as quais por sua vez deram munição ao movimento para buscar incidir sobre a política pública habitacional.

Com o avanço da pesquisa, portanto, fez-se claro a centralidade da chave da política pública para apreender os sentidos e as dinâmicas das relações entre o movimento e o sistema político. O que constatamos nesta pesquisa é que a expectativa de incidir sobre a política pública está no próprio DNA do movimento de moradia e que as tentativas de aproximação ao sistema político são, portanto, em grande medida orientadas e informadas por esta expectativa. Atuar sobre a política pública, no caso do movimento de moradia, como veremos ao longo do texto, significa buscar participar tanto da construção das diretrizes da política, quanto de sua implementação nos territórios. Outra forma importante de atuação sobre a política pública – mas da qual não trataremos nesta dissertação – refere-se às ações para evitar que a *ausência* de política pública se manifeste, o que acontece quando famílias pobres são despejadas de ocupações e correm o risco de não serem atendidas pelo poder público através de programas de governo.

O que descrevemos na dissertação é a forma como a atuação sobre a política pública imprime mudanças constantes dentro do movimento, que inclui desde sua configuração organizacional interna, passando pela percepção de quais são – e de quais não são – suas demandas, até a questão estratégica de definição

das formas de ação a serem mobilizadas. Para além dos efeitos para dentro do movimento, chamaremos a atenção para sua capacidade de incidir sobre a política pública. Não é objetivo dessa dissertação analisar as mudanças na política pública, tampouco se e em quem medida tais mudanças resultam dos esforços do movimento. Afinal, como sabemos, esse esforço exigiria um trabalho de fôlego, muito além do escopo dessa dissertação. Contudo, ao evidenciarmos os esforços do movimento na tentativa de afetar a política, emergem indícios de que em determinados contextos ele consegue pautar alguns de seus programas de ação.

Nesse sentido os espaços institucionais de participação – tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências, o Orçamento Participativo etc – ganham valor estratégico para o movimento. No caso da questão habitacional, historicamente o movimento popular de moradia investiu nestes espaços, tanto na fase de sua criação quanto no cotidiano de seu funcionamento, depois de já instituídos. O fato de estar participando dentro de espaços institucionais afeta o movimento internamente e na sua relação com agentes externos de uma forma ainda pouco estudada.

A busca pela eficácia sobre a política representa para o movimento um estímulo à participação institucional, mas a expectativa constante de diálogo com o sistema político se concretiza não apenas através destes espaços institucionais, mas a partir da mobilização de um repertório variado de ação e de interação que envolve tanto ações diretas de protesto quanto ações políticas por dentro do Estado. Essas aproximações são mais naturais e mais facilitadas no caso de governos ou partidos políticos alinhados ao projeto político do movimento, mas o esforço da aproximação é constante e presente também no caso de governos não alinhados, e mesmo àqueles a ele antagônicos. Nos diferentes casos, o que veremos é que a aproximação envolve conflitos e desafios, e que estes variam a depender do contexto político em que o movimento atua. Assim, é possível afirmar que houve conflito nas relações entre o movimento de moradia e o governo Erundina (na época, do PT), assim como houve conflito entre o movimento e o governo Kassab (ex DEM, hoje

PSD). Certamente, as raízes e desafios associados a estes conflitos são bastante diferentes.

A combinação das diferentes formas de ação obedece a considerações estratégicas que levam em conta a heterogeneidade do Estado e a dinâmica de abertura e fechamento de seus canais de interlocução em diferentes conjunturas políticas e em resposta a ações do próprio movimento. Como veremos ao longo da dissertação, se de um lado essa possibilidade de combinar diferentes tipos de ações fortalece a capacidade do movimento afetar e pautar a política pública, de outro este repertório coloca ao movimento o desafio de lidar com as divergências internas a respeito de como estas formas de ação devem ser conciliadas nos diferentes contextos políticos pelas diversas organizações que estão diferentemente posicionadas dentro da rede do movimento.

Portanto, conectar as temáticas da participação e dos movimentos sociais se mostrou importante nesta pesquisa justamente pela possibilidade de compreender de forma combinada um repertório de ação do movimento que costuma ser analisada a partir de enquadramentos muito diferentes, a ação direta e a ação institucional. Enxergar a participação nas esferas institucionais da política simplesmente como sinônimo de cooptação, significa deslegitimar a participação por dentro do Estado (seja ela em encontros formais ou informais – e normalmente ambos são conjugados) e considerá-la como um tipo de contra-face das ações diretas, e não como ações capazes de fortalecer-se mutuamente.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Em nossas idas a campo, sobretudo nos seminários e eventos que contavam com a presença de acadêmicos, percebemos que a participação institucional é algumas vezes vista essencialmente como mecanismo de cooptação de lideranças. O diagnóstico que se faz dentro do campo hoje, sobretudo da parte dos acadêmicos ligados ao tema da habitação popular e da Reforma Urbana, é que as conquistas obtidas até agora são mais de ordem legal do que de transformação da realidade concreta. A partir desse diagnóstico, vemos ser comum a afirmação de que a ação pela via institucional provou ser pouco eficaz para resolver os problemas ligados à moradia, e que, por isso, a conquista de um direito só será obtida a partir de uma luta que mobilize ações diretas, em detrimento de ações pela via institucional. Essa tem sido a opinião proferida por Ermínia Maricato, por exemplo. Ao defender que não devemos partir de um juízo essencialista a respeito das formas institucionais de participação, não estamos negando que práticas de cooptação aconteçam nestes espaços. Da mesma forma, não podemos ignorar que o risco da cooptação não pode ser eliminado porque se lança mão do uso exclusivo de ações diretas.

Ao mesmo tempo, não faz sentido olhar para os espaços institucionais de participação como ilhas isoladas da dinâmica política mais ampla que se estabelece nos territórios. A dinâmica destes espaços pode estar vinculada às disputas políticas travadas nas ruas, a partir da ação direta dos movimentos, ou às negociações paralelas travadas entre lideranças populares e membros do governo, pode ainda estar vinculada à mobilização de parlamentares interessados em interferir nas decisões tomadas nestes espaços, ou também ao lançamento de um novo programa habitacional. A conciliação das temáticas da participação e dos movimentos sociais enriquece, portanto, ambos os campos de estudo, que nos parecem bastante interdependentes.

O fato de chamarmos a atenção para a política pública não significa afirmar que esta tenha se tornado uma pesquisa focada na política pública. Como já indicado, a figuração da política pública aqui é mais um resultado do que um ponto de partida, funciona como um ponto de referência importante dentro de um campo de ativistas populares tão heterogêneo e cambiante.

Falamos em heterogêneo e cambiante ao nos referirmos ao movimento de moradia porque ele envolve um conjunto diversificado de organizações com perfis distintos: desde as organizações populares que compõem grande parte do campo e que na maioria dos casos se auto-denominam “movimento de moradia” ou “movimento sem teto”<sup>4</sup>, podendo incluir ainda entidades religiosas, ONGs, militantes partidários, acadêmicos etc. Envolve ainda um processo constante de mudanças nas suas ações, nas suas demandas e no seu distanciamento/aproximação em relação ao sistema político, com possíveis implicações para sua configuração interna. Trata-se de um campo cujas fronteiras são difíceis - se é que possíveis - de serem definidas. Para nós, faz sentido pensar um movimento social como um conceito analítico que nomeia uma rede complexa de relações que envolve diversas organizações, grupos informais e indivíduos com perfis distintos, e que, portanto, um movimento social não deve ser confundido com qualquer das organizações que o compõem.

---

<sup>4</sup> Tais como o MMC (Movimento de Moradia do Centro), o MSTC (Movimento dos Sem-Teto do Centro), o Fórum dos Cortiços etc.

A ação coletiva de um movimento social não se refere aqui apenas à ação de uma organização, mas a capacidade do ator “movimento social” lidar com sua heterogeneidade e se articular internamente - ou não - na medida em que se relaciona com atores externos.

O reconhecimento de que um movimento social em si não é um ator, mas um conjunto heterogêneo de atores, será importante para tratar dos desafios de se atuar sobre a política habitacional, uma política que, no caso da cidade de São Paulo, é inclusive considerada não como uma política de fato, mas como uma agregado de ações (Cymbalista e Santoro, 2007), vulneráveis à dinâmica das disputas eleitorais da cidade. Como veremos adiante, nos deteremos sobre esses desafios a partir da análise dos esforços associados à participação no CMH, sem com isso perder de vista a dinâmica política mais ampla em que a participação institucional se insere e que envolve outras formas de interação entre poder público e movimento de moradia que caracterizam a trajetória do movimento.

## **Metodologia da pesquisa**

Ao longo do percurso de construção desta pesquisa, e coerente com seu caráter exploratório, lançamos mão de diversos recursos metodológicos, compondo um mix de estratégias de pesquisa, através do qual produzimos uma ampla base de dados sobre o movimento de moradia.<sup>5</sup> Coletamos uma grande quantidade de nomes de pessoas e organizações que compõem ou se relacionam com o movimento (na base da cooperação, apoio ou antagonismo), o que inclui atores da sociedade civil e também de governos, partidos e órgãos da administração pública ligados à questão habitacional.<sup>6</sup> Essa base deu origem

---

<sup>5</sup> Isso foi possível devido à nossa participação ativa nas atividades do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC) da Unicamp. Informações sobre o Núcleo podem ser acessadas no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq.

<sup>6</sup> Percebíamos inúmeras esferas de interação entre lideranças populares e atores político institucionais associados à política habitacional: Cohab, CDHU, CEF, Sehab estadual, Sehab municipal, Ministério das Cidades, Conselho Nacional das Cidades, Conselho Municipal de

a uma importante ferramenta de contribuição coletiva sobre o movimento por meio do uso do dropbox.<sup>7</sup> Em nossa pasta do dropbox temos uma grande quantidade de material associado ao movimento de moradia, como uma linha do tempo que marca pontos importantes da história do movimento, uma grande quantidade de emails trocados no âmbito do Fórum Centro Vivo (FCV)<sup>8</sup>, matérias de jornais e blogs, entrevistas com lideranças do movimento, levantamento bibliográfico e de mídias que tratam do movimento etc.<sup>9</sup>

Esse trabalho coletivo nos ofereceu a oportunidade de entrar em contato com diferentes questões de pesquisa que buscavam explorar o movimento sobre diferentes metodologias e procedimentos, a partir das pesquisas desenvolvidas pelos outros membros do grupo.<sup>10</sup> Alguns resultados e discussões propiciadas por esta experiência foram incorporados a esta dissertação e nos ajudaram a compor nosso próprio olhar sobre o movimento.

Além das atividades desenvolvidas no âmbito do NEPAC, desenvolvi um intenso trabalho de campo focado nos objetivos dessa pesquisa entre o final de 2009 e o final de 2011. Dentro desse período, nossa presença no campo teve

---

habitação, além grupos de trabalho variados no interior de alguns desses espaços. Em cada um destes estabelecem-se encontros, diálogos, negociações, compromissos, embates e parcerias muito distintos, a depender do maior ou menor compartilhamento de projetos políticos e do contexto político.

<sup>7</sup> O dropbox é um mecanismo de compartilhamento de dados que permite aos participantes construir documentos coletivamente. Parte do material desse banco será disponibilizado no site do NEPAC que está em fase final de construção.

<sup>8</sup> Grupo que reúne militantes que combatem políticas de expulsão da população pobre do centro da cidade.

<sup>9</sup> Trata-se de uma base muito usada para consulta ao longo da pesquisa, mas com um potencial analítico ainda não totalmente explorado, e que compõe, portanto, parte do trabalho de pesquisa que será desenvolvido futuramente.

<sup>10</sup> Participamos da elaboração e aplicação de um survey nos dias 15 e 16 de maio de 2009, cujo objetivo era conhecer o perfil de lideranças de uma organização importante do movimento, a UMM, saber mais sobre as formas como essas lideranças participam no movimento, e também suas opiniões sobre alguns temas associados à questão habitacional. Os resultados desta pesquisa podem ser consultados em Tatagiba, Paterniani e Trindade (2011). Elaboramos ainda um outro questionário que ajudamos a aplicar junto a lideranças para compor a rede do movimento de moradia da cidade de São Paulo por meio do método da ARS (Análise de Redes Sociais). O processo de elaboração, de aplicação e de tratamento deste questionário e dos seus dados tem se mostrado muito rico para conhecermos melhor o movimento de moradia, e também esse método de análise. A pesquisa sobre a rede do movimento, no entanto, ainda está em andamento e seus resultados não puderam ser aproveitados nesta dissertação.

intensidades diferentes, tendo sido maior nos momentos em que as lideranças estavam mais envolvidas com a disputa pelos assentos no CMH (final de 2009 e início de 2010; e final de 2011). Nosso trabalho de campo também envolveu uma fase bastante exploratória na segunda metade do ano 2008, quando ainda não havíamos ingressado no programa de mestrado.

As incursões ao campo incluíram a participação em diversas atividades e eventos tocados por organizações do movimento e por elas acompanhados, tais como: duas assembléias de uma organização do movimento (chamada MMC – Movimento de Moradia do Centro)<sup>11</sup>; duas reuniões do Fórum Centro Vivo (FCV)<sup>12</sup>. Acompanhamos também o Encontro Estadual de Moradia Popular convocado por uma das organizações articuladoras do campo, a UMM<sup>13</sup>. No final de 2009 e início de 2010 estivemos em campo fazendo entrevistas com lideranças populares e membros de ONGs ligados à questão habitacional, as quais detalharemos adiante, além de duas entrevistas no final de 2011.

Participamos também de alguns seminários que tratavam da questão habitacional e onde havia pessoas associadas ao movimento de moradia.<sup>14</sup> Em geral, nestes eventos participam pessoas ligadas a organizações do movimento, membros de ONGs e universitários envolvidos com a questão da moradia. Participamos ainda da 3ª Jornada da Moradia Digna, com o tema “O Impacto dos Mega Projetos e as Violações dos Direito à Cidade”, promovido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e organizado em conjunto com organizações do movimento de moradia, inclusive ONGs, tais como o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

---

<sup>11</sup> Ocorridas nos dias 14/09/2008 e 12/10/2008.

<sup>12</sup> Ocorridas nos dias 21/08/2008 e 04/09/2008

<sup>13</sup> Ocorrido em 15 e 16/05/2009

<sup>14</sup> Além do seminário no instituto Pólis organizado pelo FCV, já mencionado, estivemos presentes no seminário “A efetivação do direito à moradia. Os desafios da segurança jurídica à habitação social no Brasil”, organizado pelo SAJU (Serviço de assessoria jurídica universitária) e pelo centro acadêmico da faculdade de Direito da USP, nos dias 6 e 7 de abril de 2009. Também participamos de um seminário que 2010 que buscava discutir “a cidade e a arquitetura dos conselhos,” ocorrido na sede da UMM no dia 21/07/2010.



Estivemos presente em duas plenárias do CMH<sup>15</sup>, e em uma plenária da UMM que reúne lideranças de cada uma das regionais da organização no estado de São Paulo<sup>16</sup>, além de visitar três ocupações no centro de São Paulo<sup>17</sup>.

Em todas estas ocasiões tive oportunidade de estabelecer conversas informais com lideranças e participantes do movimento em geral, além do tomar contato com os temas e questões que mais mobilizavam o campo.

Também fizemos a leitura de dissertações e artigos sobre o movimento de moradia (Oliveira, 2011, ; Cavalcanti, 2006; Bloch; Neuhold, 2009; Miagusko, 2008; Andrade, 2010; Filadelfo, 2009). A maioria destes estudos é bem recente e aponta para a importância de avançar no conhecimento deste ator coletivo. No entanto, uma tendência presente nestes estudos é de focar-se nas organizações como se estas fossem sinônimo de movimento social, dando-lhes uma importância muito grande na condução de transformações que apenas uma rede complexa de relações entre estas organizações, que compartilhem uma identidade coletiva e acionem um conflito social poderia conseguir.<sup>18</sup> Ao olhar para as organizações como se elas fossem um movimento, perde-se de vista a heterogeneidade do movimento enquanto rede de relações e os desafios associados à coordenação de sua ação coletiva, aspecto fundamental quando buscamos compreender as dinâmicas da interação com o sistema político. Outro aspecto destacado nas análises refere-se aos constantes rachas e fragmentações do movimento e a consequente criação contínua de novas organizações. A explicação para esse processo de segmentação é dado - tanto pelos atores do campo quanto pela bibliografia - como efeito de posicionamentos divergentes em relação às estratégias de luta mobilizadas.

---

<sup>15</sup> Plenárias dos dias 20/05/2010 e 27/10/2011.

<sup>16</sup> Plenária do dia 09/07/2011

<sup>17</sup> Fomos conhecer a ocupação Mauá (localizada na Rua Mauá) nos dias 23/10/2009 e 05/03/2010, ocasiões em que fizemos entrevistas com duas lideranças populares. No dia 10 de novembro de 2011 estivemos em outras duas ocupações próximas entre si, estas na avenida São João: a do Hotel cineasta, quando o pedido de reintegração de posse foi cumprido pela polícia, e em outra, cujo nome infelizmente não guardamos.

<sup>18</sup> O conceito de movimentos social com o qual operamos e sua distinção em relação às organizações de movimento serão apresentados no capítulo 1.

Essa explicação pode dar margem a uma visão simplista que essencializaria o perfil e o potencial político das organizações, visão essa que seria manifestada pela dicotomização entre ação direta de protesto de um lado e ação política institucional de outro. Além disso, os estudos em geral dão pouca atenção à participação institucional como parte do repertório de luta, sendo muitas vezes vista mais na ótica de uma forma de ação pouco combativa.

Depois do acúmulo gerado pelas idas a campo, pelas conversas informais propiciadas ali e pelas leituras de estudos sobre o movimento, meu olhar foi se focando sobre os esforços despendidos pelas organizações populares para que pudessem participar do CMH, como já dito. A expectativa de interagir com os atores do campo político-institucional se dava no sentido de incidir sobre a política pública. Essa expectativa estava associada à própria trajetória do CMH - que foi criado a partir de pressões do movimento de moradia - e onde este já havia vivenciado uma experiência de avanços no contexto de um governo mais alinhado às suas propostas para a política pública habitacional. Esse investimento se dava inclusive da parte de lideranças pertencentes a organizações que costumam ser vistas como organizações avessas à participação institucional em detrimento de ações de protesto, como as ocupações. Assim, como já dito, nossa descrição e análise das interações com o sistema político partiu de uma estratégia de ação pouco analisada pelos estudiosos de movimentos sociais: a participação institucional. A partir dessa escolha, foi possível identificar as organizações e lideranças que atuaram mais ativamente nesta arena participativa ao longo de suas quatro gestões, assim como as implicações dessa participação sobre o movimento e sobre suas dinâmicas de interação com o Estado.

Identificadas essas lideranças, pudemos partir para a etapa da pesquisa mais focada na participação institucional enquanto estratégia de ação<sup>19</sup>. Essa etapa se deu por meio da realização de entrevistas com lideranças populares e

---

<sup>19</sup> Não é demais repetir que, ao focarmos na participação institucional não significa perdermos de vista que esta ação não acontecia em detrimento de outras formas de ação, como as ocupações, mas em combinação com elas.

membros de ONGs alinhadas ao movimento que tivessem participado do CMH. Foram sete entrevistas com oito pessoas ligadas ao movimento<sup>20</sup>, seis deles eram lideranças vinculadas a organizações populares, e dois deles eram vinculados a duas ONGs alinhadas ao movimento.<sup>21</sup> Nosso objetivo era apreender os avanços e limites associados ao investimento nesse tipo de participação e dos desafios que ela traz ao movimento de moradia, isso a partir da percepção dos atores sobre a sua participação no CMH. Alguns desafios associados à participação institucional manifestam-se de modo mais evidente nos processos eleitorais do CMH, que serão tomados como eventos que nos permite ver melhor as forças opostas a que o movimento tem que responder na sua tentativa de incidir sobre a política a partir desta arena participativa.

Por isso, acompanhei a mobilização das lideranças do movimento para a eleição dos conselheiros populares no CMH, ocorrida no final de 2009, e também a preparação para a eleição que deveria ter ocorrido em 2011.<sup>22</sup> Esse acompanhamento foi feito através de documentos que circularam pela rede do movimento na internet, e em blogs e sites que falavam sobre a eleição do CMH<sup>23</sup>, além das entrevistas já mencionadas. Acompanhei um dia de encontro de uma das organizações do movimento pouco antes da eleição para ver como o tema da eleição era colocado em pauta pela organização.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Em uma das ocasiões de entrevista, contamos com a participação simultânea de dois entrevistados, estabelecendo assim uma espécie de debate.

<sup>21</sup> Cada liderança é vinculada a uma organização de caráter local, mas essas organizações são elas mesmas vinculadas a organizações articuladoras que funcionam como organizações guarda-chuva. Neste caso, podemos dizer que dois dos entrevistados eram da FLM, três da UMM, um era independente (ou seja, não vinculado a nenhuma organização articuladora), um era membro da ONG Pólis, (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais) e outro da ONG Gaspar Garcia (Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos). Quando nos referirmos aos entrevistados, o que acontecerá no capítulo 3, o faremos sem o uso de seus verdadeiros nomes, através de números (do entrevistado1 ao entrevistado8).

<sup>22</sup> A eleição do CMH que deveria ter ocorrido em dezembro de 2011 foi adiada devido à exigência de mudanças no processo eleitoral por parte da Justiça.

<sup>23</sup> Tais como documentos indicando manifestações de apoio a uma determinada chapa concorrente ao CMH em detrimento de outra, propaganda das chapas, vídeos falando sobre a eleição, tudo isso em blogs de militantes partidários (do PT, do PSDB e do DEM) e apoiadores em geral, vídeos no site Youtube ou sites da UMM e da FLM.

<sup>24</sup> Essa organização, o MSTC (Movimento Sem-Teto do Centro), foi escolhida porque é uma das organizações que possuíam, na época, um representante eleito no Conselho.

## **Estrutura da dissertação**

Esta dissertação está dividida em três capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. No primeiro capítulo eu procuro recuperar e expor elaborações teóricas presentes na literatura sobre movimentos sociais que contribuam na compreensão de questões importantes que emergiram de meu estudo empírico sobre o movimento de moradia na cidade de São Paulo. Não se trata de uma revisão exaustiva da bibliografia sobre o tema, mas sim uma apropriação seletiva deste, com o intuito de construir uma via de mão dupla entre o objeto empírico e o debate teórico sobre os movimentos. Uma das principais preocupações era desconstruir a idéia do movimento social como um ator necessariamente excluído do sistema político, chamando a atenção para o contrário, para a possibilidade deste ator coletivo se auto-construir na esteira de um processo interativo com o atores político-institucionais.

No segundo capítulo eu traço uma narrativa do movimento de moradia a partir de sua atuação sobre a política habitacional para indicar as relações que este foi estabelecendo com o sistema político ao longo de sua construção enquanto ator coletivo. Essa descrição também não será exaustiva, mas sim seletiva de momentos e programas habitacionais importantes que marcaram a história do movimento e que ajudam a entender sua atual configuração interna e os desafios associados ao seu agir coletivo.

No terceiro capítulo, como já adiantamos, trazemos a participação institucional no CMH para o primeiro plano da análise. Mostramos o valor estratégico do CMH na visão das lideranças, a dificuldade do movimento conciliar as exigências do tempo da carência e do tempo da política, e de como isso afeta a capacidade do movimento agir coletivamente. Também mostraremos como as organizações se preparam para disputar uma eleição do CMH e de como os partidos políticos e o governo afetam a dinâmica eleitoral do campo popular, complexificando ainda mais o agir movimentalista, e indicado

que as dinâmicas internas ao CMH afetam e são também afetadas pela disputa política mais ampla que se desenrola na cidade.

Por fim, pontuamos algumas considerações finais traçadas até aqui - condizentes com uma pesquisa ainda em andamento - apontando para os caminhos aqui abertos e que devem ser seguidos em pesquisas futuras.



## **Capítulo 1: Considerações sobre a complexa relação constitutiva entre movimentos sociais e sistema político**

Neste capítulo a relação entre movimento social e sistema político ganha centralidade. Entendemos que o movimento social não deve ser visto como um ator cujas ações são traçadas e definidas em uma arena societária isolada da interferência das instituições políticas, e tampouco o vemos como se fosse um ator cujas ações são simplesmente determinadas pela dinâmica político-institucional. Acreditamos que é mais frutífero olhar essa relação *não* como uma relação de exterioridade, como se entre ambos existisse um vácuo, mas sim assumindo a complexidade associada ao fato de que a fronteira entre sociedade civil e sistema político é permeável e cambiante, em que os campos se interseccionam e se influenciam mutuamente, em que aproximação e afastamento representam faces dessa mesma moeda.

Debruçar-se sobre esta questão envolve grandes desafios, já que a literatura sobre movimentos sociais no Brasil não tem a tradição de dedicar-se a essa relação, como já dito na Introdução desta dissertação. O contexto brasileiro atual, no entanto, mostra-se muito rico para avançar nesse caminho por dois motivos: devido à proliferação de espaços institucionais de participação nos últimos anos – como os conselhos de políticas públicas e as conferências –, e devido ao desempenho eleitoral bem sucedido do PT no país, desempenho este coroado pela conquista da presidência da República desde 2003 (Tatagiba, 2009).

Para tratar da complexa relação entre movimento social e sistema político, o uso da chave analítica da política pública mostra-se interessante, sendo o movimento de moradia exemplo de intensa relação com o poder público no sentido de pautar e construir a política, como veremos nos capítulos seguintes. No intuito de influenciar a política, o movimento social lança mão de um repertório variado de ação que envolve não apenas ações de protesto, mas também ações políticas consideradas mais convencionais. A apreensão dessa

atuação em torno da política leva nosso olhar à dimensão organizacional do movimento, ou seja, ao fato de que um movimento é composto por organizações, e que precisamos ter clareza dessa distinção entre movimento social no singular e organizações de movimento no plural para podermos apreender alguns dos desafios dessa forma de ação coletiva.

É importante destacar que ao focar nossa atenção sobre a relação entre movimentos e sistema político a partir da chave da política pública não estamos ignorando a vida cultural e simbólica que necessariamente atua sob esta ação estratégica e que é por ela afetada. Como colocam Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), não é possível dissociar cultura e política, ou seja, “a cultura entendida enquanto concepção do mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas” (idem, ibidem, p.17). Para os autores é importante “dar a devida atenção às relações dos movimentos com os poderes sedimentados de partidos, instituições e com o Estado” e ao mesmo tempo reconhecer que “essa relação ‘nunca é suficiente’ para apreender o impacto político ou a significação dos movimentos sociais” (idem, ibidem, p.30). Reconhecer que os movimentos estabelecem relações com o sistema político e valorizar as análises sobre como suas demandas são – ou não são – processadas por dentro da institucionalidade política não significa, portanto, desconsiderar que os movimentos sociais estão questionando os valores culturais e as práticas sociais dominantes na sociedade (idem, ibidem).<sup>25</sup>

A compreensão de que cultura e política não caminham dissociadas nos protege então da visão equivocada de que os movimentos sociais ou são atores autônomos porque não estabelecem relações com o sistema político, ou são atores corrompidos pela aproximação com o sistema político. É nesse sentido que estudiosos vem enfatizando a dimensão relacional, procurando instrumentos analíticos que reconheçam e analisem a complexa relação de aproximação e de afastamento que caracteriza os movimentos sociais e o

---

<sup>25</sup> O grande desafio lançado por estes autores é de conseguir analisar esse entrelaçamento entre cultura e política a partir das práticas e ações concretas dos movimentos sociais.



sistema político. Não basta reconhecer que essa relação existe e que não se trata de uma “não-relação”, é preciso caracterizá-la melhor, reconhecer as variadas formas como ela se manifesta empiricamente, e de como isso afeta os movimentos e o sistema político, com consequências de curto, médio e longo prazos.

Este capítulo será dividido em três partes. Na primeira, a mais breve, introduziremos algumas características importantes daquilo que chamamos de movimento social. Na segunda parte, destacaremos algumas das contribuições que a abordagem americana nos oferece para pensar a relação entre movimentos e sistema político, de modo que funcione como uma orientação para o conteúdo empírico trazido nos capítulos seguintes. Também indicaremos alguns dos limites dessa abordagem ao tratar da realidade de movimentos tais como o escolhido como objeto deste estudo, ou seja, de como o atual contexto político brasileiro nos impele a tecer um olhar crítico sobre esta abordagem. Na terceira parte do capítulo traremos o debate mais recente entre estudiosos de movimentos sociais no Brasil que, ao unir essa temática à temática da participação institucional, busca avançar na construção de aportes teóricos que reconheçam e expliquem a complexa relação entre movimentos e sistema político a partir da realidade brasileira atual.

### **1.1 O que entendemos como sendo um movimento social**

Como já foi explicitado na Introdução, trabalhamos com uma definição de movimento social que o distingue de uma organização claramente delimitada. Um elemento que caracteriza um movimento social é a “presença de diversas, talvez centenas ou milhares de associações específicas que se vêem como parte do movimento e que conduzem campanhas em nome do movimento” (Marwell e Oliver, Oliver, apud Lofland, 1996, p.11 – tradução livre). É portanto um conceito que procura nomear um campo complexo de relações que envolve um conjunto de organizações e grupos às vezes muito distintos entre si, incluindo -

no caso de movimentos que se articulam em torno de demandas sociais básicas - desde organizações formadas por pessoas muito pobres que se engajam na luta social através dessas organizações<sup>26</sup>, passando por ONGs, chegando a partidos políticos e podendo ainda incluir atores que se encontram posicionados dentro das malhas do Estado.

O que une esses atores situados em arenas tão distintas é o compartilhamento de uma identidade coletiva que está em constante processo de construção, e ainda o fato de que, ao agir, este ator coletivo aciona um conflito social. Esses três elementos que caracterizam um movimento social (rede de relações informal, identidade coletiva e conflito) são destacados por Diani como sendo recorrentes na literatura sobre movimentos sociais (Diani, 1992).

Uma rede informal é aquela que não conta com mecanismos padronizados de regulação interna e que, portanto, envolve o desafio constante de coordenação de sua ação coletiva (Diani, 2003). Para Melucci (1996), um movimento é uma abstração analítica que envolve uma rede informal porque um movimento é formado em torno da convergência e fusão de alianças ou mesmo de redes que já existiam antes da formação do movimento. Para Melucci, são essas alianças e redes latentes que possibilitam a mobilização que dá origem ao movimento.

Essa multiplicidade de redes prévias funciona então como um recurso que facilita a mobilização daqueles que não possuem acesso aos canais adequados para o encaminhamento de demandas (Melucci, 1996, p.290).

A força [do movimento social] está no mobilizar solidariedades primárias que nenhuma organização complexa poderia ter estavelmente em conjunto; no permitir uma flexibilidade, uma maleabilidade e uma imediaticidade que organizações mais estruturadas não podem assegurar; no fornecer, enfim, canais de expressão direta a questões conflituais e a necessidades de participação, difíceis de agregar de outra forma." (Melucci, 2001, p.98).

---

<sup>26</sup> Ao falarmos em organizações de movimento social, não estamos nos referindo ao tipo de organização e atuação que comumente são associadas às ONGs. Essa diferenciação não impede, no entanto, que uma ONG possa assumir um papel tão proeminente dentro da rede de relações que constitui o movimento que passa a se identificar e ser identificada como parte do movimento.

Apesar dessas redes e alianças prévias se transformarem durante o processo de consolidação do movimento, elas também envolvem alguma permanência, ou seja, elas têm uma história anterior ao próprio movimento e que nele sobrevive.

“(…) movimentos sociais, porque estão situados no espaço e no tempo de uma sociedade concreta, são sempre um ponto de convergência entre o passado e o futuro, entre antigas solidariedades e novos conflitos” (Melucci, 1996, p.292).

Essas redes e alianças prévias, que são os alicerces do movimento, assumem então um “papel ambivalente”, já que os fatores que favorecem a mobilização social são os mesmos que podem levar à sua desintegração. Isso porque, com esse tipo de “fundação”, não é possível estabelecer procedimentos (suficientemente) padronizados para a tomada de decisões dentro da rede do movimento, gerando situações em que os diferentes grupos e organizações que o compõem agem também de acordo com seus interesses particulares.

Um movimento social é então o resultado (em constante construção) da agregação de afiliações anteriores, o que faz dele um ator complexo e heterogêneo, formado por relações tecidas entre grupos e organizações distintos, funcionando como uma rede informal e com uma regulação interna difícil porque precisa conciliar valores e práticas compartilhadas junto de considerações particulares.

Mas apesar dessa heterogeneidade que lhe é constitutiva, podemos falar em “unidade”, de acordo com Melucci, porque, quando as filiações prévias ao movimento se combinam e o fazem emergir, ao mesmo tempo em que conformam uma nova rede, elas estão dando origem a uma nova identidade coletiva. Melucci (1996) trabalha muito com o conceito de identidade coletiva para entender como um ator coletivo se forma enquanto coletividade e possibilita que seus membros reconheçam a si mesmos como parte dessa coletividade. Ele trabalha esse conceito a partir de uma abordagem processual, baseando-se numa visão construtivista da ação coletiva, ou seja, a identidade

coletiva é vista por ele como um processo complexo e permanente de construção. Esse processo envolve definições cognitivas referentes aos fins, meios e ao campo de ação do ator, e os elementos dessa identidade são definidos através da linguagem, são incorporados em rituais, práticas e artefatos culturais. Ela é construída por interações e compreende diferentes e algumas vezes contraditórias definições.

“Chamo de *identidade coletiva* o processo de “construção” de um sistema de ação. Identidade coletiva é uma definição interativa e compartilhada por um número de indivíduos (ou grupos em um nível mais complexo) sempre referente às orientações de suas ações e ao campo de oportunidades e constrangimentos no qual tal ação se desenvolve. Por ‘interativo e compartilhado’ quero dizer que esses elementos são construídos e negociados por meio de um processo constante de ativação das relações que unem os atores” (Melucci, 1996, p.79 – tradução literal minha)

A configuração do movimento em uma rede informal possibilita a circulação de informações, indivíduos, modelos de comportamento e valores entre os grupos e indivíduos que o compõem. A identidade coletiva que daí emerge possibilita aos atores agirem como sujeitos delimitados e unidos e também manterem algum controle sobre suas próprias ações. Esse processo dinâmico, que funciona em rede, gera um “sistema de ação” dentro do qual o movimento se localiza, e ainda assegura um certo nível de coesão do seu conjunto (Melucci, 2001, 95-96).

Se por um lado a identidade coletiva assegura um nível de coesão, de outro ela envolve um processo em que a unidade e o equilíbrio precisam estar sempre sendo retomados, em reação às mudanças nos fatores internos e externos ao seu campo de ação (Melucci, 1996, p.76).

Pelo que vimos até aqui, fica claro que o aspecto que compõe a força do movimento também constitui sua fraqueza, qual seja, a necessidade de estar sempre resistindo à tendência a sua desarticulação:

“A fraqueza [do movimento] está nos riscos permanentes de fragmentação; na dificuldade de manter objetivos gerais de longo prazo; na facilidade da fuga expressiva; na dificuldade de envolver-se com problemas da política em sentido próprio, isto é, com a complexidade

das decisões e das mediações, com os problemas de eficácia e eficiência, em geral com os vínculos de um sistema no qual se confrontam interesses diversos” (Melucci, 2001, p.98)

## **1.2 Contribuições e limites das abordagens americanas para se pensar a relação entre movimentos e sistema político**

De acordo com o que vimos acima, estamos falando em movimento social no singular e organizações de movimento no plural. Isso significa que um movimento social deve constantemente lidar com os desafios de articular aquilo que lhe constitui enquanto ator coletivo, ou seja, sua identidade coletiva e seu projeto político, e ao mesmo tempo responder às expectativas associadas a suas organizações concretas que lidam com o tempo da carência, da urgência, enfim, com demandas mais específicas e imediatas. Os interesses particulares das diversas organizações e as estratégias que estas mobilizam devem manter algum nível de compatibilidade com aquilo que caracteriza o movimento social no singular. Onde se localiza esse “nível” é algo que os próprios atores não podem apreender de forma muito clara, e que se define no permanente processo de retomada de equilíbrios.

Uma primeira importante contribuição das abordagens americanas é justamente o fato delas operarem a partir da distinção entre movimento social e organizações de movimento social. Como já dito, um movimento social não deve ser considerado sinônimo de uma organização formal de militantes que conta com procedimentos internos institucionalizados e fronteiras definidas. Isso seria adequadamente conceituado como sendo uma organização de movimento social, como fazem as abordagens americanas.

A primeira leva de estudos que focou suas análises sobre as organizações de movimentos sociais foi iniciada a partir das contribuições de McCarty e Zald, que ficou conhecida como Teoria da Mobilização de Recursos (TMR). Buscando responder às perguntas sobre “como” os movimentos sociais se formam, se desenvolvem e atingem seus objetivos, esta perspectiva dá primordial atenção à

capacidade e à estruturação organizativa destes atores, à disponibilidade de recursos que podem ser agregados ao movimento – o que inclui aliados –, e às escolhas estratégicas que suas lideranças fazem a partir de um cálculo racional envolvendo essas variáveis.<sup>27</sup> Dentro desse esquema analítico, as organizações de movimento são vistas simplesmente como instrumentos temporários de intervenção. Trata-se de entidades com algum nível de burocratização – ou seja, mecanismos padronizados para a tomada de decisões – cujos objetivos e metas coincidem com as “preferências” de um movimento social, e cujo papel é competir por recursos e aderentes para efetivar esses objetivos e metas (McCarthy e Zald, apud Porta e Diani, 1999, p.140, Giuni, 1998).

Ao focar suas análises nas organizações de movimento, essa abordagem foi capaz de voltar seu olhar aos mecanismos que as organizações lançam mão para intervir com sucesso sobre o sistema político, mecanismos tais como sua estrutura organizativa, as ações de protesto mobilizadas e a construção de frames de ação<sup>28</sup>. As características dessas organizações e o tipos de ações de protesto mobilizados foram inclusive tomadas como variáveis importantes para avaliar os resultados (“outcomes”) obtidos pelas organizações de movimento. Os critérios primeiramente formulados para avaliar o seu sucesso ou o fracasso, inicialmente formulados por Gamson, eram o reconhecimento – ou não – da organização “desafiadora” como legítima portadora de interesses igualmente legítimos e a conquista – ou não – de benefícios para os aderentes da

---

<sup>27</sup> Trata-se de um modelo analítico originado da Teoria da Escolha Racional, que se foca nas organizações de movimento como atores puramente racionais que tomam decisões com base em cálculos estratégicos que levam em conta seus atributos organizacionais, não havendo espaço para a interferência de fatores estruturais ou contextuais.

<sup>28</sup> A criação de frames pelos ativistas de movimentos refere-se à sua capacidade de construir enquadramentos da realidade que ofereçam um bom diagnóstico da situação que os movimentos pretendem modificar, que oferece então um sentido mais imediato à ação aos aderentes e lhes possibilita formular uma proposta dirigida aos tomadores de decisão (Cress e Snow, 2000). Esse conceito é interessante para os estudos que se focam na interação dos movimentos sociais com os tomadores de decisão porque chama a atenção para o fato de que os movimentos estão continuamente re-interpretando os problemas que os motiva a agir, assim como as formas de resolver esses problemas, e que, como os movimentos agem inseridos dentro de terrenos político-institucionais específicos, esse processo interpretativo não acontece na ausência de relação com essas instituições, sobretudo no caso de movimentos que direcionam suas demandas ao Estado.

organização. Esse critérios – e outros similares a eles posteriormente agregados – foram usados para avaliar os impactos dos movimentos sociais sobretudo sobre o Estado, na forma de leis e de políticas públicas (Giuni, 1998). Giuni aponta para uma série de problemas e dificuldades por trás da tentativa de criar modelos que expliquem os resultados de movimentos sociais, tais como a impossibilidade de se incluir consequências de longo prazo ou simplesmente aquelas que não figuravam entre os objetivos definidos pela organizações. Além disso, há problemas de ordem metodológica, como a dificuldade ou mesmo impossibilidade de se estabelecer relações de causalidade entre a ação dos movimentos e as conquistas por eles obtidas (idem, ibidem).

Embora o foco nas organizações estrito senso não tenha permitido a essa abordagem levar adiante uma discussão sobre a tensão entre o movimento no singular e as organizações no plural, ela ao menos abre o caminho para autores que buscam avanços nesta abordagem através da consideração das tensões que essa dinâmica envolve, na medida em que estas organizações não são qualquer tipo de organização, mas organizações que compartilham uma identidade, estão inseridas em um mesmo sistema de ação e acionam um conflito social.

Para nos ajudar a lidar com a complexidade implicada a esta tensão entre o singular e o plural nos movimentos, recorreremos a Diani e Bison (2010), que se debruçam sobre a identificação de diferentes “processos de rede” no interior de diferentes campos de ação. O argumento de Diani e Bison é que só podemos ver a particularidade do movimento social em relação a outras formas de ação coletiva se formos para além das fronteiras das organizações que o compõem, mas ao mesmo tempo reconhecendo o papel destas organizações. O “pulo do gato” aqui se manifesta na afirmação de que *as organizações de movimento social não se definem em termos de atributos, mas em termos de relações* (Diani, 2003, p.305)<sup>29</sup>. Ou seja, as organizações de movimento podem ter atributos iguais ou parecidos com aqueles que encontramos em organizações políticas

---

<sup>29</sup> Mas essa afirmação é um “pulo do gato” para entender porque as relações são importantes. Sabe-se, no entanto, que os atributos dos atores também são importantes e não devem ser desconsiderados. Isso porque os atributos impõem limites às redes assim como as redes afetam os atributos.

convencionais como partidos políticos ou grupos de interesse - tais como uma estrutura burocrática eficiente e canais de acesso a importantes tomadores de decisão no Estado. Mas uma análise que reconheça os movimentos sociais como atores específicos não deve perder de vista as relações que o compõem, pois são elas, as relações, que nos ajudam a entender porque o conflito que engendram se estende para além dos interesses particulares de qualquer uma de suas organizações, tornando-se então um conflito social. Por isso podemos dizer que um movimento social é mais do que a soma ou justaposição de suas organizações, uma vez que suas relações criam e recriam constantemente uma identidade coletiva e um projeto político, como já vimos.

É neste sentido que Diani e Bison constroem uma tipologia dos *processos de ação coletiva*, dos quais um deles é o de movimento social. Mas há outros processos identificados, a partir de variáveis como redes densas ou esparsas, identidade coletiva fraca ou forte e ausência ou presença de conflito. Cabe destacar que todos os “tipos” são obtidos pela análise não de atributos, mas de relações, e devem ser tratados como tipos ideais. Sem recuperar toda a descrição dessa tipologia, o que me parece interessante neste esforço dos autores é a ênfase na distinção entre “processos de movimento” e “processos organizacionais”. Os *processos de movimento* se caracterizam pela expressão pública de um conflito social, por densas redes inter-organizacionais informais, e pelo compartilhamento de uma forte identidade coletiva que vai além de um evento específico. Os *processos organizacionais* são aqueles que se caracterizam pelo fraco vínculo de identidade coletiva entre suas organizações, pela existência de redes de baixa densidade conectando as organizações, e onde a ação coletiva, portanto, se desenvolve praticamente apenas no interior de organizações específicas.

Reconhecendo a complexidade e a heterogeneidade que caracterizam um movimento social, os autores sugerem que as análises devem reconhecer a coexistência e a interação tanto de processos de movimento quanto de processos burocrático-organizacionais no interior do sistema de ação de um movimento (Diani e Bison, 2010, p.228), e que, portanto, essa distinção deve ser



considerada na análise de um mesmo ator coletivo. Assim, um mesmo movimento social, em diferentes contextos políticos, pode, por exemplo, mostrar-se mais articulado e coeso ideologicamente, e em outro contexto ou fase de sua história configurar-se de modo mais desarticulado, fragmentado e menos coeso ideologicamente. Como veremos adiante, essas características do movimento são uma variável importante para se pensar a complexa relação de aproximação e afastamento com o sistema político, já que representam uma característica da estrutura organizativa deste ator social.

Além disso, o reconhecimento da convivência destes dois processos dentro de um movimento nos ajuda a reconhecer e a trabalhar a tensão que existe entre a dimensão singular do movimento social e sua dimensão plural observável no nível das organizações que o compõem.<sup>30</sup>

Outra contribuição interessante das abordagens americanas refere-se ao lugar e ao papel das instituições políticas nas elaborações teóricas sobre os movimentos. Na TMR os movimentos já eram vistos como atores que buscam afetar os tomadores de decisão dentro do Estado, mas essa relação com o Estado se mostrava como uma relação de exterioridade, ou seja, o Estado visto simplesmente como alvo dos protestos e com poder de aceitar ou não a legitimidade dos atores e oferecer-lhes ou não benefícios. Para os críticos dessa visão, os movimentos sociais não agiriam nesse tipo de vácuo político-institucional, mas sim em resposta ao terreno político-institucional em que estão inseridos, e, ao mesmo tempo, também transformando-o ao longo do processo político (Tarrow, 1997; Foweraker, 1995). Essa idéia, que dá origem à abordagem da Teoria do Processo Político (TPP) se consolida no conhecido conceito de Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP), célebre nas obras de autores como Tilly, McAdam e Tarrow. Se antes a relação com o Estado era apenas subentendida, agora ela passa a compor efetivamente o primeiro plano da análise, de modo que para entender um movimento social, afirma-se ser necessário compreender o sistema político que ele busca afetar.

---

<sup>30</sup> Essa tensão, os dilemas que ela traz e efeitos disso sobre o movimento serão abordados nos próximos capítulos.

O conceito de EOP corresponde “ao processo através do qual um sistema político nacional conforma, controla e absorve os desafios a ele direcionados” (Tilly, apud Foweraker, 1995, p.71). A tese central é de que as mudanças na EOP criam incentivos para a ação coletiva, ou seja, são o principal fator para a origem e o desenvolvimento de um movimento social (Tarrow, 1997). Os próprios movimentos podem ser responsáveis pela criação de oportunidades, na medida em que sua ação diminui os custos para a ação de outros movimentos (e também muitas vezes para seus antagonistas), gerando com isso um ciclo de protesto (idem). A EOP envolve diversos aspectos que caracterizam o terreno político-institucional do contexto em questão, dentre os quais é possível pré-definir:

a) a multiplicidade de centros independentes de poder dentro do regime, b) a abertura do regime a novos atores, c) a instabilidade dos alinhamentos políticos, d) a disponibilidade de aliados ou apoiadores influentes, e) a medida em que o regime reprime ou facilita o encaminhamento de demandas, f) mudanças decisivas em e. (Tilly, 2006, p.44 – tradução livre)

A EOP então se transforma quando há uma mudança no nível de abertura do acesso institucional, quando mudam as correlações de forças no Estado e a disponibilidade de aliados ou quando emergem conflitos entre as elites (Tarrow, 1997).

Ao falar de estrutura das oportunidades políticas me refiro a dimensões oportunas – ainda que não necessariamente formais ou permanentes – do entorno político que oferecem incentivos para que as pessoas participem em ações coletivas ao afetarem sua expectativas de êxito ou fracasso...” (idem, ibidem, p.155 – tradução livre).

Coerente com o argumento da tradição institucionalista da Ciência Política, este conceito considera que os movimentos são atores sociais que buscam acessar o Estado e que, neste processo, suas preferências e decisões são afetadas pela própria configuração estatal que buscam afetar. Ao mesmo tempo, a TPP entende que a relação entre movimentos e sistema político não deve ser encarada como uma relação determinista (Cortes e Silva, 2010). Sustentando-se em elaborações de McAdam, Cortes e Silva afirmam que a TPP reconhece que as

variáveis envolvidas na EOP do contexto em análise não são suficientes para explicar a ação e as formas de organização dos atores sociais, sendo preciso levar em consideração também a configuração da infra-estrutura associativa da sociedade neste mesmo contexto, o que envolve desde grupos de caráter mais informal até organizações mais robustas de caráter formal (idem, ibidem, p.435), ou seja, envolve movimentos sociais que, em diferentes contextos, podem experimentar uma variação da intensidade de seus “processos de movimento” e “processos organizacionais” (Diani e Bison, 2010). Como colocam Cortes e Silva (2010):

Dessa maneira, a forma como os atores sociais se organizam e atuam é dependente não apenas das oportunidades e dos constrangimentos institucionais, mas também de como esses atores interpretam tais oportunidades e constrangimentos e dos recursos políticos de que dispõem para definir e sustentar sua intervenção frente a eles. (idem, ibidem, p.435)

Assim, o conceito de EOP busca relacionar as características dos atores sociais às características duradouras e transitórias do terreno político-institucional sem com isso perder de vista a relevância da dimensão da agência. Como colocam Cortes e Silva, ao trazer à tona o conceito de EOP – e também o de repertórios de ação contenciosa, que veremos na sequência – a TPP busca superar a tendência de se olhar para os atores sociais seja como atores que agem em determinação às ações do Estado, seja como atores que definem suas ações a partir de considerações formuladas na arena societária que excluem totalmente a relação com o Estado (idem, ibidem, p.436). Em um e em outro caso, a relação entre sociedade civil e sistema político torna-se uma relação de exterioridade, não sendo possível direcionar a atenção justamente para as interações que os constitui mutuamente. Nas palavras dos autores:

O que essa perspectiva [da TPP] propõe, ao contrário, é a apreensão de uma dinâmica bidirecional, na qual atores sociais, inseridos em contextos institucionais que definem oportunidades e constrangimentos, apropriam-se simbolicamente desses contextos e desenvolvem suas ações a partir de marcos interpretativos e recursos disponibilizados pelos padrões de organização construídos ao longo de sua história. (idem, ibidem, p.436)

Outro conceito interessante associado a esta abordagem é o de repertório de ações contenciosas. De acordo com Tilly, as ações de protesto – as quais são mobilizadas com o objetivo de se estabelecer uma interação entre demandantes e alvos da demanda – são apreendidas, compartilhadas e colocadas em prática pelas lideranças “por meio de um processo de escolha relativamente deliberado” (Tilly, 1995, p.26). As ações de protesto disponíveis para os ativistas são limitadas por três fatores que interagem entre si: a infra-estrutura organizativa da sociedade, as experiências acumuladas em interações contenciosas anteriores e a intervenção do regime político, ou seja, do terreno político-institucional (Tilly, 2006). A esse conjunto limitado de ações de protesto – continuamente em construção, dependente de variáveis sociais e também variáveis político-institucionais – Tilly chama de repertórios de ações contenciosas. As ações que compõem esse repertório e que são mobilizadas pelas lideranças vão sofrendo ligeiras transformações ao longo do processo histórico de lutas sociais. O conceito de repertório remete então um “interessante jogo entre tradição e inovação na conformação da ação coletiva” (Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2011), já que as ações de protesto nele agrupadas representam o acúmulo de lutas passadas que são continuamente re-significadas no presente. O conceito de repertório de ação contenciosa não designa ações individuais, mas opera no registro da interação: *“repertórios de ação contenciosa são formas estabelecidas através das quais pares de atores elaboram e recebem demandas relativas aos interesses uns dos outros”* (Tilly, 1995, p.27 – tradução livre).

Tarrow distingue três tipos de ações protesto, que variam em seu grau de “contenciosidade”: 1) a violência; 2) a ação de ruptura, como a ação direta não violenta, as ocupações e os bloqueios; e 3) a ação convencional<sup>31</sup>, como as

---

<sup>31</sup> O termo “convencional”, aqui utilizado por Tarrow, refere-se às ações coletivas que já foram ações de ruptura anteriormente, mas que se rotinizaram com o tempo. Ou seja, são ações que oferecem menos desafio e menos incerteza aos oponentes e tomadores de decisão do que as ações de ruptura. “Convencional” aqui, portanto, não se refere às formas convencionais de ação política, típica dos

greves, as manifestações, as petições, os boicotes, as marchas e as ações legais (Tarrow, 1997, p.180). Os movimentos fazem combinações desses tipos de ação, para com isso aumentar os custos dos oponentes, mobilizar apoios, expressar suas reivindicações e estabelecer relações estratégicas com aliados (idem, ibidem).

Para Tarrow, o repertório de ação contenciosa representa uma das mais importantes fontes de poder de um movimento social.<sup>32</sup> Sua natureza “modular” faz com que os formatos de ação não sirvam apenas para lidar com os conflitos que deram origem a eles, mas que sejam generalizáveis a outras situações, o que significa que as ações incluídas no repertório podem se atualizar, modificar, combinar (Tarrow, 1997; Tilly, 1995 e 2006; Della Porta e Diani, 1999). É o repertório que garante às organizações de movimento uma variedade de táticas a serem mobilizadas. É essa flexibilidade, aliás, que permite aos movimentos manipular e adaptar o repertório de acordo com seus objetivos e com a EOP, além de poderem combinar a participação e as exigências de diferentes atores com os quais formam coalizões em determinadas campanhas de ação coletiva.

A tomada de decisões pelas lideranças vinculadas a diferentes organizações do movimento e a possibilidade delas estabelecerem articulações que fortaleçam o movimento envolve desafios e dilemas. Della Porta e Diani, por exemplo, chamam a atenção para os dilemas envolvidos no contato “profissional” entre movimento social e sistema político:

As implicações [desse contato] são ambivalentes: se por um lado gera reconhecimento público, recursos cruciais e, por isso, representa um sucesso para o movimento social; por outro essa integração ao sistema político pode limitar a capacidade de mobilização do movimento, pode representar perdas de grupos internos,

---

atores que têm acesso ao sistema político. Formas convencionais de ação política são aquelas mobilizadas pelos atores dentro do sistema político.

<sup>32</sup> Outras duas fontes de poder dos movimentos são os enquadramentos formulados pelo movimento para dar justificativa e dar sentido às suas ações (os frames), e as estruturas organizativas que vinculam as lideranças à base do movimento (Tarrow, 1997).

enfraquecendo o movimento a longo prazo. (Della Porta e Diani, 1999, p.162 – tradução minha)<sup>33</sup>

Se imaginássemos a estratégia ideal de um movimento social, seria aquela que pudesse convencer as autoridades políticas, que legitimasse o movimento diante de possíveis apoiadores, que recompensasse os militantes, que representasse uma novidade aos olhos da mídia de massa e que desse conta de manter a coesão interna do movimento e fortalecer sua identidade coletiva. (Della Porta e Diani, 1999, p.181).

O problema é que as ações que possibilitam o aumento da solidariedade interna raramente servem para gerar apoio externo ao movimento social, pois ações mais radicais afastam os apoiadores ao mesmo tempo que tendem a aumentar a solidariedade interna. Por outro lado, se as ações mais moderadas representam maior apoio do público, elas são desinteressantes para a mídia (Della Porta e Diani, 1999) e podem gerar como consequência um afastamento entre a base do movimento e suas lideranças:

“Essa diversidade estratégica pode ser positiva, já que diferentes organizações poderão se dirigir a diferentes setores da opinião pública. No entanto, é preciso lembrar que as organizações dentro de um movimento social competem uma com as outras, ao mesmo tempo em que cooperam. A escolha da estratégia de uma organização também é motivada pela necessidade de ocupar um determinado nicho dentro do “mercado” do movimento social.” (Della Porta e Diani, p.270 – tradução minha)

Um exemplo interessante desse tipo de dilema estratégico é possível de ser encontrado no caso de movimentos sociais no Brasil que buscam combinar ações de ruptura, como as ocupações, com ações políticas convencionais, como a participação em espaços institucionais. Enquanto as ações de ocupação envolvem diretamente a base do movimento e por isso comportam a possibilidade de fortalecer a sua solidariedade interna, a participação institucional em geral mobiliza apenas algumas lideranças mais

---

<sup>33</sup> Mas é interessante considerar, afirmam os autores, que essa tensão faz com que os movimentos estejam sempre inovando em termos organizacionais, pois estão sempre na busca de um formato que possa combinar as exigências da participação (interna) com as da eficiência (externa).

“profissionalizadas”, favorecendo o seu distanciamento em relação à sua base. Os dilemas e desafios ficam ainda maiores se considerarmos os efeitos que a competição entre as diversas organizações e seus interesses específicos têm sobre a definição estratégica, dificultando as articulações em campanhas de ação coletiva. No caso de movimentos que lidam com carências sociais básicas, como a grande parte dos casos no Brasil, os desafios incorporam ainda as dificuldades de conciliar a necessidade de enfrentar a urgência das demandas mais imediatas com o avanço de projetos para a transformação das condições que geram essas urgências (Svampa, apud Tatagiba, 2009).<sup>34</sup>

Vemos então que a definição estratégica das ações de um movimento envolvem muitas variáveis e escolhas, o que significa dilemas na escolha dos líderes. Esses dilemas surgem porque é preciso dar conta de objetivos diferentes e muitas vezes contraditórios, sendo que os recursos para a ação coletiva são escassos. A variedade de objetivos e interesses associados aos diversos tipos de ação e de interação que precisam ser satisfeitas é muito ampla, e a escolha de quais serão privilegiadas e quais serão preteridas sempre envolverá dilemas e tensões. Esses dilemas e tensões se inscrevem na própria configuração do movimento e podem ser percebidos através da *tensão entre as organizações no plural e o movimento no singular*, como já mencionado.

Reconhecer algumas das importantes contribuições das abordagens americanas não significa ignorar as críticas a elas endereçadas. A crítica mais comum dirigida tanto à TMR quanto à TPP<sup>35</sup> refere-se ao fato de que o foco sobre as organizações de movimento opera com base em uma visão limitada sobre essas organizações como atores puramente estratégico-rationais. Nesse

---

<sup>34</sup> Doimo já falava dessa “dupla-face” dos movimentos no Brasil que emergem na cena política a partir dos anos 1970: “Tratam-se de movimentos reivindicativos de ação direta e, enquanto tal, comportam uma dupla face: a expressivo-disruptiva e a integrativo-corporativa. Pela primeira, contesta-se o caráter excludente do Estado capitalista e elaboram-se perspectivas de transformação social (...); pela segunda, porém, interpela-se o lado provedor do Estado e arquitetam-se possibilidades de maior integração social e de estabilidade dos grupos primários (...).” (Doimo, 1995, p.94 – grifo meu)

<sup>35</sup> Alguns autores entendem que a TPP pode ser classificada como parte da TMR, a qual seria então dividida em dois campos: a “entrepreneurial version” (algo com a versão do empreendedorismo), defendida por McCarty and Zald; e a “political version” (versão política), defendida por McAdam e Tilly (Buechler, 1999).

sentido, a teoria, muito focada no registro dos resultados dos movimentos, simplificaria demais o papel desempenhado pelas demandas e desprezaria o papel desempenhado pelas idéias e valores nesses resultados, ou seja, estaríamos diante de uma abordagem que “ênfatiza a ação instrumental orientada para os domínios político e econômico e ignora a vida cultural e simbólica que necessariamente atua sob esta ação estratégica” (Buechler, 1999).<sup>36</sup>

Outro limite destas abordagens, que particularmente nos interessa destacar, refere-se ao seu pressuposto de que os movimentos são atores que, ao estabelecerem relações com o sistema político, o fazem na condição exclusiva de outsiders, e, por isso, preferencialmente através de ações de protesto. Apontar esse limite no arcabouço teórico não significa afirmar que seus formuladores ignorem ações políticas de tipo convencional por parte dos movimentos. Tarrow menciona movimentos que “institucionalizam suas táticas e tentam obter benefícios concretos a seus seguidores através da negociação e do compromisso”, chamando a atenção para os riscos de cooptação envolvidos (Tarrow, 1997, p.200).

O problema é que as formas de ação institucionalizadas não são efetivamente incorporadas ao esquema analítico, apesar de haver muitos estudos que indicam que movimentos sociais alternam ou conciliam ações de protesto, de um lado, e ações políticas convencionais típicas de um *insider* ao sistema político, de outro (Goldstone, 2003). Ou quando são incorporadas, aparecem muito numa chave que aponta para a burocratização, profissionalização, cooptação e, no limite, morte do movimento. É cada vez mais comum autores que questionam essa visão predominante dos movimentos sociais enquanto exclusivamente outsiders, e passam a considerá-los como um elemento essencial da política institucional convencional,

---

<sup>36</sup> Na introdução deste capítulo já apontamos para o fato de que cultura e política não devem ser considerados de forma dissociada nos estudos sobre movimentos sociais. Um ótimo balanço do debate entre diferentes abordagens teóricas sobre movimentos sociais, de como elas vêm se afetando mutuamente e vem buscando formas de convergência pode ser encontrado em Alonso (2009).



indicando que as fronteiras entre a política institucional e a política não institucional são permeáveis e pouco definidas (idem, ibidem).

Os estudiosos de movimentos sociais no Brasil reconhecem cada vez mais a necessidade de teorizar as diferentes maneiras como um movimento social pode ser incorporado ao sistema político sem que se defina a priori que ao agir por dentro das instituições do Estado ele está sendo cooptado ou que por ter relações muito próximas com partidos ele estabelece uma relação clientelista. Esse reconhecimento é impulsionado pelos desafios que o contexto político recente do Brasil coloca à visão dos movimentos como atuando na condição exclusiva de outsiders, o que estimula o avanço desta agenda de pesquisa por aqui.

### **1.3 Os debates mais recentes sobre a relação dos movimentos com o sistema político**

Os analistas de movimentos latino-americanos - e no Brasil não foi diferente - não foram bem sucedidos em fazer a distinção entre as diferentes formas como os movimentos podem ser integrados ao sistema político (Hellman, 1992). A autora chama a atenção para a importância de se ter um filtro que permita reconhecer as diferentes formas de incorporação, distinguindo seus respectivos alcances políticos.<sup>37</sup>

Cardoso (1994) já havia reconhecido o estabelecimento de uma “nova relação” entre movimentos sociais, agências públicas e partidos políticos na fase de transição do regime autoritário ao democrático no Brasil na década de 1980, chamando a atenção para a importância de se pensar as formas como um movimento pode interagir diretamente com o Estado, sem recair no apriorismo que rotula essa prática como cooptação ou clientelismo. A autora mostra que alguns espaços de poder dentro do Estado foram se abrindo aos movimentos,

---

<sup>37</sup> Hellman (1992) lamenta que a incorporação de agendas de um movimento no interior de um programa partidário, por exemplo, pode ser tão mal vista como se fosse equivalente às formas de cooptação por lideranças populistas com promessas dirigidas a grupos específicos em períodos eleitorais, ou outras formas pouco democráticas de incorporação.

sobretudo devido a mudanças na forma de gerenciar as políticas públicas e porque havia a presença de diretores de agências públicas que encorajavam o contato entre funcionários públicos e a população beneficiária das políticas sociais.

“uma relação que significou uma nova maneira de abrir espaços e um novo modo de gerenciar as políticas públicas. Um modo mais moderno, mais adequado e que começou a ser implementado aqui por pressão dos movimentos” (Cardoso, 1994, p.87)

Um aspecto importante destacado pela autora é a heterogeneidade que caracteriza o Estado e que se mostra evidente quando os movimentos sociais passam a acessá-lo diretamente. Isso foi perceptível já na década de 1980 devido ao fato dessa abertura ter sido bastante parcial e muito dependente da vontade das autoridades associadas a cada área de política pública em territórios específicos.

A atuação dos movimentos sobre a política pública já foi trabalhada por autores como Giugni e Passy, que afirmam que os movimentos sociais, ao agirem em cooperação com o Estado, podem agir como interventores no processo político de duas formas: desafiando as políticas públicas existentes ou já propostas, e participando na elaboração e fortalecimento das políticas. Os autores lembram, no entanto, que a relação entre movimentos e Estado baseia-se em uma distribuição de poder muito desigual, em favor, é claro, do Estado. Por isso os movimentos fariam uma combinação de conflito e cooperação, que os autores chamam de “cooperação conflituosa” (Giugni e Passy, 1998, p.85).

O que parece interessante aqui é que este estudo chama a atenção para dois fatos: primeiro, que o próprio Estado pode estimular a criação de diferentes canais de diálogo com os movimentos; e, segundo, que as fronteiras dos movimentos sociais podem se estender para dentro do Estado, o que não significa necessariamente excluir o conflito nem as ações de protesto. Os movimentos sociais, enquanto “insiders”, poderiam atuar então a partir de uma combinação de cooperação e de conflito. Parece-nos, no entanto, que os autores falham ao não colocarem em questão a heterogeneidade do Estado, e também,

algo relacionado a isso, as diferentes formas como os movimentos podem ser incorporados, deixando de lado a importante questão sobre a qualidade desta incorporação.<sup>38</sup>

Diversos autores hoje reconhecem que não é mais possível pressupor uma fronteira rígida entre sociedade civil e sistema político, que entre eles há encontros, imbricações e trânsitos variados, compondo um “*terreno híbrido de partilha de poder e de atuação*” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2003; Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2004; Maia, 2010; Moura e Silva, 2008; Cortes e Silva, 2010; Von Bulow e Abbers, 2011, Tatagiba, 2009, Abers, Serafim e Tatagiba, 2011). As novas tendências nos estudos que envolvem ação coletiva, participação, sociedade civil e movimentos sociais seguem esta linha e estão bastante influenciadas por experiências políticas marcantes no caso brasileiro, cujo cenário político se modificou muito com a proliferação de experiências participativas institucionais e com a maior capacidade do PT em se tornar governo. Esse contexto evidencia ainda mais o fato de que os movimentos sociais não apenas negociam com o Estado na condição de outsiders, mas investem muitos esforços na atuação dentro de espaços institucionais de participação, além de conseguirem se inserir dentro das malhas do Estado devido à disponibilização de cargos em governos a eles politicamente alinhados, de modo que o próprio Estado se caracteriza como um espaço de militância política (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

Uma das possíveis explicações de porquê o Estado procura estabelecer essa relação de cooperação com os movimentos exige que reconheçamos que o Estado é heterogêneo e via de circulação de distintos e também antagônicos projetos políticos (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2003). A noção de projeto político<sup>39</sup> nos permite reconhecer que os projetos “atravessam” as fronteiras

---

<sup>38</sup> A questão sobre as formas como os movimentos podem ser incorporados é uma das questões que permeia todos os estudos que buscam analisar a ação destes atores por dentro do Estado. Trata-se de uma questão bastante complexa, que invariavelmente desemboca na difícil noção de autonomia.

<sup>39</sup> Designa “*os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos*” (Dagnino, Olvera e

permeáveis entre sociedade civil e Estado, ou seja, que eles podem ser compartilhados por atores tanto deste quanto daquele “lado”. Uma relação de “cooperação conflituosa”, portanto, poderia ser estabelecida também porque existe uma afinidade ideológica entre atores político-institucionais e movimentos sociais, não apenas por conveniência de um “Estado” visto como ator homogêneo em busca de informações, como apontam Giuni e Passy (1998), ou por uma relação clientelista ou de cooptação.<sup>40</sup>

Essa idéia do compartilhamento de projetos evidencia, portanto, a existência de conexões e trânsitos entre sistema político e sociedade civil (incluindo-se aqui os movimentos sociais). Evidencia o que Silva (2007) chama de “configuração política”, que é a “conformação do campo de relações entre atores, grupos e instituições sociais e políticas” (Silva, 2007, p.485). Devemos procurar entender essa configuração política porque não estamos tratando de uma sociedade civil e de um Estado com características essenciais, mas porque ela *“gera aquilo que constitui o ‘ser’ da sociedade civil e do Estado em um contexto específico”* (Silva, 2007, p.485). Uma boa forma de conciliar esferas de ações que foram vistas de forma bastante essencializadas e dissociadas é através do uso da noção de redes sociais, por meio da qual é possível mapear relações e focar-se sobre os mecanismos que sustentam e tornam possíveis as intersecções e os encontros que permeiam estas esferas e que as constitui mutuamente (Marques, 2000, 2006; Mische, 2008, Silva, 2007; Moura e Silva, 2008; Wampler, 2010, Von Bulow e Abers, 2011).

Quem demonstra muito bem essas intersecções é Ann Mische, cuja análise se desenvolve a partir da tese de que aquilo que um movimento social é, e a

---

Panfichi, 2003, p.38. A noção de projeto político, no entanto, não se restringe a uma formulação sistematizada e abrangente. Esta noção, tal como trabalhada pelos autores, reconhece o caráter dinâmico dessa construção de sentidos, reconhece que um projeto é permeado por ambigüidades e contradições que refletem a própria sociedade em que ele é continuamente gestado.

<sup>40</sup> Para uma análise que evidencia bem este ponto, ver Teixeira (2003). Reconhecer a existência de ambigüidades e contradições por trás da noção de projeto político é fundamental para evitar tecer um olhar ingênuo sobre as ações e valores dos atores que estudamos. Uma relação que atravessasse as fronteiras entre movimento social e sistema político e que seja informada pelo compartilhamento de um projeto político democrático não significa que essa relação seja virtuosa e necessariamente imune a versões pouco democráticas, como o clientelismo e a cooptação.

forma como ele age não podem ser apreendidos de modo desvinculado das intersecções que o constituem: partidos, igreja, empresas, outros movimentos, Estado, ONGs. Ao estudar o campo do ativismo estudantil no Brasil, a autora constata tratar-se de um campo tão fragmentado e conectado a instituições de perfil variado que tornava nítido o esforço das lideranças na construção de espaços capazes de equilibrar competição e colaboração em torno de idéias e de ações, de forma a possibilitar diálogos e encaminhamentos produtivos. A esses encontros a autora dá o nome de “públicos”, caracterizados como *“espaços intersticiais nos quais os atores temporariamente suspendem alguns aspectos de suas identidades e pertencimentos de modo a tornar possível a equalização e sincronização provisória de relacionamentos”* (Mische, 2008, p.21 – tradução minha). Ela cria então uma tipologia das ações possíveis nos diferentes “públicos”, indicando que a circulação das lideranças entre eles é importante, pois cada um deles pode oferecer resultados distintos, mas igualmente importantes, como o surgimento de novos acordos e consensos, a possibilidade de reformas ou transformações culturais e simbólicas, o encontro de soluções práticas para impasses, e a construção de alianças provisórias (idem, ibidem, p.187).<sup>41</sup>

É interessante que a autora chama a atenção para um aspecto importante sobre as redes de relação que é muito subestimado, mas que deve ser compreendido: os desafios de se agir nas intersecções dessas redes. Assim, aborda-se não apenas o aspecto “positivo” das redes sociais, associado à capacidade de recrutamento, coordenação e articulação, mas para os desafios de se atuar nas suas intersecções de redes:

Ativistas que pertencem a múltiplas redes e setores organizacionais devem negociar as diferentes identidades, projetos e estilos de participação associados com seus diversos envolvimento. A filiação múltipla pode (...) também conduzir a tensões e disputas, quando as diversas identidades e compromentimentos dos atores interferem uns nos outros e impedem a mobilização ou a formação de coalizões (Mische, 2003, p.262)

---

<sup>41</sup> Interessante pensar que essa tipologia chama a atenção para uma espécie de repertório variado dos encontros.

Diversos estudos tanto sobre a temática dos movimentos sociais quanto da participação têm, portanto, se debruçado mais especificamente na *relação*, na recuperação daquilo “que está *entre*, e que de certa forma explica, possibilita e condiciona os padrões de relação” entre sistema político e sociedade civil (Tatagiba, 2009) e os resultados dessas interações.

Nesse sentido, Bulow e Abbers (2011) chamam a atenção para os efeitos que as interseções entre Estado e sociedade civil trazem para própria definição da unidade de análise daqueles que estudam formas de mobilização social tais como os movimentos sociais. As autoras buscam exemplos dessa interseção para demonstrar que o Estado e os atores estatais desempenham um papel fundamental na própria configuração desses movimentos, o que pode ser visto no caso de movimentos sociais que aparentemente foram criados a partir de alianças entre indivíduos dentro e fora do Estado. Dessa forma, mais do que aliados próximos, estes atores estatais poderiam ser considerados parte integrante do que se considera como sendo o movimento social.

Partindo das instituições participativas, Wampler (2010) vai nesta mesma direção ao demonstrar que os arranjos participativos geram efeitos para além de suas fronteiras institucionais, produzindo novas formas de engajamento entre atores da sociedade civil e do sistema político, configurando novas redes e novos mecanismos de conexão entre esses atores. Ao evidenciar a permeabilidade das fronteiras entre Estado e sociedade, o autor chama a atenção para a importância de se atentar para os efeitos da participação institucional sobre os padrões prévios de interação entre essas esferas – e, poderíamos dizer, de como essas arenas são afetadas por dinâmicas políticas que acontecem fora de seus limites.

É bastante interessante o estudo de Abers, Serafim e Tatagiba (2011) que expõe resultados de uma pesquisa que analisa as trajetórias de interação entre Estado e sociedade civil, focando em três setores de políticas públicas distintas

no governo Lula.<sup>42</sup> Nesse estudo, as autoras chamam a atenção para resultados fecundos que podem ser obtidos através da união da literatura sobre participação institucional e de movimentos sociais, demonstrando que nem os espaços participativos são a única rotina de atores sociais que interagem com o Estado, nem os movimentos sociais agem apenas com base em ações de confronto (idem, ibidem).

Para incorporar o conjunto variado de ações que podem ser identificadas nos movimentos sociais brasileiros e para se avançar na compreensão de seus “usos, combinações e resultados”, as autoras criam uma versão adaptada do conceito de repertório de ação contenciosa de Tilly, a noção de “repertório de interação”. Elas identificam cinco tipos recorrentes de interação entre movimentos sociais e atores do sistema político: 1) a *participação institucional* em espaços como os conselhos de políticas públicas, conferências etc.; 2) os *lobbies no parlamento* junto de parlamentares aliados para a aprovação de leis, como as que criaram o SUS, o SUAS e o Estatuto das Cidades; 3) o *protesto*, que envolve a mobilização em massa e funciona tanto para abrir ou recuperar espaços de negociação com o governo, quanto para oferecer apoio a um ciclo de negociação em curso; 4) a *política de proximidade*, que possibilita contato direto entre atores estatais e societais na forma de contatos pessoais, ou seja, a possibilidade de falar diretamente com os tomadores de decisão sem mediações institucionais; e finalmente 5) a *ocupação de cargos* em governos, o que é mais comum em governos progressistas (idem, ibidem, 2011).

Este estudo também destaca a heterogeneidade do Estado como um fato muito presente e importante para compreender a sua relação com movimentos sociais, e é interessante notar como o argumento central das autoras sobre as formas de interação com o Estado está diretamente relacionado à compreensão da heterogeneidade do Estado:

---

<sup>42</sup> Os três setores de políticas públicas analisados pelas autoras, a partir de seus respectivos ministérios ou secretarias, são: o desenvolvimento agrário via Ministério do Desenvolvimento Agrário, a política urbana via Ministério das Cidades e a segurança pública via Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Entender a construção concreta de formatos e dinâmicas distintas de interação, negociação e participação requer compreender melhor a história de cada setor [de política pública], as práticas históricas de interação entre Estado e sociedade, e como no período recente, atores envolvidos reinterpretaram criativamente estas práticas, construindo novas rotinas de interação. (idem, ibidem, p.26)

O argumento das autoras, portanto, aponta para o fato de que a própria heterogeneidade do Estado só pode ser compreendida se for associada ao histórico de sua interação com a sociedade civil, o que parece acontecer a partir dos diferentes setores de políticas públicas, sobre os quais movimentos sociais experientes já possuem uma “presença capilarizada” (idem, ibidem, p.26).

O fato de que movimentos sociais atuam sobre a política pública é conhecido (Meyer, 2005). Isso vale também para países latino-americanos como o Brasil. A partir do acúmulo de leituras de estudos sobre movimentos sociais na América Latina, Von Bulow e Abers (2011) afirmam que os movimentos têm lutado para influenciar políticas públicas, assim como para transformar comportamentos sociais. Se considerarmos que a emergência dos movimentos reivindicando soluções específicas para problemas sociais graves tradicionalmente negligenciados pode ser interpretada como uma tentativa de aprofundar e expandir a democracia por meio da reivindicação de direitos de cidadania (Dagnino, 1994), sobretudo os direitos sociais, é compreensível que a atuação sobre a política pública ganhe valor estratégico. É inegável que desde a década de 1970 novos direitos, sobretudo sociais, foram reconhecidos no Brasil, feito que envolveu diversos atores, tais como os movimentos populares. Só que o reconhecimento de um direito - que acontece quando ele se torna uma norma jurídica - não pode ser confundido com as garantias ao usufruto destes direitos (Ferrajoli, 2001). Os direitos sociais, enquanto benefícios viabilizados na forma de um serviço que exige a interferência do Estado, são direitos que não podem ser definidos de modo preciso, criando assim um conjunto de expectativas legítimas que dificilmente serão satisfeitas (Marshall, 1967, p.96). Para que os direitos sejam efetivados e que o Estado assuma a postura que lhe



cabe de protegê-los é imprescindível a luta e a resistência de setores da sociedade civil (Heller, 1985; Zolo, 2001). O caso dos direitos sociais mostra mais nitidamente que a luta e a resistência são constitutivos dos direitos, ou seja, que a luta social é ininterrupta. Essa luta não se esgota no momento em que um direito é reconhecido e transformado em norma, ela se perpetua cotidianamente, e se manifesta a cada investida contra sua efetivação plena.

Se a política pública representa um procedimento de intervenção do Estado sobre uma questão de sua competência, é muito compreensível que movimentos sociais investiam fichas no sentido de interferir na construção dessas políticas, e isso não apenas em espaços institucionais construídos para isso, mas a partir de um repertório de interação variado (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011) e por meio da construção de públicos também variados (Mische, 2008), como já vimos.<sup>43</sup> Se o que está em questão é a relação com o Estado, a política pública nos parece uma chave importante para a análise de movimentos sociais que lidam com carências básicas.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> No caso do movimento de moradia, que é objeto deste estudo, os desafios e dilemas à sua ação são reforçados pelo fato dele não apenas buscar interferir na construção da política, mas também se envolver diretamente em sua implementação.

<sup>44</sup> Como adiantado na Introdução da dissertação, não pudemos trabalhar as contribuições da literatura sobre políticas públicas, o que pretendemos fazer no doutorado. Sabemos que a *policy analysis* é uma via promissora neste sentido, sobretudo devido à operacionalidade do seu conceito de *policy networks*. Uma das contribuições do estudo das redes é que torna-se possível incorporar à análise fenômenos e relações informais que permeiam a construção da política (Hecló, apud Marques, 2006). Isso porque esse conceito chama a atenção para o fato de que os procedimentos formais e institucionalizados perdem importância no processo de construção da política, ao mesmo tempo em que relações menos formais - apesar de possuírem alguma regularidade - ganham destaque nesse processo (Frey, 2000, p.221). A noção de *policy network*, portanto, reconhece uma flexibilidade maior no processo de definição da política, o que o torna mais acessível à participação de atores interessados nos rumos desse processo (Prittwitz, apud Frey, 2000, p.221). O reconhecimento dessa flexibilidade é particularmente importante para estudos sobre sociedades com um “grau menor de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação” (Frey, 2000, p.247), como é o caso do Brasil. Para estudiosos de movimentos sociais, é interessante considerar esta visão mais flexível sobre o processo que envolve as políticas públicas, pois tanto autores que se dedicam ao estudo de movimentos quanto aqueles que se dedicam ao estudo das políticas públicas sabem que os movimentos são atores que figuram de alguma forma nesse processo, apesar de poucos avanços terem sido feitos no sentido de se debruçar sobre as formas como se dão essa conexão entre movimentos e política (Meyer, 2005).

\*\*\*

Procuramos mostrar neste capítulo que a relação dos movimentos sociais com o sistema político não deve ser vista apenas pela ótica do confronto gerado a partir da ação de atores exclusivamente *outsiders* à política institucional. Seria mais adequado partir da premissa de que os movimentos sociais se relacionam com o Estado a partir de uma dinâmica complexa de aproximação e de afastamento, a qual é orientada por um conjunto de variáveis que interferem umas nas outras e que envolvem tanto aspectos que caracterizam o terreno político-institucional do contexto em questão (a EOP) quanto aspectos que caracterizam a estrutura organizativa dos movimentos (sua configuração interna, seus recursos e sua capacidade interpretativa sobre a EOP).

Diante de um cenário tão mais complexo do que aquele oferecido pela visão da separação entre estas esferas, ou da determinação de uma pela outra, a questão da relação entre movimentos sociais (e a sociedade civil em geral) e o sistema político torna-se importante na agenda de pesquisa mais recente das temáticas dos movimentos sociais, da participação institucional e da ação coletiva.

No próximo capítulo faremos uma apresentação do movimento de moradia por meio de uma narrativa focada sobre a chave da sua atuação sobre a política pública. Pretendemos mostrar que a sua atuação sobre a política nos permite dar sentido para as relações estabelecidas ao longo de sua luta, para as demandas encaminhadas e as estratégias mobilizadas. Veremos que o processo de construção do movimento envolve uma expectativa constante de diálogo e interação com o sistema político, o que acontece por meio de uma dinâmica de aproximação e distanciamento muito informada pelas mudanças nos alinhamentos políticos dos governos que se sucedem. Ao longo dessa trajetória veremos então que a atuação voltada para a política pública desempenha papel central nesta interação com o sistema político, que se dá a partir da combinação de diferentes formas de ação-interação, tanto as de protesto quanto as institucionais. Os desafios associados à atuação sobre a política e às diferentes

formas de interação com o poder público envolvidas ficarão mais nítidas ao longo do capítulo três, o qual retomará mais claramente a distinção entre movimento no singular e organizações no plural para expor a dificuldade do movimento em agir simultaneamente sobre o tempo da carência e sobre o tempo da política.



## **Capítulo 2: A intersecção entre os processos de construção do movimento de moradia, de suas demandas e da política pública**

### **2.1 Apresentação do movimento de moradia**

Podemos dizer que, embora seja o movimento social com maior visibilidade e capacidade de mobilização na cidade de São Paulo, o MOM representa uma rede de relações que conecta inúmeros grupos, associações e organizações com tamanhos e perfis distintos. As mais conhecidas e estudadas pela bibliografia são as organizações populares que se auto-denominam “movimentos de moradia” ou “movimentos sem-teto”. Organizações populares como essas existem muitas, e nosso foco de análise não partiu de nenhuma delas especificamente, como dito na Introdução.

Cada organização dessas funciona como uma coordenação de grupos e associações menores, os chamados “grupos de origem”. Em geral, as famílias aderem ao movimento através destes grupos de origem, que representam o referencial geográfico mínimo do movimento. O sonho da casa própria, que no caso de famílias de menor renda só pode se concretizar através de programas que usam subsídios, estimula famílias a buscarem se filiar a organizações do movimento de moradia que têm presença em determinados bairros da cidade de São Paulo. Essas famílias, em sua enorme maioria, aderem ao movimento porque querem ser inseridas em programas habitacionais que lhes ofereça uma casa cuja parcela de financiamento seja compatível com sua baixa renda. Dessa forma, as organizações do movimento assumem a tarefa de lidar com a dimensão mais concreta e urgente do problema habitacional: viabilizar moradia para chefes de família com nome, sobrenome, idade e faixa de renda

especificados e devidamente cadastrados por essas organizações populares.<sup>45</sup> Para as organizações mais diretamente ligadas ao referencial geográfico mínimo do movimento, o beneficiário da política habitacional não é um coletivo de pessoas anônimas, é um conjunto específico de famílias, as *suas* famílias.

Aqui cabe abrir um parêntesis para chamar a atenção para a especificidade da moradia enquanto direito. Diferentemente do caso de uma escola ou de um posto de saúde, a moradia é um direito que é individualmente usufruído, ou seja, cada unidade habitacional é construída para uso exclusivo de uma família. Mesmo famílias de baixa renda que precisam recorrer ao poder público para usufruir deste direito, o que não conseguem via mercado, precisam arcar com os custos associados à aquisição da moradia<sup>46</sup>, ou seja, devem tornar-se proprietárias de um imóvel. Isso significa que trata-se de um direito que exige de seus beneficiários o pagamento de prestações (para tornar-se proprietários do imóvel ou para remunerar aqueles que já sejam proprietários). De qualquer forma, o usufruto da moradia digna é mediado pela propriedade privada e é portanto concretizado para famílias específicas e cadastradas (pelo poder público ou por organizações populares que interagem com o poder público em favor de *suas* famílias).

Voltando à descrição do movimento e de suas organizações, as lideranças que fazem parte do que se chama de “coordenação” são responsáveis, dentre outras várias atribuições, por cadastrar todas as famílias que batem às portas dos grupos, muitas vezes com o registro de detalhes como: estado civil, renda, sexo, número de filhos, ocupação profissional etc. Ainda cabe à coordenação manter um controle sobre a frequência de presença das famílias cadastradas nos eventos convocados pela organização, tais como assembléias, atos de rua e

---

<sup>45</sup> Mesmo que não tenhamos em mãos a porcentagem exata de mulheres e de homens que se engajam no movimento, é visível que as mulheres representam grande maioria, como pudemos constatar em assembléias e eventos do movimento onde essas famílias estavam presentes.

<sup>46</sup> Esses custos tendem a ser menores do que os praticados pelo mercado porque neles incide subsídios.

ocupações.<sup>47</sup> Essa participação é quantificada e transformada em pontos. O sistema de pontuação das organizações do movimento existe para definir a sequência das famílias que serão contempladas na medida em que a organização conseguir conquistar unidades habitacionais junto ao poder público, via programas habitacionais. As organizações, portanto, criam critérios e instrumentos próprios para gerenciar a demanda por moradia que se agrega em torno delas, cabendo a elas inserir suas famílias em programas habitacionais.<sup>48</sup> Além disso, a pontuação funciona como mecanismo de estímulo ao engajamento das famílias às atividades tocadas pela organização – ou de constrangimento à não participação nestas atividades –, afinal de contas, a conquista da casa depende de um alto nível de engajamento nas atividades das organizações.<sup>49</sup>

Essas lideranças mais locais (no nível da região ou do bairro) se encarregam, portanto, de encaminhar as demandas específicas das suas respectivas organizações, demandas essas consideradas muito importantes para a base do movimento, tais como a conquista de um determinado número de unidades habitacionais ou a abertura de cartas de crédito e daí por diante. Parte considerável do tempo das lideranças mais vinculadas ao nível local é canalizado nas idas e vindas às agências públicas que implementam a política

---

<sup>47</sup> Em um ato de rua organizado por uma organização articuladora do movimento em novembro de 2011, a UMM, notamos a presença de coordenadores – em sua maioria mulheres – circulando com caderninhos no meio dos manifestantes, recolhendo assinaturas dos presentes para saber quais estavam participando daquele evento. Em outro evento (“Jornadas da Moradia”) vimos mulheres que estavam preocupadas em saber se a presença delas já tinha sido registrada pelos seus respectivos coordenadores.

<sup>48</sup> Ainda seria preciso saber em mais detalhes em quais situações as organizações detêm o poder de indicar a demanda por moradias construídas com recursos públicos. Como veremos neste capítulo, as organizações que assinam convênios com o poder público para construir moradias via mutirão (autogestionário ou não) têm esse poder. Os prédios no centro de São Paulo que foram reformados para habitação popular a partir da gestão Marta Suplicy (PT) – muitos dos quais haviam sido previamente ocupados por organizações do movimento – tiveram a demanda indicada pelas organizações que reivindicavam sua reforma. Houve situações em que a Prefeitura de São Paulo, como aconteceu na gestão Serra/Kassab, não reconheceu acordos da gestão anterior com o movimento no que se refere à definição da demanda.

<sup>49</sup> Como nos disse uma liderança, o sistema de pontuação ainda evita o favorecimento indevido de pessoas pelos coordenadores, protegendo-os de acusações internas de estar beneficiando alguém por meio de critérios pessoais.

habitacional, como a Cohab, a Sehab, a CDHU, a CEF etc.

Já as famílias devem assumir o papel de estar presentes nos eventos. Ao assistirmos à assembléia de uma dessas organizações do movimento – com atuação no centro da cidade – a relação entre coordenadores e chefes de família nos chamou bastante a atenção. Como disse um coordenador às suas famílias, durante esta assembléia: *“o papel de vocês é participar das assembléias, dos atos, das ocupações. E da gente [coordenação], é colocar vocês no programa”*.<sup>50</sup> Pela dinâmica desta assembléia, era perceptível a enorme expectativa das famílias em ter boas notícias sobre novos programas ou projetos habitacionais onde elas pudessem ser inseridas.<sup>51</sup>

Além dos grupos de origem e das organizações intermediárias que se ocupam da tarefa de viabilizar unidades habitacionais para as *suas* famílias, existem organizações articuladoras às quais as intermediárias se filiam. Na cidade de São Paulo as articuladoras mais fortes são a UMM, a FLM e a Conam (as duas primeiras com ligações históricas ao PT, e a terceira ligada ao PCdoB). Essas articuladoras são capazes de convocar campanhas unificadas de ação dentro do movimento, como atos de rua ou um ciclo de ocupações. São também instrumento importantes de interlocução com governos, pois assumem um caráter mais representativo do setor popular da rede, além de serem mais conhecidas do poder público.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Ainda sobre esta assembléia, vale a pena recuperar alguns registros de meu caderno de campo: “(...) era nítido que o tema tratado pelos coordenadores - de votar na candidata do PT às eleições municipais – era bastante impopular. A assembléia funcionava em ritmo de vai e vem: os coordenadores falam por um tempo sobre a questão eleitoral, intercalam com falas sobre os programas de habitação e depois voltam a falar sobre a eleição. Num dos momentos em que um coordenador volta a falar de eleição, mencionando o nome da candidata Marta Suplicy, uma mulher atrás de mim desabafa: ‘Ai meu Deus!’ (no sentido: lá se vai de novo falar de política eleitoral). A única pessoa da platéia que pediu para falar em público o fez para pedir mais esclarecimentos sobre o programa municipal Carta de Crédito”.

<sup>51</sup> Mais uma vez recorremos a outro trecho de nosso caderno de campo que ilustra essa afirmação: “depois de já terminada a assembléia, no portão de saída, conversávamos com uma coordenadora que reclamava da grande quantidade de pessoas que ligam no celular dela só para perguntar se “saiu algum programa” para habitação (do estado, município etc.)”.

<sup>52</sup> O caso do governo Lula é interessante neste sentido, pois os canais de interlocução com o governo, tanto os formais quanto os informais, são “monopolizados” por quatro organizações



A UMM é a organização articuladora mais forte em São Paulo (na cidade e no estado), e por isso a mais estudada, o que poderia dar a entender, erroneamente, que a UMM representa todo o movimento de moradia. A título de exemplo, vejamos como é a organização interna desta articuladora. Ela possui uma coordenação composta de nove membros, que inclui capital - com seis coordenadores -, litoral e interior. Os seis coordenadores na capital são representantes das seis macro-regiões da UMM: Sul, Sudeste, Oeste, Leste, Norte e Centro (Cavalcanti, 2006, p.59). É dentro de cada uma dessas regiões que encontramos as organizações intermediárias e os grupos de origem.<sup>53</sup>

Outra articuladora forte em São Paulo, esta de caráter municipal e mais recente, é a FLM. Ambas articuladoras possuem lideranças históricas do movimento de moradia, as quais possuem conexões com o PT, como nos indicou nosso trabalho de campo e a bibliografia.<sup>54</sup> Entre essas duas importantes articuladoras municipais existem divergências - mas também afinidades - tendo a FLM inclusive surgido a partir de uma dissidência dentro da UMM durante o governo municipal da petista Marta Suplicy (2001-2004), como veremos no capítulo 3.

---

articuladoras de caráter nacional que o governo reconhece como interlocutor: a União Nacional de Movimentos Populares (UNMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a Central de Movimentos Populares (CMP). A UNMP, criada na mesma época que a UMM (1987), é uma espécie de versão nacional da UMM, ou seja, agrega as UMMs de São Paulo e de outros estados, e é historicamente próxima do PT; a Conam é fundada em 1982 e suas organizações são historicamente mais ligadas ao PCdoB; o MNLN é uma articuladora que nasce como dissidência da UNMP em 1988 e tem ligações históricas com o PT; a CMP é uma entidade criada em 1993 que busca centralizar movimentos sociais que lidam com diferentes questões (tais como criança, mulher, negritude, moradia), sendo as lideranças ligadas à moradia as mais ativas hoje na entidade, também com relações de proximidade com o PT (Oliveira, 2010). Os canais de interação entre o Estado e sociedade civil dentro do Ministério das Cidades contam, em geral, com quatro vagas para organizações populares nacionais ligadas ao tema da moradia. A articulação popular em entidades nacionais, portanto, torna-se um imperativo pela própria dinâmica da relação com governos, e pela forma como os governos viabilizam esse acesso.

<sup>53</sup> Um entrevistado fez menção a outra instância da UMM: a Comissão de Ética, onde, por exemplo, são avaliadas as ações de lideranças que venham a agir contra os encaminhamentos da direção da organização (a coordenação), o que pode resultar em formas de punição de lideranças, inclusive a expulsão da entidade.

<sup>54</sup> Por esta razão, o PT será o partido de interlocução do movimento nesta pesquisa, mas é preciso considerar ainda a presença do PCdoB em outras organizações que não tivemos chance de conhecer, como a Fafesp (articuladora municipal) e a Conam (nacional).

Além das organizações populares, é possível identificar outros atores relevantes que compõem a rede do movimento. Em sua origem essa rede contava ainda com a forte presença de entidades da Igreja Católica - como a Pastoral da Moradia e as Comunidades Eclesiais de Base, e com militantes de esquerda ligados ao sindicalismo e aos partidos políticos, como o PT e o PCdoB. Ao longo de sua trajetória, outros atores ganham espaço e relevância na rede, como as chamadas “assessorias técnicas” e as ONGs, que auxiliam as organizações populares a assumir um novo papel diante da política pública habitacional, tanto na proposição de diretrizes da política quanto na experimentação de novos métodos construtivos para habitação popular, como os mutirões autogestionários. Ao mesmo tempo, importantes pontos de sustentação dessa rede, como a Igreja e os partidos, parecem hoje se afastar.

Estamos chamando a atenção primeiramente para o fato de que o movimento conta com organizações populares importantes para o recrutamento do movimento e que desempenham ainda o papel de organizar a demanda por unidades habitacionais das famílias a elas filiadas. Mas se chamamos essa rede de relações que envolve as organizações populares de “movimento de moradia” é porque existe entre elas o compartilhamento de uma identidade e de um projeto político comum. Existe um conjunto de valores, sentidos, práticas e modos de agir que compõem um projeto político (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) que, a despeito de suas contradições inerentes, aciona um campo político onde os atores se identificam e são identificados como participantes. A afirmação do direito à cidade e da defesa da Reforma Urbana foi estruturante desse campo político, “que pressupõe a construção de uma cidade menos desigual e mais democrática por meio de reformas estruturais nos marcos da ordem legal e institucional, isto é, trata-se de uma luta que, ao menos de imediato, não se pauta pela ruptura com o modo capitalista de produção (e, portanto, com o modo capitalista de produzir a cidade)”.<sup>55</sup> No que

---

<sup>55</sup> O trecho em aspas faz parte das contribuições de Thiago Trindade para a elaboração de um relatório parcial do NEPAC a respeito de nossa pesquisa sobre a rede do movimento.

se refere especificamente à habitação, aderir a esta plataforma significa defender o direito de famílias de baixa e baixíssima renda morarem em áreas dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos adequados, como escolas, centros de saúde, postos de trabalho, transporte público, áreas de lazer e cultura etc. Nessas condições seria possível falar em “moradia digna”, algo muito diferente da realidade nos rincões da cidade, onde a estrutura urbana ainda não foi construída, ou seja, onde ainda não existe cidade.

Assim, falamos de organizações populares que assumem, dentre outras funções, o papel de organizar a demanda por unidades habitacionais para famílias pobres; mas não qualquer tipo de casa. Existe um projeto político que dá um sentido para as ações, conduzindo o movimento na busca por moradia digna. A forma como a plataforma política do movimento - alicerçada sobre os princípios da Reforma Urbana e do Direito à Cidade - aterrissa na realidade concreta da carência se dá através da política habitacional. Para tornar esse projeto concreto, portanto, o movimento se engaja na proposição de diretrizes para uma política habitacional alinhada aos valores que defende. Por isso a interlocução com o poder público é um imperativo. Na luta para tornar concretos os princípios deste projeto político, o movimento ainda precisa lidar com poderosos interesses que lhe são antagônicos: aqueles associados à prática da especulação imobiliária.

Neste capítulo procuraremos demonstrar que a construção do movimento se dá na interface com a política pública, envolvendo uma contínua interação com atores político-institucionais. Esse processo interativo que envolve o poder público e partidos políticos impacta a construção da rede do movimento e afeta o enquadramento político que dá sentido às suas ações. Veremos que as demandas e reivindicações do movimento são constantemente redefinidas na esteira desse processo interativo, ou seja, são formulados dentro desse processo, não fora dele. Em nossa narrativa será possível perceber que a interação do movimento com as instituições políticas é complexa, não se dá a partir de uma via de sentido único. As demandas e reivindicações não são

simplesmente formuladas “dentro” do movimento, em uma arena protegida das interferências do sistema político, e posteriormente dirigidas ao Estado, mas são construídas da forma como são construídas porque existe permeabilidade entre o movimento, o poder público e os partidos.

Podemos dizer que para o movimento essa interação se orienta pela possibilidade de incidir sobre a construção e a implementação da política pública de habitação. Isso acontece em contextos distintos e envolvem governos com perfis políticos muito variados, o que faz com que o diálogo do movimento com o Estado aconteça a partir de uma combinação entre ação direta e participação institucional, as quais compõem seu variado repertório de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

Não poderemos fazer aqui uma recuperação exaustiva da trajetória do MOM, mas buscaremos fazer uma narrativa que nos permita demonstrar que a chave da política pública nos ajuda a lançar luz sobre o movimento e sua relações com o sistema político.

## **2.2 Uma narrativa do movimento de moradia**

Na apresentação que fizemos do movimento de moradia, afirmamos que se trata de um ator coletivo estruturado em uma rede de relações, que compartilha uma identidade coletiva e que em sua trajetória de luta - fundamentada sobre um projeto político - aciona ainda um conflito. Iremos aqui fazer uma narrativa do movimento cujo fio condutor é a atuação do movimento sobre a política pública. Pretendemos mostrar como a possibilidade de incidir sobre a política habitacional nos ajuda a entender as relações construídas ao longo de sua trajetória, o processo constante de construção das demandas encaminhadas, as estratégias de ação mobilizadas. Nosso objetivo aqui é demonstrar que o movimento se constrói na interface da política pública e na contínua interação com os atores político-institucionais.

Para estruturar essa narrativa, vamos organizá-la em quatro eixos que identificamos como fundamentais para a compreensão das ações e valores que

estruturam a luta do movimento hoje. Estamos nos referindo 1) às ocupações como estratégia de luta; 2) aos mutirões autogestionários como método construtivo de moradias populares; 3) à participação como mecanismo de controle do uso dos recursos públicos; e finalmente 4) à moradia popular na região central como opção de moradia digna para famílias de baixa renda.<sup>56</sup> Irei apresentar essa narrativa em tópicos a partir destes quatro eixos para facilitar a exposição. É fundamental, no entanto, ter em mente que trata-se de aspectos inter-relacionados na história do movimento e sua inter-relação se mostrará clara a partir da intersecção inevitável dos temas, mesmo que divididos em tópicos.

### **2.2.1 Origem: As ocupações de terras**

As células básicas do que conhecemos hoje como o movimento de moradia de São Paulo foram gestadas na década de 1980, quando aconteceram inúmeras ocupações de terras, primeiro na zona sul da cidade, posteriormente se espalhando pela zona leste (Gohn, 1991; Paz, 1996).<sup>57</sup> O contexto da época era de crise econômica, aumento do preço da terra urbana, dos aluguéis e do desemprego, saturação das favelas e das áreas com infra-estrutura urbana, lei mais rigorosa no combate aos loteamentos clandestinos e falência da política habitacional que existia na época, sustentada pelo extinto BNH (Paz, 1996; Gohn, 1991).

Naquele momento, as famílias que estavam ocupando terras na periferia eram chamadas de “sem-terra”. A busca por uma casa partia da busca por um chão onde as próprias famílias dariam um jeito de construir suas casas. Essa era a estratégia popular para viabilizar alguma moradia: a auto-construção (Paz, 1996). Era possível ainda contar com amigos e parentes que ajudavam com a

---

<sup>56</sup> A identificação desses quatro eixos e seu uso na construção da rede do movimento de moradia de São Paulo é um dos frutos do trabalho desenvolvido no âmbito do Nepac.

<sup>57</sup> Entre 1981 e 1984 a prefeitura cadastrou 61 ocupações envolvendo 10 mil famílias na zona sul; entre 1984 e 1987 teriam sido 250 ocupações envolvendo 20 mil famílias (Paz, 1996, p.81). É importante destacar, no entanto, que já existiam organizações e mobilizações em torno do problema das favelas, como o Movimento de Defesa do Favelado (MDF), surgido na década de 1970.

mão-de-obra, formando o que se conhece como mutirão em regime de ajuda mútua. No momento em que as ocupações de terra na periferia de São Paulo explodem, a terra e a casa não eram propriamente vinculadas na mobilização popular dirigida ao Estado. O foco ainda era a terra.

Criou-se em torno dessas ocupações aquilo que Doimo (1995) chamou de rede movimentalista, colocando em forte interação a população pobre mobilizada, a Igreja progressista e partidos políticos de esquerda, com destaque para o PT e o PCdoB, além de sindicalistas e intelectuais de esquerda. Tanto a Igreja quanto os partidos viam aquela mobilização popular como algo que precisava ser perpetuado e unificado. A Igreja desempenhou um papel fundamental na consolidação dessa rede ao possibilitar a vivência de uma sociabilidade comum adquirida nas redes locais, a partir dos encontros nas comunidades eclesiais de base, orientadas pela pedagogia popular e pela metodologia “ver, julgar e agir” da teologia da libertação (Doimo, 1995). Também o PT discutia internamente como deveria ser sua atuação em relação às ocupações que ocorriam naquele momento, tendo como objetivo inicial unificar e dar continuidade à mobilização popular, mas também pensar - juntamente com o povo mobilizado - propostas alternativas para resolver o problema habitacional (Hornhardt, relatório de Iniciação Científica, 2008).<sup>58</sup>

Para conseguir gerar organização a partir dessas ocupações - chamadas então de espontâneas - tanto a Pastoral quanto o PT começaram a fazer o cadastramento das famílias ocupadas, e criaram grupos de discussão e debate para expor dados e informações sobre a situação dos favelados e dos moradores de loteamentos clandestinos, para oferecer palestras sobre a função social da terra, sobre a especulação imobiliária, a propriedade privada, o BNH, o FGTS (Paz, 1996; Gohn, 1991). Um documento da Comissão de Movimentos

---

<sup>58</sup> Parte das informações sobre atuação do PT em relação às ocupações foram extraídas do relatório de iniciação científica de uma participante do NEPAC, Amanda Hornhardt, intitulado *A relação do PT com os Movimentos Populares da cidade de São Paulo: breve paralelo entre sua atuação no contexto final da ditadura militar e o contexto da abertura democrática*, disponível em nossa base de dados. A pesquisa foi feita a partir de documentos do Arquivo Edgard Leuenroth IFCH-UNICAMP: Fundo José Dirceu, pasta 0310.

Populares do PT (doravante CMPdoPT), de 1984, é exemplo dessa prática, em que militantes petistas apontavam as falhas da política habitacional herdada do regime militar, e mostravam que essa política não era acessível às famílias mais pobres (Hornhardt, relatório de IC, 2008).<sup>59</sup> Havia dentro do PT a discussão de que o trabalhador deveria ter acesso garantido não apenas à terra, mas à casa pronta, com água, esgoto, coleta de lixo e com fácil acesso a escolas e centros de saúde (idem). Esses grupos criados a partir das ocupações discutiam esses temas e ajudavam a dar um enquadramento mais amplo para a mobilização popular. Uma liderança do movimento de moradia de hoje diz algo muito parecido em recente entrevista:

Evaniza nos relata que alguns grupos, que haviam ocupado áreas nesse processo, não queriam construir em suas áreas ocupadas “mais uma favela ou um loteamento clandestino”. Eles queriam “fazer uma coisa diferenciada, com qualidade, com um projeto, com acesso a todos benefícios” (Barbosa, 2008, p.26)

Esse ciclo de ocupações e os seus desdobramentos seguintes iriam mudar a forma de enquadrar o problema habitacional, tanto para as classes populares engajadas, quando para os gestores que iriam ter que administrar o problema habitacional dali para frente.

Se até então o povo queria terra para auto-construir, a partir desse momento a casa começa a se tornar a grande reivindicação, “uma casa de verdade”. A casa enquanto demanda dirigida ao poder público, portanto, não era algo sempre presente, mas vai sendo construída a partir dos encontros propiciados pela rede do movimento na fase das grandes ocupações de terra em São Paulo. Querer mais do que o acesso à terra impactou o modo de fazer a luta popular. Como coloca Gohn (1991), naquele momento a luta se dividiu em duas

---

<sup>59</sup> Essa política não era capaz de atender a demanda de famílias de baixa renda. A dinâmica do BNH “se caracterizou por financiamentos voltados à classe média e à infra-estrutura das cidades, fazendo com que o banco atuasse como um mecanismo suplementar de concentração de renda. (...) As linhas de financiamento alternativas, acessíveis aos mais pobres, vigoraram mais no final da vida do banco e representaram investimentos pequenos, proporcionalmente aos demais projetos e obras financiadas”(Amaral, 2002, p.10). As famílias que vivem com até 3 salários mínimos são as que compõem 89,6% do déficit habitacional do país, que hoje está na casa de 4,6 milhões de domicílios (Fundação João Pinheiro, 2008).

frentes: uma pela acesso e posse da terra; a outra pela construção da casa nos locais onde a terra era conquistada. Esta segunda frente gerou novas formas de conduzir a luta, inclusive porque expandiu a rede de relações, envolvendo outras organizações populares que já lidavam com a questão da construção, além de assessorias técnicas nas universidades que se identificavam com a luta popular (idem, ibidem). Esse percurso conduziu os atores ao questionamento da qualidade e do custo das moradias populares que o poder público construía até então, muitas delas, como já mencionamos, inacessíveis às famílias de baixa renda. Dessa segunda frente, a da construção de moradias, é que desenvolveu-se a reivindicação pela participação e controle popular na construção das unidades habitacionais, via autogestão (idem, ibidem), como veremos adiante.

A reivindicação pelo acesso à moradia era elaborado dentro da ótica dos direitos, como a bibliografia sobre os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 já apontou. Isso significa dizer que a efetividade das estruturas públicas e legais do Estado de direito passam a ser exigidas (Avritzer,1995). Para usufruir de “todos os benefícios” (como água, luz, esgoto, escolas e postos de saúde) era preciso reconhecer o papel do Estado como garantidor de direitos, lutar pela criação de leis que reconhecessem esses direitos, mas também buscar formas de estabelecer relações de “parcerias” com os atores político-institucionais para viabilizar, também no curto prazo, no tempo da carência, a construção de moradias que atendessem famílias tradicionalmente excluídas da política habitacional.

E de fato, começam algumas experiências de parcerias entre organizações populares e os governos municipal e estadual da época. Essas organizações são então chamadas de “associação de moradores” ou “associação de construção”, cujas funções incluíam a assinatura de “convênios com o poder público e outras instituições para adquirir financiamento e/ou prestar colaboração e auxílio a outras entidades que visem o bem da comunidade, assim como atuar como agente promotor em programas oficiais” (Gohn, 1991, p.116). De início, a atenção dos militantes estava direcionada à conquista do lote de terra, e a expectativa dos atores do campo popular era assegurar que os



lotes fossem conquistados e repassados às associações de moradores, não às famílias individualmente. Essa era uma das recomendações tiradas no I Encontro de Moradia, ocorrido em agosto de 1984: que “os movimentos reivindicuem da Cohab e outros órgãos públicos o repasse da terra às associações de moradores” (idem, *ibidem*, p.126). Em documento da CMPdoPT, também de 1984, há menção ao fato de que alguns militantes do partido tiveram a idéia de reivindicar que as concessões de direito real de uso da terra deveria ser feita em nome da associação de moradores, para que os moradores figurassem como sócios da associação, a qual teria um controle centralizado sobre a área (Hornhardt, relatório de IC, 2008). O documento ainda faz menção à importância de haver “núcleos do PT” nestes espaços em formação.

Esse estímulo à criação e fortalecimento das organizações representava um meio para evitar a desmobilização dos grupos populares depois que viessem a receber o lote de terra, tal como descrito no documento da CMPdoPT. Desde muito cedo as energias propagadas por aquele ciclo de ocupações foram sendo canalizadas para a criação de organizações que estimulassem as pessoas a permanecer na luta, por meio do cadastro de famílias, da discussão dos temas ligados à habitação, da criação de propostas alternativas para solucionar o problema da habitação, das articulações que expandissem e fortalecessem a rede. A capacidade de mobilização, entendida de forma simples como o número de pessoas que poderão ser mobilizadas para participar de um ato de protesto, é ainda hoje um critério fundamental dentro do MOM para avaliar a força de uma organização do movimento.

Além de se mostrarem estratégicas no que se refere à capacidade de mobilização do movimento, o fortalecimento das organizações poderia ser visto como um imperativo para estar bem posicionado ao estabelecer parcerias com os governos, ou seja, para começar a efetivamente assumir o papel de “parceiro” na implementação da política habitacional. Isso porque havia programas habitacionais de governo na época que acabavam incentivando a criação de associações de moradores para o estabelecimento de convênios para a construção de moradias, algo que Gohn chamou de “movimento associativista

não-participativo na base”, “pré-constituído pelas cúpulas no poder” (Gohn, 1991, p.14). As organizações nascidas dessa rede movimentalista poderiam se aproveitar desse tipo de abertura estatal.

Em geral, as associações estabeleciam parcerias com os governos - como o caso dos governos municipal de Mário Covas entre 1983 e 1985, e estadual de Franco Montoro entre 1983 e 1987 - para a construção de moradias via mutirão tradicional<sup>60</sup>, ou seja, as associações em geral participavam da produção “apenas” através da mão de obra das famílias a ela vinculadas, usando da prática de ajuda mútua dentro de um programa público. Quando o uso do mutirão como método construtivo de moradias populares é questionado, como acontece a com a chegada de Orestes Quércia ao governo do estado em 1987 (Barbosa, 2008, p.93), vemos ocorrer mais ocupações de terra e ações de protesto.<sup>61</sup> Questionar o uso dos mutirões e propor o uso de empreiteiras gerava (e ainda gera) diversas repercussões negativas para o movimento de moradia. Não cabe aqui aprofundar essa questão, apenas indicar que, naquele momento, uma das implicações importantes era que tal mudança no método construtivo - do mutirão tradicional ao uso de empreiteiras - representava um “golpe” para o movimento de moradia, pois significava excluir as suas organizações do processo que envolve a política habitacional (Gohn, 1991, p.154), enfraquecendo-as. Além disso, um efeito negativo fundamental é que as unidades habitacionais resultariam mais caras, e portanto inacessíveis a famílias de menor renda.

Naquele momento a idéia de mutirão autogestionário<sup>62</sup> ainda não tinha se consolidado no interior da rede, mas já havia ocorrido uma experiência piloto

---

<sup>60</sup> Diferente do mutirão autogestionário, que se tornará bandeira do movimento de moradia.

<sup>61</sup> Segundo o secretário de habitação do estado na época, o mutirão não oferecia moradias na escala exigida pelo tamanho do déficit habitacional, ao contrário das empreiteiras, que cumpriram muito melhor esse papel por serem capazes de tocar obras em ritmo acelerado (Barbosa, 2008). Em 1988 também o governo federal dá a orientação para que não se repassasse recursos públicos diretamente às organizações populares, mas sim às empreiteiras (Gohn, 1991, p.154)

<sup>62</sup> Ainda veremos em mais detalhes o que caracteriza o mutirão autogestionário quando chegarmos à sua implementação pelo governo Erundina. Por enquanto, basta saber que a construção em mutirão autogestionário pressupõe que as organizações populares assumam

com esse método construtivo quando Covas era prefeito de São Paulo (Barbosa, 2008). Assim, em 1987, quando o poder público tentava eliminar o mutirão tradicional como método construtivo, alguns grupos dentro do movimento de moradia caminhavam no sentido de exigir uma participação ainda maior das organizações populares na viabilização da construção de moradias populares, via modalidade autogestionária. Neste mesmo período, entre 1987 e 1988, é criada a UMM, a maior organização articuladora do movimento em São Paulo, como uma forma de centralizar, e, portanto, organizar as associações na luta pela construção de moradias populares (Paz, 1996; Cavalcanti, 2006). Este método construtivo via autogestão se transformaria numa das principais bandeiras do movimento de moradia, impulsionada sobretudo pela UMM a partir da experiência no governo municipal de Luísa Erundina, do PT (Cavalcanti, 2006), como veremos adiante.

Se pensarmos com Gohn (1991, p.154), podemos entender que um aspecto importante que impulsiona a criação da UMM é a ameaça, por parte do poder público, de eliminar o mutirão - ainda na sua versão convencional - como solução habitacional, e, com isso, eliminar a possibilidade da participação popular na implementação da política habitacional. Este era ainda o contexto do surgimento de diversas associações de moradores. A UMM, enquanto organização que articula outras organizações e associações populares que lutam por moradia, teria mais forças para impor suas propostas no que se refere à política habitacional, inclusive em nível nacional. A primeira atuação do movimento de moradia em nível nacional acontece logo depois da criação da UMM: trata-se da primeira - de muitas - "caravana da moradia" à Brasília (Paz, 1996).<sup>63</sup> Esta primeira caravana envolveu uma importante conquista junto ao governo federal, na época ocupado por José Sarney: a abertura de canais de

---

importantes decisões associadas ao processo construtivo, desde a escolha do terreno e dos materiais até a mão de obra e o projeto arquitetônico.

<sup>63</sup> "Trata-se basicamente da viagem por transporte coletivo rodoviário, dos movimentos de moradia da cidade de São Paulo, interior e também outros estados, reunindo milhares de pessoas, que dirigem-se ao governo federal para apresentar suas reivindicações de moradia e políticas habitacionais de interesse social" (Paz, 1996, p.86)

negociação com órgãos federais, como a CEF, que assumiu então o compromisso de implementar o Programa Habitação Popular, que representava a primeira linha de financiamento diretamente da CEF para as associações de moradores (idem, ibidem, p.87).<sup>64</sup>

Saindo do nível nacional e voltando ao nível local de São Paulo, a partir de 1987 temos governos municipal e estadual pouco permeáveis às reivindicações movimentistas no que se refere à habitação. Apesar disso, era inegável que a questão habitacional enquanto problema social a ser enfrentado já havia entrado na agenda pública (idem, ibidem) e favorecia a abertura de diálogos de órgãos públicos da habitação – como a Cohab, a CDHU e a CEF – com lideranças do movimento de moradia. No caso do governo Quéricia, mesmo que o mutirão tenha saído de cena, o ciclo de ocupações teve efeitos sobre a elaboração da sua política habitacional, como se vê neste trecho de “História da CDHU:

“Esse novo período, iniciado em 1987, se caracterizou pela desapropriação de grandes áreas na Região Metropolitana de São Paulo para a execução de projetos direcionados a uma demanda organizada que, nos anos de 1986 e 1987, invadira cerca de duas centenas de terrenos públicos e privados.” (CDHU, apud Barbosa, 2008)

Para dar conta dessa “demanda organizada” – sem o uso dos mutirões – foi criado o regime chamado de Empreitada Global, que tinha o objetivo de construir 20 mil unidades habitacionais através de empreiteiras. É interessante notar, no entanto, que as associações ainda conseguiram se inserir neste programa, desempenhando duas das atividades típicas do agente promotor do programa: a escolha dos terrenos e a seleção das famílias que seriam atendidas. Este arranjo que concilia a Empreitada Global com o papel das organizações poderia ser interpretado como solução para conciliar diversos interesses na produção habitacional, começando pelo fato deste governo ter conseguido aprovar a vinculação de 1% da arrecadação do ICMS para a produção pública habitacional. Esses recursos garantidos beneficiaram muito as empreiteiras e

---

<sup>64</sup> O número de moradias construídas através desse programa, no entanto, foi irrisório: apenas 150 unidade em Diadema (Paz, 1996, p.87)

também deram poder às associações que indicariam as famílias que seriam contempladas. As outras atividades de agente promotor ficariam por conta da iniciativa privada contratada para construir as unidades habitacionais.

Como vimos até aqui, o enquadramento da luta popular iniciada pelas ocupações de terra na década de 1980 vai se transformando na medida em que a casa pronta começa a ser vista como parte da demanda a ser encaminhada ao Estado, não apenas a terra para auto-construir. Esse re-enquadramento da luta pode ser associado aos encontros propiciados pela rede movimentalista que se constrói em torno das ocupações. Nesse processo a moradia digna começa a ganhar centralidade.

Vemos também que a prática da ocupação enquanto tática de luta política é um aspecto marcante da origem do movimento. Foi por meio dessa tática que o movimento conseguiu colocar a questão habitacional na agenda pública como um problema social sério que os futuros governantes teriam que enfrentar. Nem sempre a solução dos governos seguiria a linha que começava a ser traçada dentro do movimento: de que os programas habitacionais deveriam reconhecer as associações de moradores como agentes importantes do processo construtivo, e que as unidades habitacionais viabilizadas deveriam estar acessíveis para famílias de baixa renda. Com a chegada do tema na agenda pública, no entanto, abrem-se canais de diálogo e negociação entre as organizações do movimento de moradia e as agências públicas que lidam com a habitação, de modo que as organizações do movimento passam a participar da implementação de programas habitacionais.

### **2.2.2 O mutirão autogestionário**

De acordo com a literatura, o grande divisor de águas para o movimento de moradia foi a vitória de Luisa Erundina, do PT, para a prefeitura de São Paulo, em 1989. Parece consenso na literatura que tratou-se de um governo que tinha relações orgânicas com o movimento, com o PT e com as propostas políticas

que vinham sendo gestadas nos anos anteriores dentro desse campo político, inclusive no que se refere à habitação, que foi eleita como prioridade do governo (Cavalcanti, 2006). Para compor sua equipe de habitação, Erundina convocou intelectuais militantes e assessores de movimentos de moradia de São Paulo (Gohn, 1991, p.156). Para tornar possível a concretização da sua proposta habitacional, o governo criou canais de diálogo e negociação, como os conselhos de mutuários da Cohab, os Conselhos de Favelados e Conselhos Gerais de Movimentos por Moradia (idem, ibidem)

A marca de Erundina no que se refere à habitação está diretamente ligada ao que se tornou a bandeira da UMM: o mutirão autogestionário. Este programa – o Funaps Comunitário – resultou de um “arranjo institucional que une três elementos: financiamento do governo, gestão dos recursos pelas organizações populares, e responsabilidade das obras por assessorias técnicas” (Miagusko, 2008, p.84).<sup>65</sup> A viabilização de moradias por meio de mutirões autogestionários na gestão Erundina funcionava da seguinte forma:

“O Mutirão Autogestionário (também denominado de Funaps Comunitário) era realizado por associações de futuros moradores conveniadas a PMSP. Através destes convênios, os recursos do Funaps eram repassados a estas entidades. Elas ficavam responsáveis pela gestão da obra, assumindo assim quase a totalidade das atividades do agente promotor e instrumental. Tal incluía a contratação de uma assessoria técnica, responsável pelos projetos e aspectos técnicos da obra; a contratação de serviços especializados necessários à realização da obra; e o fornecimento da maior parte da mão-de-obra necessária, através do trabalho em mutirão das famílias que a compunham. O poder municipal restringia sua atuação à elaboração das diretrizes e normas dos programas e às atividades do agente financeiro.”(Barbosa, 2008, p.169)

Ou seja, a proposta que vinha sendo construída, e que é implementada de modo mais intensivo com Erundina, não era equivalente às experiências de mutirão tradicional, aquele do “regime de ajuda mútua” (Amaral, 2002), mas

---

<sup>65</sup> Existe um amplo debate na bibliografia sobre os mutirões autogestionários no que se refere à sua possibilidade ou impossibilidade emancipatória, ao qual não irei me deter (cf.:Rizec e Barros, 2006; Carvalho, 2004).

significava transformar as associações populares em gestoras na produção das unidades habitacionais. Dentro dessa nova proposta, elas assumiam o papel de protagonistas na implementação do programa: desde a seleção dos terrenos, passando pela elaboração dos projetos arquitetônicos (através das assessorias técnicas identificadas com as organizações do movimento), até o fornecimento e contratação de mão-de-obra (idem, ibidem). Vale a pena transcrever um trecho com falas de Benedito Barbosa (Dito), liderança da UMM:

“Quando a Luíza Erundina assumiu o governo houve uma pressão do movimento de moradia para que se iniciasse alguma experiência na cidade de São Paulo. Não tínhamos muito claro se era a questão de autogestão ou simplesmente mutirão para atender a população desses movimentos organizados na cidade de São Paulo (...) Todo esse ‘caldo’ rebateu na iniciativa da PMSP, que resultou em uma proposta de construção de 11 mil unidades habitacionais, construídas por mutirão com autogestão, além de várias outras iniciativas (...) Do ponto de vista positivo, em primeiro lugar, o mutirão com autogestão garante para o próprio trabalhador a perspectiva de passar a *gerenciar os recursos públicos*. Quer dizer, ele passa a ter poder de fato.” (Silva, apud Cavalcanti, 2006, p.72 – grifos meus)

Bonduki traz alguns dados interessantes sobre esse período:

“O Programa de Produção de Habitação em Mutirão e Autogestão foi formulado e implementado em São Paulo (...) pela sua prefeitura, com parceria de 108 associações comunitárias de construção e 24 entidades de assessorias técnicas (organizações não governamentais), durante a administração Luíza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (1989-1992) beneficiando mais de 670.000 pessoas (...). Formulado originalmente com o objetivo de construir unidades habitacionais novas, este sistema, que viabilizou a edificação de 11 mil casas ou apartamentos em 84 empreendimentos, desdobrou-se ainda em outros programas, concretizando 19 projetos de urbanização de favelas e 4 de recuperação de imóveis encortiçados” (Bonduki, apud Cavalcanti, 2006, p.34)

O uso do método construtivo de mutirão autogestionário ainda não era uma bandeira consolidada entre as organizações populares quando o governo Erundina se inicia. Mesmo que já tivesse havido uma experiência piloto com mutirão autogestionário na gestão municipal de Covas, a autogestão teria sido

assumida como bandeira por organizações populares a partir da iniciativa da equipe de habitação do governo Erundina, que contava com a participação de Nabil Bonduki<sup>66</sup>. Vejamos um trecho de uma entrevista sua:

“Tanto entre movimentos de moradia como entre apoios aos movimentos existia uma enorme confusão, uma enorme dificuldade de compreender o que é autogestão. Este tema só começa a ser assumido mais claramente a partir de 1989. Na verdade, no início dos anos 80 a idéia que estava clara era a idéia de mutirão, e não de autogestão. (...)A Igreja teve um papel muito importante na questão do mutirão enquanto união das comunidades, ‘fazendo com as próprias mãos’, em contraponto com a política centralizadora do BNH. A proposta da autogestão, ainda em 1989, é assumida muito parcialmente. Os movimentos não tinham como palavra de ordem. O que colocavam sim, era a questão do mutirão e da terra. A grande reivindicação da União dos Movimentos de Moradia [UMM] era: ‘Mil lotes em cada região’. Se naquele momento a prefeitura tivesse assumido um programa de distribuir lotes urbanizados para que a população construísse por seu próprio esforço penso que os movimentos teriam aceito e então a proposta de autogestão não teria caminhado o quanto caminhou. (...) Iniciamos, então, a colocar a questão da construção das casas por autogestão e os movimentos começaram a rever suas bandeiras. De repente esses mil lotes viraram mil casas (...)” (Silvia, apud Cavalcanti, 2006, p.68).

A proposta de mutirão autogestionário, portanto, foi se construindo dentro do movimento, a partir da intersecção do campo popular, da Igreja, do partido político, dos intelectuais de esquerda, isso passando por diferentes conjunturas políticas, até desembocar em um momento oportuno para emergir enquanto proposta de política pública. Mesmo que essa modalidade não tenha sido a única implementada na gestão Erundina - tendo sido combinada com a modalidade que envolve a contratação de empreiteiras para a realização das

---

<sup>66</sup> Nabil Bonduki é secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente do governo Dilma, e professor e pesquisador na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Foi Superintendente de Habitação Popular da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992, no governo Erundina, além de vereador de São Paulo pelo PT entre 2000 e 2004. Em 1999 e 2000, foi um dos coordenadores do Projeto Moradia, desenvolvido pelo Instituto Cidadania e que se tornou a base do Programa de Governo de Lula na área de desenvolvimento urbano e habitação. Foi ainda membro do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em < <http://www.carlosneder.com.br/site/noticias/195/conheca-o-pre-candidato-a-vereador-nabil-bonduki>>



obras - aquele foi um momento marcante para consolidar a autogestão como proposta do campo popular para a política pública. A novidade do governo Erundina – novidade esta efeito da intersecção com o movimento de moradia – foi o questionamento da exclusividade ou predominância deste último método. Segundo dados de Barbosa, cerca de 40% das unidades habitacionais teriam sido viabilizadas a partir do método do mutirão autogestionário. Se este número não representa uma maioria, representa algo inédito para a época: que pela primeira vez o mutirão autogestionário se convertia de fato em programa habitacional (Miagusko, 2008, p.84).<sup>67</sup>, atestando a capacidade do movimento em transformar sua demanda em política pública.

Apesar de tantos avanços, muito ficou por fazer, considerando que as ambições eram muitas, o tempo era curto, e a correlação de forças na cidade não era favorável a um projeto de esquerda.<sup>68</sup> Muitos mutirões não foram terminados antes do fim da gestão (e paralisados nas duas seguintes) e muito pouco foi institucionalizado de modo a garantir a continuidade das estruturas ali criadas (Marques, apud Barbosa, 2008).

É difícil achar dados que possam dar uma dimensão de quanto essa experiência impactou o movimento de moradia, que participou da política a partir de uma relação “entre iguais”, podemos dizer. Falando especificamente da UMM, Cavalcanti indica que este período a tornou mais qualificada enquanto ator político, sobretudo porque as lideranças populares passaram a conhecer melhor a dimensão técnica associada à implementação de uma política pública (Cavalcanti, 2006, p. 71), o que só foi possível porque eles foram encarados

---

<sup>67</sup> A autogestão como modelo de programa habitacional virou inclusive tema de história em quadrinhos chamada “Tijolinho da Autogestão”, elaborada pela UMM para esclarecer os princípios por trás da construção via autogestão. Disponível em < [http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=40&Itemid=95](http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=40&Itemid=95)>. Acesso em 18/03/2012. Existe ainda um vídeo chamada “Capacetes coloridos” que mostra diferenças entre a construção pelo o método tradicional e em mutirão autogestionário. Disponível em < [http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=550:capacetes-coloridos&catid=61:video&Itemid=123](http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=550:capacetes-coloridos&catid=61:video&Itemid=123)>. Acesso em 18/03/2012.

<sup>68</sup> Erundina, por exemplo, teve que governar sem contar com uma maioria na Câmara Municipal.

efetivamente como parceiros, devido à história comum compartilhada. Outro aspecto relevante a se considerar é a centralidade da organização popular no programa Funaps - na figura das associações de moradores - e de como essa centralidade no programa fortalecia as organizações do movimento, que poderiam mais facilmente associar as conquistas habitacionais das *suas* famílias à sua capacidade de pressionar e de organizar.

A experiência vivida nesta gestão operou ainda uma revisão sobre a relação de parceria com governos por parte do movimento de moradia. Nas palavras de Cavalcanti, embasadas em entrevistas com lideranças da UMM, no governo Erundina “o relacionamento com o ator político *Estado* passa a ser visto como uma janela de oportunidades, jamais vista anteriormente, com possibilidades de desdobramentos vantajosos e desvantajosos para o movimento (...) como novos caminhos que precisavam ser explorados” (Cavalcanti, 2006, p.71). Vamos transcrever a última parte da fala de Dito, iniciada alguns parágrafos acima:

“Os movimentos, em outros governos, eram meramente reivindicativos, iam para a porta da prefeitura para desestabilizar o Estado. Era assim na época do [prefeito] Jânio [Quadros] e inclusive na época do [prefeito] Mario Covas, quando o movimento já vivia a experiência dos mutirões. Sempre enxergávamos o Estado como inimigo a serviço da burguesia. No governo da Luíza Erundina, passamos a enxergar o Estado de uma forma diferenciada, não mais como inimigo, mas como o parceiro do movimento no sentido de estar construindo uma política pública, que no caso é moradia digna para os trabalhadores da cidade.” (Silva, apud Cavalcanti, 2006, p.72)

Se antes deste governo já tinha havido parcerias entre governos e movimento de moradia, com Erundina o vínculo entre a política habitacional e o movimento de moradia mostrou-se muito mais forte, e com impactos sobre o movimento.

Fortalecida pela experiência bem sucedida no que se refere à política pública com mutirões autogestionários na cidade, e visando replicá-la no estado, a UMM direciona sua atenção para o governo estadual, nesta época ocupado por Antonio Fleury. Pressionado, Fleury assume o compromisso de

construir pouco mais de 3 mil unidades habitacionais através do mutirão autogestionário na região metropolitana de São Paulo, o que resultou na criação do Programa Mutirão UMM (Barbosa, 2008). Este programa repassava os recursos públicos às associações de moradores que a UMM indicava para serem cadastradas na CDHU. Depois transformado em Programa Mutirão - em que outras organizações populares do movimento também podiam ser atendidas - o programa funcionava da mesma forma como na experiência municipal, com as associações gerindo os recursos e a construção das unidades, o que é interessante se pensarmos que normalmente quem assume essa função gestora é a iniciativa privada (idem, ibidem).<sup>69</sup>

Além de indicar uma permeabilidade do governo naquele contexto, esse acordo mostra como a organização articuladora UMM já tinha grande destaque dentro da rede do movimento, sobretudo porque a experiência com Erundina havia fortalecido muito as associações de moradores. Mais do que isso, mostra que esse destaque pôde se traduzir na criação de um programa público que, ao mesmo tempo em que beneficia famílias de baixa renda, fortalece (apenas) a organização que encabeçou a mobilização pela criação do programa. Ou seja, as políticas de Estado (e de governos) podem interferir nas relações internas ao movimento, na medida em que suas ações têm poder de afetar a estrutura interna do movimento, como vemos aqui no caso da UMM, que se fortalece dentro da rede depois das experiências vividas nos governos Erundina e Fleury. Como ainda veremos, a existência de escassos recursos destinados à habitação popular via organizações populares acaba por desencadear uma competição entre as organizações do movimento pelo acesso a esses recursos.

No governo estadual de Covas, a briga do movimento de moradia com o poder público não era para que se incluísse o mutirão como método construtivo de sua política habitacional, mas se seria ou não autogestionário, ou seja, qual seria o poder relativo das organizações populares, da CDHU, das assessorias técnicas e das empreiteiras na definição do processo construtivo (Miagusko,

---

<sup>69</sup> Segundo Barbosa (2010, p.106), 9% da produção da CDHU entre 1990 e 2006 foi via mutirão autogestionário..

2008, p.89). A forma como a gestão Covas desenhou seu programa de mutirões impunha alguns limites à participação das associações no gerenciamento do processo construtivo, como em relação à escolha das assessorias técnicas, do projeto e do processo construtivo (Barbosa, 2008). Ainda assim, as organizações gerenciavam parte do empreendimento.

Hoje a autogestão nos empreendimentos habitacionais para famílias de baixa renda continua sendo defendida por organizações populares. Uma importante mudança que pode ser percebida, no entanto, refere-se à mão-de-obra usada no processo construtivo. Se antes a mão-de-obra dos futuros moradores era um ponto central da proposta, as experiências atuais tem usado um percentual maior de mão-de-obra contratada, já que hoje as lideranças acreditam que é muito mais o processo de gerenciamento coletivo que garante os resultados esperados (Rodrigues, 2008, p.190).

Existem diversos motivos para o movimento de moradia defender um maior poder de suas organizações na implementação da política habitacional. Um dos motivos – mas não o único – poderia estar associado ao imperativo de fortalecer as organizações para garantir poder de mobilização da base (as famílias que buscam moradia), e portanto de pressão junto aos governos (através da convocação de atos de protesto, como marchas e ocupações). Vemos aqui que o diálogo com governos para incidir na construção e implementação de programas habitacionais exige e ao mesmo tempo alimenta a capacidade de convocar ações de protesto nas ruas. O poder de definir quais famílias serão beneficiadas com unidades habitacionais certamente fortalece o poder de recrutamento das organizações, as quais passam a criar sistemas para administrar a demanda das famílias que compõem o grosso do déficit habitacional. Não sabemos desde quando e como o sistema de pontos começou a funcionar, mas pelo visto até aqui, parece claro que, na medida em que essas organizações assumem o papel de gestoras em programas habitacionais, elas precisam lançar mão de mecanismos para administrar e organizar essa demanda.

Como vimos neste item, uma das atuais bandeiras do movimento de moradia, a construção de moradias via autogestão, também se constrói na esteira do processo interativo que envolve não apenas partido, Igreja, intelectuais, organizações populares, mas também governo, aqui no caso um governo petista alinhado ao movimento. Essa experiência envolveu a criação de um programa habitacional inédito para a construção de moradias, baseado no mutirão autogestionário. Esse modelo pressupõe a participação das associações de moradores, beneficiando a chamada “demanda organizada” pelas organizações do movimento de moradia, fortalecendo-as. Cabe às organizações populares assumirem a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos e tomarem importantes decisões relativas ao processo construtivo, tais como o terreno, os materiais, a mão-de-obra, e também quem serão os beneficiários. Além de gerar moradias com mais qualidade e menor preço em comparação com aquelas construídas por empreiteiras, as lideranças vêem no método autogestionário um processo de formação política e de fortalecimento da associação que são considerados muito importantes. Assim, para o movimento essa proposta seria mais eficaz na eliminação do déficit habitacional, ao mesmo tempo que proporciona aos participantes importantes aprendizados, fortalecendo ainda mais a mobilização popular. Essa proposta habitacional, pôde ainda ser replicada em um governo não petista que criou um programa semelhante, inicialmente chamado “Programa Mutirão UMM”.

Vemos então que mudanças na política pública não podem ser explicadas apenas devido à atuação do poder público ou apenas devido às propostas formuladas no terreno associativo, mas sim pelos encontros possibilitados pelas intersecções entre movimento e poder público.

### **2.2.3 A participação popular por dentro do Estado**

Simultaneamente ao amadurecimento da proposta autogestionária, fundamentada na idéia de que os beneficiários dos programas públicos devem ter controle sobre os recursos públicos para a construção das moradias a que

têm direito, desenvolve-se a mobilização para garantir acesso a esses recursos, buscando meios de vinculá-los ao modelo de política habitacional que os atores vislumbram e defendem. Ainda durante o período de governo Erundina, mais precisamente em 1990, foi lançada a idéia da criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP). Segundo Paz (1996), a proposta foi lançada na 3 Caravana da Moradia à Brasília e teria surgido dentro da UMM, que passava a enxergar os conselhos e fundos como “estratégia popular de solução dos problemas da moradia”. A idéia foi assumida por quase toda a rede do movimento na época, o que inclui outras organizações populares, Igreja Católica, assessorias técnicas, ONGs, sindicatos etc. (Paz, 1996, p.4).<sup>70</sup>

A experiência acumulada ao longo dos anos 1980 ajuda a entender como o movimento foi conduzido à proposta do FNMP: essa experiência inclui a atuação das associações de moradores nos projetos de mutirão, as relações estabelecidas com os sucessivos governos estadual, municipal e federal para viabilizar os projetos habitacionais, as discussões dentro da rede do movimento para se pensar alternativas à forma tradicional de produção habitacional, a possibilidade de implementar uma política habitacional fundamentada no mutirão autogestionário. Tudo isso acompanhado de um olhar cada vez mais crítico em relação à política habitacional que vigorou até 1986 com o BNH.

Conhecendo a situação habitacional das famílias que organizavam, e também de sua capacidade de pagamento, munido de um olhar crítico sobre a política habitacional anterior e diante do vácuo<sup>71</sup> criado após sua extinção, o movimento de moradia assume, em um primeiro momento, a iniciativa de

---

<sup>70</sup> Paz faz referência a divergências entre a UMM e outra organização articuladora do movimento de moradia, o MNLN (que formou-se como dissidência da UMM). A primeira encabeçava a proposta do FNMP. A segunda havia encabeçado a bem sucedida campanha pela aprovação da emenda popular de Reforma Urbana na Constituinte, que deu origem aos artigos 182 e 183 da Constituição, que afirma que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” e que estabeleceu também o Plano diretor como instrumento básico dessa política (Constituição Federal).

<sup>71</sup> Entre 1986 e 1988 simplesmente não havia linhas de financiamento público para população de baixa renda (Barbosa, 2008, p.25), e o período entre 1986 e 1994 se caracterizou como período em que a habitação não contava com qualquer política sistemática de governo (idem, ibidem, p. 59).

ocupar este vácuo e propor um “sistema financeiro de habitação de interesse social”, ao qual o FNMP seria atrelado (Paz, 1996, p.150), que fosse capaz de financiar moradias com o uso de subsídios, e que fosse, portanto, capaz de atender a demanda que compõe a imensa maioria do déficit habitacional.

Essa proposta foi transformada em projeto de lei de iniciativa popular e foi entregue ao Congresso durante a 4ª Caravana à Brasília, em 1991.<sup>72</sup> A proposta incluía a criação de um “Conselho Nacional de Moradia Popular” que estabeleceria as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FNMP, incluindo ainda o acompanhamento e avaliação dos programas habitacionais de interesse social elaborados pelo governo federal. O texto do projeto de lei faz clara referência à destinação de recursos a “agentes promotores” como “as organizações comunitárias, as associações de moradores, cooperativas habitacionais de sindicatos ou populares”, os quais seriam “cadastrados no Conselho Nacional de Moradia Popular”. Esse Conselho contaria com 19 membros, sendo que 10 seriam de entidades populares ligadas à questão habitacional.

Alguns aspectos importantes devem ser destacados nesta proposta. Primeiro, que esta proposta visava não apenas garantir recursos para a habitação de interesse social, mas, sobretudo, possibilitar a participação popular na elaboração das diretrizes da política habitacional que usaria esses recursos. Queria ainda garantir a participação popular na administração desses recursos, ou seja, que as associações de moradores tivessem o poder de gerir o processo construtivo por meio da prática de autogestão.

Vemos então que o enquadramento da mobilização popular se inicia na fase da autoconstrução no nível individual, passa pelo mutirão tradicional no nível associativo, e desemboca em uma proposta de método construtivo que é, em sua essência, um modelo participativo de política. Esse modelo autogestionário

---

<sup>72</sup> A autoria do projeto foi assumida pelo então deputado federal do PT, Nilmário de Miranda, sob o patrocínio do “movimento popular de moradia”, tal como se lê no site da Câmara Federal : <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>

exige a criação de espaços institucionais de participação – os conselhos – para garantir ao movimento de moradia interferência sobre a gestão desses recursos.

Desde então o movimento de moradia vinha pressionando o Congresso a aprovar a proposta, o que acontece em 1994, mas é logo vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. A partir desse mesmo ano, o governo federal começa a esboçar uma política habitacional bastante amparada na liberação de cartas de crédito para financiar diretamente o futuro morador, ou seja, não a forma tradicional de financiar a produção via empreiteiras - ou via associações de moradores (Amaral, 2002). O grande problema é que as famílias de baixa renda não conseguem acessar as cartas de crédito porque não havia ali política de subsídios. Do total de R\$ 9,4 bilhões do FGTS investidos entre 1995 e 1998, via CEF, apenas R\$ 1 bilhão foi em benefício de famílias que ganham até 3 salários mínimos (idem, ibidem). Como coloca Amaral, os números desse período nos chamam a atenção para dois aspectos: primeiro, que a pressão do movimento teve impacto sobre a ação do governo, que se viu impelido a tratar da questão habitacional que encontrava-se em frangalhos; segundo, que a mobilização do movimento não necessariamente se reverte em benefícios a famílias com o perfil sócio-econômico mais baixo, equivalente ao de sua base – e menos ainda às *suas* famílias.

Mesmo com o veto de Fernando Henrique Cardoso à proposta do FNMP, o movimento persistiu sua mobilização pela criação de canais participativos que lhe permitissem interferir na construção de uma política habitacional alinhada a seus princípios. Isso aconteceu inclusive nos níveis municipais e estaduais. Esses espaços vão sendo criados dentro de contextos favoráveis, o que dependia de um governo e também um legislativo alinhados à proposta de participação popular.<sup>73</sup>

O movimento de moradia na cidade de São Paulo já acumulava duas gestões municipais totalmente fechadas ao movimento, as gestões de Paulo Maluf e

---

<sup>73</sup> A gestão Erundina, por exemplo, tentou criar um conselho municipal de habitação com participação popular, mas a proposta não foi aprovada na Câmara municipal.



Celso Pitta (1993-2000). Neste período os mutirões herdados da gestão Erundina estão paralisados para dar lugar a uma política habitacional exclusivamente centrada na relação com a indústria da construção civil (Barbosa, 2008). Essa situação impulsionou o movimento a organizar atos de rua exigindo a continuidade na liberação dos recursos, o que ainda assim não aconteceu.<sup>74</sup>

Naquele momento, portanto, o movimento encontrava-se num contexto em que as correlações de força lhe eram bastante desfavoráveis. Desde o fim do governo Erundina em 1992, tanto o governo federal (Fernando Henrique Cardoso) quanto o municipal (Maluf e Pitta) eram pouco ou nada permeáveis às reivindicações do movimento. O governo estadual de Mario Covas oferecia uma abertura maior que se revertia em unidades habitacionais. Mas ainda assim, o movimento não tinha espaço para participar no processo de construção da política pública.<sup>75</sup>

Esse espaço seria conquistado apenas com a chegada de outra gestão petista na cidade de São Paulo, a de Marta Suplicy. Como veremos em mais detalhes adiante, este governo foi muito permeável às reivindicações do movimento de moradia, o que refletiu no desenho de sua política habitacional.

Uma importante conquista neste governo, no que se refere à participação institucional, foi a criação do CMH com efetiva representatividade do segmento popular. Essa era uma reivindicação do movimento de moradia: que se reformulasse o conselho responsável pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH). A origem desse fundo é o antigo Funaps, através do qual Erundina viabilizou o programa dos mutirões autogestionários

---

<sup>74</sup> Interessante notar que esse contexto de ausência de diálogo e falta de recursos estimulou não apenas os atos de rua, mas também a criação de uma nova organização articuladora, o Fórum dos Mutirões, que, em parceria com as suas assessorias técnicas, ofereceram assistência às associações na prestação de contas exigidas pelo governo Maluf (Barbosa, 2010; Cavalcanti, 2006).

<sup>75</sup> Mesmo tendo se comprometido, ao longo de sua campanha eleitoral, a implementar mutirões autogestionários, ao ser eleito Covas não chamou as organizações populares para dialogar e participar da construção do programa, nem criou nenhum espaço participativo para propiciar tal interação. (Barbosa, 2008, p. 113)

(Rossetto, 2003).<sup>76</sup> Para o movimento, era preciso recuperar o acesso aos recursos e submetê-los ao controle social. Essa conquista foi ainda mais importante por ser uma conquista institucionalizada que permaneceria nas gestões seguintes, e sua principal novidade era o fato de que a administração pública perderia a garantia do controle institucional sobre a formulação dos programas habitacionais (Barbosa, 2008), já que ela detém apenas um terço dos assentos. Além da gestão dos recursos, o CMH passa a interferir na construção da política habitacional da cidade.<sup>77</sup>

E de fato, a primeira gestão do CMH (2003-2005), na qual o movimento de moradia participou em peso, foi bastante ativa, tendo sido discutidas e aprovadas diversas resoluções que se reverteram em planos de ação do governo na área habitacional, todos eles bastante alinhados às demandas e bandeiras do movimento, tais como os programas e sub-programas Morar no Centro, Provisão habitacional, Mutirões, Carta de Crédito Municipal, Bolsa-Aluguel e Urbanização de Favelas e Cortiços (Tatagiba e Teixeira, 2007; Cymbalista e Santoro, 2007).

Nesta mesma época, o PT iniciava seu governo em nível federal, o que representava, para o movimento de moradia, uma importante vitória. Ainda durante o ano 2000, o Instituto Cidadania - coordenado por Lula - estimulou o encontro de especialistas e lideranças populares com a intenção de produzir um projeto que fosse capaz de enfrentar a questão da habitação (Bonduki, 2009).<sup>78</sup> Chamada de *Projeto Moradia*, esta iniciativa propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação que agregaria os entes da federação sob a coordenação de um novo ministério - o Ministério das Cidades - o qual

---

<sup>76</sup> Maluf havia reformulado o fundo, em um arranjo que fez com que os recursos para a produção habitacional não mais precisassem passar pelo fundo, e, portanto, por seu conselho gestor (Rossetto, 2003, p.53).

<sup>77</sup> O CMH, com suas características atuais, foi criado em 2002, a partir da aprovação do projeto de lei do vereador do PT Adriano Diogo.

<sup>78</sup> A equipe contava com a participação de Clara Ant (Instituto Cidadania), André de Souza (Central Única dos Trabalhadores - CUT), Ermínia Maricato (USP, ex-secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo), Evaniza Rodrigues (UNMP), Iara Bernardi (Deputada Federal), Lúcio Kowarick (USP), Nabil Boduki (USP, ex-superintendente de habitação popular de São Paulo) e Pedro Paulo Martoni Branco (SEADE) (Bonduki, 2009).

funcionaria como instrumento de defesa de uma política urbana nacional, integrando habitação, saneamento e transportes em um mesmo órgão público (idem). O projeto indicava ainda a criação do Conselho Nacional das Cidades que, juntamente com órgãos nos estados e municípios, fiscalizaria e administraria os fundos da habitação, em uma arranjo similar àquele da proposta de criação do FNMP. Os formuladores desse projeto – o que incluía uma liderança da UMM de São Paulo representando a UNMP – tinham consciência de que, para que suas diretrizes fossem efetivamente concretizadas, era preciso que o Estatuto das Cidades<sup>79</sup> fosse aprovado, o que de fato aconteceu em 2001, depois de 13 anos em tramitação.

É possível dizer, portanto, que a criação do Estatuto das Cidades, do MinCidades, da Política Nacional de Habitação (PNH), do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e do Conselho Nacional das Cidades no governo Lula foi em grande parte fruto da mobilização popular, que desde suas origens colocou na agenda pública o debate sobre uma política habitacional alternativa àquela que se mostrou historicamente excludente. Foi no governo Lula que a proposta de criação de um fundo nacional para a habitação defendida pelo movimento de moradia foi finalmente aprovada, agora chamado de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Constituído pela Lei Federal nº 11.124/05, ele centraliza todos os recursos da União – e também os administrados por ela – disponíveis para a viabilização de moradias de baixa renda (Bonduki, Rossetto, Guilardi, s/d). Seguindo alguns dos parâmetros do projeto de lei de iniciativa popular, foi criado um Conselho Gestor do FNHIS, composto de 24 membros recrutados de dentro do ConCidades. Lideranças do movimento de moradia têm assento garantido tanto no Conselho Gestor, como no ConCidades. Esses assentos são sempre no número de quatro, para acomodar as quatro organizações populares de caráter nacional com maior poder de interlocução com o governo Lula, às quais já nos referimos.

---

<sup>79</sup> Fruto da mobilização desse campo em defesa do direito à cidade, o Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

Vimos aqui que ao mesmo tempo em que a autogestão se consolida como proposta do movimento para a política habitacional, o movimento precisa lidar com governos fechados que evitam implementar esses programas e liberar recursos para a construção de moradias para famílias de baixa renda. Diante desse cenário de instabilidade na condução da política habitacional, tão vulnerável às vontades dos governantes que se sucedem no poder, o movimento procura assumir uma postura mais propositiva inclusive em nível nacional para a criação de um sistema nacional de habitação, o que incluía um fundo nacional com recursos para habitação de interesse social. Nesse processo, a defesa da participação em espaços institucionais foi se consolidando dentro do movimento a partir de uma concepção de participação que envolve desde a possibilidade de gerir recursos públicos nos canteiros de obras até a possibilidade de participar na definição das diretrizes da política em nível nacional. Vimos que importantes espaços participativos associados à construção da política habitacional são criados em gestões do PT: tanto o CMH no município na gestão Marta, quanto o Conselho das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS no governo Lula. O movimento de moradia – tanto as organizações populares quanto às ONGs e representantes universitários - ocupa estes espaços e neles participa ativamente.

#### **2.2.4 A moradia popular no centro**

Voltemos um pouco no tempo e vejamos a conjuntura política do movimento depois de terminadas as gestões municipais de Maluf e Pitta.

Diante do retrocesso que as gestões Maluf/Pitta representaram para o movimento de moradia, a possibilidade de uma nova gestão do PT na cidade de São Paulo era vista como estratégica. A possibilidade de participar da construção da política habitacional, como ocorrera no governo Erundina, gerava ainda mais expectativas no movimento por conta de uma nova proposta para a política: a moradia nas regiões mais centrais da cidade (Cavalcanti, 2006,

p.82). Essa idéia, fortemente amparada nos princípios da Reforma Urbana e do direito à cidade, não estava no foco de atenção do movimento como um todo até meados da década de 1990, já que a atenção do movimento estava ainda muito centrada nos mutirões autogestionários em regiões mais periféricas da cidade, o que havia sido prioridade da gestão Erundina.<sup>80</sup>

A moradia na região central da cidade não é, portanto, uma reivindicação que sempre esteve presente no movimento como um todo, ficando restrita a um ou outro grupo. Miagusko (2008) chama a atenção para o fato de que o movimento ainda não reconhecia o centro como um local para a mobilização popular por moradia. Neste sentido ele chama a atenção para o papel que a ONG Gaspar Garcia, que atua em defesa dos direitos humanos, desempenhou no enquadramento da moradia popular no centro como uma bandeira do movimento.<sup>81</sup> Vejamos o que diz o coordenador da ONG, Luiz Kohara, em entrevista à Miagusko:

Olha, o Centro é um lugar onde transita muitos movimentos sociais e você tem muitas sedes de instituições, sindicatos, essas coisas. Agora a mobilização do Centro, **parecia que ele não era ator** [grifos do autor]. E isso era uma coisa muito perceptível. Quando a gente discutia mesmo nas grandes articulações, discutia – me lembro de umas três assembléias da UMM, que estava começando, ou mesmo na Pastoral na Arquidiocese – chamava Norte, Sul, Leste, a gente precisa bater nas pessoas que estavam coordenando: não vai chamar o centro? Porque era tão claro que no centro não se tinha mobilização que as pessoas não sentiam a necessidade nem de lembrar. O Centro sempre teve muita dificuldade. E depois também se tinha um certo mito que na população de cortiço não é possível mobilizar. (...) (Miagusko, 2008, p.130)

A partir de meados da década de 1990, a pobreza que existia na região central passa a ser re-enquadrada pela rede de um ponto de vista político,

---

<sup>80</sup> Já na época da Erundina, no entanto, havia grupos – com destaque para a Associação dos Trabalhadores da Mooca, que em 1991 se agregaria na Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) - reivindicando a desapropriação de prédios, cortiços e terrenos vazios para a construção de moradia via programa Funaps, mas não chegou a gerar um programa específico, e apenas aproximadamente 220 unidades habitacionais foram então construídas pelo sistema de mutirão autogestionário no centro (Miagusko, 2008, p.133, Teixeira et al, 2005).

<sup>81</sup> Estamos nos referindo ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, formado em 1988, e ao seu principal coordenador, Luiz Kohara.

sobretudo a partir da situação dos moradores de cortiço e dos camelôs (idem, ibidem, p.130). Segundo Cavalcanti, as razões para a moradia popular na região central se tornar uma nova demanda do movimento podem ser associadas ao esgotamento das terras nas regiões periféricas, à constatação da existência de diversos edifícios ociosos no centro da cidade, e também porque já estavam avançados os debates em torno dos instrumentos legais urbanísticos que facilitariam a conversão desses edifícios em habitação popular, posteriormente normatizados na lei do Estatuto das Cidades, aprovado em 2001 (Cavalcanti, 2006, p.82-83).

A tática usada pelo movimento para colocar a moradia popular no centro da agenda pública foi, mais uma vez, a ocupação. A segunda metade da década de 1990 viveu uma série de ocupações de prédios ociosos por organizações do movimento de moradia que atuam no centro da cidade de São Paulo, sendo o pico dessa campanha em 1999, com 18 ocupações (Neuhold, 2009). A reivindicação das organizações era para que se criasse programas habitacionais e linhas de financiamento que atendessem essa nova demanda organizada, que contava sobretudo com famílias moradoras de cortiços (Neuhold, 2009; Miagusko, 2008, p.138; Teixeira et al, 2005).

Em 1998, em meio ao ciclo de ocupações, o governo estadual de Mario Covas lançou o PAC (Programa de Atuação em Cortiços) que tinha como meta eliminar os cortiços, substituindo-os por moradias adequadas. Interessante notar que o decreto que instituiu o programa - Decreto Nº 43.132, de 1º de junho de 1998 - faz menção à possibilidade de execução dos projetos via *“celebração de convênio com lideranças populares, devidamente organizadas em associações representativas da comunidade encortiçada”*. Essa possibilidade estava em clara sintonia com as reivindicações populares, fazendo convergir a demanda por moradia no centro com a demanda pelo reconhecimento das associações como agentes da política (mesmo que as atribuições das associações ainda não estivessem definidas).<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Este programa, no entanto, só foi colocado em vigor a partir de 2003 (Teixeira et al, 2005).

Na medida em que o uso da região central da cidade se torna uma questão em debate, fica mais claro a existência de diferentes interesses em torno desse espaço, delineando dois campos políticos antagônicos. Um dos campos, associado às esquerdas – e ao movimento de moradia mais especificamente – defende uma ocupação do centro que seja coerente com os princípios da Reforma Urbana e o direito à cidade, ou seja, defende a moradia digna, no sentido explicitado no início do capítulo. Como a terra é vulnerável à prática da especulação imobiliária, seu preço nas áreas com melhor infra-estrutura é, via de regra, inacessível para famílias de baixa renda, que precisam se deslocar para regiões cada vez mais distantes dos centros urbanos. Foi com base nesse padrão que as grandes cidades se expandiram, como o caso de São Paulo é exemplo. Para viabilizar moradia digna, portanto, é preciso recorrer a instrumentos urbanísticos com força de lei que permitam ao poder público garantir que as famílias que não conseguem acessar essas áreas via mercado possam morar nelas via produção pública subsidiada. Além disso, as bandeiras da Reforma Urbana e do direito à cidade envolvem ainda a participação da sociedade civil, juntamente com o Estado, nos rumos das cidades, e, portanto, na construção da política pública urbana – o que inclui a política habitacional.

O outro campo político olha para o centro a partir da lógica hegemônica dos setores privados que querem lucros imobiliários imediatos através da valorização da terra, estimulando atividades comerciais, administrativas, de lazer e culturais voltadas quase que exclusivamente para um público com perfil sócio-econômico mais elevado, o que implica a expulsão da população de baixa renda para as áreas mais remotas da cidade (Teixeira et al, 2005 p.28). Para este campo, a população moradora do centro deveria ser aquela capaz de arcar com os financiamentos do mercado, sem a incidência de subsídios.<sup>83</sup>

Em resposta a esse contexto e à histórica relação entre as organizações populares e o PT, o governo Marta (2001-2004) estruturou sua gestão sobre a

---

<sup>83</sup> Como coloca Miagusko, para este campo moradia no centro é lugar dos trabalhadores formais, assalariados que podem pagar pela moradia a partir das faixas de financiamento fixadas pelo mercado” (Miagusko, 2008, p.139)

questão habitacional em torno de dois pilares interconectados: a participação popular e programas de estímulo à moradia popular na região central da cidade. Sua política habitacional foi definida a partir de encontros nas pré-conferências municipais e, finalmente, na I Conferência Municipal de Habitação de São Paulo, ocorrida em setembro de 2001, com a participação de 2.233 delegados (Amaral, 2002). Esta Conferência mobilizou todo o movimento de moradia da cidade - o que envolve organizações ligadas ao centro, às favelas, aos loteamentos clandestinos, aos mutirões, aos que se denominam sem-teto etc. Ainda participaram a própria prefeita, secretários municipais, representantes da Cohab, da CDHU e da CEF, técnicos da prefeitura, vereadores, deputados estaduais, ONGs e universidades (idem, ibidem).

As organizações populares se prepararam para esta oportunidade de participação, elaborando documentos que expunham suas propostas para a habitação na cidade, tais como a aplicação dos instrumentos do recém aprovado Estatuto das Cidades, a elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE) com participação popular, a reformulação do FMH e do Conselho deste fundo, o estabelecimento de uma política de subsídios e de terras, o estímulo à autogestão etc. (idem, ibidem). Podemos dizer que, em termos gerais, as propostas do movimento giravam em torno de três eixos: a participação popular, a autogestão como mecanismo para as associações serem gestoras dos processos construtivos, e o estímulo à habitação popular no centro. Esses três eixos, é claro, não eram concebidos separadamente, nem desconsideravam a continuidade dos mutirões autogestionários na periferia.

O governo Marta ficou muito conhecido por estabelecer fortes interações com organizações populares do movimento de moradia, sobretudo a UMM.<sup>84</sup> Seu secretário de habitação, Paulo Teixeira, tinha uma trajetória política próxima ao movimento de moradia e teria, portanto, um bom trânsito entre governo e movimento. Dentro da própria Secretaria de Habitação (Sehab) foi

---

<sup>84</sup> Vendo neste governo uma nova “janela de oportunidade”, lideranças do movimento atuaram como coordenadores da campanha eleitoral de Marta em importantes regiões da cidade, (Cavalcanti, 2006).



criado um grupo responsável por viabilizar a participação popular, grupo este conhecido como “setor de participação popular”, composto de cinco pessoas ligadas ao movimento (Cymbalista e Santoro, 2007, p.44). Este “setor” era responsável por organizar os encontros e pautas dessa articulação movimento-governo, além de preparar documentos e reuniões do CMH, recém criado pela gestão petista.

Apesar de a habitação não ser prioridade, o centro era destaque no plano de governo de Marta, não apenas no que se refere à habitação. Havia sido lançado o Programa Ação Centro, que reunia 130 diferentes iniciativas para a região, articulando seis secretarias municipais<sup>85</sup> e contando com financiamento de US\$ 100,4 milhões do BID – além de mais US\$ 67 milhões de contrapartida da prefeitura (Fórum Centro Vivo, 2006, p.19; Miagusko, 2008, p.147). Desse total de recursos, apenas 15% estava previsto para ser gasto em projetos de habitação de interesse social<sup>86</sup>. O programa “Morar no Centro” concentrava as ações da gestão na área habitacional. O objetivo era garantir que as ações de reabilitação do centro não gerassem como efeito a expulsão de famílias de baixa renda da região. Para evitar que isso acontecesse, estava prevista a “instituição de programas *altamente subsidiados* e de instrumentos urbanísticos que incentivassem a promoção de habitação social (Miagusko, 2008, p.144 – grifos meus). Esses programas contariam com recursos da prefeitura (oriundos do FMH), do governo federal (via PAR<sup>87</sup>) e do Bando Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Fórum Centro Vivo, 2006, p.20). Todos esses programas foram discutidos e aprovados dentro do CMH e procuravam seguir as diretrizes já apontadas na I Conferência, espaços em que o movimento atuou intensamente em interlocução com o governo.

---

<sup>85</sup> Miagusko (2008) fala em 16 secretarias e 5 empresas estatais (p.138)

<sup>86</sup> Essa pequena porcentagem gerou críticas dos defensores da proposta de moradia popular no centro (Fórum Centro Vivo, 2006)

<sup>87</sup> Programa de Arrendamento Residencial é um programa da CEF voltado para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos. Em São Paulo, na gestão Marta, a modalidade PAR-Reforma foi usada para reformar imóveis ociosos, transformando-os em moradias (Cymbalista e Santoro, 2007, p.26)

Não cabe aqui entrar nos pormenores da política habitacional no governo Marta. Interessa-nos chamar a atenção para alguns pontos em específico. O primeiro deles refere-se à abertura desta gestão ao movimento, com a criação de espaços participativos formais e informais, além do recrutamento de lideranças do movimento para assumir cargos dentro do governo. O segundo ponto, diretamente relacionado ao primeiro, refere-se ao conteúdo da política habitacional construída nesse processo, alinhado à agenda do movimento de moradia, indicando que o movimento pode ter influência na construção da política a partir de dentro das instituições do Estado, e não apenas via pressão externa. Essas duas condições davam ao movimento motivos para nutrir grandes expectativas em relação ao governo e investir muitas energias nesta relação. Como diz uma liderança da UMM entrevistada por Cavalcanti:

“(...) essa prefeitura foi a que mais abriu a porta pros movimentos populares. Então você podia chegar a qualquer hora, qualquer momento, que era recebido. E fazia a discussão.” (Cavalcanti, 2006, p.116)<sup>88</sup>

O terceiro ponto, importantíssimo, refere-se à dificuldade deste governo colocar em prática tudo que estava sendo deliberado junto com o movimento. Os motivos desta dificuldade escapam ao escopo desta pesquisa, mas é interessante chamar a atenção para o fato de que havia interesses poderosos que se opunham (e ainda se opõem) ao direcionamento de recursos para a habitação popular no centro. A disputa em torno dos recursos do BID, que foi travada entre técnicos do governo e consultores do BID (Miagusko, 2008, p.146), representa um bom exemplo da incidência da disputa pelo centro sobre a política habitacional. Para o banco, os recursos deveriam ser usados para “reabilitar” o centro, torná-lo novamente atraente para grupos sociais de maior poder aquisitivo, o que em si não seria inconciliável com a provisão de moradias populares. O nó da questão é que o banco é contra a política de

---

<sup>88</sup> Isso não significa que todas as decisões eram tomadas com a participação das organizações do movimento. Vejamos a fala de outra liderança da UMM: “Nós tínhamos uma abertura maior, realmente nós sentávamos, realmente alguns momentos foram respeitadas indicações, algumas produções dos movimentos, mas houveram momentos em que não fomos respeitados. As coisas já eram feitas e entregues prontas, nada de participação dos movimentos.” (Cavalcanti, 2006, p.116)

subsídios, o que ia na contramão da proposta habitacional do governo formulada em interação com as organizações sociais. Foi um longo processo de negociação para tentar inserir a habitação como componente da política para o centro:

“A definição dos componentes habitacionais foi especialmente difícil, por conta da resistência do BID em fortalecer a presença de setores de baixa renda no centro, o que representaria um risco para as expectativas de valorização imobiliária que são um dos fundamentos desse tipo de financiamento. A definição do aluguel social foi precedida de muita discussão (...)” (Silva, apud Miagusko, 2008, p.147)

A maior briga foi em torno do subprograma Locação Social, que representava uma solução inédita enquanto para a habitação, porque atendia pessoas que não tinham condições de ser inseridas em programas de aquisição ou arrendamento residencial (idem, ibidem, p.146). Consistia na “construção e repasse de unidades habitacionais para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, mediante contratos de aluguel” (Cymbalista e Santoro, 2007, p.23).

O programa Ação Centro havia instituído duas instâncias de participação e controle social e público: o Conselho Executivo Provisório da Ação Centro e o Fórum de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro (Fórum Centro Vivo, 2006, p.19). Por causa desses programas, aconteciam debates envolvendo os diferentes atores e interesses em jogo: Associação Viva o Centro (AVC), Fórum Centro Vivo (FCV)<sup>89</sup>, BID, organizações populares, universitários, técnicos do governo, ONGs etc. No fim das contas, dos 15% que foram contratados para

---

<sup>89</sup> A AVC e o FCV são duas entidades que representam bem os dois campos em disputa quanto à ocupação do centro da cidade. A AVC é criada em 1991 e reúne o capital financeiro, grandes empresas, escritórios de advocacia, proprietários de imóveis e técnicos que produzem estudos para orientar intervenções no centro que sejam alinhadas à sua visão sobre a região (Neuhold, 2009, p.35). Essa entidade defende “interesses em materializar a valorização, a re-elitização, por meio de uma agenda em torno da recuperação do Centro para as atividades da classe média e da elite da cidade” (Teixeira et al, 2005). O FCV é criado no final de década de 1990 como contraponto à ACV por atores que compartilham do projeto da Reforma Urbana e que afirmam o direito à cidade. Nesse sentido, defendem a democratização e popularização do centro, colocando-se e agindo contra a discriminação e expulsão da população de baixa renda dessa região da cidade (idem, ibidem).

habitação no centro, apenas pouco mais de 2% seria de subsídios (Miagusko, 2008, p.148).

Além das dificuldades de nível mais macro, é importante lembrar que a habitação não era uma área prioritária no programa de governo de Marta, que, além disso, tinha que administrar a cidade com fortes limites orçamentários, efeito das duas gestões municipais anteriores (Maluf e Pitta).

O tema da habitação no centro também repercute nas ações do governo federal. Em 2001 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com o uso de recursos via CEF, destinado a famílias na faixa de renda entre 3 e 6 salários mínimos e, no caso de São Paulo, cabendo à prefeitura indicar a demanda e aprovar o projeto (Miagusko, 2008, p.142; Cymbalista e Santoro, 2007, p.26). A modalidade PAR-Reforma foi utilizado na gestão Marta para reciclar imóveis na região central da cidade, ficando por conta das organizações populares indicar as famílias beneficiárias (Cymbalista e Santoro, 2007, p.26).<sup>90</sup>

No primeiro ano do governo Lula, é criado o Programa de Requalificação de Áreas Centrais, vinculado ao Ministério das Cidades. O objetivo deste programa na cidade de São Paulo era viabilizar empreendimentos de habitação popular – agora denominada habitação de interesse social – em imóveis de propriedade da União na região central que não estivessem sendo usados. Para isso foi constituído um grupo de trabalho do qual participavam lideranças populares do movimento de moradia e que tinha como meta fazer um levantamento dos edifícios existentes e propor projetos habitacionais para eles (Teixeira et all, 2005).

A conjuntura política na cidade torna-se desfavorável para o movimento de moradia com a derrota de Marta Suplicy à reeleição. O governo Serra (PSDB) – que assume depois de Marta – e o governo Kassab (ex DEM, hoje PSD), em continuidade ao governo antecessor, entende que a solução habitacional para famílias que ganham até três salários mínimos não está na região central, mas

---

<sup>90</sup> Até o fim da gestão Marta cinco edifícios haviam sido concluídos e outros cinco estavam em andamento ou negociação: Edifício São Paulo (152 unidades), Joaquim Carlos (93 unidades), 25 de Janeiro (385 unidades), São Vito (375 unidades) e Rua do ouvidor (54 unidades).

na urbanização de favelas (Cymbalista e Santoro, 2007). O argumento era que as famílias de baixa renda não teriam condições de pagar pelos financiamentos em uma área onde o valor da terra era mais elevado. Muitos dos projetos de habitação no centro foram paralisados ou seguem em ritmo extremamente lento (Cymbalista e Santoro, 2007; Fórum Centro Vivo, 2006).

Os canais de interlocução e de negociação que existiam na gestão Marta são fechados às organizações do movimento com o fim da gestão petista. Além disso, a bibliografia associa as gestões Serra-Kassab à prática de expulsão da população de baixa renda do centro da cidade, inclusive por meio do uso intensivo da violência policial:

“A título de exemplo, nota-se que a atuação repressiva e violenta da Guarda Civil Metropolitana e da Polícia Militar ganhou muito mais peso dentro deste contexto, com o acirramento das tensões sociais na região e o aumento da violência institucional. Ações como as observadas no despejo da ocupação Plínio Ramos, na Operação Limpa no bairro da Luz e no Glicério, além dos espaços públicos em geral, como baixos de viadutos (construção de rampas e muros), praças, parques (gradeamento, cercamento e instalação de câmeras) e calçadas, têm afetado diretamente o cotidiano e a sobrevivência dos grupos mais vulneráveis, como catadores e catadoras de materiais recicláveis, a população de rua, crianças e adolescentes em risco, moradores e moradoras de cortiços e habitações precárias, trabalhadores e trabalhadoras ambulantes, além de profissionais do sexo, gays, lésbicas, entre outros e outras.” (Fórum Centro Vivo, 2006, p.3)

Neste cenário, a proposta de habitação popular no centro não avança na cidade. Há mais de dois anos o governo Kassab se comprometeu a desapropriar aproximadamente 50 prédios ociosos na região para a construção de habitação popular, no entanto até agora só se observaram reintegrações de posse e desocupações - muitas vezes violentas, sem contrapropostas efetivas para as famílias despejadas - aliadas a uma postura de criminalização dos movimentos sociais (NEPAC, 2011). Na segunda metade de 2011 diversas ocupações de

edifícios ociosos são feitas por organizações do movimento, como forma de pressionar o governo municipal a viabilizar moradias populares na região.

Na conjuntura de um governo fechado, o movimento se vê diante da dificuldade de acessar os recursos públicos da habitação via governo municipal, de participar na elaboração da política habitacional do município, e com acesso restrito a informações importantes sobre os planos de governo. Essa é uma das razões porque, na atual conjuntura da cidade de São Paulo, a participação no Conselho Municipal de Habitação torna-se ainda mais importante para o movimento de moradia. Como o CMH é um espaço institucional que não pode ser simplesmente fechado pelo poder público municipal, ele acabará se tornando uma arena de encontro e de disputa de projetos políticos para a habitação na cidade, onde governo, partidos e organizações do movimento de moradia colocarão muitas fichas.

Vimos neste item que a região central da cidade passa a ser inserida dentro da plataforma política do movimento de moradia em meados de 1990 e se consolida como uma importante bandeira do movimento, que hoje é bastante reconhecido por sua atuação no centro. Mais uma vez as organizações populares que compõem o movimento usam a tática da ocupação para colocar este novo tema – e também nova proposta para a política pública – na agenda pública. A conjuntura política favorável na cidade, com a eleição de Marta Suplicy, possibilita ao movimento participar de espaços de construção da política de habitação da cidade, sendo a moradia popular no centro um importante ponto das deliberações entre poder público e movimento. O momento seguinte é de fechamento do governo ao movimento, e de mudanças radicais nos rumos da política habitacional, onde o centro não é visto como local de moradia para famílias de baixa renda. Com a entrada do tema na agenda pública, portanto, tornam-se mais nítidos os projetos antagônicos para o centro da cidade.

\*\*\*

Ao longo deste capítulo pudemos vislumbrar elementos que nos mostram que a rede do movimento, suas demandas, suas propostas e suas formas de ação são continuamente construídas em estreita relação com atores político institucionais, com a Igreja, ONGs etc. Vimos o papel fundamental de partidos políticos de esquerda, como o PT, no enquadramento político dado às ocupações de terra ocorridas na periferia de São Paulo na década de 1980, a partir do qual a luta popular foi sendo conduzida em direção à reivindicação da casa pronta e do acesso à infra-estrutura urbana de qualidade. A demanda do movimento vai se construindo a partir da luta pela terra, passando pela casa construída em mutirão de auto-ajuda, consolidando-se na sua versão auto-gestionária, deslocando-se finalmente em direção à região central da cidade. Partidos, governos e ONGs figuram neste processo como interlocutores capazes de imprimir mudanças na plataforma política do movimento. Essa trajetória envolve diferentes contextos políticos e econômicos: o fim do regime militar, as crises econômicas, os governos mais abertos e outros totalmente fechados, a criação de uma nova Constituição, as mudanças na estrutura federativa do país, o colapso do sistema habitacional sustentado pelo extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), a saturação dos espaços da cidade etc.

Essa trajetória do movimento é bastante ditada pela sua atuação no sentido de incidir sobre a política habitacional. Vimos que na medida em que as demandas do movimento estão sendo construídas, elas vão, de alguma forma, se convertendo em leis que reconhecem a função social da propriedade, em programas habitacionais voltados à baixa renda, em fundos públicos para habitação de interesse social e em espaços institucionais de participação.

Se de um lado essas conquistas demonstram a capacidade do movimento de afetar a agenda pública e com isso pautar a criação de programas que contemplem a demanda organizada pelo movimento, de outro, demonstram que a escala da produção habitacional dos programas é pequena e em grande

medida dependente da disposição dos governos que se sucedem em implementá-los ou não.

Essa atuação sobre a política não se dá apenas no sentido de propor diretrizes para a construção de programas habitacionais, mas também no sentido de participar como agente operador da política, ou seja, no nível mais concreto de sua implementação. Para isso as organizações contam com a assessoria técnica de ONGs que ajudam na escolha dos terrenos, na elaboração de projetos e na organização do canteiro de obras quando elas, as organizações, assumem um mutirão autogestionário financiado com recursos públicos para a construção de unidades habitacionais que serão posteriormente distribuídas entre *suas* famílias. Ao assumirem de maneira bem sucedida esse papel na implementação da política, as organizações do movimento se vêem fortalecidas em sua capacidade de recrutar e manter engajadas as famílias que compõem a base do movimento. Esse poder de recrutamento é importante para o movimento ter poder de pressão diante de governos mais fechados, sendo a ocupação uma estratégia de ação direta mais conhecida do movimento. Junto dela, vemos que a participação institucional se consolida como reivindicação ao Estado e como estratégia importante do repertório de ação do movimento.

No próximo capítulo trataremos mais detidamente sobre a participação institucional, buscando tratar dos avanços e limites associados ao investimento nesse tipo de participação e dos desafios que ela traz ao movimento de moradia na medida em que ele atua no sentido de incidir sobre a política pública.



### **Capítulo 3: Os desafios de incidir sobre a política pública vistos a partir da atuação do movimento no Conselho Municipal de Habitação<sup>91</sup>**

Pelo exposto no capítulo anterior, podemos afirmar que o movimento de moradia atua com base em dois tipos básicos de ação. Em geral, quando o poder público se mostra fechado ao diálogo com as organizações populares, são lançadas ações de protesto, como atos de rua e ocupações de terras, de edifícios ociosos ou de órgãos públicos. Essas ações tem o poder de chamar a atenção da mídia e podem ser um importante elemento para colocar um novo tema na agenda pública, como vimos acontecer no caso da habitação popular na década de 1980 e com a habitação popular na região central da cidade no final da década de 1990. Isso não significa que os governos respondem da mesma forma às ações diretas. Alguns abrem canais de negociação, como vimos ter acontecido com o governo Quércia, outros tratam da questão com violência policial, como fez Serra e como vem fazendo seu sucessor, Kassab – para ficar em exemplos de governos que não são politicamente alinhados ao movimento. As formas mais combativas de ação são percebidas pelas lideranças como tática de ação mobilizada quando o poder público não aceita dialogar ou quando as negociações não avançam. Em nosso contato com o campo foram muito comuns as referências, por parte de lideranças, ao fato de que as ocupações são feitas “em último caso”, quando o diálogo e a negociação não acontecem ou não geram resultados.

As ações que envolvem interlocução, diálogo e negociação caracterizam o segundo tipo de ação do movimento. Nesse tipo de ação estamos incluindo interações que acontecem em espaços participativos institucionais e interações propiciadas pela disposição dos governos em abrir canais de diálogo com o movimento. Dentre as interações deste segundo tipo, temos as conversas de

---

<sup>91</sup> Parte das informações e elaborações presentes neste capítulo foram previamente apresentadas em Tatagiba e Blikstad, 2011.

gabinete, as mesas de negociação e os grupos de trabalho em torno de temas ligados à habitação. Em geral, estes canais de diálogo são abertos em gestões alinhadas ao movimento de moradia, ou ao menos em gestões não antagônicas ao seu projeto político. Casos de lideranças que assumem cargos dentro de governos do PT são já bastante conhecidos e representam outra forma de interação do movimento com o poder público. No caso da cidade e do estado de São Paulo, onde a polarização entre PSDB e PT é muito forte, a possibilidade do movimento negociar com governos do PSDB ou a ele alinhados é muito limitada, praticamente inexistente, já que o movimento em São Paulo é bastante associado ao PT. No caso das interações ocorridas em espaços participativos já consolidados, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências e o Orçamento Participativo, o movimento tem a possibilidade de deliberar sobre a política pública e sobre o orçamento junto do poder público e de outras entidades sociais, o que obviamente não significa dizer que sempre obterão sucesso nas negociações e no encaminhamento de suas demandas nesses espaços. Por fim, cabe destacar a proximidade entre lideranças populares e parlamentares do PT, havendo entre ambos uma espécie de via de mão dupla: as lideranças populares mobilizam sua base a favor de candidatos do PT a cargos no legislativo e os parlamentares encaminham propostas de leis formuladas junto com o campo popular.

O movimento de moradia em São Paulo se caracteriza pela combinação desses tipos de ação, a direta e a institucional. Assim, a escolha da estratégia de ação depende não apenas da vontade das lideranças ou de seu posicionamento ideológico, mas também das características da conjuntura político-econômica. No caso da cidade de São Paulo, as duas últimas gestões se caracterizam por estabelecer uma relação fechada ao movimento, e também tensa. No início da gestão Serra, a postura do poder público foi de criminalizar as ações do movimento, recusando-se a dialogar e agindo de modo violento nas reintegrações de posse dos edifícios que estavam ocupados no centro, como já vimos (Fórum Centro Vivo, 2006). Isso tornou difícil para o movimento assumir uma postura mais combativa porque além da repressão policial ser muito forte,

não se obtinha como resultado a abertura de canais de diálogo, e, conseqüentemente, o encaminhamento das demandas.

Nessa conjuntura política, caracterizada pela menor permeabilidade do poder público às demandas do movimento, o CMH ganhou importância, pois é um espaço onde o poder público não poderia evitar a interação com o movimento, onde as demandas e os questionamentos do movimento teriam que ser ouvidas e alguma resposta teria que ser formulada. Além disso, esse espaço foi criado por pressão do movimento, na esteira de um processo que envolvia a luta pela criação de leis que possibilitassem a concretização das demandas do movimento e lhe permitissem atuar para atendê-la. Foi assim com o Estatuto das Cidades, com o SNHIS, como já vimos, e com outras leis e medidas importantes já aprovadas. Instituições e leis foram criadas devido à luta do movimento pela maior participação na política, sendo que o desafio hoje é usá-las para cumprir os propósitos que orientaram sua criação. É interessante o que diz um entrevistado de uma ONG do campo:

Entrevistado 1: Na década de 90, toda luta pra montar a proposta de iniciativa popular, do SNHIS, colher as assinaturas, debater o Estatuto das Cidades, fazer todos aqueles lobbies no Congresso Nacional pra aprovar o Estatuto das Cidades. Tudo isso envolveu muito essas lideranças nos seminários, nos encontros, os movimentos chamando setores técnicos pra ajudar a pensar, pra ajudar a discutir, pra ajudar a escrever documento. Isso tudo foi uma parte da atuação deles.

Entrevistador: Mas essa idéia [de investir em processos permanentes], você sente que ainda ta presente dentro do movimento?

Entrevistado 1: Então, o fato é que tudo isso já percorreu um caminho, foi aprovado. Então, qual que é a agenda? Implementar isso, é colocar isso em prática." (Entrevista com membro de ONG, 29/10/2009)

Percebemos que os atores do campo, tanto as organizações populares quanto as ONGS não abandonam a atuação em nível institucional, pelo

contrário, investem esforços para garantir uma composição e um desempenho do CMH favorável ao encaminhamento das demandas do movimento. Em uma conjuntura política fechada, esse é o caminho através do qual se espera conseguir incidir sobre a política habitacional da cidade, sobre a destinação dos recursos para projetos habitacionais e para obter informações sobre medidas importantes do governo no que se refere à questão habitacional.

A mobilização em torno desta arena participativa envolve tanto aquelas organizações vistas pela bibliografia como adeptas da atuação em nível institucional, como aquelas organizações consideradas pela bibliografia como sendo avessas a essas práticas, como são os casos, respectivamente, a UMM e da FLM. Diante do fato da participação institucional hoje na cidade de São Paulo mobilizar fortemente a rede do movimento, buscamos neste capítulo fazer uma discussão dos avanços e limites associados ao investimento nesse tipo de participação e dos desafios que ela traz ao movimento de moradia. Descreveremos situações que explicitam a dificuldade do movimento em fazer avançar dentro do CMH pautas relacionadas a normas e diretrizes da política habitacional da cidade. Veremos como o movimento se encontra diante do desafio de conciliar os tempo da carência e da política, e de como este desafio se reflete na complexa dinâmica de articulação e desarticulação da rede do movimento na medida em que participa deste espaço. Estes aspectos relativos à participação institucional do movimento manifestam-se de modo mais evidente nos processos eleitorais do CMH, que por isso são tomados aqui como eventos que nos permite ver melhor as tensões e forças opostas a que o movimento tem que responder na sua tentativa de incidir sobre a política.

Quando falamos em eleição do CMH estamos falando em 16 vagas para conselheiros populares. A composição total do CMH é de 48 conselheiros titulares e igual número de suplentes. O poder público possui um terço dos assentos. Os outros dois terços são reservados aos conselheiros da sociedade civil, sendo 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à habitação; e 16 representantes de outras entidades da sociedade civil ligadas à questão habitacional, como ONGs, universidades,

sindicatos etc. Os representantes do poder público são indicados pelo poder executivo. Os representantes das entidades da sociedade civil são eleitos por seus respectivos segmentos em fóruns próprios. Já os representantes das entidades populares ligadas à habitação são escolhidos por meio de eleições diretas nas subprefeituras, ou seja, qualquer eleitor da cidade de São Paulo pode votar nos candidatos populares ao CMH.

Este capítulo está estruturado em quatro partes. Na primeira, trataremos das percepções dos atores de porquê o CMH é um espaço estratégico e importante para o movimento. Na segunda, veremos que durante a gestão Marta as lideranças populares tiveram a oportunidade de aprovar resoluções coerentes com suas propostas para a política habitacional, mas a incapacidade do governo responder às carências concretas da base do movimento desencadeou um processo que culminou em um importante racha na rede do movimento. Na terceira parte trabalharemos mais detidamente sobre os desafios da articulação do movimento quando este participa do CMH e dos fatores que o impulsionam no sentido da desarticulação. Na quarta e última parte mostraremos que o *modus operandi* mobilizado pelas lideranças do movimento na disputa por assentos dentro do CMH é transplantado de sua experiência como militante do PT. Também veremos que partidos e governo, de alguma forma, também se interessam pelos e afetam os rumos da eleição que define os conselheiros populares do CMH.

### **3.1 O caráter estratégico do CMH sob a ótica das lideranças**

Como já vimos, o CMH é criado em 2002 na gestão Marta Suplicy, do PT. De acordo com sua lei de criação<sup>92</sup>, o conselho tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, e como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação. Algumas das mais importantes competências do CMH são:

---

<sup>92</sup> Lei Nº 13.425, DE 02 DE SETEMBRO DE 2002.

“I - participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da política habitacional de interesse social, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades;  
II - acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados;  
III - participar da elaboração de plano de aplicação dos recursos oriundos dos Governos Federal, Estadual, Municipal ou repassados por meio de convênios internacionais e consignados na SEHAB;  
IV - fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas habitacionais; (...)”

Cabe ainda ao CMH supervisionar o Fundo Municipal de Habitação. Algumas atribuições específicas nesse sentido, assumidas pela Comissão Executiva do CMH<sup>93</sup>, são:

“I - estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, de acordo com os critérios definidos na Lei nº 11.632/94, em consonância com a política municipal de habitação;  
II - encaminhar e aprovar, anualmente, a proposta de orçamento do FMH e de seu plano de metas;  
III - aprovar as contas do Fundo antes de seu envio aos órgãos de controle interno; (...)”

Além de ter o poder de interferir na construção da política habitacional, o CMH controla o uso dos recursos do FMH. Esses poderes do conselho estimulam o movimento a investir esforços neste espaço – espaço este que ele próprio ajudou a desenhar. Esse investimento acontece porque, como vimos, o movimento direciona sua atuação fortemente para a política e os programas habitacionais. Segundo as lideranças entrevistadas, a possibilidade de interferir na política, nos programas ou nas ações habitacionais do município hoje exige do movimento garantir uma composição do Conselho favorável ao seu projeto político. O CMH, portanto, é considerado espaço fundamental para o movimento.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> A Comissão executiva é composta por conselheiros dos três segmentos que compõem o CMH.

<sup>94</sup> Isso não equivale a dizer que a participação institucional seja vista pelas lideranças do movimento como a única estratégia de ação para obter conquistas, como veremos adiante.

Um primeiro motivo para isso, é, como já dito, a chance de deliberar sobre a destinação dos recursos do FMH. A interferência sobre o uso dos recursos tem incidido sobre medidas mais pontuais – mas ainda assim importantes para o cotidiano de muitas organizações do movimento – como a continuação dos mutirões autogestionários paralisados por falta de recursos, a reforma de alguns prédios ociosos que foram previamente ocupados, a manutenção e ampliação de famílias beneficiárias de sub-programas habitacionais como o Locação Social e o Bolsa-Aluguel<sup>95</sup>, a distribuição de cartas de crédito<sup>96</sup> etc. Os mutirões representam um forte motivo para organizações populares participarem do conselho, pois os recursos para terminá-los provêm do FMH. Uma liderança lembra que foi de dentro do Conselho que eles conseguiram terminar em torno de cem obras em mutirão, no governo Marta, e também foi ali que conseguiram diminuir o valor do financiamento que famílias mutirantes teriam que pagar pelas casas que haviam construído – o que envolveu uma relação tensa com o poder público.

Vejamos o que dizem alguns entrevistados sobre conquistas obtidas a partir da atuação dentro do conselho:

Entrevistado 2: Nós conseguimos com o Conselho de Habitação os dois [projetos de] Locação Social. Isso gerou importância grande, que não tinha.

Entrevistador: Dois prédios?

Entrevistado 2: É, dois prédios: o Parque do Gato e o Olaria. (...) Então aqueles dois prédios foram o primeiro sinal do que deu certo o Conselho, porque foi reivindicação do Conselho. Depois também teve

---

<sup>95</sup> O programa Locação Social é criado em 2005 pelo CMH e previa a construção e repasse de unidades habitacionais para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, mediante contratos de aluguel. A gestão Serra/Kassab não abole o programa, mas não parece inclinada a expandi-lo (Cymbalista e Santoro, 2007). O programa Bolsa-Aluguel oferecia um subsídio temporário para o pagamento de aluguel a famílias que esperavam ser realocadas para um empreendimento habitacional permanente. Na gestão Kassab o programa Bolsa-Aluguel é modificado e passa a ser chamado de “Parceria Social”. (idem, ibidem)

<sup>96</sup> As cartas de crédito são liberadas para que famílias na faixa prioritária de 0 a 6 salários mínimos possam adquirir imóveis novos ou usados por meio de financiamento. As organizações devem encontrar um imóvel em condições de ser habitado, regularizado e cujo valor esteja nos limites do programa, e assim encaminham pedidos de liberação de cartas de créditos.

o Bolsa-Aluguel, que foi uma conquista e uma reivindicação do Conselho Municipal de Habitação. Então nós vê que se nós lutarmos, é a mesma coisa que se você plantar uma árvore que dê flores.” (Entrevista com liderança popular, 23/10/2009)

--

Entrevistado 3: A gente conseguiu a discussão da carta de crédito municipal pra encaminhar, e a gente sabia que teria que encaminhar nesse conselho. A gente conseguiu a discussão da proposta da desapropriação dos imóveis vazios pela função social na propriedade. A gente discutiu e conseguiu, antes o Bolsa Aluguel e depois o Parceria Social, a desapropriação de áreas fundiárias, enfim, a gente conseguiu bastante avanço. Mas precisava muito mais. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

--

Entrevistado 4: “Por exemplo: precisamos de mais dinheiro, agora precisamos de um milhão de reais pra terminar um mutirão que tá parado porque a prefeitura paralisou, não tem orçamento, um monte de problemas dos mutirões que vem aí se arrastando ao longo dos anos. A turma do governo se reúne, uma parte, e diz, nós não vamos aprovar isso, porque tem que aprovar os outros também, aquela discussão né. Aí, eu fiz uma fala, falei ‘Não, a gente acabou de aprovar aqui 14 milhões pra uma empreiteira e não vamos aprovar um milhão pro movimento, pra associação terminar as casas que tão lá paradas há seis meses, quase um ano? (...) Eu fiz uma defesa pra aprovar os recursos pro mutirão, e aprovou.” (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

Um aspecto fundamental para compreender o valor estratégico do CMH é não apenas a possibilidade de aprovar a criação de programas habitacionais, mas de poder aprovar a destinação de recursos para que esses programas sejam implementados. É muito comum as lideranças enfatizarem que só vale a pena participar de conselhos de políticas públicas se eles forem deliberativos, ou seja, se tiver poder de decisão em relação aos recursos do fundo público:

Entrevistado 5: Eu acho que é importante os espaços de participação popular, principalmente dos conselhos, mas desde que eles sejam



deliberativos, além de consultivos, deliberativos no aspecto de autorização do recurso. (Entrevista com liderança popular, dia/11/2011)

Mesmo que em sua maioria pontuais, as conquistas obtidas no CMH são valorizadas e são vistas como uma pequena amostra do que o espaço poderia render. Essa é uma percepção compartilhada por lideranças intermediárias: pouco mais de 90% dos delegados participantes do 11 Encontro Estadual de Moradia Popular organizado pela UMM entre 15 e 17 de maio de 2009, afirmaram ter ouvido falar do CMH, sendo que 82% acreditam que o Conselho tem sido importante para avançar a luta do movimento (Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2011). Essa opinião positiva, no entanto, é acompanhada de críticas, como manifestada nesta fala: *“É importante mas não está atingindo seus objetivos, porque o governo atual só visa os interesses da prefeitura”* (idem, ibidem).

Existem sim críticas ao desempenho do CMH, sobretudo no que se refere à pouca capacidade de incidência sobre a política habitacional. As lideranças populares que entrevistamos ou com quem conversamos informalmente, percebem que as decisões do CMH são muitas vezes em torno de ações pontuais, não da política. O que elas dizem é que existem ações emergenciais importantes que são encaminhadas dentro do conselho, mas muito pouco se faz em termos de medidas duradouras, exceto a primeira gestão – no governo Marta –, em que poder público e segmento popular estavam bem alinhados e produziram importantes resoluções que vigoram até hoje. Quem mais chama a atenção para essa pouca incidência sobre decisões duradouras associadas ao funcionamento da política habitacional é um entrevistado que pertencente a uma ONG que também participa do CMH. Perguntado se o conselho agiu focado mais em questões pontuais ou mais na dimensão normativa da política, ele diz, referindo-se especificamente à terceira gestão:

“Entrevistado1: Deveria ser [mais no nível amplo da política]. Eles [os representantes das organizações do movimento] colocam que

tem que ser, que o Conselho tem que ser esse espaço de construção da política, e não ficar discutindo projetos de investimentos pontuais. Então, mas do ponto de vista prático ele [o Conselho] é estratégico porque discute dinheiro, discute investimento. A última reunião do conselho a gente tava discutindo complementação de recursos pra terminar o mutirão tal. Isso pra essa base [do movimento] é importantíssimo. E as lideranças levarem isso, as entidades viabilizarem isso é importante. Agora, as lideranças acreditam que o Conselho tem que ser um espaço de construção de política. E hoje, assim, o contexto do “Minha Casa Minha Vida” a gente pode exigir, é muito difícil, não é fácil, a gente fez isso e não conseguiu, exigir que os critérios do atendimento do “Minha Casa Minha Vida” sejam discutidos no conselho, exigir que os projetos sejam discutidos no conselho.

Entrevistador: O conselho poderia ter esse poder?

Entrevistado1: Poderia e deveria. (...). A gente não discutiu nada da política municipal de habitação, porque São Paulo não tem uma política de habitação, tem ações: ações de urbanização de favelas, ações de regularização, os projetos, os mutirões estão praticamente parados, a gente não tem produção pública da moradia. Não tem uma política habitacional de verdade. Tem umas ações pontuais específicas. E o conselho se perdeu nessa discussão” (Entrevista com membro de ONG, 29/10/2009)

Mesmo que a capacidade de influenciar na definição das diretrizes de uma política de habitação para cidade mostrou-se pequena até hoje – sendo maior no contexto de um governo mais politicamente alinhado ao movimento, o fato de ser um espaço legalmente investido de poder de decisão é algo muito valorizado pelas lideranças, assim como o acesso à informação que circula por este espaço.

Assim, a participação no Conselho apresenta-se como estratégica para os atores também porque é possível ter “em primeira mão” notícias sobre as medidas que serão adotadas pelo governo, como é o caso dos aproximadamente 50 prédios ociosos que estão sendo desapropriados na região central da cidade e que podem – se houver pressão do movimento – ser usados na viabilização de

Habitação de Interesse Social (HIS), e também é o caso do Plano Municipal de Habitação que estava em construção na gestão Kassab.

Entrevistado4: O fato de você estar no conselho te ajuda no fato de você ter mais informação, você tá acompanhando certas pautas. E informação é poder, você ter informação do que tá acontecendo, interferir, por exemplo, incidir, é muito melhor, por exemplo, aqui o Plano Municipal de Habitação, é muito melhor você incidir no processo de formação do Plano, do que depois que ele for pra Câmara onde os interesses de todos os parlamentares estão colocados. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

Da mesma forma, estar no conselho é importante porque as lideranças do movimento podem inserir pontos de pauta nas reuniões do Conselho, permitindo que temas que interessam ao movimento venham a ser debatidos, de modo que, como nos disse esse entrevistado, é possível *“interferir no processo enquanto ele se dá e não quando já acabou”*. Mesmo que as propostas do movimento sejam derrotadas, ali elas devem ser reconhecidas como legítimas o suficiente para serem debatidas, ficando registrados os argumentos e a rejeição ou aprovação das mesmas.

Entrevistado 4: O conselho é um espaço institucional, um espaço onde você pode fazer denúncias, por exemplo, nós fizemos agora um relatório da visita da relatoria do direito à moradia em São Paulo e do direito à cidade, que tá trazendo uma série de denúncias sobre [as ameaças ao] direito à moradia na cidade. Ela [Elisabeth França, superintendente de Habitação Popular do governo Kassab] tá possessa com o relatório, mas fizemos a ampla divulgação desse relatório só essa semana, ela já respondeu. (...) Evidente que eu quero submeter à apreciação do Conselho o relatório (...). Ela pode se recusar, mas ela tem que ouvir. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

Tatagiba, Paterniani e Trindade (2011) ainda apontam para o fato de que lideranças da UMM vêem o CMH como uma ponte entre governo e população, e

também como um espaço de representação da realidade da população de baixa renda diante do poder público.

Existe um aspecto objetivo sobre o CMH que é mencionado por apenas um dos entrevistados, e que consideramos fundamental destacar. Estamos nos referindo ao montante dos recursos disponíveis no FMH e que, portanto, são controlados pelo CMH. Como já mencionamos no capítulo anterior, o FMH é criado na gestão Maluf, em substituição ao antigo Funaps. A engenharia institucional por trás da criação do FMH orientou-se pela necessidade de garantir que a maior parte dos recursos destinados à implementação do maior programa habitacional da gestão Maluf – e posteriormente Pitta – o Cingapura, ficassem fora do FMH (Rossetto, 2003, p.65). Os financiamentos mais vultosos podiam assim ser diretamente alocados na Sehab e ficavam sob controle do secretário de habitação (idem, ibidem). Esse arranjo não foi transformado na gestão Marta e sobrevive até hoje. Uma consequência importante é que o FMH tende a reunir uma porcentagem muito pequena de recursos em relação ao total disponível para a pasta da Habitação. Nesse sentido são interessantes os dados trazidos por Rossetto que mostram que no governo Erundina a porcentagem de recursos no Funaps era elevado em relação ao total da Sehab (começa em 41% e eleva-se até 77%) e que ao longo das gestões Maluf e Pitta ela cai drasticamente (começa em 70% e chega ao menor valor, de 3%, em 1999). Nos últimos quatro anos (2008, 2009, 2010 e 2011), foram empenhados quase R\$ 102 milhões do FMH, sendo que, de acordo com dados da Prefeitura, não houve recurso empenhado pelo FMH em 2011<sup>97</sup>. Nesse mesmo período de quatro anos, os recursos empenhados pela Sehab foram de mais de R\$ 3 bilhões. Isso significa que os recursos gastos pelo FMH representam apenas 5% dos recursos gastos pela Sehab nesse período.

Mesmo que o montante de recursos atrelados ao CMH, via FMH, seja tão pequeno em relação ao total gasto com habitação na cidade, e mesmo que as decisões ali tiradas sejam de caráter mais emergencial e pontual, vimos que a

---

<sup>97</sup> Dados do mês de dezembro não estavam disponíveis no momento em que elaboramos este texto.

participação no CMH é considerada pelas lideranças uma importante ação no encaminhamento das demandas do movimento, mobilizando-as fortemente, como veremos adiante. Acostumados a ter que administrar a carência e a escassez de recursos públicos, os atores criam para si a máxima de que “é melhor pingar do que secar” (Entrevistado5, liderança popular).

O CMH se coloca então como espaço onde vale a pena colocar as poucas fichas do movimento: mesmo em uma conjuntura política desfavorável, a interpretação das lideranças é que esta instituição deve ser ocupada pois ali é possível acessar informações importantes sobre a política e os programas habitacionais, é possível colocar temas na agenda e exigir do poder público um posicionamento sobre elas, sendo ainda possível direcionar recursos para empreendimentos habitacionais tocados pelas organizações do movimento, como é o caso dos mutirões autogestionários.

### **3.2 Primeira atuação do movimento no CMH: o tempo da política**

O CMH começa a funcionar em meados de 2003, quando Marta Suplicy era prefeita, e sua primeira gestão termina em meados de 2005, já no primeiro ano do governo Serra. Como o CMH era recém criado a partir da pressão do movimento de moradia, que tinha uma boa entrada dentro do governo, as 16 vagas dos conselheiros populares foram todas ocupadas por lideranças do movimento, sobretudo da UMM, mas também de articuladoras menores (vide Anexo).<sup>98 99</sup> Também temos a presença de ONGs alinhadas ao movimento em vagas da sociedade civil. Havia ali representantes de sindicatos patronais da construção civil e sindicatos associados ao setor imobiliário, como o SECOVI, e o Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (SCIESP). A

---

<sup>98</sup> Esses 16 conselheiros foram eleitos através de eleição direta que envolveu a participação de 31.871 eleitores paulistanos, no dia 23 de março de 2003 ([www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br)).

<sup>99</sup> No momento da primeira eleição do CMH, a FLM ainda não havia se formado, de modo que suas futuras organizações e lideranças ainda eram ligadas à UMM. Como mencionamos no capítulo anterior, a UMM e a FLM são duas importantes articuladoras na cidade.

maioria do conselho, no entanto, era alinhada aos princípios da Reforma Urbana e do direito à cidade.<sup>100</sup> Esse alto grau de compartilhamento de projetos políticos dentro do CMH ajuda a entender porque esta gestão foi bastante produtiva no que se refere às resoluções de caráter normativo, o que não excluiu dali a manifestação de conflitos e de debates. (Tatagiba e Teixeira, 2007, p.81). No período que coincidiu com a gestão municipal de Marta Suplicy, ou seja, até o momento em que Serra assume a Prefeitura, foram feitas 8 reuniões ordinárias, 7 reuniões extraordinárias e 7 reuniões da Comissão executiva do Conselho, responsáveis pela aprovação de 15 resoluções (idem, ibidem).<sup>101</sup> Como coloca uma entrevistada:

Entrevistado7: O primeiro conselho foi no governo da Marta, que queria dar continuidade aos projetos da Luiza Erundina, já que Maluf e Pitta tinham paralisado tudo. Aí era muito trabalhoso, foi daí, do primeiro mandato, que a gente se preocupou em dar diretrizes a todos os procedimentos de moradia.. [Por exemplo,] como é que ia cobrar as unidades habitacionais na COHAB se você não tinha uma resolução que tratasse disso? Então a gente começou a tirar grupos de trabalhos e começou a trabalhar resoluções que duram até hoje, se você pegar a resolução, do um ao dez, foi nesse mandato que foram dando diretrizes aos programas do governo municipal.” (Entrevista com liderança popular, 04/11/2009)

O desempenho do governo Marta se mostrou muito marcante para as lideranças pela abertura institucional que possibilitava o debate entre poder público e movimento. Foi muito marcante pelas discussões travadas não apenas dentro do CMH, mas também dentro da Sehab, no “setor de participação popular” onde estavam alocadas cinco lideranças do movimento, como vimos no capítulo 2. Essa permeabilidade e o compartilhamento de projetos favoreceu a aprovação de importantes medidas no que se refere à questão habitacional,

---

<sup>100</sup> Como vimos no capítulo anterior, o próprio secretário de habitação – e também presidente do CMH na gestão Marta – Paulo Teixeira, tinha uma relação próxima do movimento, tendo sido seu nome sido apoiado pela UMM para a pasta da habitação naquele governo do PT.

<sup>101</sup> O período final da primeira gestão do CMH, já sob governo Serra, marcou apenas duas reuniões ordinárias, uma reunião extraordinária, nenhuma da comissão executiva e não elaborou nenhuma resolução (Tatagiba e Teixeira, 2007).

tanto dentro como fora do CMH, como a criação de programas que seguissem diretrizes propostas pelo movimento.

No entanto, esse avanço no que se refere à dimensão normativa da política neste período teve pouco impacto sobre a realidade concreta das famílias ligadas ao movimento. Isso porque não havia recursos disponíveis para implementar os programas aprovados em um ritmo que satisfizesse as expectativas criadas em torno deste governo petista, ao menos no que se refere à questão habitacional. As entrevistas de Cavalcanti (2006) captam bem a frustração que essa situação gerou, sendo comum as lideranças se referirem a demoras e atrasos na concretização da política, além do fato de que muito do que havia sido decidido não estava sendo implementado. Como diz uma liderança da UMM, em relação à concretização dos programas habitacionais:

“(...) muito pouco se fazia. Se fazia muita política. Não dava pra fazer nada porque o orçamento não existia. (...) Os mutirões andavam a passo de tartaruga, foram muito poucos que conseguiram concluir, no governo Marta. Por falta de dinheiro mesmo. As políticas a secretaria de habitação fazia que era uma beleza.” (Cavalcanti, 2006)

Diante desse cenário frustrante em uma gestão tão “permeável”, muitas lideranças sentiram-se atadas a agir como fariam em um governo que lhes fosse fechado e antagônico. Nas palavras de Cavalcanti, a UMM foi muito pouco combativa, evitando organizar ocupações e ações de protesto cujo alvo fosse a prefeitura. A UMM teria inclusive recorrido ao secretário de habitação Paulo Teixeira propondo fazer ações de rua que pudessem fortalecer a posição do secretário dentro do governo no momento de reivindicar mais recursos para sua pasta, em uma estratégia de “brigar juntos” diante da prefeita (idem, *ibidem*). Mas o secretário, diferentemente do que se esperaria de um aliado do movimento, “não jogou pesado” a favor do movimento. Tendo o secretário se esquivado dessa briga, a UMM teve receio de se colocar em posição de confronto em relação ao governo.

Essa decisão de continuar investindo apenas na participação institucional, e optando por não fazer ações diretas contra a Prefeitura, não era, no entanto,

consensual dentro da UMM. Enquanto as conquistas associadas à participação institucional eram mais associadas à dimensão normativa da política e menos à sua concretização, a realidade precária dos grupos locais ligados ao movimento exigia respostas mais rápidas. Como dissemos no capítulo anterior, existem lideranças mais ligadas ao nível local das famílias, preocupadas em manter a mobilização e engajamento da base. Algumas dessas lideranças pareciam estar insatisfeitas com a forma como a coordenação da UMM estava conduzindo a atuação da organização, que lhes parecia uma negligência em relação às demandas associadas ao tempo da carência. Vejamos trechos de uma entrevista com uma liderança que se desligou da UMM naquela época:

Entrevistado6: (...) eu fui conversar com as bases, fui nos grupos conversar com as pessoas e lá nesses grupos eu vi uma insatisfação. Eles falavam: “a gente não faz mais nada, a gente fica só esperando o governo resolver, as lideranças informam do que aconteceu na reunião, a gente só faz ata, a gente não faz mais luta.” E aí eu falei: “e porque vocês não fazem nada?” e o pessoal começou a se organizar e fazer. Aí foi quando estourou uma série de reuniões e eles me chamaram pra ir nos grupos falar e eu: “é muito simples, vocês se organizam, escolhem uma área que tá vazia, que tá abandonada, que o cara não paga [o IPTU], aí vocês ocupam e começam a brigar por aquele projeto”. Aí o pessoal começou, o MSTC começou a fazer isso e sofreu punições dentro da União [UMM] por fazer ocupação, e pelas punições que tomou, o MSTC resolveu sair fora da União.

(...)

A Frente [de Luta por Moradia – FLM] é uma federação, ela não é institucionalizada, e os outros movimentos são institucionalizados, a União é, e assim por diante. Então você tem uma direção e quando a **direção da base** resolve fazer alguma coisa contrariando a **direção de cima** é punição.

(...)

o movimento ele tem uma dinâmica que é o seguinte: a necessidade não pode esperar agenda. Então quer dizer, aqui, na Frente, se orienta o seguinte: “gente, tem necessidade? Faz [ocupação], não deixe de fazer”

(...)

Os problemas que a gente tinha, as punições, era porque você desobedecia a direção, mas não era desobediência, era uma necessidade, e eles entendiam como desobediência, então aí puniu.



Aí ele falavam que iam levar pra Comissão de Ética da União (Entrevista com liderança popular, 26/10/2011)

A punição ao qual o entrevistado se refere é a expulsão da liderança – e por tabela também dos grupos a ela associados – de dentro da organização articuladora, no caso a UMM. Nesta fase do governo Marta, os punidos e os insatisfeitos agregaram então seus grupos de base e associações e organizaram a ocupação de três prédios na região central da cidade. Essa reconfiguração da rede do movimento começa em meados de 2003 e se consolida em 2004, com a oficialização da nova organização articuladora na cidade, a Frente de Luta por Moradia (FLM).

Uma das organizações que se engajou fortemente na fundação da FLM detinha assento no CMH. Não era o caso de necessariamente abandonar um tipo de ação em detrimento de outra, mas procurar uma forma de combiná-las para que se fortalecessem mutuamente. Essa é a avaliação desta mesma liderança da FLM:

Entrevistado6: Eu sempre fiz a avaliação seguinte: que as coisas não acontecem por acaso nos canais institucionais do governo, como os conselhos.

Entrevistador: Como assim, por acaso?

Entrevistado: Eles acontecem porque tem que ter luta direta, tem que ter pressão popular. O direito existe, lei existe, o que precisa é você pressionar pra que essas leis sejam colocadas em prática. (Entrevista com liderança popular, 26/10/2011)

Essa opinião é compartilhada por outra liderança, esta da UMM:

Entrevistado4: Você achar que tudo se resolve no conselho, isso é um outro problema, achar que a institucionalidade vai resolver tudo por si só, então você tem que ter uma combinação. Tem gente que acha que o conselho não serve pra nada, que é um meio de aburguesação do movimento social, que então a gente não pode participar disso, de ter uma visão de rejeição de qualquer processo de institucionalidade (...). Eu também respeito essa posição, mas acho que tem uma posição intermediária que é a melhor, que você pode, que o conselho é uma ferramenta que você pode pautar certas questões estratégicas pro movimento, e pode sempre estar

amarrado a processos de mobilização social. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

A partir da fala de outra liderança, da FLM, também há referência não apenas da importância da combinação de estratégias de ação, mas de um exemplo concreto de como essa combinação resultou em uma importante conquista para o movimento:

Entrevistado3: Vamos pegar a questão do [programa habitacional] Parceria Social, que é o antigo [programa] Bolsa Aluguel. Primeiro nós fizemos a luta [via ocupações], fizemos bem antes de ter o Conselho [Municipal de Habitação] e colocamos que era importante ter o atendimento para aquelas famílias que não tinham condição de morar. Aí saiu o Conselho, saíram os grupos de trabalho e a gente começou a bater que era importante, e nasceu o Bolsa Aluguel” (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

Vemos aqui que a participação institucional – tanto dentro do CMH como dentro da Sehab – trouxe importantes conquistas para o movimento no que se refere à fase de formulação da política pública, como foi o caso da criação dos subprogramas Locação Social e Bolsa-Aluguel no governo Marta. Vemos ainda que os frutos colhidos dentro do Conselho são resultado de um processo anterior de mobilização, que envolve tanto a ação direta quanto a participação institucional.

No entanto, se de um lado lideranças do movimento tinham acesso a espaços para participar da construção das diretrizes que orientariam a atuação do governo sobre a questão habitacional, de outro essa participação estava desvinculada dos recursos necessários à sua concretização. Uma participação sem recursos não permite às lideranças responderem à demanda por unidades habitacionais concretas, ou seja, ao tempo da carência, à demanda de sua base, de *suas* famílias. O tempo da carência, diferentemente do tempo da política, exigia respostas mais rápidas.

Diante do desafio de conciliar o tempo da carência e o tempo da política, e não conseguindo lidar com a dimensão da carência pela via institucional, vemos acontecer um racha dentro da principal organização articuladora do

movimento, a UMM. Isso não significa dizer, no entanto, que a participação institucional passa a ser desconsiderada pelos dissidentes, ou que a ação direta é desprezada pelas lideranças vinculadas à UMM. Trata-se de uma questão mais complexa, que envolveu um contexto específico, no qual não havia consenso entre as lideranças sobre a forma como os dois tipos de ação deviam – ou não – ser conciliados. Tanto é assim que, como veremos adiante, a FLM continua disputando assentos dentro do CMH, e organizações da UMM continuam fazendo ocupações no centro da cidade.

### **3.3 A dinâmica da articulação e da desarticulação do movimento**

A despeito do racha dentro no movimento, a primeira gestão do CMH é considerada por todos os entrevistados uma gestão produtiva para o movimento, mesmo que algumas lideranças, ao afirmarem isso, digam que “podia ter avançado mais”. Foi assim até a chegada de José Serra à Prefeitura, minando os planos de reeleição de Marta. Ainda havia um semestre para terminar a primeira gestão do Conselho, e esse período dentro do CMH se caracterizou por muita tensão e discussão, mas pela ausência total de resoluções, colocando um freio ao curso em que a gestão do conselho caminhava anteriormente (Tatagiba e Teixeira, 2007).

“Em janeiro de 2005, Serra assume a Prefeitura e o antigo representante do setor imobiliário no CMH é empossado como secretário de habitação. Os conflitos entre a administração pública e os conselheiros não governamentais são intensos e pouco produtivos. Ou seja, há movimentos muito combativos que têm sua agenda para discussão, têm propostas efetivas para a área e se chocam com um governo que têm uma outra visão sobre a cidade, sobre a sociedade e sobre a política habitacional” (idem, ibidem, p.83)

A chegada de Serra ao poder público municipal representou uma enorme ruptura política para o movimento de moradia. Um dos temas que mais explicitam os conflitos entre os projetos políticos em jogo aqui é o tema da

habitação para população de baixa renda na região central da cidade. Como já vimos, este é um tema que entra na agenda pública com força a partir de 1997 com as ações de ocupação de prédios ociosos por organizações do movimento que atuam no centro e se torna uma importante bandeira do movimento, em estreita conexão com os princípios da Reforma Urbana e do direito à cidade. Como vimos no capítulo anterior, o símbolo da ruptura política em relação ao governo de Marta foi a indicação do então presidente do Secovi - o maior sindicato imobiliário da América Latina - para o cargo de secretário habitacional de São Paulo em 2005.

A derrota de Marta foi percebida como uma grande derrota entre lideranças populares do movimento. Esses seis meses finais da primeira gestão do CMH deram ao movimento uma boa noção de como – em um governo antagônico – seria difícil fazer o Conselho desempenhar o papel que o movimento lhe atribuíra.<sup>102</sup> Essa correlação de forças desfavorável teria desestimulado as organizações populares de investir muitos esforços na disputa da nova eleição do CMH, ocorrida em 2005.

Entrevistado1: Quando começa o governo Serra, os movimentos mais ligados ao PT e ao PCdoB eles não priorizam o Conselho, acham que perdeu a eleição, perdeu tudo.” (Entrevista com membro de ONG, 29/10/2009)

Outro motivo que explica porque o movimento não investiu muito na segunda eleição do CMH é a coincidência da data desta eleição e do Processo de Eleição Direta (PED) do PT. Como as lideranças populares em São Paulo são em sua grande maioria filiadas ao PT, elas teriam priorizado a eleição do partido em detrimento do Conselho (Tatagiba e Teixeira, 2007).

Esse pouco empenho em relação ao Conselho custaria caro ao movimento, que não conseguiu eleger nenhum de seus candidatos na segunda eleição do

---

<sup>102</sup> É sabido que a capacidade deliberativa dos espaços institucionais de participação, como os conselhos, dependem não apenas do perfil mais ou menos combativo das organizações da sociedade civil que ali participam, mas também das correlações de forças que se estabelecem na cidade como um todo e no Conselho em particular (Tatagiba e Teixeira, 2007)

CMH, ocorrida em 2005 (vide Anexo).<sup>103</sup> Essa segunda gestão do CMH (2005-2007) foi menos ativa, com muito menos reuniões e resoluções, e também com uma mudança no padrão de interferência do CMH sobre a política pública (idem, ibidem p.81).

Todos os nossos entrevistados – tanto da FLM como da UMM – sentiram os efeitos de uma gestão do CMH totalmente controlada por um governo que lhe é antagônico, afirmando que estar ausente do Conselho é negativo para o movimento, independentemente do perfil político do governo empossado. Ao longo desses dois anos em que ficaram fora do CMH, as organizações do movimento reavaliaram sua postura diante do Conselho e começaram a traçar uma estratégia para retomar seu lugar ali dentro. Essa estratégia envolvia contornar as divergências e tensões que existem entre elas e compor uma chapa conjunta para a disputa dos assentos do segmento popular na terceira eleição do CMH, o que foi conseguido.<sup>104</sup> Essa convergência em torno de uma única chapa foi importante para o resultado positivo na terceira eleição (vide Anexo) por dois motivos principais, a nosso ver. Primeiro, porque todas as organizações do movimento fizeram campanha para todos os candidatos da chapa, diferentemente do que acontece quando temos rachas e os eleitores se dividem. Segundo porque fez convergir também os recursos – mesmo que escassos - dos apoiadores, como os partidos políticos (neste caso, do PT e do PCdoB).

Essa articulação do movimento se manteve ativa mesmo depois que a eleição tinha acabado, dando origem ao que se chamou de “Fórum CMH na Luta”. Além das organizações populares, também participavam desse fórum representantes de ONGS do campo, como o Instituto Pólis e o Centro Gaspar Garcia, e também pessoas ligadas à PUC que atuam próximas das organizações

---

<sup>103</sup> A coalizão partidária que sustentava o governo Serra (depois Kassab), no entanto, se mobilizou para eleger candidatos do segmento popular que lhes fossem alinhados. Para ver mais sobre a atuação dos partidos e dos governo nas eleições do Conselho, remeto a Tatagiba e Blikstad, 2011 e NEPAC, 2011.

<sup>104</sup> Essa chapa era composta por 15 nomes e suas respectivas organizações, envolvendo as seguintes articuladoras: UMM, FLM, MNLM, Fórum de Mutirões – estas mais alinhadas ao PT, e ainda Facesp – esta alinhada ao PCdoB.

populares. Esse fórum funcionava como espaço para debates e encaminhamentos que preparava os conselheiros das organizações populares e das ONGs para as reuniões do Conselho e da comissão executiva do Conselho. Ali, no fórum, se definiam as prioridades que deveriam ser trazidas para discussão dentro do CMH, de como as propostas seriam apresentadas e dos argumentos que seriam usados para defendê-las. Além dessa função de tornar afinados os atores que compartilhavam um mesmo projeto político, o Fórum procurava desempenhar o papel de capacitar os conselheiros a melhor atuar neste espaço participativo, visto como um espaço com poder para interferir na construção do Plano Municipal de Habitação que a gestão Kassab preparava na época.

Entrevistado4: Nós criamos o fórum chamado Fórum CMH na Luta (...) Antes das reuniões [do Conselho], a gente fazia reunião preparatória, né. Então, quer dizer, não era uma coisa perfeita porque tinha uns que não iam né, mas se constituiu aí um núcleo de discussão, pra discutir resolução, apresentar propostas, apresentar pautas e tudo mais. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

--

Entrevistado5: Essa questão funcionou. Então todos os dias que ia ter reunião do conselho, ou um dia antes, ou na parte da manhã, o grupo sentava e discutia pra União não ir com um pensamento, a CONAN com outro, o MNLN com outro. Então fecharia todas as propostas junto e daí fazia as discussões todo mundo junto. E isso funcionou corretamente. Aliás, foi muito legal, porque, além disso, nós fizemos parceria aí com o Observatório de Políticas Públicas, que participa PUC, Polis e outras ONGs, nós tivemos várias reuniões de formação, pra essa gestão Conselho e pra esse que tá sendo eleita agora. Pras pessoas que queriam se candidatar, os conselheiros, pra se prepararem pra atuar ativamente no Conselho. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

--

Entrevistador: Vocês lembram exemplos de propostas que vocês fizeram nesse esquema?

Entrevistado4: Nós fizemos várias resoluções, inclusive resoluções sobre recursos pra não deixar paralisar certas obras e projetos de mutirão. Temos também uma resolução que apresentamos (...) em relação à complementação do [programa] Bolsa Aluguel, (...)

resolução relacionada também aos mutirões, a gente apresentou uma resolução que define a forma de pagamento, o prazo dos mutirões nos contratos, pros mutirões antigos que ainda vem da época da Prefeitura da Luiza Erundina, que não tem contrato, que as famílias vão poder agora assinar contrato. (...)Então também o pessoal constituiu a idéia de constituir vários GTs pra poder fazer a discussão de alguns temas importantes, né. Pra gente poder interferir de alguma forma no Plano Municipal de Habitação que tá na fase de finalização. Podemos discutir também alguns conteúdos do Plano, atuar também no GT do Centro, que foi importante também pra pautar a questão da destinação de prédios, inclusive [a partir] da atuação desse GT a prefeitura agora desapropriou 52 prédios no centro pra moradia popular, quer dizer, nós vamos ter que brigar pra moradia popular, né. Porque o Kassab eu não sei se vai atender todo mundo. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

É interessante o relato de uma entrevistada que mostra que entre os participantes do Fórum havia também divisão de tarefas da atividade de lobby dentro do CMH, para tentar convencer outros conselheiros a votar a favor de suas propostas:

Entrevistado7: Pra aprovar, por exemplo, essa proposta do valor justo [a ser cobrado dos mutirantes], a gente articulou ouvido de um por um. Quem tem mais afinidade com tal conselheiro da construção civil, por exemplo, vai na orelha dele, fala pro cara aprovar, que os caras são pobres, fala do jeito dele. E aí nós conseguimos. [Entrevista com liderança popular, 04/11/2009]

Essa articulação gerou conquistas importantes, mesmo que “não fosse perfeita” e que nem sempre todos participassem. Também propiciou debates entre atores com pontos de vista distintos, mas com objetivos comuns, o que permite ao movimento se relacionar com o poder público e com setores do empresariado de modo fortalecido. Boa parte do que era discutido nessas reuniões referia-se a propostas em que todas as organizações do movimento se sentiam contempladas, e tinha como sustentação uma visão compartilhada sobre diretrizes para a política habitação para a cidade de São Paulo. Além

disso, o Fórum ainda parece ter funcionado como espaço de formação e capacitação das lideranças e interessados em participar das discussões do CMH.

Todos os entrevistados fizeram referências positivas a essa articulação. Inclusive sites petistas celebraram a vitória do movimento na terceira eleição, associando-a à sua capacidade de articulação:

O resultado vitorioso [do movimento na eleição do CMH] foi alcançado também porque as diversas entidades que atuam na área de moradia se uniram e compuseram uma lista única de candidatos. 'Isso foi fundamental para o sucesso da eleição', observou Francisco Carvalho de Lima, o Chiquinho, membro da Executiva municipal do PT/SP"<sup>105</sup>

Mesmo assim, essa articulação não resistiu muito tempo. Aparentemente ela começou a ruir a partir do segundo ano da terceira gestão, em 2008, e certamente há um conjunto de motivos para esse desdobramento. Dois fatores, no entanto, nos parecem particularmente relevantes e merecem ser destacados. O primeiro deles refere-se ao fato de que algumas lideranças, sobretudo as que atuam no centro, mas, em geral, as que atuam mais próximas das demandas associadas ao que chamamos de tempo da carência, se envolviam em conversas bilaterais com representantes da Secretaria de Habitação e de outros órgãos públicos ligados à área habitacional, como a Cohab ou a CDHU. Essas conversas aconteciam muitas vezes fora do Conselho e visavam encaminhar demandas específicas das respectivas organizações do movimento. Uma entrevistada explica como funciona uma dessas negociações:

Entrevistado7: Por exemplo, eu tenho um convênio que eu disputei uma licitação pública na Prefeitura e fui habilitada, credenciada, na gestão da Marta. Só que entrou o Serra e vetou. Só que eu não negocieei, eu disputei um edital nessa eleição pública e ele não quer fazer. Então eu tenho que ir periodicamente na Prefeitura, arrumar uma confusão pra ele cumprir o convênio firmado que eu tenho com a Prefeitura. É a mesma coisa com o Sidnei [coordenador da organização ULC] e outros [coordenadores]. (Entrevista com liderança popular, 04/11/2009]

---

<sup>105</sup> Disponível em <<http://www.pt-camarasp.org.br/boletimpt483.html>>. Acesso em 12/09/2009.



E essa atuação em busca das conquistas específicas das organizações alimentam disputas e rixas dentro do movimento, como já dissemos. Quando estivemos na assembléia de uma das organizações do movimento que atuam no centro, foi possível perceber isso com bastante nitidez. Uma das lideranças, dirigindo-se às suas famílias presentes ao evento, falava que o atual governo havia desconsiderado um acordo anterior que havia sido feito entre esta organização e o governo Marta para que um certo número de unidades habitacionais de um prédio específico no centro fossem destinadas à organização deles. Em vez disso, essas moradias tinham sido destinadas a outras organizações populares que também atuam no centro.

Como já vimos, as demandas específicas de cada organização se referem à viabilização de unidades habitacionais, o que acontece por meio de convênios com o poder público e depende da disposição dos governos em reconhecer as organizações populares como legítimas participantes da implementação dos programas habitacionais. Vimos ainda que essas demandas específicas são importantes para manter as famílias vinculadas ao movimento e por isso não podem deixar de ser atendidas. Também é importante ter em mente que a atuação mais voltada à dimensão normativa da política não pode ser desvinculada da mobilização para que unidades habitacionais concretas, e, portanto, específicas, sejam encaminhadas para famílias de baixa renda. De nada adiantaria propor e aprovar diretrizes da política habitacional se elas não forem capazes de se reverter em moradias concretas. Por essas razões, é comum as lideranças irem frequentemente à CDHU, à Cohab, à Sehab ou à CEF pressionar pela liberação dos recursos públicos disponíveis para a habitação na cidade. Essa espécie de “política de balcão” coloca as organizações do movimento dentro de um terreno de competição e dificulta sua articulação.

O segundo fator relevante para compreender a implosão da articulação do Fórum CMH na Luta é o fato do poder público aparentemente estimular a competição entre as organizações. Isso parece ter acontecido no caso do não reconhecimento do acordo entre organizações específicas e governos

anteriores, como relatamos acima. Essa prática também foi trazida para dentro do Conselho na medida em que o poder público estimulava debates em torno das demandas específicas das organizações:

Entrevistado1: Nesse momento que a gente consegue ver os limites do conselho porque o governo manipulou muito as pautas, e a gente interferiu pouco nas pautas sabe? A sociedade civil, eu vi isso claramente, ela tem pouco poder de incidência nas pautas. Então como a comissão executiva, o poder executivo acabou dominando mais a definição das pautas nas reuniões, nas discussões, ficou muito no varejo. (Entrevista com membros de ONG, 29/10/2009)

Apesar do tempo da carência não poder ser negligenciado, a forma como ele era conduzido significava atropelar o processo articulado que se tentava emplacar dentro do Fórum CMH na Luta. As organizações populares não foram capazes de evitar serem conduzidas – e também de se conduzirem – para o terreno de disputa que se cria em torno dos interesses corporativos. Essa não seria a primeira vez – certamente não será a última – que interesses corporativos interferem negativamente na capacidade das organizações populares agirem de modo articulado na relação com o poder público. Mas a iniciativa do Fórum CMH na Luta é considerada, do ponto de vista dos dois entrevistados que representam ONGs do campo, como uma iniciativa inédita. Por isso a posterior desarticulação foi muito lamentada, inclusive pelas lideranças populares.

Quando a quarta eleição do CMH se aproxima, em 2009, era preciso traçar novamente uma estratégia para a disputa dos assentos no Conselho. A despeito do acirramento das tensões e conflitos durante a segunda metade da terceira gestão do CMH, havia interesse dentro do movimento em recompor uma chapa única. Só que rearticular as organizações e chegar em propostas consensuais sobre como isso seria feito exigiu mais tempo do que havia disponível para os atores. Além de ter que administrar as tensões que estavam no ar, era preciso tomar decisões consensuais a respeito de um tema

importante que estava sendo discutido na Comissão Eleitoral do Conselho<sup>106</sup>: as mudanças nas regras eleitorais.

Até a terceira eleição as chapas dos candidatos populares eram na verdade chapas informais, que não eram reconhecidas oficialmente pela organização do pleito. Os eleitores deviam então votar em 16 nomes avulsos. O que acontecia era que os respectivos campos políticos organizavam, cada um, uma lista de nomes que era chamada de “chapa” e as pessoas que iam votar já tinham em mãos essa lista. Por isso os resultados até a terceira eleição eram do tipo “tudo ou nada”, ou seja, os 16 assentos eram conquistados sempre por pessoas do mesmo campo político, porque na prática funcionavam como listas fechadas não proporcionais. Na quarta eleição o método mudou: funcionaria com chapas formais, registradas pela organização do pleito, e seria proporcional. Os eleitores iriam então votar apenas no número da chapa de sua preferência e esses votos seriam usados para calcular o quociente eleitoral e, então, o número de assentos a que cada chapa concorrente teria direito.<sup>107</sup> Essa foi a decisão final da Comissão, na qual tinham assento representantes do movimento, que inclusive foram os que propuseram essa mudança. Para chegar nessa proposta, entretanto, não foi fácil, porque não havia um consenso pré definido sobre isso dentro do próprio movimento, que, como vimos, já estava em uma fase de maiores atritos. Algumas lideranças não eram a favor da proporcionalidade, talvez porque achassem que só valeria a pena estar no Conselho se todos os conselheiros populares fossem do movimento.

Entrevistado4: Então, a proporcionalidade, quer dizer, quando nós montamos lá a proposta (...) tinha uma certa divergência também, até aqui na UMM, se o processo melhor seria o processo de proporcionalidade ou se seria quem ganha tudo, leva tudo. (...) Eu defendia abertamente a proporcionalidade, mesmo entendendo que, olhando a disputa eleitoral e a raiva que a turma do Kassab tava da gente, eles vão jogar todo o peso, eu pensei e várias pessoas também pensaram nessa direção, estão com muita raiva da gente, e eles vão

---

<sup>106</sup> Essa Comissão é composta por conselheiros dos três segmentos representados no CMH.

<sup>107</sup> O cálculo do quociente eleitoral é feito de acordo com as instruções do TRE.

fazer tudo pra ganhar essa eleição, e se a gente perder a eleição, não vamos conseguir botar ninguém no conselho. Então é sempre melhor, diante da disputa que nós vamos fazer, pra estratégia que nós temos, ter alguém lá do que não ter ninguém. Esse foi primeiro o nosso entendimento sobre o processo. A segunda idéia na mente que era o seguinte: 'Não, vamos por cabeça [ou seja, individualmente] e se a gente ganhar, a gente fica, se não ganhar a gente disputa por fora do Conselho. E foi indo, combinamos com a Comissão Eleitoral e foi legal assim, porque quando a gente fez essa proposta, eles [representantes do poder público] também estavam com medo de perder. Acho que no momento da discussão eles ainda não tinham conformado uma chapa dentro do seu campo político, ainda tinham duas ou três chapas no campo deles, estavam se conformando ainda, até chegar na chapa única (...). Aí, quando a Graça e o Edilson propuseram a idéia da proporcionalidade, no começo ouve resistência, mas como tinha medo de cá, medo de lá, deu que eles estavam com a mesma visão. Eles aceitaram a idéia da proporcionalidade, porque a proporcionalidade supõe que você, se você fizer certo patamar de voto, você vai emplacar alguém no conselho. Bom, tinha também uma outra visão, que o processo da proporcionalidade é um processo que acolhe as minoras, ou seja, se você estabelecer uma regra de proporcionalidade significa que você tá entendendo que a diferença de opinião no conselho (...) é fundamental para o processo democrático." (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

Por fim, até mesmo o poder público votou a favor da medida, o que indica que ninguém tinha certeza se teria forças para ganhar a eleição e preferiu ficar com a opção de não perder tudo, mesmo que nem todos estivessem convencidos de que esta era a melhor opção.

Depois de batido o martelo a favor da proporcionalidade, as disputas entre as organizações populares passaram a girar em torno do número de chapas do movimento que deveriam se apresentar para a disputa, e também em torno dos nomes que deveriam ocupar as primeiras posições da lista fechada. Alguns defendiam chapa única, outros não, e o principal motivo para essas divergências se explica pelo fator "poder de voto". Determinadas lideranças ou organizações têm maior poder de recrutar eleitores do que outras, e nesse

momento isso passa a ser colocado como critério para definir o número e a ordem dos candidatos e organizações em uma possível chapa única.<sup>108</sup> As falas de duas lideranças, uma da UMM, outra da FLM ilustram bem essa situação:

Entrevistado4: Nós teríamos três tarefas a fazer né. A primeira tarefa era compor uma chapa única e já era complicado (...), tinha gente que achava que pulverizar o processo eleitoral era melhor do que fazer uma chapa única. Até gente dentro da própria UMM tava defendendo que a UMM fizesse chapas regionais. (...) Então tinha várias posições sobre essa questão da composição. Mas, uma vez que houvesse a composição de uma chapa única, passaria àquela discussão difícil. Sabendo que o processo eleitoral é proporcional, você tem que partir do critério que o governo vai fazer (..) pelo menos 50%. Então nós temos que trabalhar com uma meta, igual partido político, uma lista partidária: 'vamos eleger oito'. Então, quem são os oito primeiros, essa era a discussão. E aí era um problema (...). A União são quatro grupos, [seria] um pra cada grupo e depois quem tem mais voto vai fazendo, mas aí a discussão é: como o voto é na cidade toda, como que você fala que esse tem mais voto que esse? Então tinha uma dificuldade real, numérica, também de composição. E aí é o seguinte, porque a União é o maior movimento, e aí tem gente interna da União que diz que a União tem sempre que sair com metade mais um de todo mundo. Você imagina o problema político que era isso, entendeu?" (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

--

Entrevistado3: Porque é assim, vou citar um exemplo. Você acha que consegue pegar 5 mil votos, e que eu consigo só 500 votos. E você vai mostrar pra mim que você é capaz, e é aí que você tropeça. Eu fiz uma fala seguinte, isso não é o momento pra você mostrar teu peso, você vai dar um tiro no pé, vai dar a faca, o queijo e a goiabada pro cara saborear. Vamos sair nessa chapa aqui e depois, lá na frente, a gente discute. Vai ter um outro momento pra você sentir que você tem um peso, uma base. (05/03/2010)

---

<sup>108</sup> Aliás, esse é um outro motivo porque algumas lideranças preferiam que os eleitores votassem em 16 nomes individualmente, e não em uma única chapa. Desse modo, é possível saber exatamente quantos votos cada candidato teve, e conseqüentemente, o poder de voto de cada um.

Além das tensões e conflitos envolvendo as organizações, outro aspecto que dificultava o estabelecimento de propostas consensuais é a forma como essas organizações se estruturam internamente. Como já vimos, as articuladoras funcionam como guarda-chuvas para organizações regionais, as quais funcionam como guarda-chuvas para associações ainda menores e grupos de origem nos bairros. As discussões para se chegar a propostas consensuais deve começar dentro de cada região, em seguida prosseguir para o nível da cidade e só depois que a UMM, a FLM e outras articuladoras chegarem a um consenso dentro de suas respectivas organizações é possível buscar construir algo comum com as outras articuladoras, que funcionam mais ou menos da mesma forma.

Esse fatores todos, associados ao fato de que essas discussões começaram quando a disputa eleitoral já estava muito próxima, inviabilizou a união de forças do movimento em torno de uma chapa única. No fim das contas, a solução encontrada pelas lideranças foi a de formar três chapas distintas. Se em 2007 o movimento se apresentou para a disputa unido em uma única chapa, em 2009 ele se fragmenta, como podemos ver pela tabela 1. Essas três chapas iriam disputar os assentos do segmento popular contra a chapa apoiada pela coalizão de partidos que apoiavam o governo, chapa esta chamada “Habitação no Rumo Certo”, em uma clara alusão ao slogan “São Paulo no Rumo Certo”, da campanha eleitoral de Kassab à Prefeitura.

**Tabela 1:** Chapas do movimento concorrentes às 16 vagas de conselheiros populares para a 4ª gestão do CMH (eleição 2009)

<b>Nome das chapas do movimento</b>	<b>Organizações que participam</b>	<b>N. de candidatos por chapa</b>
<i>Unidade pelo Direito à Moradia (Chapa nº1)</i>	Unificadora de Loteamentos, Favelas e Assentamentos; Frente de Luta por Moradia (FLM); Fórum de Mutirões	7
<i>União (Chapa nº 4)</i>	União dos Movimentos de Moradia (UMM); Central de Associações e Sociedades Populares (CASP)	7

<i>Em Defesa do Direito à Moradia (Chapa nº 5)</i>	Federação das Assoc. Comunitárias do Est.de S. Paulo (Facesp) Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	5
--	---	---

Fonte: elaboração própria a partir de entrevistas e documentos.

O resultado desta eleição, a quarta do CMH, ocorrida em 2009, foi muito desfavorável ao movimento, cujas chapas conseguiram eleger, juntas, apenas seis conselheiros, sendo que a chapa alinhada à coalizão governista elegeu os outros 10 (vide Anexo).<sup>109</sup> Agora o movimento atuaria pela primeira vez como uma minoria que seria sempre vencida nas votações ali dentro. Questionei um entrevistado da FLM sobre o desempenho do movimento:

Entrevistador: Pra você foi uma derrota total, uma vitória parcial, o que foi?

Entrevistado3: A vitória parcial, a gente acreditava que uns três a gente conseguia. E a gente conseguiu dois e a União [UMM] quatro.

Entrevistador: O fato de a União ter conseguido quatro e vocês dois, vocês consideram como seis pessoas, ou como quatro e dois?

Entrevistado3: Em alguns momentos quatro e dois.

Entrevistador: Qual é o momento que você sente que dá pra ser seis, e qual é o momento que é quatro e dois?

Entrevistado3: Quando é uma discussão que seja bom para as duas partes, [a gente sente que é seis]. Como por exemplo, a desapropriação dos imóveis que garantam o atendimento às famílias credenciadas, famílias do movimento. [Mas] aí, se vai lá pra aprovar, por exemplo, o terreno da obra Bernardo, pra uns sete movimentos, se tem outro dentro do campo que também defende aquele terreno, não vai passar.

Entrevistador: Aí vem um conflito de interesses?

Entrevistado3: Exato, que é a questão específica. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

As lideranças estavam conscientes de que com essa composição do Conselho não teriam poder para aprovar medidas. Elas também ainda tinham que lidar com um governo hermeticamente fechado às suas reivindicações. Esse

---

<sup>109</sup> Nesta eleição foram 47.624 eleitores. A chapa apoiada pelo governo conquistou 60% dos votos. Lideranças do movimento afirmam que há indícios de fraudes e tentaram anular esta eleição na Justiça, o que não foi conseguido.

cenário estimulou novas tentativas de rearticulação logo depois do resultado negativo da eleição de 2009:

Entrevistador: Você tá falando que tá tendo uma certa tentativa de articular de novo?

Entrevistado3: Tão tentando, muito tímido, mas está.

Entrevistador: E o que você acha disso?

Entrevistado3: Gente, se cada um ficar na luta só pelo seu umbigo, não vai conseguir. Enquanto a gente se fragmenta, o governo tá vindo pra derrubar. A máquina tá inteirinha pra passar por cima, tem que se juntar. (Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

Enquanto no CMH a atuação política era pouco promissora, as organizações populares conseguiram aos poucos se articular novamente, dessa vez em torno de uma nova onda de ocupações de prédios ociosos no centro de São Paulo, ocorrida em novembro de 2011.<sup>110</sup> UMM, FLM e organizações menores do movimento começaram a fazer encontros para costurar essa agenda comum de luta na cidade, justamente em torno das ocupações, tática importante para o movimento, mas também um dos motivos de rachas e divergências. Sabendo que o poder público municipal não iria querer negociar, e revidaria com o uso de força policial nas reintegrações de posse, as lideranças propagavam o seguinte lema: “Mexeu com um, mexeu com todos!”.

No mesmo dia em que o movimento organizou uma passeata em protesto à forma como o poder público estava conduzindo a quinta eleição do CMH, a polícia cumpriu ordem de reintegração de posse de um desses prédios recém ocupados por uma organização do movimento que atua no centro. Coerente com lema “mexeu com um, mexeu com todos”, lideranças de outras organizações apareceram no local para pressionar pelo agendamento de uma reunião de negociação das organizações com a Sehab, o que foi conseguido. À noite lideranças da UMM e da FLM se reuniram para se preparar para a reunião com a Sehab. A grande dificuldade da reunião entre FLM e UMM era conseguir

---

<sup>110</sup> Foram organizadas 10 ocupações simultâneas em prédios ociosos na região central da cidade na madrugada do dia 7 de novembro de 2011 (relatório parcial de pesquisa de mestrado de Stella Paterniani, intitulado “Contexto em narrativa: movimentos sociais e a trama do possível”, 2012), com a participação de organizações da FLM e da UMM.



criar uma pauta de negociação com o governo que envolvesse apenas os interesses comuns entre as organizações da articulação, já que a tendência, como vimos, é querer discutir demandas específicas de cada uma das organizações. Algumas lideranças chamavam a atenção para isso, para a necessidade de tocar apenas nos pontos “onde todos saem ganhando”. Depois de muita discussão, inclusive em torno do número de lideranças que comporiam a comissão de negociação, a pauta ficou definida então em quatro pontos que deveriam ser discutidos com o governo e onde todos se sentiam contemplados. Esses pontos eram: 1) os aproximadamente 50 prédios que estão sendo desapropriados e onde poderá ser construída HIS; 2) o aumento do valor mensal pago aos beneficiários do programa “Parceria Social”; 3) o Projeto Nova Luz<sup>111</sup>; e finalmente 4) o uso que seria dado aos R\$ 10 milhões obtidos com a negociação em torno do Ed. São Vito. No dia seguinte, as lideranças não foram recebidas pela Sehab como havia sido combinado durante a reintegração de posse.

É interessante notar que estes quatro temas definidos como pauta para a negociação com o governo são temas que poderiam ser discutidos dentro do CMH, mas na conjuntura desfavorável para o movimento dentro do CMH – onde são minoria – o espaço do CMH não permite avançar neste sentido. As ocupações voltam a ganhar destaque dentre as táticas de ação disponíveis, procurando com isso pressionar o governo a reconhecer o movimento como interlocutor no que se refere à política habitacional. Vemos, no entanto, que mesmo com o uso da ação direta o governo mantém-se fechado a qualquer interlocução com o movimento.

---

<sup>111</sup> Trata-se de um projeto de revitalização de uma área na região central da cidade formada pelas avenidas Ipiranga, São João, Duque de Caxias, rua Mauá e avenida Cásper Líbero. a iniciativa prevê, entre outras ações, a valorização dos prédios históricos, reforma das áreas livres públicas, criação de espaços verdes e de lazer e a melhoria do ambiente urbano da região <<http://www.novaluzsp.com.br/projeto.asp>>. A preocupação das lideranças do movimento é com o fato de que ações desse tipo tendem a expulsar a população de baixa renda da região central caso o poder público não adote medidas que possibilitem a permanência dessa população na região.

Ao mesmo tempo que essa rearticulação das organizações do movimento impulsiona a agenda de ocupações, reuniões são feitas para, mais uma vez, se fazer uma chapa única do movimento para disputar a quinta eleição do CMH, que ocorreria no final de 2011. Desta vez foi mais fácil porque os atores já estavam mais afinados neste sentido.

Entrevistado6: Foram 3 meses de reuniões (...), dessas organizações, a UMM, Frente, o Movimento Nacional, Unificadora...

Entrevistador: E foi difícil esse processo de tentar articular? Quais foram as maiores dificuldades? Ou foi tranquilo?

Entrevistado6: Foi tranquilo porque assim, eu tô onde o pessoal da União tá, então a gente sempre tá lá junto, reunião com o Governo Federal, com a Caixa, com a Secretária [Nacional de Habitação], a gente tá junto, os problemas que a gente tá discutindo eles estão discutindo, então aí a gente conversa: ‘como é que vai ficar o Conselho? Vamos sair dividido? Vamos unificar? Vamos sair Frente e União só, vamos ampliar?’. Tinha uns que queriam que saísse só a União e a Frente, que são as principais articulações em São Paulo, eu defendi que tinha que ter unidade, juntar todo mundo, não daria pra deixar o Movimento Nacional fora só porque aqui em São Paulo eles não tem força como tem fora, e eu falei pra unificar todo mundo e a gente unificou, porque aí assim houve um respeito do Movimento Nacional que eles entenderam (...). Eu falei: ‘Eu pegar e concordar que o Movimento Nacional, que tem 200 ou 300 pessoas em São Paulo, eu dar duas vagas pra eles e a Frente defender três, aí não’. Eu defendi que o movimento nacional aqui em São Paulo fica com uma vaga, supervisor e suplente. Então a gente foi tranquilo, com a União teve impasse porque eles sempre botam oito, tem as brigas internas deles e eu falei: ‘então vocês se virem entre vocês, nosso caso já tá resolvido’. (Entrevista com liderança popular, 26/10/2011)

É interessante que o entrevistado aqui refere-se ao “estar junto” em órgãos públicos e em espaços de interlocução com o governo – federal, é claro, indicando que boa parte dos encontros entre essas organizações é bastante ditada pela dinâmica da relação das organizações articuladoras com governos e órgãos do Estado.

### **3.4 Recrutando eleitores: trazendo para o espaço participativo a experiência de quem é partido**

Além de nos permitir visualizar a dinâmica de articulação e desarticulação do movimento – e dos desafios a ela associados – os processos eleitorais do CMH nos permitem trazer o partido, aqui no caso o PT, para o plano de análise. Como já dito, a maior parte das lideranças do movimento de moradia da cidade de São Paulo são filiadas ao PT, e muitas são ou foram assessoras de parlamentares do PT. Também sabemos que essas lideranças se engajam em campanhas eleitorais a favor de candidatos do PT, algumas chegam mesmo a assumir a coordenação da campanha nas suas regiões de atuação (Cavalcanti, 2006). Essa experiência e o *modos operandi* a ela associada são transplantados para as disputas eleitorais do CMH. Para garantir seus assentos dentro deste espaço de participação, as lideranças investem fortemente em algo que elas sabem fazer muito bem: campanha eleitoral. Para isso, o aliado natural é o partido. Fizemos uma pesquisa em sites da internet, e de fato vimos que na eleição de 2007, as bancadas estadual e municipal do PT fizeram circular emails e *posts* em blogs apoiando os candidatos da chapa única do movimento nas eleições do CMH na época, citando todos os nomes dos candidatos do movimento. Em 2009, no entanto, vimos pelos sites petistas que não houve apoio formal do PT a nenhuma das chapas do movimento. Os sites chegaram a divulgar que a eleição iria ocorrer, qual seria o dia, quais os documentos deveriam ser levados, onde se votaria. Mas não faziam menção a nenhuma chapa especificamente. Isso teria acontecido porque em 2009 o movimento estava disputando a eleição com três chapas, como vimos, e não cabia ao PT apoiar uma em detrimento de outra. Vejamos o que diz lideranças questionadas sobre os apoiadores para a campanha de uma das chapas do movimento em 2009:

Entrevistado4: Então, o PT geral, nós buscamos [ajuda], na outra eleição [em 2007] foi mais fácil essa articulação com o PT. Mas individualmente, alguns parlamentares apoiaram no sentido de

ajudar. Mas no grosso mesmo do material foi o apoio dos sindicatos, principalmente dos sindicatos ligados à CUT, que nos ajudou bastante, e nós mesmos nas regiões.

Entrevistado5: Mas mesmo de vereadores, nessa eleição, foi mais uma ajuda individual, de assessor e tal, mas foi mais um apoio pra União.

Entrevistador: Mas quando tem apoio como foi na outra eleição, é apoio mais pra produzir material ou apoio inclusive pra organização?

Entrevistado4: Pra toda organização também, porque ele tem contatos em outra região, tem a base eleitoral deles. Nesse sentido do contato na outra eleição foi mais tranqüilo. Nessa eleição ficou mais restrito em função dos problemas que a gente teve, a gente teve que contar com a nossa base social organizada mesmo.

Entrevistador: Na outra eleição dava pra contar, além da base de vocês, também com a base de vereadores...

Entrevistado4: Exatamente. Mas não nessa.

Entrevistado5: Mas não muito a base não. Era mais de material, porque você não via nenhum vereador chegar lá e chamar uma reunião específica pra falar do conselho. Isso não. Na verdade ele até poderia ir numa assembléia que já é do próprio movimento.

Entrevistador: Mas não ao contrário, de trazer o movimento?

Entrevistado5: Não, isso em nenhum momento ele fez, isso é um apoio político que nunca foi feito. (entrevista com lideranças populares, 05/03/2010)

Em 2011, como o movimento conseguiu articular-se novamente em uma única chapa, era possível conseguir mais apoio do partido. Vejamos como se dá essa interlocução:

Entrevistado6: Então nós tivemos um processo, quando a gente começou a discutir a unidade [para a quinta eleição do CMH, em 2011], nós marcamos uma reunião com a bancado do PT, pedimos uma reunião com a liderança do PT lá na Assembléia [Legislativa] e

aí a gente colocou o assunto das nossas preocupações, que a gente precisava não só do apoio financeiro, a gente precisava também que eles cadastrassem [eleitores]<sup>112</sup>. [Dizíamos:] vocês tem que cadastrar, porque nós estamos disputando, é uma disputa na cidade'. Então eles divulgaram no site deles, dos deputados, pedindo pra todos os assessores fazerem campanha e que a partir da liderança eles iam verificar como apoiar, material e tudo. Fizemos conversa com a bancada do PT na câmara, com o presidente do PT Estadual, presidente do PT municipal então tudo o que tinha que ser feito a gente fez, e com a CUT. E é claro, em todas as reuniões a gente combinava de ter sempre um representante de cada articulação (...)

Entrevistador: Vocês que procuravam eles?

Entrevistado6: A gente pedia pra colocar na pauta, a gente ligava e pedia uma reunião com a bancada e daí colocava em pauta o apoio pras eleições pro conselho municipal de habitação e as dificuldades que nós vamos enfrentar nessas eleições. E aí meia hora pra exposição, eles colocavam a opinião deles, muito tranquilo. Não tem esse problema lá, tem que existir contrapartida de ambas as partes: a gente tá apoiando eles agora pra ver se consegue lá a CPI da emendas, (...) e também eles apoiam as nossas lutas. (entrevista com liderança popular, 26/10/2011)

A presença do PT nas eleições se dá mais a partir da relação de parlamentares específicos com lideranças específicas, do que por uma diretriz do partido sobre as eleição do CMH. Alguns desses parlamentares são reconhecidos como companheiros de longa data. Vejamos o que diz uma entrevistada sobre a relação com parlamentares:

Entrevistador: Mas então tem parlamentares que são mais próximos de um movimento ou de outro?

Entrevistado7: Sim.(...) É a trajetória política mesmo. A trajetória política de que a gente necessita do parlamentar pra viabilizar projetos de lei e acaba tendo uma articulação maior e acaba se relacionando e enxergando que ele é benéfico pro movimento, que a

---

<sup>112</sup> Uma das mudanças nas regras eleitorais aprovadas na Comissão Eleitoral do CMH em 2011 – comissão essa majoritariamente alinhada ao governo Kassab – foi a exigência do pré-cadastramento de todos os eleitores dispostos a votar na eleição do Conselho em 2011.

gente precisa dele como nosso porta voz na Câmara Municipal, na Assembléia [Legislativa de São Paulo], na Câmara Federal e a gente acaba dando apoio. E eles, em contrapartida, nos apóiam também. (Entrevista com liderança popular, 04/11/2009)

Enquanto as lideranças buscam engajar o partido na eleição do CMH, as atividades de campanha prosseguem na mobilização dos inúmeros coordenadores das diversas organizações em suas áreas de influência divulgando e orientando os eleitores potenciais sobre a eleição vindoura. Como nos disse uma entrevistada, é um *trabalho de multiplicação*, exatamente *como se fosse uma campanha para vereador*:

“Entrevistado3: Eu acho que é um trabalho de multiplicação. Então a gente trabalha na nossa base a questão do Conselho e cada um é responsável por trazer X eleitores. (...) Tem isso, tem o trabalho de ir pra base e discutir, de seguir pra favela, como se fosse uma campanha de vereador. Cada um trabalha e fica responsável no seu núcleo. Por exemplo, seu núcleo é de mil pessoas, então cada um era responsável por trazer dez.

Entrevistador: Mas vocês iam procurar...

Entrevistado3: Ia a fundo, tinha que chegar na pessoa que mora no cortiço, colocar a importância do conselho. As pessoas que moram na favela, enfim...

Entrevistador: Mas como vocês chegavam nessas pessoas?

Entrevistado3: Fazendo mutirão de visitas.

Entrevistador: Batia na porta das pessoas?

Entrevistado3: É, fazia um mapa, hoje nós vamos pegar bairro tal.

Entrevistador: Eram regiões aleatórias ou vocês viam que bairro vocês ia pegar?

Entrevistado3: Eram regiões que agente via que era importante chegar. Nós tivemos, por exemplo, aqui na baixada do Glicério, aqui na Luz, aqui no [Bom] Retiro, na Zona Leste, na Norte. Então era

assim, aonde o coordenador tinha um trabalho a gente saía à campo.”(Entrevista com liderança popular, 05/03/2010)

Além de chegar nas famílias vinculadas às suas respectivas organizações, os coordenadores populares procuram as famílias que já conseguiram conquistar casas através do movimento. Quando a conquista de unidades habitacionais acontece através da viabilização de um empreendimento para onde são encaminhadas muitas famílias cadastradas na mesma organização, é mais fácil mobilizá-las para a eleição, já que estão todas reunidas em um mesmo edifício. Vejamos um relato de como funciona o trabalho de divulgação de uma das chapas do movimento, em um prédio do centro que já foi antes um ocupação e que hoje foi transformado em moradia de verdade.<sup>113</sup>

A liderança entregou o panfleto para o morador dizendo: “não vai esquecer que dia 4 é a eleição para o Conselho Municipal de Habitação, vai lá votar pra gente continuar conseguindo casa pros nossos irmãozinhos que ainda não conseguiram”. Ele disse que não ia poder votar, porque teria que trabalhar no domingo, mas que ia tentar arranjar algum voto para substituí-lo, “o prédio inteiro vai votar por mim”, disse. Daí a [liderança] começou a falar da importância que tem 1 voto... Em um dos apartamentos que passamos uma mulher pergunta para a liderança: “quantos votos eu preciso conseguir além do meu?” A liderança explicou que alguns grupos usavam esta estratégia de que cada pessoa teria que conseguir mais 9 votos, por exemplo. Ela disse que não trabalha com esta estratégia, apenas conversa com o morador que atender, pede o voto, pergunta quantas pessoas que votam moram ali e deixa os folhetos. A liderança também perguntava onde a pessoa votava normalmente. Se a pessoa dissesse o nome de algum colégio ou rua da região central, ela dizia “então você vai votar aqui, na Rua Álvares Penteado...” mostrando no panfleto. Ela deixava claro a todos que a subprefeitura havia mudado de endereço e a votação seria realizada no endereço novo. Caso a pessoa falasse outro lugar fora do centro, ela anotava no verso do folheto o telefone da secretaria da UMM e pedia para a pessoa ligar lá confirmando o local de votação. Ela disse que a secretaria [da UMM] estaria de plantão sábado e domingo para atender as ligações e tirar as dúvidas. Ela pedia também para as pessoas levarem o título de eleitor e o RG no dia da votação. Assim ela ia, de porta em porta. Uma militante que a acompanhava diz, em tom de denúncia, que o zelador do prédio está participando da

---

<sup>113</sup> Relato retirado do caderno de campo de Amanda Hornhart, mestranda em Ciência Política da Unicamp e participante do Nepac.

“Chapa do Governo” (Amanda Hornhardt, notas de campo, 02/10/2009).

Em 2011 a campanha eleitoral foi diferente. A Comissão Eleitoral, neste ano, promoveu novas mudanças nas regras eleitorais: instituiu o pré-cadastramento de eleitores e aprovou o fim da proporcionalidade para a eleição do segmento popular do Conselho, eliminando assim deste espaço participativo a presença de qualquer grupo minoritário. Estas medidas foram muito criticadas pelo movimento porque elas claramente beneficiavam a chapa governista, que em 2011 manteve o nome usado na eleição anterior, “Habitação no Rumo Certo”.

O pré-cadastro de eleitores que pretendem votar nos candidatos populares é justificada pelo governo a partir das próprias críticas que a UMM teceu em relação à desorganização da eleição anterior<sup>114</sup>. Com o pré-cadastro, seria possível ter uma estimativa de quantos eleitores iriam votar em cada subprefeitura, e, assim, preparar melhor a estrutura para o dia da eleição.<sup>115</sup> O argumento faz sentido, mas tem um efeito negativo sobre a capacidade de mobilização de eleitores de baixa renda, que compõem a base do movimento. Foi preciso, por parte das organizações do movimento, fazer mutirões de cadastramento de eleitores potenciais, em que os coordenadores das organizações teriam que conseguir reunir os dados desses eleitores – RG e título de eleitor – e passar esses dados para o site da Prefeitura onde funcionava o sistema do pré-cadastramento. Isso porque as famílias que compõem a base do movimento, em sua maioria, não têm acesso a internet, e possuem várias dificuldades em cumprir o procedimento necessário para tornar seu voto viável.

Sobre essa mobilização do movimento para fazer o cadastramento, a representante de uma ONG alinhada ao movimento comenta:

---

<sup>114</sup> Na eleição anterior, ocorrida em 2009, o número de eleitores em algumas subprefeituras foi muito elevado, não havia terminais de votação suficientes, causando enormes filas.

<sup>115</sup> A Comissão Eleitoral também aprovou a diminuição do número de subprefeituras onde ocorreriam as eleições.



Entrevistado8: Então cria toda uma burocracia, todo um sistema que dificulta muito a participação das pessoas, e esse cadastro colocado nas costas do movimento, ao invés de estar fazendo política, de estar discutindo proposta e politizando, tá preocupado com quantos títulos de eleitor eles conseguiram arranjar até aquele momento. (...) Quem pode passar o dia inteiro cadastrando as pessoas na internet? Ou como que você vai falar pras pessoas “já que você quer votar, entra no site da prefeitura e clica no lugar x...” Pronto o cara se perdeu, ele entra no site da prefeitura e já tá confuso. Então você tem que pegar todas essas informações e colocar no site, e quem tem esse tempo, o povo é sem teto (...), vai ficar o dia inteiro cadastrando.

Entrevistador: E na época que foi feita essa proposta dentro da comissão eleitoral, como é que foi a reação de vocês, do movimento?

Entrevistado8: De não, que isso é absurdo, (...) que as pessoas não tem acesso assim fácil [à internet] e o argumento era: ‘ah mas vocês são um movimento organizado’. Tá bom, mas nem por isso que a gente tem alguém que fica lá o dia inteiro só fazendo isso da vida, né. (Entrevista com membro de ONG, 26/10/2011)

Além disso, as lideranças populares procuram por pessoas, grupos e organizações que lhes sejam próximas para abrir canais que lhes permita chegar em outros potenciais eleitores e formadores de opinião, como padres da Igreja católica, pastores de igrejas evangélicas que se mostram abertos às organizações, ONGs do mesmo campo político, como o Instituto Pólis e o Gaspar Garcia, além de universidades, como a PUC-SP. Nesses encontros existia a oportunidade de colocar a eleição do Conselho na agenda dos participantes através de debates.

Entrevistado4: “Nós temos relação com várias organizações, com o CRESS [Conselho Regional do Serviço Social], com outros segmentos, com os sindicatos, com os partidos políticos.

Entrevistado5: Com as universidades.

Entrevistador: Então essas pessoas agregam outras pessoas e chamam vocês?

Entrevistado5: É, pra ir fazer o debate. Por exemplo, o instituto Polis, a gente fez um seminário pra várias pessoas. [Eles diziam:] ‘venham candidatos de vocês, tragam o material e vamos fazer uma discussão.’ A PUC cedia o horário de aula que eles tinham, então falavam: ‘vão lá, vai alguém e faz o debate sobre o Conselho, sobre a mudança do Conselho e automaticamente faz a campanha da chapa. (Entrevista com lideranças populares, 05/03/2010)

Assim, boa parte das atividades de campanha referem-se à prática de chegar diretamente nas famílias com algum tipo de vínculo com o movimento nas favelas, cortiços, nas ocupações, nos prédios reformados para moradia popular no centro, nos mutirões em andamento e naqueles já terminados. Na medida em que o processo eleitoral se complexifica, como vimos acontecer com a exigência do pré-cadastro, o movimento precisa inventar novos mecanismos para organizar sua base, agora uma base de potenciais eleitores.

Além da composição da chapa, que vimos no item anterior, e da campanha para alargar ao máximo a base de potenciais eleitores, outra atividade que compõem o repertório eleitoral das lideranças populares e que é mobilizada para a eleição do CMH é a atuação no dia da eleição.

Existe toda uma força tarefa para este dia. No caso da UMM, pelo menos, sabemos que uma secretária fica de plantão na sede da articuladora para informar pessoas com dúvidas e também poder ajudar com questões de logística as lideranças que estão em campo. Há uma grande quantidade de coordenadores que se desloca para os locais de votação, sobretudo aqueles onde a base do movimento é mais numerosa. O objetivo é muito claro entre os militantes: garantir que tudo correrá bem, e que os esforços de campanha não corram o risco de ir por água abaixo. Para isso lança-se mão da tática do “*chegar chegando*”, que consiste em evitar que funcionários da Prefeitura ou apoiadores da “chapa do governo” tentem interferir na escolha do eleitor. A justificativa para esta preocupação com a volatilidade da escolha do eleitor nos é dada por uma liderança que diz que “o nosso povo é muito simples”. Para garantir então os seus votos, as organizações enviam pessoas que eles chamam de “fiscais”

para supervisionar a movimentação de eleitores nos locais de votação. Vejamos o que diz uma entrevistada que se referia à mobilização na última eleição do Conselho, ocorrida em 2009:

Entrevistado7: Então, nós conseguimos colocar dois fiscais em cada subprefeitura [na zona norte]. Mas fiscais muito bem preparados. Iam pra cima quando os funcionários falavam com algum votante eles diziam 'ta falando o que aí?!', entendeu? Duro, firme. Aqui na zona norte, se você verificar o mapa, eles não conseguiram roubar. Nós ganhamos aqui, porque nós não demos espaço pra que eles roubassem.' (Entrevista com liderança popular, 04/11/2009)

Mesmo com toda essa mobilização, o movimento, como vimos elegeu apenas 6 conselheiros. O movimento, no entanto, contesta esse resultado. Tanto a eleição de 2009 quanto a eleição prevista para acontecer no final de 2011 – mas que foi adiada – envolveram fortes conflitos entre o movimento de moradia e o governo Kassab. Munidas de indícios de que o governo usou a estrutura administrativa do poder público municipal a favor da chapa popular que lhe era aliada, e também indícios de fraude no dia da eleição, o movimento recorreu à Justiça em 2009, questionando a validade da eleição e pedindo sua anulação, sem sucesso. Em 2011, foi elaborada nova representação ao Ministério Público, desta vez encaminhada pela Bancada de Vereadores do PT de São Paulo, questionando as decisões da Comissão Eleitoral sobre a legalidade das regras eleitorais ali aprovadas.<sup>116</sup>

As atividades associadas à disputa eleitoral do movimento no CMH não se encerram, portanto, com a eleição, mas envolvem ainda o acionamento do Ministério Público responsável por encaminhar a ação à Justiça. Não por acaso, um de nossos entrevistados, quando questionado quem são os maiores apoiadores do movimento na disputa por assentos no CMH, respondeu ser o Ministério Público.

---

<sup>116</sup> Uma dessas decisões era pelo fim da proporcionalidade, o que significava eliminar qualquer minoria de dentro do CMH. Para mais informações sobre este processo eleitoral de 2011, ver NEPAC, 2011.

Vemos então que a atuação das lideranças para garantir assentos de representantes do movimento neste espaço participativo envolve atividades que elas estão acostumadas a desempenhar, pelo próprio histórico de relação próxima com partidos, e com o PT especificamente se falarmos da UMM e da FLM. Através da narrativa que fizemos no capítulo anterior, é possível ver que a presença de parlamentares e de membros do poder executivo alinhados ao projeto do movimento foi algo muito importante dentro da história do movimento. A relação de proximidade entre movimento e partido foi fundamental para a aprovação de importantes leis, tais como a Lei Moura, o artigo que reconhece o direito à moradia na Constituições, o Estatuto das Cidades, o FNHIS, o CMH entre diversos outros. Essa trajetória de luta junto com o partido trouxe frutos, que são reconhecidos pelas lideranças.<sup>117</sup> Esse é um dos motivos porque é comum as lideranças populares atuarem a favor de candidatos petistas em eleições para os poderes executivo e legislativo. Quando essas lideranças populares precisam garantir assentos para o movimento dentro de em um espaço participativo, elas lançam mão de estratégias já conhecidas, e vêem o partido como apoiador “natural”.

\*\*\*

O CMH é um espaço participativo que foi criado devido à pressão do movimento de moradia sobre um governo petista alinhado a seu projeto político. A expectativa criada em torno do CMH era de funcionar como um espaço de construção da política de habitação da cidade. O mais próximo que se chegou a isso foi na sua primeira gestão, no contexto de um governo petista, quando foram aprovados alguns programas habitacionais reivindicados pelo movimentos. As lideranças sabiam que aquele era o momento oportuno para

---

<sup>117</sup> Esse reconhecimento vem acompanhado da percepção de que o partido está se afastando do movimento, o que caracterizaria uma tendência de separação, e não uma tendência de diluição das fronteiras entre movimento e partido. Essa é uma hipótese que ainda precisaria ser desenvolvida.

aprovar diretrizes relacionadas à questão habitacional, e por isso atuaram ativamente.

Mesmo agora, no contexto de um governo antagonista, a atuação dentro desta arena participativa representa uma importante estratégia de ação para o movimento, tanto pelas questões que ali são encaminhadas, e que permitem às organizações do movimento inserir suas famílias dentro de programas habitacionais ou liberar recursos para terminar mutirões paralisados, quanto pela possibilidade de interferir na formulação das diretrizes de uma política municipal duradoura – potencial este ainda não efetivamente viabilizado, como vimos. Nesse sentido, o CMH aparentemente tem sido capaz de gerar mais conquistas associadas aos interesses específicos das organizações do movimento do que às reivindicações associadas à construção de uma política habitacional duradoura alinhada aos preceitos da reforma urbana e do direito à cidade.

Vimos também que os processos eleitorais evidenciam a dinâmica da articulação e desarticulação do movimento de moradia, e dos desafios e esforços no sentido de unir forças. Se de um lado essas organizações compartilham um projeto político construído ao longo de uma trajetória comum de luta, de outro elas atuam como competidoras na medida em que assumem como tarefa sua a gestão de canteiros de obras de onde sairão as unidades habitacionais das famílias por elas cadastradas, isso em um contexto onde os recursos para esse tipo de construção são escassos. Ao buscar agir no tempo da carência habitacional, a partir de seu papel de agente na implementação de programas habitacionais, as organizações do movimento se deslocam para o terreno corporativo de disputa que enfraquece sua capacidade de agir sobre processos mais duradouros, como os associados à construção de uma política habitacional de Estado, e não de governos.

Esse terreno de disputa é facilmente transportado para dentro do CMH, inclusive como estratégia de um governo antagônico ao movimento. Não foi à toa que dois entrevistados referiram-se à expressão “dividir para conquistar” quando se referiam à postura do governo diante do movimento dentro – e

também fora – do Conselho, incentivando uma agenda de debates focada em questões pontuais.

## Considerações finais

Esta pesquisa exploratória buscou responder a algumas questões associadas à relação entre o movimento de moradia e o sistema político, tais como as expectativas do movimento quando este interage com atores político-institucionais, as formas como essa interação acontece, os desafios envolvidos e os efeitos associados a ela. A possibilidade de influir sobre a construção e implementação da política pública mostrou-se um forte estímulo para o movimento estabelecer interações de diferentes tipos com o sistema político, e por isso optamos por apresentar as respostas que encontramos até agora a partir da chave da política pública.

Entendemos que o movimento de moradia, ao longo de sua trajetória, foi se consolidando como um ator coletivo bastante propositivo diante do Estado, o que resultou em importantes conquistas na forma de leis e de programas habitacionais, tais como os artigos 182 e 183 da Constituição que compõem o capítulo sobre a política urbana e afirmam a função social da propriedade, a aprovação do Estatuto das Cidades, que regulamenta esse capítulo, os programas habitacionais que priorizam habitação para famílias de até três salários mínimos, como é o caso dos programas Bolsa Aluguel e Locação Social em São Paulo (criados em uma gestão municipal petista) e o mais recente programa federal Minha Casa Minha Vida – Entidades.<sup>118</sup> O movimento de moradia foi muito importante na viabilização daquilo que Raquel Rolnik - uma importante referência sobre a temática urbana - considera um ordenamento jurídico de respeito ao direito à moradia e coerente com os princípios da Reforma Urbana (Brasilino, 2012).

---

<sup>118</sup> O PMCMV Entidades é um programa que busca atender a demanda por habitação da parte de famílias de renda entre zero e 3 salários mínimos por meio da concessão de financiamento de beneficiários agregados por uma organização social.  
<[http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/5\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida\\_ENTIDADES.pdf](http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/5_Minha_Casa_Minha_Vida_ENTIDADES.pdf)>

O que está colocado para o movimento de moradia hoje, no entanto, é que os avanços que podiam ser feitos na esfera do Direito, ou seja, no universo das leis, já foram feitos, já “bateu o teto”, como disse Rolnik. O desafio hoje é garantir que o direito afirmado nesse ordenamento jurídico seja efetivamente concretizado. E, como já dissemos, a forma como a plataforma política do movimento - alicerçada sobre os princípios da Reforma Urbana e do Direito à Cidade - aterrissa na realidade concreta da carência se dá através da política habitacional. A luta política do movimento, que busca assegurar moradia digna a pessoas sem-teto, se dá no sentido de exigir do poder público a definição de linhas de ação para a solução daquilo que o movimento vê como problema social. Efeitos importantes da ação do movimento podem ser associados à sua capacidade de identificar um problema, enquadrá-lo, colocá-lo na agenda política, propor soluções de como enfrentá-lo através de programas públicos e, avaliar os resultados obtidos pela implementação desses programas, ou seja, de sua incidência nas diferentes etapas do ciclo da política (Frey, 2000).

O que buscamos mostrar nesta dissertação é que essa atuação do movimento sobre a política não se dá a partir de uma lógica de exterioridade entre movimento e sistema político, mas em uma lógica de permeabilidade e de intersecção dos campos societário e político-institucional. Assim, o enquadramento do problema social, a demanda trazida pelo movimento ao poder público, assim como as propostas de solução para a satisfação dessas demandas são construídos na esteira do próprio processo interativo desencadeado pela necessidade dos atores enraizados na sociedade civil de afetar as decisões tomadas dentro do sistema político. Certamente a capacidade de resolver os problemas diagnosticados depende da força que o projeto político que sustenta essa mobilização –e que a leva inclusive para dentro do sistema político – tem na sociedade como um todo. Nesse sentido, apesar de importantes avanços, é possível dizer que esse projeto ainda é pouco compartilhado na sociedade.

O conceito de movimento social que mobilizamos – visto como um campo de relações e não como uma organização - favorece a visualização dessa rede de



relações e nos permite reconhecer a permeabilidade e intersecção entre sociedade civil e sistema político. A capacidade propositiva do movimento, que reverte-se em um ordenamento jurídico que reconhece o direito à moradia, não pode ser compreendida apenas a partir da ação de uma ou outra organização do movimento. Para nós, a atuação de um movimento social concebido como uma rede de relações envolve um longo processo cujo maior desafio é justamente de perpetuar-se enquanto campo unificado de luta, um campo que em geral extrapola as fronteiras da sociedade civil, estendendo-se para dentro do Estado e dos partidos políticos.

Assim, para nós faz sentido afirmar que a construção das demandas do movimento, a construção da política pública e a construção do próprio movimento são processos interligados que se desenvolvem a partir de uma complexa relação de aproximação e distanciamento entre o sistema político e o movimento. Uma das razões porque essa relação é complexa refere-se ao fato de que tanto o terreno associativo onde se enraíza o movimento quanto o terreno político-institucional com o qual ele se relaciona são campos heterogêneos permeados por relações que conectam organizações, instituições e indivíduos com diferentes perfis e poderes políticos, mas que compartilham uma identidade e um projeto político (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2003). É então importante reconhecermos a dinâmica bidirecional que permeia essa relação (Cortes e Silva), e que não apenas o sistema político afeta o movimento, mas que também o movimento afeta a configuração político-institucional ao longo do processo interativo.

Vimos que o movimento de moradia foi capaz de afetar a institucionalidade política. Mesmo que os efeitos sobre a política não tenham sido o foco desta pesquisa e que, portanto, não tenhamos nos detido nos mecanismos dessa influência, tanto a literatura, quanto nossa narrativa e análise da atuação do movimento no CMH nos mostram que, de algum modo, essa influência existe. Estamos nos referindo não apenas a importantes leis e regulamentações sobre o direito à moradia, mas também sua participação ativa na construção de novas instituições, como o CMH, o Conselho das Cidades, o SNHIS, o FNHIS e seu

conselho gestor, além do próprio Ministério das Cidades. É claro que essa capacidade de participar da construção e implementação da política não depende apenas das características do terreno associativo em que o movimento se sustenta, mas também das correlações de força dentro das instituições políticas. Tendo em vista esse fator, é possível afirmar que a incidência do movimento sobre a política pública na cidade de São Paulo hoje é praticamente nula, haja visto que o atual governo mostra-se fechado diante das tentativas do movimento de afetar as decisões políticas, tanto via ações diretas, quanto via ação política institucionalizada, como no caso do CMH.

No que se refere aos efeitos dessa relação para o movimento, um desses efeitos, já mencionado por Cardoso (1994) e bem conhecido dos estudiosos de movimentos sociais, é da fragmentação do movimento. Aqui buscamos apreender um pouco mais sobre os mecanismos por trás dessa fragmentação a partir do foco nos investimentos do movimento em um espaço de participação institucional, o CMH. Entendemos que essa fragmentação não pode ser explicada simplesmente devido às divergências ideológicas ou de cunho meramente estratégico, dentro de uma lógica dicotômica que distingue organizações combativas de organizações não combativas a depender da estratégia que mobilizam. Se é verdade que a definição estratégica impõem dilemas e que podem desencadear novas segmentações ao movimento, como vimos acontecer no contexto do governo Marta, em São Paulo, é preciso buscar um olhar mais profundo que nos explique porque a divergência estratégica se impõe com frequência, desencadeando novas segmentações, e por que mesmo as articulações provisórias são tão difíceis. Uma dessas explicações pode ser associada justamente à atuação do movimento sobre a política pública.

Ao olharmos para o movimento de moradia a partir de sua atuação sobre a política pública, vemos que as suas organizações foram se consolidando como um mecanismo duplamente eficiente para a perpetuação da mobilização. Primeiro, assume eficiência *para dentro* do movimento, pois possibilita o recrutamento e a manutenção de aderentes que podem ser mobilizados para as ações de protesto, e que fortalecem as lideranças movimentistas diante de

seus interlocutores. No caso do movimento de moradia, essa capacidade de recrutamento por parte de suas organizações está hoje fortemente associada ao fato de que essas organizações possuem (algum) poder (cambiante) de indicar quais serão as famílias contempladas com unidades habitacionais viabilizadas pelos programas habitacionais. Como vimos, isso acontece via estabelecimento de convênios com o poder público para a construção de moradias populares em sistema de mutirão (autogestionário ou não), ou pela reforma de prédios ociosos previamente ocupados pelas organizações. Para desempenhar esse papel para dentro do movimento, as organizações precisam lançar mão de mecanismos de controle sobre a demanda que se agrega em torno delas, como o sistema de pontuação. As organizações são ainda importantes mecanismos para a articulação dentro do movimento, na medida em que podem funcionar como organizações guarda-chuvas para organizações locais menores, o que lhes permite convocar campanhas de ação direta mais amplas.

Em segundo lugar, as organizações assumem eficiência *para fora* do movimento, na medida em que elas propiciam a interlocução com os atores político-institucionais, já que as organizações possuem procedimentos mais estáveis para tomada de decisões e para a definição de estratégias requeridas nessa interação. No caso do movimento de moradia, vimos que a criação de organizações foi imprescindível para o estabelecimento de convênios com o poder público já em meados da década de 1980, e que a interlocução com o sistema político se dava também no sentido de pressionar pela aprovação de leis associadas ao reconhecimento do direito à moradia, e de propor a criação de programas habitacionais que representassem uma via de solução do problema habitacional tal como ele era enquadrado pelo movimento.

As considerações que orientam a busca de eficiência para fora – que obviamente não estão dissociadas das para dentro – são as que se mostram mais complexas, ao menos no caso do movimento de moradia. Isso porque agir na interlocução com o sistema político para afetar a política habitacional significa agir simultaneamente nos diferentes níveis da federação (nacional, estadual e municipal), o que significa lidar com governos de diferentes perfis

políticos, e também agir nas diferentes fases da política pública, o que significa desempenhar diferentes papéis que exigem diferentes competências. Pensando no ciclo da política tal como definido em Frey (2000), podemos dizer que, depois que o movimento consegue enquadrar um problema social e colocá-lo na agenda pública (o que em geral acontece através de ações de protesto), ele busca formular propostas que possam se reverter em diretrizes e em programas para que as soluções dos problemas se concretizem, ele ainda age na própria implementação de programas definidos e eventualmente elabora propostas para corrigi-los. Em nossa pesquisa de campo vimos que o movimento de moradia vem atuando em todas estas fases da política simultaneamente, e buscamos trazer alguns indícios disso na dissertação. Para cada uma dessas fases e cada um dos níveis da federação, a exigência sobre as lideranças mudam: elas devem conhecer aspectos técnicos relacionadas à construção de uma política pública, precisam saber negociar com seus pares, com o poder público e com empresários, precisam saber sobre técnicas e materiais de construção e lidar com os desafios associados às interações propiciadas em cada uma delas.

Essa espécie de atuação multi-escalar envolve desafios e dilemas para o movimento. Se de um lado existem organizações articuladoras nacionais, estaduais e municipais cujas lideranças, a depender da abertura dos governos, possuem canais e mecanismos de interlocução para propor diretrizes para a política, de outro lado há organizações mais localizadas, cujas lideranças lidam mais diretamente e cotidianamente com a carência concreta de *suas* famílias, e que devem dar respostas à paralisação no envio de recursos para terminar um mutirão no bairro, ou buscar aluguéis subsidiados para famílias que estão sendo retiradas de um prédio ocupado que está na iminência de sofrer uma reintegração de posse, entre outras urgências.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Não estamos afirmando que essa separação entre o papel das lideranças no nível mais local da carência e das lideranças no nível mais amplo da política seja sempre muito clara na realidade concreta. Trata-se de uma forma esquemática que pode representar bem a realidade, que é certamente mais complexa.

Entendemos que a conciliação dos tempos da carência e da política, mesmo que não impossível, representa um desafio constantemente colocado para as lideranças do movimento. No caso do movimento de moradia, percebemos que as dificuldades associadas a esse desafio são particularmente fortes. Isso porque, para incidir sobre a construção de diretrizes para a política, exige-se do movimento uma maior convergência e, portanto, maior capacidade de articulação para elaborar melhores propostas e para ser aceito como interlocutor do poder público. Como vimos, no caso do governo federal hoje, existe um número limitado de “vagas” para organizações do movimento que interagem com o governo em determinadas arenas<sup>120</sup>, afinal, como Cardoso já apontou, também é um desafio para o poder público construir uma política em interlocução com atores sociais fragmentados. Já para participar da implementação da política, estimula-se a proliferação e fortalecimento de organizações locais. O problema é que a satisfação de parte das demandas dessas organizações, e mesmo de sua sobrevivência, depende do acesso aos escassos recursos destinados à habitação, o que significa colocar as organizações do movimento na posição de competidoras entre si. Assim, a convivência de processos de movimento (no sentido da convergência) com processos organizacionais (no sentido da segmentação e da competição) são duas faces da mesma moeda, e a dinâmica interna parece definir-se pelo imperativo da acomodação constante entre esses pólos.

Assim, voltando à questão da divergência estratégica como explicação da fragmentação do movimento, acreditamos que ela pode ser em parte compreendida como um dos efeitos da dificuldade de conciliar os tempos da política e da carência, e os processos de movimento e os processos organizacionais. Ou seja, um componente importante para compreender a

---

<sup>120</sup> Nesse sentido, é interessante chamar a atenção para o papel dos atores político-institucionais na configuração organizacional do campo popular. Em uma de minhas idas a campo, ouvi uma liderança popular comentando a recente filiação da FLM à CMP, esta uma organização com trânsito dentro do governo federal. Esta liderança interpretou a entrada da FLM na CMP a partir de uma fala supostamente proferida pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, a uma liderança da FLM. Nesta fala, a secretária teria dito que, para estabelecer interações com o governo federal, a FLM precisaria se articular.

fragmentação do movimento se deve menos à uma questão de vontade individual das lideranças, e mais à configuração da política na qual ele busca incidir.<sup>121</sup>

Ao chamar a atenção para a atuação do movimento sobre a política pública, para a relação com o sistema político que ela engendra e para o fato de que ela expande as fronteiras do movimento para dentro das instituições políticas, não estamos desprezando os desafios que essa relação traz à sua autonomia, à sua capacidade de avaliar criticamente essa relação (Tatagiba, 2009). Mesmo que hoje esteja em curso a superação da visão que entende a autonomia como sinônimo de “não-relação” com o sistema político, permanece relevante a desafiadora questão sobre a tensão entre os princípios da autonomia e da eficácia, sobretudo no atual contexto de multiplicação dos espaços institucionais de participação e de governos encabeçados pelo PT (idem, *ibidem*). Como diz Tatagiba, referir-se à capacidade crítica, que permite ao movimento colocar a própria relação como objeto de reflexão, significa não perder de vista que “o poder dos movimentos advém da força dos vínculos mantidos com a sociedade civil” (idem, p.8). São esses vínculos que fazem do movimento um ator capaz de construir novos enquadramentos da realidade e propostas para melhorá-la. Mas ao buscar agir de forma eficaz na relação com o sistema político e “afetar o jogo político e a produção das decisões, numa direção que seja favorável à realização dos seus interesses” (idem, *ibidem*, p.8), os movimentos se constroem enquanto atores com um pé no Estado e outro na sociedade civil, tendo que conciliar as exigências associadas às sociabilidades e aos tempos característicos de cada uma dessas esferas.<sup>122</sup> Entendemos que, ao olharmos para o movimento de moradia a partir da chave da política pública e identificarmos que seu agir coletivo se constrói sobre a tensão entre o tempo da

---

<sup>121</sup> Isso não significa negar que fatores pessoais interfiram na capacidade de convergência do movimento. Novamente, seria preciso entender mais profundamente os motivos porque existem rachas entre as lideranças à luz do papel que exercem na construção e implementação da política.

<sup>122</sup> Reconhecer a permeabilidade entre essas esferas não significa, portanto, desconsiderar suas diferenças.

carência e o tempo da política, acabamos por apreender uma das manifestações dessa tensão entre a autonomia e a eficácia neste ator coletivo.

Por fim, cabe dizer que esta dissertação foi construída para dar conta de um objetivo muito ambicioso: sistematizar e elaborar um conjunto vasto de dados e achados de campo agregados a partir de minhas questões iniciais e também de novas questões formuladas a partir do trabalho coletivo desenvolvido no NEPAC. O tema mais amplo do qual partimos – a relação dos movimentos sociais com o sistema político, ou seja, os variados mecanismos, desafios e conquistas associadas às interações entre movimentos sociais e atores político-institucionais – é algo pouco estudado tanto na literatura sobre movimentos sociais quanto na literatura sobre participação institucional, de modo que nossa pesquisa não contou com variáveis consolidadas e relação de causalidade a refutar ou confirmar. Por esse motivo, ao longo da pesquisa, que possui uma caráter mais descritivo, novas questões foram se abrindo sem que pudéssemos explorá-las em profundidade no âmbito deste trabalho. O processo de construção da pesquisa, e mesmo da dissertação, foi, portanto, fundamental para termos uma melhor clareza das questões que ficam sem resposta e que pretendemos explorar em pesquisas futuras.

Continuamos sem conhecer em profundidade os variados mecanismos que possibilitam a interação entre movimento social e sistema político quando o que está em jogo é a construção da política pública, como se dão esses encontros, como esses encontros afetam o enquadramento dos atores a respeito dos problemas a serem sanados e das formas de se enfrentá-los, e do quanto esses encontros se revertem em impactos sobre a política pública. Nesse sentido, buscaremos em nossa pesquisa de doutorado explorar em profundidade algumas dessas questões.





## Anexo: Composição das quatro gestões do CMH entre os anos 2003 e 2011

### 1º GESTÃO (2003-2005)

	TITULARES	SUPLENTES
<b>PODER PÚBLICO</b>		
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação	Paulo Teixeira	-
	Sergio Gonçalves	-
	Gisela Maria Mori	Sandra Simões de Abreu Lessi
	Ana Claudia Marinheiro C. Rossbach	Luciana de Oliveira Royer
	Paula Maria Motta Lara	Arlete dos Anjos Grespan
	Helena Menna Barreto Silva	Carolina Maria Pozzi de Castro
SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento	Pedro Manuel Rivaben de Sales	Marcia Halluli Menneh
SIURB - Secretaria Municipal de Infra-estrutura Urbana e Obras	Maria Helena Braga Brasil	Cileide Marcia Stopa
SF - Secretaria Municipal de Finanças	Maria Aparecida Azevedo Abreu	Maria Luiza Levi Pahim
SDTS – Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	Rosana de Freitas	João Carlos Bório
COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	Ricardo Faraht Schumann	-
	Carlos Adriano Santos Constantino	Manoel Victor Gomes Figueiredo
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização	Marcos Queiroga Barreto	Rita de Cassia Guimarães S. Gonçalves
Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo	Denise Maria Corrêa	Norma Suely Valente
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo	Eduardo Trani	Mariana de Syllos Rudge
CEF - Caixa Econômica Federal	Paulo José Galli	Marco Antonio Lupo Velardo
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>		
Universidade de São Paulo - USP	Maria Lucia Refinetti R. Martins	Reginaldo Luiz Nunes Ronconi
Universidade Presbiteriana Mackenzie	Luiz Benedito de Castro Telles	Angelo Cecco Junior
Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo - SASP	Berthelina Alves Costa	Vera Maria Leme Alvarenga

Sindicato Corretores de Imóveis de São Paulo - SCIESP	Orlando Almeida Filho	Alexandre Marques Tirelli
Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas - APEOP	Antonio Luiz Polverini	Edson Carlos Faleiros
Sindicato da Indústria da Const. Civil - SINDUSCON	João Carlos Robusti	Antonio Eduardo Godoy
Sindicato das Empresas de Compra de Imóveis - SECOVI	Abelardo Campoy Diaz	Basilio Chedid Jafet
Trabalhos para o Meio Ambiente - AMBIENTE	Maria Isabel Nobre de Souza Cabral	Sergio Vieira de Campos
Trabalhos Comunitários e Ambientais - PEABIRU	Glauco Henrique Pereira	Awny Radi Mustafá
Central Única dos Trabalhadores - CUT	André Luis Rodrigues	Marcelo Peixoto de Araújo
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil - CGTB	Lindolfo Luiz dos Santos Neto	Paulo Teixeira Sabóia
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos	Regina Soares de Oliveira	Luciana Bedeschi
Associação de Auxílio Mútuo Região Leste - APOIO	Manoel del Rio Blas Filho	Silvia Rosana dos Santos
Conselho Regional de Serviço Social - CRESS	Mauricléia Soares dos Santos	Renato Francisco dos Santos Paula
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB	Ednéia Bueno Brandão	Mariana Mencio
FSCM	Edson Mathias dos Santos	Flavio Augusto Baptista Leite
<b>MOVIMENTOS POPULARES<sup>123</sup></b>		
Associação Morar e Preservar Chácara do Conde	Felicia Mendes Dias	Pedro Carlos Vieira
Movimento Sem Terra de São Miguel Paulista	Marilei Gomes Ribeiro Santana	José Roberto Sackl
Associação Comunitária das Mulheres do Mov. Sem Terra de Ermelino Matarazzo	Neuza Avelino da Silva Melo	Esicleide Conceição de Albuquerque
UMM - União dos Movimentos de Moradia	Maria Izilda Camillo	Paulo Roberto dos Santos
UMM - União dos Movimentos de Moradia	Luiz Carlos Góes de Lima	Maria do Socorro Gomes de Souza
UMM - União dos Movimentos de Moradia	José Romão Cruz	Pedro Ricardo de Alencar
UMM - União dos Movimentos de Moradia	Valdir Lima Cordeiro	Valdeci Gomes
UMM - União dos Movimentos de Moradia	Sueli de Fátima de Almeida Machado	Manoel dos Santos Almeida
UMM - União dos Movimentos de Moradia	Solange Cervera Faria	Antonia Cleide Alves
FACESP - Federação das Associações de Moradores do Estado de São Paulo	Zorilda Maria dos Santos	Jorgeval Santos
FACESP - Federação das Associações de Moradores do Estado de São Paulo	Rozina Conceição de Jesus	Ailton Barros de Oliveira
FACESP - Federação das Associações de Moradores do Estado de São Paulo	Wander Geraldo da Silva	Antonio Pedro de Souza
Associação de Construção Comunitária por Mutirão Boa Esperança	Luci Valente Marins	Solange Norberto da Silva
MSTC - Movimento Sem Teto do Centro	Elisângela de Fátima da	Ivaneti Araújo

<sup>123</sup> Nesta gestão todos os representantes populares pertencem ao movimento de moradia.

	Silva	
CASP - Central de Associações e Sociedades Populares	Izildinha Aparecida de Andrade	Rosely Aparecida dos Santos A. Dalé
Fórum de Cortiços e Sem Teto de São Paulo	Verônica Kroll	Antonio Rita Moreira

Fonte: Prefeitura de São Paulo

## 2º GESTÃO (2005-2007)

	TITULARES	SUPLENTES
<b>PODER PÚBLICO</b>		
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação	Orlando de Almeida Filho	-
	Elisabeth França	-
	Violeta Saldanha Kubrusly	Nancy Cavallette da Silva
	Marcelo Cardinale Branco	Ana Lucia Callari Sartoretto
	Arlete dos Anjos Grespan	Áurea Peixoto Zapletal
SEMPA - Secretaria Municipal de Planejamento	José Geraldo Martins de Oliveira	Natasha Mincoff Menegon
SIURB - Secretaria Municipal de Infra-estrutura Urbana e Obras	Afonso Luis Correa de Virgilis	Ciomara Marinho Ciccone
SF - Secretaria Municipal de Finanças	Vania Gatti Miguel	José Police Junior
SMTRAB - Secretaria Municipal do Trabalho	Carlos Alexandre Leite Nascimento	Cristiano Vilela de Pinho
Programa Morar no Centro	Alonso Antonio Lopes Silva	Julio Cesar Delgado
COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	Edson Ortega Marques	Henry Cherkezian
	Sérgio Raul Gonzales	Luiz Ricardo Pereira Leite
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização	Rita de Cassia Guimarães S. Gonçalves	Diana Teresa Di Giuseppe
Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo	Denise Maria Corrêa	Norma Suely Valente
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo	Eduardo Trani	Mariana de Syllos Rudge
CEF - Caixa Econômica Federal	Henrique Carlos Parra Parra	Marco Antonio Lupo Velardo
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>		
Universidade de São Paulo - USP	Maria Lucia Refinetti R. Martins	Minoru Naruto
Universidade Presbiteriana Mackenzie	Lizete Maria Rubano	Angelo Cecco Junior
Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo - SASP	Nabil Bonduki	Vera Maria Leme Alvarenga
Sindicato Corretores de Imóveis de São Paulo - SCIESP	Bento Julio Guidini	Ricardo Casal Lourindo
Associação de Pequenas e Médias Empresas de	Rogério Ricco Bertoni	Marco Antonio Florenzano

Construção Civil do Estado de São Paulo - APEMEC		
Sindicato da Indústria da Const. Civil - SINDUSCON	José Carlos Molina	Rosilene Carvalho Santos
Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo - SECOVI	Abelardo Campoy Diaz	João Batista Crestana
HABITAT - Projeto e Implantação para o Desenvolvimento do Ambiente Habitado e Urbano	Flavio Felix Ximenes	Maria Isabel Nobre Perigo
Norte Assessoria	Sergio Vieira de Campos	Daniel Heymeyer
Central Única dos Trabalhadores - CUT	Sonia Regina Macedo	Silvia Augusta de Araújo
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil - CGTB	Paulo Teixeira Sabóia	Ney Morães Pinto
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos	Luciana Bedeschi	Fabiana Alves Rodrigues
Associação de Auxílio Mútuo Região Leste - APOIO	Solange Carvalho	Maxuel José da Costa
Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo - CREA	João Abukater Neto	Nádia Christina de Medeiros
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB	Marcelo Manhães de Almeida	Demóstenes Lopes Cordeiro
<b>MOVIMENTOS POPULARES<sup>124</sup></b>		
Frente Paulista de Habitação Popular do Estado de São Paulo	Ademir Guilherme Schenor	João Estevam da Silva
Assoc. Mãe Mara	Cícera Maria da Silva	Ana Rosa Braga Martins
Assoc. de Mulheres Fortes do Jaraguá	Iraci Ana Maria Felipe Domingos	Marcos Antonio Calado
Assoc. de Mulheres do Jardim Beatriz e Vila Progresso	José Edivan de Almeida	José Edemir Theodoro Correia
Assoc. Vento Leste	Antonio Roberto Torres Linhares	Luana dos Santos Linhares
Sociedade Amigos do Bairro de Vila Progresso e Adjacências	José Leal dos Santos	Antonio Alves Filho
Movimento Terra de Deus, Terra de Todos	José Salgueiro Silva	Ivan Bonilha Sanches
Assoc. Comunitária Beneficente Jardim Santa Adélia	Nair Francisca Delatin	Mariluz Hidalgo Jimenez
Clube de Mães Pequena Jacqueline	Rosana Ferreira Diniz	Carlos Roberto Correia
Clube das Mães Flor do Oriente	Kowa Iha	Nilton Carlos de Lima
Assoc. Beneficente das Mulheres da Vila Iolanda	Luiz Garcia Maldonado	Eliezer Campos Santos
Assoc. de Mulheres Raça e Coragem	Laurinete Santos da Silva Chimenes	Cristiane Fagundes
Ass. de Moradores da Favela do Jardim Helena	Maria Bezerra de Menezes	Izaltino Augusto do Nascimento
União Popular de Moradia Adão Manoel da Silva	Manoel Pereira dos Santos	Nailton Souza Silva
Assoc. Beneficente Construir	Paulo Santos Nogueira Filho	Fabiana Gomes Louro
Assoc. dos Moradores do Jardim Vivian	Silda de Bastos Onoda	Leo Hiroshi Onoda

Fonte: Prefeitura de São Paulo

<sup>124</sup> Nesta gestão nenhum representante popular pertence ao movimento de moradia.

### 3º GESTÃO (2007-2009)

	TITULARES	SUPLENTES
<b>PODER PÚBLICO</b>		
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação	Elton Santa Fé Zacarias	-
	Elisabeth França	-
	Violeta Saldanha Kubrusly	Nancy Cavallette da Silva
	Felinto Carlos Fonseca da Cunha	Márcia Faria Fartos Terlizzi
	Ana Lucia Callari Sartoretto	Luiza Harumi A. Martins
SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	André Luiz Gutierrez Pereira	Maria Stella Cardeal de Oliveira
SIURB - Secretaria Municipal de Infra-estrutura Urbana e Obras	Paulo Delgado	Ciomara Marinho Ciccone
SF - Secretaria Municipal de Finanças	Vania Gatti Miguel	José Police Junior
SMTRAB - Secretaria Municipal do Trabalho	Oswaldo Passadore	Fernando Guerra Sandim
Procentro	Alonso Antonio Lopes Silva	Julio Cesar Delgado
COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	Luis Ricardo Pereira Leite	Henry Cherkezian
	José Rubens Domingues Filho	Flavio A. Lantelme
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização	André Castro de Souza	Rubens Chammas
Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo	Silvio Eduardo Marques Figueiredo	Paulo Kenkiti Matsumoto
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo	Antonio Márcio Fernandes da Costa	Healthy Kobashi
CEF - Caixa Econômica Federal	Henrique Carlos Parra Parra	Rogério Henriques Gagliardi
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>		
Universidade de São Paulo - USP	Pedro Taddei Neto	Marly Namur
Centro Universitário Belas Artes de São Paulo	Mônica Bueno Leme	David Vital Brasil Ventura
Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo - SASP	Nabil Bonduki	Mariângela Portela da Silva
Sind. dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo – SCIESP	Ricardo Casal Lourindo	Alberto Tomita
Sind. dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo - Sintracon-SP	Darci Pinto Gonçalves	Antonio de Sousa Ramalho Junior
Assoc. de Pequenas e Médias Empresas de Construção Civil do Estado de São Paulo – APEMEC	Rogério Ricco Bertoni	Marco Antonio Florenzano
Sind. da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo - SINDUSCON	José Carlos Molina	Rosilene Carvalho Santos

Sind. das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI	Flávio Domingos Prando	Mauro Marcondes Pincherle
Grão - Grupo de Assessoria para Ações Sustentáveis	Ricardo Gaboni	Ana Claudia Galeazzo
Peabiru - Trabalhos Comunitários e Ambientais	Caio Santo Amore de Carvalho	Heloísa Diniz de Rezende
Central Única dos Trabalhadores do Estado de São Paulo – CUT	Sônia Regina Macedo	Silvia Augusta de Araújo
Força Sindical	sem indicação	sem indicação
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos	Luiz Tokuzi Kohara	Fabiana Alves Rodrigues
Polis - Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais	Anderson Kazuo Nakano	Karina Gaspar Uzzo
Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo - CRESS-SP	Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz	Mauricléia Soares dos Santos
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB	Carlos Pinto Del Mar	Demóstenes Lopes Cordeiro
<b>MOVIMENTOS POPULARES<sup>125</sup></b>		
Assoc. dos Trabalhadores Sem Teto da Zona Leste	Vera Eunice Rodrigues da Silva	Ricardo Marques Carneiro
Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo	Edmundo Ferreira Fontes	Donizete Cunha Felipe
União dos Movimentos de Moradia Independentes da Zona Sul de São Paulo - UMMIZS-SP	José Romão Cruz	Pedro Ricardo de Alencar
Conselho das Associações Amigos de Bairro da Região de São Miguel Paulista, Itaim Paulista e Ermelino Matarazzo	Maria José da Silva Carvalho	Ana Maria Franco de Andrade Miranda
Fórum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo	Sidnei Antonio Euzébio Pita	sem indicação
Assoc. dos Sem Terra da Zona Norte	Maria Izilda Camillo	Paulo Roberto dos Santos
Assoc. Comunitária Barro Branco IV	Ismael dos Santos	Nelson Barboza Nunes
Movimento Habitacional e Ação Social - MOHAS	Felicia Mendes Dias	Vera Lucia Gonçalves Martins Velasques
Central de Inclusão aos Programas de Moradias Populares do Estado de São Paulo - CIPROMP-SP	Manoel Martinho Pereira Lima	Fausto Jorge Casini
Assoc. Comunitária Barro Branco III	Mário Luiz Balbino	Antonio Oliveira da Silva
Movimento Sem Teto do Centro - MSTC	Ivaneti de Araújo	Nelson da Cruz Souza
Fórum dos Mutirões de São Paulo	Solange Norberto da Silva	Isilda Isaac Reinmuth Nunes
União de Núcleos Associações e Sociedades de Morad. de Heliópolis e São João Clímaco - UNAS	Antônia Cleide Alves	Solange Cervera Faria
Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste I	Evaniza Lopes Rodrigues	Dilma Maria de Moura
Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM	Nivaldo Silva Santos	sem indicação

<sup>125</sup> Nesta gestão apenas o último representante popular não pertence ao movimento de moradia.

Movimento Terra de Deus Terra de Todos

Rosalvo Salgueiro Silva

Rosalvo Salgueiro Silva  
Filho

Fonte: Prefeitura de São Paulo

**4º GESTÃO (2009-2011)**

	<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>
<b>PODER PÚBLICO</b>		
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação	Elton Santa Fé Zacarias	-
	Elisabeth França	-
	Luiza Harumi Martins	Luiz Henrique Girardi
	Felinto Carlos Fonseca da Cunha	Damaris da Costa Binati
	Maria Teresa Diniz dos Santos	Vanessa Padiá de Souza
SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	André Luiz Gutierrez Pereira	Maria Stella Cardeal de Oliveira
SIURB - Secretaria Municipal de Infra-estrutura Urbana e Obras	João Alberto Cantero	Marilu Aparecida de Moraes
SF - Secretaria Municipal de Finanças	Ricardo Neves	Riusuke Sakamoto
SEMDET - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho	Pedro Scuro	Marcelo Augusto Falcão Lopes
Procentro	Ricardo Rodrigues	Gláucio Attorre Penna
COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	Luis Ricardo Pereira Leite	Henry Cherkezian
	Angela Luppi Barbon	Flavio A. Lantelme
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização	André Castro de Souza	Rubens Chammas
Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo	Silvio Eduardo Marques Figueiredo	Valentina Denizo
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo	Maria Claudia Pereira de Souza	Antonio de Jesus Sanchez Lajarin
CEF - Caixa Econômica Federal	Cely de Campos Mantovani	Rogério Henriques Gagliardi
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>		
Universidade de São Paulo - USP	Marly Namur	
Centro Universitário Belas Artes de São Paulo	Mônica Bueno Leme	David Vital Brasil Ventura
Sind. dos Trabalhadores em Empresas de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Empresas e Cooperativas Habitacionais no Estado de São Paulo - SINCOHAB	Flavio Carneiro	Gerson Priminani da Silva
Sind. dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo – SCIESP	Alexandre Marques Tirelli	Erildo Xavier Feilgel
Associação de Pequenas e Médias Empresas de Construção Civil do Estado de São Paulo - APEMEC	Gustavo Adolfo Coutinho	David Grossmann

Sind. da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo - SINDUSCON	João Cláudio Robusti	Elcio Sigolo
Sind. das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI	Aaberlardo Campoy Diaz	Hamilton de Leite França Junior
USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado	Pedro Fiori Arantes	André Drummond Soares de Moura
Habitat Projetos e Implantação para o Desenvolvimento do Ambiente Habitado e Urbano	Flávio Félix Ximenes	Maria Isabel Nobre de Sousa Cabral
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos	Luciana Bedeschi	Luiz Tokuzi Kohara
Polis - Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais	Karina Gaspar Uzzo	Anderson Kazuo Nakano
Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo - CRESS-SP	Luzinete Ramos Borges	Leonir Viana dos Santos
entidade sindical dos trabalhadores da construção civil	sem indicação	sem indicação
central sindical	sem indicação	sem indicação
central sindical	sem indicação	sem indicação
representante de conselho de categoria profissional do Direito	sem indicação	sem indicação
<b>MOVIMENTOS POPULARES<sup>126</sup></b>		
Frente Paulista de Habitação Popular do Estado de São Paulo	Elgito Alves Boa Ventura	Cristiane Serqueira Ribeiro
Conselho Coordenador das Entidades Habitacionais de São Paulo - Conshab	Luiz Garcia Maldonado	Oswaldo Augusto Moreira
Associação de Mutirantes União dos Nove do Parque Europa I	Joel Marques Pereira	Dorival Calazans
Associação Comunitária Jardim das Laranjeiras	Roberval Ramos Castello	Cleuza Gomes da Silva
Instituto de Ação Social Amigos da Cidade	Gilson Silva de Oliveira	José Pedro de Lima
Associação de Mulheres Raça e Coragem	Laurinete Santos Silva Chimenes	Selma Caroline Gomes
Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ipiranga “Casa Dez”	Maksuel José da Costa	Ércio José Rodrigues
Associação Comunitária e Beneficiária do Jardim Santa Adélia	Nair Francisca Detatin	Marilucia de Mattos Bonfim Honório
Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Comunitárias	Fagner Campos Rocha	Jadiel Luis de Lima
Associação dos Nordestinos do Estado de São Paulo _ ANESP	Irlas Maria Bezerra	Thais Raimunda Íris Bezerra Peralta
<b>Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste</b>	<b>Benedito Roberto Barbosa</b>	<b>Solange Cervera Faria</b>

<sup>126</sup> Esta é uma gestão em que os representantes populares estão mais mesclados. Os representantes que pertencem ao movimento de moradia são os seis últimos da tabela, em negrito.



<b>Associação dos Trabalhadores Sem Terra da Zona Oeste</b>	<b>José Abraão</b>	<b>Vera Eunice Rodrigues da Silva</b>
<b>Associação dos Sem-Terra da Zona Norte</b>	<b>Maria Izilda Camillo</b>	<b>Windson José Bonfim</b>
<b>Associação Barro Branco IV</b>	<b>Nelson Barbosa Nunes</b>	<b>Mario Luiz Balbino</b>
<b>Assoc. dos Moradores do Conjunto Habitacional 26 de Julho</b>	<b>Osmar Silva Borges</b>	<b>Heloisa Regina Soares</b>
<b>Associação Unificadora de Loteamentos, Favelas e Assentamentos de São Paulo</b>	<b>José Alves Dias</b>	<b>Flavio Teixeira dos Santos</b>

Fonte: Prefeitura de São Paulo



## Bibliografia

ABBERS, R.; SERAFIM, L. E TATAGIBA, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro, 2011

ALONSO, A. "As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate" In: *Lua Nova*. São Paulo, n.76, 2009

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. "Introdução. O cultural e o político nos movimentos sociais latinoamericanos". *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000, 15-60.

AMARAL, A.A.C. Habitação na cidade de São Paulo. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002

ANDRADE, I. C. D. Movimento social, cotidiano e política: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2010

AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994

\_\_\_\_\_. "Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia". *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.28, junho de 1995

BARBOSA, I.S. *O Estado e a produção habitacional pública*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2008

\_\_\_\_\_. A realização de interesses da iniciativa privada na produção pública de habitações sociais do estado de São Paulo no século XX. In: *Revista de economia política e história econômica*, ano 07, n. 23, dez, 2010

BLOCH, J. A. *O direito à moradia: Um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo*. São Paulo. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2007.

BRASILINO, L. Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil. IN: *Le Monde Diplomatique*, fev., 2012. Disponível online em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1094>> Acesso em 07/03/2012

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. In: *Teoria e Debate*, n.82, 2009. Disponível online em <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>> Acesso em

08/08/2011

BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. e GUILARDI, F.H. Política e sistema nacional de habitação, Plano Nacional de Habitação, s/d. Disponível online em <http://www.agehab.go.gov.br/pehis/download/texto%201.pdf>. Acesso em 03/07/2011

BUECHLER, S. *Social Movements in advanced capitalism. The political economy and cultural construction of social activism*. New York: Oxford university Press, 1999

CARDOSO, R. "A trajetória dos movimentos sociais", In: E. Dagnino (org), *Os anos 90, política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994

CARVALHO, C.S.A. Lupa e telescópio – o mutirão em foco: São Paulo, anos 90 e atualidade. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, USP, 2004.

CAVALCANTI, G. C. *Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. São Paulo. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2006.

CORTES, S. e SILVA, M. 2010. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. In: *Estudos Sociológicos*, Araraquara, v15, n.29, 2010

CRESS, D. E SNOW, D. The outcomes of homeless mobilization: the influence of organization, disruption, political mediation, and framing. In: *American Journal of Sociology*, v.105, n.4, 2000.

CYMBALISTA e SANTORO. Habitação: "Avaliação da política municipal 2005-2006" In: CYMBALISTA et al. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Polis, 2007.

DAGNINO, E. "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania" In: DAGNINO (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. "Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina". In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Ed. Unicamp, 2006

DAVIS, D. 1999. "The power of distance: re-theorizing social movements in Latin America". *Theory and Society*, vol. 28, no 4, 1999

DELLA PORTA. D. D. e DIANI, M. *Social Movements: an introduction*. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell, 1999.

DIANI, M. The concept of social movement. In: *The sociological Review*, n. 40, 1992

\_\_\_\_\_. "Network and social movements: a research programme" In:

DIANI, M. e McADAM, D. *Social movements and networks: relational approaches to collective action*. Oxford Univ. Press, 2003

DIANI, M. e BISON, I. "Organizações, coalizões e movimentos" In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.3. Brasília, 2010

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

ESCOBAR, A e ALVAREZ, S. "Introduction". In: \_\_ (Orgs). *The making of social movements in Latin America. Identity, strategy, and democracy*. Oxford: Westview Press, 1992, 1992

EVERS, T. "Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais" In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, no 4, 1984

FERRAJOLI, L. Derechos fundamentales. In: FERRAJOLI, L. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Ed. Trotta, Madrid, 2001 Dagnino, 1994

FILADELFO, C. A coletivização como processo de construção de um movimento de moradia: uma etnografia do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC). Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2009.

FÓRUM CENTRO VIVO. Violações dos direitos humanos no centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas. Dossiê de denúncia. São Paulo: Fórum Centro Vivo (mimeo), 2006. Disponível online em <http://dossie.centrovivo.org/Main/HomePage>. Acesso em 05/07/2009

FLOWERAKER, J. *Theorizing social movements*. Pluto Press, 1995

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, junho de 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil*, 2008

GECD (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática). "Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa" (Texto de autoria coletiva) In: *Idéias*, Campinas-SP, IFCH – Unicamp, 5/6, 1999.

GIUNI, M.G. Was it worth the effort? The outcomes and consequences os social movements. In: *Annual Review of Sociology*, vol. 24, 1998

GIUGNI, Marco G.; PASSY, Florence. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, McADAM e TILLY. *From contention to democracy*. Rowman and Littlefield Publishers, 1998

GOHN, M. G. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

- GOLDSTONE, J. *States, parties and social movements*. Cambridge, 2003
- GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.66, p. 91-109, jul. 2003.
- HELLER, H. Estado de derecho o dictadura?. In: HELLER, H. *Escritos políticos*. Alianza Editorial, 1985.
- HELLMAN, J. A. "The study of new social movements in Latin América and the question of autonomy". In: ESCOBAR, A., ALVAREZ, S. (Orgs) *The making of social movements in Latin American. Identity, strategy and democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- HOUTZAGER, P., GURZA LAVALLE, A. e ACHARYA, A. (2004), "Atores da Sociedade Civil e Atores Políticos: Participação nas Novas Políticas Democráticas em São Paulo", in AVRITZER, L. (ed.), *O Associativismo em São Paulo*. São Paulo, Unesp, vol. 1, pp. 257-322.
- LOFLAND, J. *Social movement organizations: guide to research on insurgente realities*. New York: Aldine de Gruyter, 1996
- MAIA, R. O papel democrático da sociedade civil em questão. In: *Lua Nova*, São Paulo, 81, 2010
- MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.21, n.60. São Paulo, 2006
- \_\_\_\_\_. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2000
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Zahar Ed., Rio de Janeiro, 1967
- MELUCCI, A. *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- \_\_\_\_\_. *A invenção do presente*. Movimentos sociais nas sociedades complexas. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.
- MEYER, D. Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken and Theory. In: MEYER, D.; JENNES, V. e INGRAM, H. *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. University of Minnesota Press, 2005
- MIAGUSKO, E. *Movimentos de moradia e sem-teto: experiências no contexto do desmanche*. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2008
- MISCHE, A. *Partisan publics*. Princeton Univ. Press, 2008
- \_\_\_\_\_. Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link. In: DIANI, M. e McADAM, D. *Social movements and networks: relational approaches to collective action*. Oxford Univ. Press, 2003
- MOURA, J.T.V. e SILVA, M.K. Atores sociais em espaços de ampliação da

democracia: as redes sociais em perspectiva. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.16, n. suplementar, 2008

NEPAC. *Em defesa do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo*. In: *Le Monde Diplomatique*, dez., 2011. Disponível online em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1071>> Acesso em 02/03/2012

NEUHOLD, R. *Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2009

OLIVEIRA, N. *Os movimentos dos Sem-Teto da grande São Paulo (1995-2009)*. Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, 2010

PAZ, R. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. PUC-São Paulo, 1996.

RIZEK, C. S.; BARROS, J.S. Mutirões autogeridos: construindo e desconstruindo sociabilidades. In: FRÚGOLI JR, H.; ANDRADE, L. T.; PEIXOTO, F. A. (Org.) *As cidade e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas/EDUSP, 2006.

RODRIGUES, E. Gestão democrática das cidades e a participação dos movimentos sociais urbanos no Brasil. In: *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Quito: FLACSO, 2008. Disponível online em [http://www.flacsoandes.org/biblio/shared/exist\\_view.php?bibid=108237&co\\_pyid=146371&tab=opac](http://www.flacsoandes.org/biblio/shared/exist_view.php?bibid=108237&co_pyid=146371&tab=opac). Acesso em 12/07/2011

ROSSETTO, R. *Fundo Municipal de Habitação*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2003

SILVA, M. K. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó: Ed. Universitária, 2007.

TARROW, S. *El poder in movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madri: Alianza Editorial, 1997.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: Alvarez, S. et all (eds) *Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society and Democratic Innovation*, 2009 (no prelo).

TATAGIBA e TEIXEIRA. "O papel do CMH na política de habitação em São Paulo" In: Cymbalista et al. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

TATAGIBA, L. e BLIKSTAD, K. "Como se fosse uma eleição para vereador":

participação e partidos. In: *Lua Nova*, n.84, julho, 2011

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. e TRINDADE, T. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. In: *Revista Opinião Pública*, 2011 (no prelo)

TEIXEIRA, A.C. *Identidades em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume, Fapesp, Instituto Pólis, 2003.

TEIXEIRA et all. *Estudo de caso: conflitos em torno do direito à moradia na região central da São Paulo*, MAPAS, 2005. Disponível online em <http://www.polis.org.br/download/164.pdf>. Acesso em 10/07/2011

TILLY, C. *Regimes and repertoires*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006

\_\_\_\_\_. "Contentious Repertoires in Great Britain 1758-1834" IN: TRAUGOTT, M. *Repertoires and cycles of collective action*. Duke Univ. Press, 1995

VON BULOW, M. e ABBERS, R. "As transformações do estudo dos movimentos sociais: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". Trabalho apresentado no Congresso "Whatever happened to north-south?" IPSA-EPCR Joint Conference, São Paulo, fevereiro, 2011

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2010

ZOLO, D. Libertad, propiedad e igualdad en la teoría de los 'derechos fundamentales': a propósito de un ensayo de Luigi Ferrajoli, In: FERRAJOLI, L. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Ed. Trotta, Madrid, 2001