UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

KARIN DELEUSE BLIKSTAD

MOVIMENTOS SOCIAIS DE PESSOAS POBRES: ENTRE AS URGÊNCIAS E O DIREITO

CAMPINAS
2017

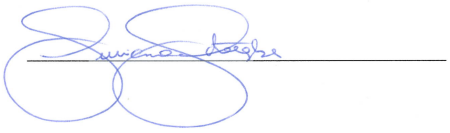
Karin Deleuse Blikstad

MOVIMENTOS SOCIAIS DE PESSOAS POBRES: ENTRE AS URGÊNCIAS E O DIREITO

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA KARIN DELEUSE BLIKSTAD E ORIENTADA PELA PROFA. DRA. LUCIANA FERREIRA TATAGIBA



CAMPINAS

2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

B618m

Blikstad, Karin, 1980-
Movimentos sociais de pessoas pobres : entre as urgências e o direito / Karin Deleuse Blikstad. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Movimentos sociais. 2. Participação. 3. Pobres. 4. Política pública. I. Tatagiba, Luciana Ferreira,1971-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Poor people movements : the urgencies and the right
Palavras-chave em inglês:
Social movements
Participation
Poor people
Public policy
Área de concentração: Ciência Política
Titulação: Doutora em Ciência Política
Banca examinadora:
Luciana Ferreira Tatagiba [Orientador]
Valeriano Mendes Ferreira Costa
Ana Claudia Chaves Teixeira
Marcelo Kunrath Silva
Gabriela Spanguero Lotta
Data de defesa: 23-06-2017
Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos Trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em Sessão Pública realizada em 23 de junho de 2017, considerou a candidata KARIN DELEUSE BLIKSTAD aprovada.

Profª. Drª. Luciana Ferreira Tatagiba (presidente)

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Drª Ana Claudia Chaves Teixeira

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

Profª. Drª. Gabriela Spanghero Lotta

A Ata da Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

AGRADECIMENTOS

Sou muito grata a todos os participantes de movimentos de moradia que abriram espaços e tempos para que eu pudesse conhecer a experiência da luta desde o início do meu mestrado até o final do doutorado. Sei que a dedicação a um movimento de moradia envolve muito tempo e energia das pessoas que ali participam, e mesmo assim todos se mostraram sempre muito atenciosos e, na medida do possível, disponíveis.

Agradeço à Luciana Tatagiba pela leitura atenta dos meus textos – que posteriormente resultaram nesta tese. Sua leitura atenta sempre gerou entre nós conversas longas e produtivas para seguir rumo ao final desse processo de doutoramento. Em todas essas conversas pude atestar a forma como Luciana constrói conhecimento: partilhando, ouvindo, revendo, em horizontalidade. Agradeço também pela recepção carinhosa que deu à minha entrada na maternidade durante esse percurso. Suas palavras de apoio e carinho estarão sempre guardadas em minha memória (e em meu coração).

Sou muito grata à Ana Claudia Teixeira por ter se juntado ao NEPAC e trazido consigo seu jeito de organizar nossas dinâmicas de grupo, ouvir e entender os pontos de vista e necessidades de cada um e propor atividades produtivas a todos. Agradeço por sempre estar disponível a ajudar e por ser alguém tão sensível às necessidades dos que a rodeiam. Esse seu jeito de ser me ajudou muito e ainda ajuda. Em alguns momentos me senti resgatada pela Ana, obrigada.

Ao Thiago Trindade agradeço imensamente por me ajudar a decidir qual seria de fato o fio condutor para a redação final desta tese, uma ajuda que surgiu para mim como um salva-vidas em mar revolto. Seus comentários ao meu texto foram decisivos e injetaram em mim uma dose de ânimo que me nutriu até o fim da redação da tese. Agradeço também à Débora Rezende Almeida (e outros presentes ao meu GT no 3 Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, na UNB) pelos comentários pertinentes ao meu texto.

Agradeço a oportunidade maravilhosa de ser parte do NEPAC e assim ter participado de tantas “aventuras” de pesquisa, algo que fazemos com frequencia no grupo. Foram oportunidades preciosas para experimentar fazer coisas novas, ler coisas novas e, sobretudo, debater em um ambiente qualificado e horizontal. Aprendi

muito com isso e com todas as pessoas maravilhosas que passaram pelo NEPAC ou ainda estão ali, como – além da Luciana, Ana e Thiago – a Stella Paterniani, o Humberto Meza, a Larissa Meneses, a Adriana Pismel, a Amanda Hornhardt, a Renata Carone, a Larissa Magalhães, entre outros. Agradeço à Ana Clara Melo por compartilhar comigo parte de seu diário de campo, produzido no âmbito de sua pesquisa de Iniciação Científica, que ajudei a orientar.

Agradeço aos amigos e familiares pelas variadas formas de apoio ao longo do meu percurso de tese – e de vida. Pela ajuda no cuidado com as crianças para que eu pudesse participar de algumas atividades acadêmicas, escrever a tese ou simplesmente respirar ou dormir, sou especialmente grata à dona Cida Carvalhaes, à minha mãe Fátima Deleuse, à Cecília Ciari, ao meu pai Sven Blikstad, à Camila Veneo, à Fátima Veneo, ao meu irmão Nicholas Blikstad, à Vivien Blikstad e à Paula Drumond. Revivo com prazer as formas de apoio emocional para seguir rumo ao final da tese que recebi de algumas pessoas que gosto muito, muito mesmo, várias delas hoje fisicamente distantes daqui. Obrigada Ni, Camila, Tati Dimov, Ju Giordano Sandler, Curau (Claudia Dan), Thiago, Paula.

Por fim, um agradecimento especial aos meus amores. Meu companheiro de vida, Marcos, por tudo, tudo mesmo. Obrigada pela força, dedicação e leveza. Obrigada ao meu querido Tomás e à minha querida Iara, por me fazerem sentir o que é o amor incondicional e por me trazerem uma nova perspectiva às coisas da vida.

RESUMO

Esta tese se dedica a construir argumentos e análises especificamente para movimentos sociais de pessoas pobres, e fazemos isso a partir do reconhecimento de que estes movimentos tem seu funcionamento muito influenciado pela natureza material da demanda que expressam. Essa chave de análise nos permite avançar na compreensão dos sentidos que esta forma de ação política assume para os participantes, e também das condições para a operacionalização destes movimentos. Reconhecemos que pessoas pobres aderem a estes movimentos porque enxergam neles uma das vias possíveis para a solução de seus problemas de subsistência e sobrevivência, o que, nos casos destes movimentos, envolve a demanda por um bem material que é individualmente usufruído. O objetivo principal deste tese, portanto, é levar a primeiro plano a atuação dos movimentos de moradia sobre as urgências das pessoas pobres neles mobilizadas. Para isso, a tese expõe a posição de mediação assumida por estes movimentos quando se colocam entre o Estado e pessoas pobres, mostrando como estes movimentos desempenham esse exercício de mediação, focando nas interações que estabelecem tanto "para fora" quanto "para dentro". Argumentamos que movimentos sociais formados por pessoas pobres que estão em busca de um bem material individualmente usufruído se colocam dentro da dinâmica distributiva que existe entre o Estado e pessoas pobres, e que sua capacidade de agir politicamente hoje está vinculada a sua capacidade de participar do controle estatal sobre a distribuição de recursos cruciais para a sobrevivência de pessoas pobres. No caso dos movimentos de moradia essa inserção é possível porque estes movimentos lograram estabelecer para si um status público na implementação de políticas públicas.

ABSTRACT

This thesis is dedicated to constructing arguments and analyzes for social movements of poor people, and we do so from the recognition that these movements have their functioning greatly influenced by the material nature of the demand they express. This key of analysis allows us to advance in the understanding of the meanings that this form of political action assumes to its participants, and we can also advance on the conditions for the operation of these movements. We recognize that poor people adhere to these movements because they see them as one of the possible ways to solve their problems of subsistence and survival, which, in the cases of these movements, involves the demand for a material benefit that is individually satisfied. The main objective of this thesis, therefore, is to bring to the fore the work of these movements on the urgencies of the poor people they mobilize. For this, the thesis exposes the position of mediation assumed by these movements when they stand between the state and poor people, showing how these movements perform this exercise of mediation, focusing on the interactions that establish both on the "outside" and on the "inside". We argue that social movements formed by poor people who seek an individual material benefit place themselves inside the distributive dynamics that exists between the state and poor people. Moreover, their capacity to act politically today is linked to their ability to participate in the control of the distribution of resources crucial to the survival of poor people. In the case of housing movements this form of participation is possible because these movements have managed to establish for themselves a public status in the implementation of public policies.

LISTA DE SIGLAS

APP - Área de Proteção Permanente

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAO – Comissão de Acompanhamento de Obra

CADÚNICO – Cadastro Único do Governo Federal

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CCFDS – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social

CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CMH – Conselho Municipal de Habitação

CMP – Central de Movimentos Populares

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

COTS – Caderno de Orientação Técnico Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CRE – Comissão de Representantes

CUT – Central Única de Trabalhadores

DEM – Democratas (Partido)

DEPAVE - Departamento de Parques e Áreas Verdes

EPI – Equipamento de Proteção Individual

EO – Entidade Organizadora

FABES – Secretaria de Bem Estar Social

FAMERJ – Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FF/JMA – Empreendimento Florestan Fernandes/José Maria Amaral

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FICAM - Programa de Financiamento de Material de Construção

FLM – Frente de Luta por Moradia

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FUNAPS - Fundo de Atendimento a População Moradora em Habitação Subnormal

GEHUR – Gerência Nacional de Entidades Urbanas

GIDUR - Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

GIHAB – Gerência Executiva de Habitação

HIS – Habitação de Interesse Social

IN – Instrução Normativa

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LabHab – Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes

MCidades – Ministério das Cidades

MCMV-E – Minha Casa, Minha Vida – Entidades (programa)

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MST – Movimento dos Sem-Terra

MST Leste 1 – Movimento Sem Terra Leste 1

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto

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

NIS – Número de Identificação Social

ONG – Organização Não Governamental

OP – Orçamento Participativo

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PARSOLO – Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDE – Plano Diretor Estratégico

PL – Projeto de Lei

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMH – Plano Municipal de Habitação

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR - Programa de Erradicação de Subabitação

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social

SAB – Sociedade Amigos do Bairro

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SNH – Sistema Nacional da Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SR – Superintendência

SUS – Sistema Único de Saúde

TTS – Trabalho Técnico Social

UMM – União dos Movimentos de Moradia

UNMP – União Nacional dos Movimentos de Moradia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14

SOBRE O PERCURSO DA PESQUISA 18
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS 30
DESENHO DA TESE 34

CAPÍTULO 1 – MOVIMENTOS DE PESSOAS POBRES, O ESTADO E A DINÂMICA DISTRIBUTIVA 37

1.1: MOVIMENTOS SOCIAIS COMO *INSIDERS* AO SISTEMA POLÍTICO 37
1.2: AÇÃO COLETIVA E A BUSCA POR "SOLUÇÕES DE PROBLEMAS" 47
1.3: MATERIALIDADE DA DEMANDA E DINÂMICA DISTRIBUTIVA 54
1.4: MOVIMENTOS SOCIAIS COMO MEDIADORES 59
1.5: IDENTIDADE, INTERESSE .... E *CRENÇA* 66

CAPÍTULO 2 – MOVIMENTOS DE MORADIA E O ESTADO: A MEDIAÇÃO DESDE AS ORIGENS 77

2.1 A INCORPORAÇÃO DA AUTOCONSTRUÇÃO PELO ESTADO 77
2.2 A COLETIVIZAÇÃO DOS ESFORÇOS DA VIABILIZAÇÃO DA MORADIA 80
2.3 REDE MOVIMENTALISTA EM GESTAÇÃO 87
2.4 AS PRIMEIRAS ABERTURAS (E FECHAMENTOS) DO ESTADO 90
2.5 IDEIAS DE VANGUARDA: AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE NO USO DOS RECURSOS 93
2.6 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MUTIRÃO EM FORMATO COLETIVIZADO 97
2.7 FUNDO NACIONAL DE MORADIA POPULAR: A FACE PROPOSITIVA DOS MOVIMENTOS 108
2.8 REPLICAÇÃO DO MODELO DE PARCERIA ESTADO – MOVIMENTO SOCIAL 112

CAPÍTULO 3 – O REFERENCIAL EMPÍRICO PRINCIPAL 119

3.1 REDE DE REDES SOBREPOSTAS 119
3.2 A PAUTA DA REFORMA URBANA E AS TENSÕES COM O TEMA DA MORADIA 122
3.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – ENTIDADES 127
3.4 A LESTE1, A UMM E A UNMP 133
3.5 A PRESENÇA DA LESTE1 EM CIDADE TIRADENTES E O PROJETO FLORESTAN FERNANDES 140

CAPÍTULO 4 – A VIABILIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO HABITACIONAL PELO MOVIMENTO 145

4.1 A SAGA DA BUSCA E DA COMPRA DO TERRENO 146
4.2 O PROJETO ARQUITETÔNICO 156
4.3 AS OBRAS 172

CAPÍTULO 5 – A PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NO MOVIMENTO 186

5.1 A PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS ANTES DAS OBRAS 186
5.1.1 CADASTRAMENTO 189
5.1.2 GRUPOS DE BASE OU DE ORIGEM 191
5.1.3 CONSTITUIÇÃO DA "DEMANDA" 193
5.1.4 TRABALHO INICIAL COM A DEMANDA (PRÉ-OBRAS) 204
5.2 A PARTICIPAÇÃO DURANTE AS OBRAS 210
5.2.1 ASSEMBLÉIA GERAL 213
5.2.2 A COORDENAÇÃO ADMINISTRATIVA 216
5.2.3 AS COMISSÕES 219

5.2.4 O TRABALHO MUTIRANTE 222
5.2.5 O TRABALHO TÉCNICO SOCIAL (TTS) 225
5.2.6 O CENTRO COMUNITÁRIO: FECHAR SÓ PARA DENTRO OU ABRIR AO ENTORNO? 229

CONCLUSÃO 241

BIBLIOGRAFIA 248

ANEXO 263

Introdução

Esta tese busca olhar para uma dimensão geralmente ignorada do universo dos movimentos de moradia, algo que passa pelo fato desses movimentos assumirem uma posição de mediação entre o Estado e pessoas pobres em busca de atendimento habitacional. Ao explorar elementos associados a essa dimensão, estaremos avançando em direção a uma análise "não encantada" dos movimentos, ou seja, uma análise que não toma como premissa e como conclusão a leitura de que estes movimentos existem e operam porque são via de mobilização aos que se identificam com a *luta pelo direito à moradia*. Seguir essa trilha não é fácil, sobretudo porque corre-se o risco de a chave de leitura ser completamente invertida, ou seja, corre-se o risco de parecer que o objetivo aqui seja negar que estes movimentos trazem à tona uma luta por direitos. Esta não é, de forma alguma, a linha desta tese. Movimentos de pessoas pobres como os que compõem o universo dos movimentos de moradia são complexos, trazem consigo urgências, explicitam as graves falhas na efetivação de direitos e são fundamentais para seguir pressionando por essa efetivação. Trazer à tona a posição de mediação dos movimentos e de como agem quando atuam dentro dessa posição, portanto, não deve ser interpretada como uma forma de atribuição de "culpa" aos movimentos por não serem aquilo que achamos que deveriam ser. Expor as análises que compõem essa tese me parece um passo importante para a *compreensão justa* da operacionalização desses movimentos, seus limites e potencialidades.

Uma das impressões mais marcantes que tenho da minha vivência entre movimentos de moradia de São Paulo foi de quando assisti pela primeira vez a uma assembléia de um movimento que atuava especificamente na região central da cidade, o que passarei a narrar abaixo (diário de campo, Assembléia do MMC, 2008).

Era setembro de 2008 e a assembléia ocorria na sede do sindicato dos coureiros, filiado à CUT. Era a última assembléia antes do primeiro turno das eleições municipais, em que se definiriam o(a) novo(a) prefeito(a) e os vereadores da cidade.

Os três principais candidatos ao Executivo municipal eram Gilberto Kassab (então no DEM), Marta Suplicy (então no PT) e Geraldo Alckmin (PSDB). Havia mulheres da coordenação do movimento distribuindo broches do PT e um pequeno jornal sobre o mandato de um vereador do PT. Nesta circular, o vereador se apresentava como defensor da implementação do Plano Diretor Estratégico (PDE) do município e apoiava a luta por moradia digna na cidade. Durante a assembléia, uma liderança do movimento disse que o material de divulgação do vereador havia sido elaborado pelo movimento.

Havia aproximadamente 200 pessoas, com forte presença de mulheres e crianças. Durante toda a assembléia as lideranças ficaram posicionados à frente, de pé e com microfone, o resto sentado em cadeiras e arquibancada, como numa platéia. A assembléia se iniciou com uma sequência de falas indignadas da principal liderança do movimento. Havia poucos dias uma liderança de outro movimento de moradia da cidade havia sido presa acusada de crime eleitoral, por supostamente prometer cartas de crédito habitacional[1] em troca de votos para algum candidato às eleições. A indignação referia-se ao que esta liderança via com um claro propósito de criminalizar a ação dos movimentos de moradia. A liderança disse que a Polícia Federal havia se infiltrado naquele outro movimento e chegou a dizer que *"com certeza tem polícia infiltrada aqui também"*. As falas se tornavam cada vez mais inflamadas. Alguém disse alto: *"Porrada!"*. Mas, apesar da exaltação da liderança que falava, e da manifestação de uma outra pessoa, todos escutavam sem esboçar uma reação.

A liderança prosseguiu dizendo que o candidato Gilberto Kassab (então DEM) estava crescendo nas pesquisas de intenção de voto e deu vários exemplos para ilustrar que *"as políticas dele não são para o povo"* e que, por isso, nos últimos quatro anos "*o movimento retrocedeu*". Falou da importância de *"colocar o projeto do movimento no governo"*.

Houve uma sucessão de falas de lideranças no sentido de enfatizar a importância de "falar de política" e de vir na assembléia. Uma mulher disse que já havia conseguido a casa dela, que estava há 20 anos no movimento e que tinha tido que correr da polícia para poder participar das assembléias. Explicou que o critério do

[1] As cartas de crédito são um tipo de financiamento que era utilizado para atender famílias de baixa renda na área central de São Paulo em 2008. O objetivo era viabilizar a aquisição de habitação nova (construída por qualquer agente) e também habitação usada. A CDHU atuava como agente financeiro e a linha de crédito voltava-se para pessoa física ou associações. Havia subsídio de até R$ 20 mil, e o financiamento de até 25 anos para famílias com renda entre 1 a 10 salários mínimos (cf. Uemura, Tsukumo, Menegon et all, 2009).

movimento para alocar as famílias nos programas públicos é a "participação na assembléia", na "luta" do movimento, na "luta pela cidadania". A liderança mais destacada disse: *"o papel de vocês é participar das assembléias, dos atos, das ocupações. E da gente [lideranças], é colocar vocês no programa"*.

Uma das lideranças disse aos presentes que *"muita gente fala que estamos falando de política, não de moradia, mas para conseguir moradia tem que falar de política"*. Ela ainda disse que *"política se faz no dia-a-dia"*. Outra completou: *"Nossa vida é uma política"*. E ainda: *"é a política do governo federal que combate a pobreza"* e o Lula *"é o metalúrgico que colocamos no poder"*.

A liderança principal pediu mais de uma vez às pessoas que não saíssem antes de acabar a assembléia. Também falou várias vezes que elas deveriam ficar em silêncio, em referência às constantes conversas paralelas.

O assunto passou às "mil cartas de crédito da CDHU". Explicou a todos o que eram as mil cartas de crédito da CDHU, que eram para famílias de todos os movimentos, e que já deveriam ter sido entregues em agosto. Disse que uma senhora veio lhe contar que os outros movimentos estavam pegando os documentos das famílias para a distribuição de cartas de crédito. Ele disse que isso não era verdade, que as cartas ainda não estavam disponíveis para nenhum movimento. Disse que várias reuniões do movimento com o governo municipal estavam sendo canceladas há bastante tempo: *"As mesas de discussão estão fechadas"*, disse. Outra liderança falou em 20 imóveis que seriam desapropriados para moradia popular no centro, mas que não havia mais informações sobre isso. O único momento em que uma pessoa da platéia falou algo durante toda a assembléia foi quando uma mulher da arquibancada pegou o microfone de modo constrangido e disse que ainda tinha *"dúvidas sobre as cartas de crédito"* e perguntou se havia *"outros programas"*. Depois de terminada a assembléia, no portão de saída, uma das lideranças falava, em tom de reclamação, da grande quantidade de pessoas que ligam no celular dela só para perguntar se *"saiu algum programa"*.

Vários aspectos dessa assembléia me chamaram a atenção. O principal deles, e sobre o qual essa tese se estrutura, é o fato de que parte fundamental da dinâmica dos movimentos de moradia gira em torno da (expectativa de) distribuição, pelo movimento, de bens materiais da política habitacional, algo que eu perceberia mais

claramente ao longo do tempo, ao conhecer outros movimentos, participar de atos e eventos dos movimentos de moradia.

Outro ponto que me saltou aos olhos foi notar as fortes imbricações entre o movimento de moradia e o PT, ao mesmo tempo que se escancarava um grande esforço das lideranças em convencer os presentes a *não* votar no candidato de oposição ao PT, a *não* deixar de ir às reuniões e aos atos de rua, a *não* fazer conversas paralelas, a *não* desprezar a política – seja ela partidária, movimentalista ou, melhor colocando, uma mistura de ambas. A dinâmica de interação das lideranças com as pessoas ali presentes era não apenas fortemente hierarquizada, mas sugeria uma relação de exterioridade entre lideranças e base, uma desconexão de sentidos que uns e outros davam para o envolvimento com o movimento. Não teria ficado tão surpresa se o empenho fosse em garantir que as pessoas da base se engajassem na campanha eleitoral a favor do PT, ou convencer – diante de resistências – que a melhor estratégia naquele momento seria fazer uma ocupação em vez de prosseguir tentando negociar dentro dos órgãos públicos. Isso sugeriria que a dinâmica de interação envolvia discordâncias, mas se pautava por um projeto político compartilhado no qual todos se identificam e se vêem impelidos a se engajar e constantemente reconstruir.

Mas o que vi ali parecia algo prévio e mais básico: a base do movimento estava ali enquanto *potencialidade a ser criada*. Não eram militantes que compartilhavam do histórico de luta do movimento – um histórico bastante imbricado ao do PT e do projeto político que se construiu ao longo dessa história. Essa aparente tentativa de construir uma base mobilizada e alinhada ao movimento se mostrava nos pequenos detalhes, como as inúmeras falas no sentido de valorizar a "política", mesmo a política eleitoral, uma "política para o povo", nas várias tentativas de articular isso com a importância de "colocar o projeto do movimento no governo" e de convencer todos ali a se envolverem nos atos, assembléias, ocupações; o relato de uma liderança que já conseguiu sua casa, que fugia da política para participar e aqui não tinha abandonado o movimento. O comportamento dos presentes sentados na platéia (geralmente apáticos, distraídos e mais interessados em notícias sobre os "programas") foi outro componente importante para transmitir a sensação de exterioridade entre lideranças e base. E um ponto fundamental disso é que a potencial construção dessa base mobilizada e alinhada se mostrava um processo profundamente vinculado à distribuição de bens materiais associados à política habitacional (por exemplo, as cartas de crédito) pelo movimento, ao mesmo tempo que a capacidade do

movimento em distribuir esses bens entre seus aderentes parecia depender, entre outros fatores, da existência de uma base mobilizada.

Essa assembléia e a seguinte, que aconteceram em período eleitoral, puderam mostrar de forma particularmente acentuada esses pontos: a preocupação das lideranças em construir uma base politicamente alinhada e mobilizada, e a preocupação das famílias em ter informações sobre os programas públicos. Na assembléia seguinte ficou ainda mais nítida a dinâmica de vai-e-vem dos temas "política" e "programas" nas falas das lideranças. Em um dos momentos em que o tema "programa" foi sucedido por uma fala da liderança sobre a "política", mencionando o nome da candidata do PT Marta Suplicy, uma mulher atrás de mim desabafou em tom de cansaço e incredulidade: *"Ai meu Deus!"*, como se dissesse: "lá vai ele de novo falar de política". E ela não era a única.

É claro que estas assembléias foram as de um único movimento, marcadas pela personalidade de sua liderança principal e pelo momento das eleições. Ao destacar essa percepção de uma relação de exterioridade não estou negando que pessoas que estão nos atos e assembléias dos movimentos se identifiquem com as falas das lideranças e não passem a sentir-se, de fato, parte do movimento. Além dessa ressalva, devo registrar a minha percepção quanto às variações nos estilos das lideranças, o que impacta suas formas de se relacionar com as pessoas que os procuram: algumas assumem tom mais autoritário, hierárquico ou paternalista, outras conseguem estabelecer uma relação de maior proximidade e pensar mecanismos mais pedagógicos para construir uma base mais orgânica. Mas, a despeito dessa variedade, algo em comum a todos os movimentos de moradia e sem-teto que conheci em São Paulo é a aposta na criação de uma base mobilizada e alinhada politicamente como um processo vinculado à distribuição de bens materiais da política habitacional pelo movimento.

Sobre o percurso da pesquisa

Apesar desses pontos terem sido os que mais me marcaram na entrada ao campo, eu segui sem lhes dar centralidade: aquela dinâmica me intrigava, mas se afastava muito de tudo que se associa a um movimento social. Quando iniciei a

pesquisa, ainda no mestrado, ela era muito exploratória, e eu não soube como trabalhar essa dimensão.[2]

Algo que os movimentos de moradia fazem muito e se aproxima mais do que se considera uma dinâmica de movimento se manifesta mais nitidamente na interação das lideranças com atores político-institucionais e com a mobilização de um repertório de ação contenciosa. Foi por conta disso que eu havia decidido estudar os movimentos de moradia de São Paulo em primeiro lugar. Conquistas importantes em termos institucionais foram obtidos em parte pela atuação desses movimentos em defesa do direito à moradia digna e da reforma urbana[3]. Eles faziam ocupações de imóveis ociosos no centro, atos de rua de uma forma que, naquela época, nenhum outro tipo de mobilização social fazia[4].

Fui levada a olhar dentro do Conselho Municipal de Habitação (CMH), pois em 2009 ocorreu a eleição dos conselheiros e os movimentos de moradia investiram muitas fichas para eleger seus representantes, o que se repetiu em 2011 e em anos seguintes. Como naqueles anos o poder executivo municipal era ocupado por uma força política refratária aos movimentos, o CMH se tornava um importante espaço para o movimento ter alguma chance de interferência na gestão da política habitacional. Minha dissertação se assentou mais sobre essa dinâmica de interação dos movimentos entre si e com o governo, partidos, com foco sobre o CMH.[5] Para além da dissertação em si, esse enfoque rendeu um artigo escrito em co-autoria com Luciana Tatagiba, baseado em meu trabalho de campo em 2009.[6] Ao longo do

---

[2] Em minha dissertação, eu trabalhei mais sobre a atuação dos movimentos de moradia junto ao Conselho Municipal de Habitação em São Paulo. O trabalho de campo foi feito entre o final de 2009 e o final de 2011. Na dissertação eu já havia feito uma primeira recuperação histórica do surgimento desses movimentos e notara 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*" (cf Blikstad, 2012, p.8).

[3] Sobre os impactos dos movimentos de moradia sobre a política remeto à Tatagiba e Teixeira, 2015.

[4] Sobre a diversidade dos repertórios que o movimento mobiliza, ver Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012.

[5] Sobre o CMH, os movimentos, partidos e governo na cidade de São Paulo, ver Blikstad (2012), Tatagiba e Blikstad (2011).

[6] Esse trabalho envolveu extenso levantamento documental visando reconstituir as regras e os resultados do processo eleitoral, utilizando dados oficiais da Prefeitura, documentos produzidos pelas organizações do movimento, boletins de divulgação das chapas, e análise das atas da terceira gestão do conselho (2007-2009). A "escavação virtual" na internet foi também um instrumento útil para recuperar as redes de apoio em torno das chapas, principalmente através de blogs de parlamentares, sites dos partidos, da prefeitura de São Paulo e redes de comunicação entre os militantes do movimento. Realizei na época 05 entrevistas semi-estruturadas com lideranças do movimento de moradia que estavam ativamente envolvidas no processo eleitoral, além de um representante da sociedade civil no CMH. Com o apoio da equipe do NEPAC, da Unicamp, acompanhamos eventos

mestrado fiz mais incursões ao campo e me aproximei do debate na literatura de movimentos sociais brasileira e internacional que questionava uma visão dos movimentos como atores estritamente outsiders ao sistema político.[7]

Quando iniciei meu doutorado, em 2012, eu pretendia explorar mais profundamente a atuação dos movimentos de moradia enquanto *insiders* ao sistema político, olhando agora para a esfera federal. A princípio, eu propunha focar no programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) porque entendia este programa como uma "arena" de relações que conecta diferentes atores e interesses presentes na sociedade civil, no sistema político e no mercado. Tratava-se de uma tentativa de análise de um contexto político particular, caracterizado pela novidade do intenso trânsito de atores, tradicionalmente sub-representados, em direção à política institucional no plano federal. A minha questão de fundo era: no contexto de um governo onde todos parecem sair ganhando, como se manifestam e são trabalhados os conflitos subjacentes?

Essa agenda de pesquisa foi rapidamente frustrada, simplesmente porque os movimentos de moradia deslocaram toda sua energia para uma modalidade específica do programa MCMV que não interessava aos grandes players do mercado, o Minha Casa, Minha Vida – Entidades (doravante MCMV-E).[8] Como veremos ao longo da tese, há sim conexões entre os movimentos, o mercado e o Estado, mas não de forma relevante no nível federal da formulação do programa MCMV. O MCMV é arena de domínio dos grandes players do mercado, o MCMV-E é o espaço marginal criado pelo e para os movimentos atuarem. Como o MCMV-E não desperta o interesse das grandes empresas, *"abre[-se] espaço pras entidades crescerem"* (Entrevista 15). Trata-se de uma modalidade exclusiva para entidades da sociedade civil assumirem a proposição de projetos habitacionais, a gestão das obras e a distribuição das casas construídas entre seus filiados.

E o MCMV-E afetou muito a dinâmica de funcionamento dos movimentos e mesmo do CMH de São Paulo, onde eles vinham apostando suas fichas. Como os

---

promovidos pelo movimento. Para análise quantitativa dos resultados da eleição, partimos de um banco de dados fornecido pela Prefeitura, com uma agregação dos dados por subprefeitura.

[7] Minhas principais referências nesse sentido hoje são Goldstone (2003), Giugni e Passy (1998), Hellman (1992), Banaszak (2005), e que tratam do caso brasileiro especificamente: Abers e Von-Bulow (2011), Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Abers e Tatagiba (2015), Dowbor (2012), e Silva e Oliveira (2011).

[8] Programa regulamentado pela Lei Federal n° 11.977/2009, pela Resolução CCFDS 183/2011 e pela IN 34/2011, com as alterações promovidas posteriormente.

recursos do MCMV não são alocados no Fundo Municipal de Habitação, o CMH perdeu muita importância, e muito da dinâmica de interação dos movimentos com o governo passou a acontecer por fora dessa instância participativa. O MCMV-E tornou ainda mais marcante a dinâmica dos movimentos associada à distribuição de moradias a seus aderentes e da possível vinculação dessa dinâmica – pelos discursos das lideranças – à aposta de construção de uma base dos movimentos politicamente alinhada. Lideranças falavam em centenas de pessoas aparecendo nas sedes dos movimentos em um único dia de cadastramento depois que o MCMV-E deslanchou. Para dar conta dessa nova demanda, os movimentos tiveram que profissionalizar seus quadros, contratando profissionais como secretários, assistentes sociais e estagiários da área, mobilizar assessorias técnicas em arquitetura e comprar novos equipamentos. Movimentos que antes tinham uma atuação forte na região central da cidade passaram a atuar em áreas periféricas, onde seria possível construir e distribuir casas pelo MCMV-E. Ao mesmo tempo, alguns movimentos expressavam claramente uma preocupação em preparar esse novo fluxo de pessoas para os movimentos, e cursos de formação foram organizados, um dos quais o próprio NEPAC ajudou a preparar a pedido dos movimentos.[9]

Toda essa reconfiguração do cenário de atuação do movimento a partir do MCMV-E deslocou o foco da minha pesquisa para essa dinâmica associada às urgências das pessoas que procuram o movimento. Essa decisão não foi fácil porque vejo os movimentos de moradia como movimentos que possuem uma atuação multiescalar que implica atuar simultaneamente em pelo menos dois níveis bastante distintos – e interligados – de ação. De um lado, acionam um conflito social quando sua atuação evidencia os mecanismos de reprodução das desigualdades e favorece o reconhecimento e a efetivação do direito à moradia digna e à função social da propriedade, elaborando propostas para a política habitacional, acionando um conflito social, mobilizando um projeto político e oferecendo aos que dele compartilham um enquadramento e uma via para mobilização.[10] De outro lado, assumem o papel de

---

[9] Esse curso, ocorrido em abril de 2012 no Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, era mais voltado a pessoas que estavam assumindo um papel de coordenação dentro dos movimentos, para que pudessem acolher, orientar e ajudar a formar as novas famílias que entram nos movimentos.

[10] Thiago Trindade (2014) e Diana Helene (2009) se dedicaram a esse nível, especialmente a partir de análises a respeito dos sentidos das ocupações de imóveis ociosos. Trindade aponta, em seu resumo da tese, que *"a controvérsia encetada pelas ocupações na opinião pública está diretamente relacionada ao conflito que estas acionam: em última análise, as ocupações contestam o direito de propriedade irrestrito das classes economicamente dominantes da sociedade, ainda que não questionem o direito de propriedade em si mesmo."* Em Helene vemos *"como os espaços urbanos residuais centrais são*

responder às urgências de pessoas com nome e sobrenome desprovidas de moradia quando, em suas instâncias de atuação nos territórios das grandes cidades, passam a organizar essa demanda dirigida ao Estado. Se de um lado tem sido difícil desenvolver a tese de modo a explorar essas duas dimensões simultaneamente e em profundidade, de outro, focar numa delas traz o risco de criar uma imagem que reduz o movimento a essa dimensão, mantendo na invisibilidade a outra e as conexões entre ambas. Este é um desafio dos estudos empíricos, que *"iluminam dimensões particulares de processos muito mais complexos"*[11].

Quando eu percebi que o MCMV-E dominava a dinâmica dos movimentos e que eles atuavam simultaneamente na sua implementação e na (re)formulação de suas normas, pensei que seria possível destrinchar e analisar o seu caráter multiescalar a partir da exposição de como funciona esse circuito que vai do local ao federal e ao local novamente. Mas também isso se mostrou equivocado, porque limitar a dimensão do direito da ação dos movimentos ao empenho na (re)formulação das normas do programa MCMV-E seria também uma redução sobre o que é e/ou pode ser a "dinâmica de movimento" dos movimentos de moradia. Além do mais, mapear as reformulações, as pessoas e os mecanismos acessados pelos movimentos para alterar normas do programa se mostrou uma tarefa bastante difícil para quem não tem acesso às burocracias e aos burocratas em Brasília.

Como a dimensão da ação dos movimentos sobre as urgências e sua relação com a implementação de política pública não é trabalhada entre estudiosos de movimentos sociais, decidi então me debruçar sobre ela. Da mesma forma, o NEPAC[12] – do qual faço parte – também voltava seu interesse para o papel dos movimentos de moradia na implementação do MCMV-E.

---

gerados, quem os ocupa, de que forma são ocupados, e como acontece sua posterior desarticulação" (2009, p.10).

[11] Tomo emprestada essa frase de Marcelo Kunrath e Silva, escrita (dentro de outro contexto) em uma troca de emails entre participantes da pesquisa *Movimentos sociais e implementação de políticas públicas em perspectiva comparada* (ver nota 18).

[12] O NEPAC (Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva) é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp e é coordenado pela prof. Luciana Tatagiba, pelo professor Wagner Romão e pela pós-doutoranda Ana Cláudia Teixeira. Como se pode extrair da apresentação do site do NEPAC, seu principal objeto de investigação é a democracia brasileira, numa perspectiva analítica que busca integrar ideias, atores e instituições. A partir de uma concepção ampliada de participação, o NEPAC desenvolve uma abordagem *bottom up* que busca compreender as diferentes formas pelas quais as pessoas comuns se engajam coletivamente na política defendendo causas, com o objetivo de provocar ou se opor a mudanças, e os impactos desses processos na trajetória de construção da democracia brasileira, seus avanços e retrocessos.

No primeiro semestre de 2013 iniciamos no NEPAC o desenvolvimento de uma pesquisa cujo objetivo era avaliar o processo de implementação do PMCMV-E no que se refere à participação dos beneficiários a partir da mediação exercida pelas organizações da sociedade civil habilitadas[13]. Também nos interessava saber mais sobre o perfil dessas entidades organizadoras (várias das quais têm uma trajetória movimentalista) e compreender as diferentes metodologias participativas utilizadas nos empreendimentos selecionados, procurando analisar desde a seleção dos beneficiários até o seu engajamento em todas as fases da obra e em como as moradias são distribuídas.

Para esta pesquisa do NEPAC, foram selecionados oito empreendimentos habitacionais desenvolvidos no âmbito do MCMV-E em São Paulo, dos quais apenas três estavam finalizados. Na primeira fase da pesquisa, foram realizadas 11 entrevistas em profundidade com lideranças e técnicos envolvidos, com visita in loco aos empreendimentos, oportunidade em que foram coletados materiais produzidos pelas próprias organizações, como projetos e relatórios de atividades. Em outra fase, foi aplicado um survey junto a 501 pessoas que acessariam sua moradia nestes empreendimentos a partir das organizações. A pesquisa ainda se utilizou de vasta fonte de informação documental como leis, decretos, instruções normativas e portarias gerais e específicas, além de cartilhas e publicações do Ministério das Cidades relacionados ao PMCMV e ao PMCMV-E especificamente. Também envolveu a leitura de livros, artigos e demais produções que envolvem o PMCMV-E e a atuação dos movimentos neste tipo de programa.[14]

Além desse investimento de pesquisa desenvolvido junto ao NEPAC, busquei traçar um histórico da atuação dos movimentos de moradia na implementação de soluções habitacionais envolvendo recursos públicos, especificamente na cidade de São Paulo. Como, quando e por que os movimentos foram de alguma forma incorporados (ou se incorporaram) à política pública no papel de agentes da implementação, assumindo uma série de funções, a depender do contexto e do

---

[13] Trata-se da pesquisa "Avaliação da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades no Estado de São Paulo: O desafio da participação dos beneficiários", financiada pelo CNPq no âmbito de edital do Ministério das Cidades e do CNPq. No âmbito dessa pesquisa o NEPAC acompanhou de perto 9 empreendimentos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E), atentando especialmente para as formas como as famílias eram engajadas no processo de viabilização dos empreendimentos a partir das entidades.

[14] Para mais detalhes sobre metodologia desta pesquisa, ver NEPAC, 2015.

programa, mas sempre, em todos os casos, responsabilizando-se pela distribuição das moradias?

Como eu já sabia que o mutirão era um elemento importante para conhecer o início dessa história, fiz uma revisão da literatura sobre o uso do mutirão na política de habitação nos três níveis da federação a partir da década de 1980, tomando novamente o caso de São Paulo. Também me debrucei sobre estudos que tratavam da emergência dos movimentos de moradia na cidade, atentando para as propostas de intervenção pública que iam se construindo nesse campo. Depois de feita essa recuperação histórica, percebi que o processo de institucionalização de um papel dos movimentos enquanto organizadores da demanda por moradia pública envolvia uma proposta de reconfiguração das relações de poder entre Estado e sociedade civil no que se refere não apenas à formulação da política habitacional, mas também de sua implementação – valorizando o empoderamento e a participação ativa dos movimentos em ambos os "momentos" do processo da política. A política pública se mostrava lócus privilegiado de ação dos movimentos não apenas no sentido de garantir sua participação na definição das diretrizes, mas de efetivamente garantir sua efetivação concreta nos territórios.

Após todo esse investimento, que ocupou os primeiros dois anos e meio do trabalho de pesquisa, foi possível extrair algumas características dessa proposta de operacionalização da política que envolve uma relação específica entre movimentos, pessoas pobres e Estado, como a valorização e o reconhecimento formal das organizações societárias e suas práticas locais pelo Estado, e o estabelecimento de uma função particular de mediação a essas organizações na relação entre o Estado e os pobres.

Passei a considerar a hipótese da existência de um arranjo específico de política pública que se origina e se desenvolve a partir de uma forte dinâmica interativa e criativa que envolve Estado e movimentos sociais, ou ainda, que uma das inovações possíveis dentro de um processo de interação entre movimentos e Estado seria esse tipo específico de arranjo de política, que eu passei a chamar de *programa associativo*. A suspeita de que se poderia falar em "programas de tipo associativo" como um fenômeno mais disseminado se assentava na percepção de que certas características desse arranjo de política – criado na interação entre Estado e movimentos sociais – estavam presente em programas de outros setores de política que não apenas o setor habitacional. Casos como os do Programa Um Milhão de

Cisternas (P1MC)[15]; do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (modalidade Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea ou CPR Doação)[16] e do Programa Nacional Cultura Viva (PNCV) evidenciariam a existência dessa "aposta" que tem em seu cerne o pressuposto de uma articulação entre Estado e sociedade civil – tanto na implementação quanto na formulação – que pressupõe um Estado fortalecido e ativo, assim como uma sociedade civil autônoma e empoderada.

Levei adiante essa hipótese e a tomei como elemento central da tese. O desenvolvimento da ideia se beneficiou das discussões e produções em conjunto com outros membros do NEPAC: Luciana Tatagiba, Ana Claúdia Teixeira e, posteriormente, Adriana Pismel.[17] Identificamos elementos comuns na concepção desses programas que nos permitem falar em um modelo de programa que se replica e está presente em diferentes setores de política, sustentando a "aposta" acima mencionada: o *programa associativo.* Buscamos mostrar que os programas associativos se caracterizam pela presença de quatro elementos: a) reconhecimento formal das organizações como parte da rede de implementação; b) valorização do processo de interação entre o público alvo e as organizações da sociedade civil; c) estabelecimento de uma *função de mediação* para essas organizações na relação entre o Estado e os cidadãos que buscam acessar recursos públicos; d) a incorporação, total ou parcial, na execução da política de um "*modo de fazer*" das organizações sociais (Teixeira, Blikstad, Pismel et all, 2016).

No caso da tese, voltei esforços para lançar luz sobre aquilo que eu via como um processo de incorporação do associativismo movimentalista pelo Estado via programas associativos que se replicavam ao longo do tempo no caso da habitação.

Um caminho para avançar esta agenda seria de seguir a trilha teórico-metodológica aberta por Skocpol, ou seja, responder se e como determinada política pública foi construída em um processo de interação e mútua constituição entre Estado e sociedade civil. Li parte do livro *Protecting Soldiers and Mothers*, de Skocpol e um texto curto (Dowbor, Carlos, Szwako et all, 2015) que seguia essa trilha para o caso

---

[15] O programa é executado por meio de termos de parcerias (Lei 9.790/1999 – das OSCIPs – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) entre o Ministério de Desenvolvimento Social e a AP1MC (Associação Programa Um Milhão de Cisternas), OSCIP criada pela ASA (Articulação do Semiárido) para o estabelecimento da parceria.

[16] O PAA foi instituído pelo artigo 19 de Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, e essa modalidade específica é regulamentada pelo Título 30 do Manual de Operações da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento).

[17] Sobre essa produção, remeto a Teixeira, Tatagiba e Blikstad (2015); e Teixeira et all (2016).

dos movimentos de moradia, e participei de uma conversa no NEPAC com Monika Dowbor e Maria do Carmo Albuquerque sobre neoinstitucionalismo e movimentos sociais. Minha conclusão foi de que seguir essa trilha significaria colocar o foco sobre a política pública, me afastando de uma análise centrada nos movimentos de moradia. Os movimentos figurariam na análise, mas não seriam seu foco.

Por outro lado, mesmo que não focada sobre a política pública e não particularmente interessada em discutir os efeitos dos movimentos sobre o Estado (apesar de considerar essa discussão fundamental), acreditava ser importante reconhecer esse histórico de interação que resulta na criação de programas de tipo associativo porque esse histórico evidencia, entre outros pontos, que *os movimentos de moradia surgem na década de 1980 com o propósito de viabilizar casas para seus aderentes e precisam a todo custo garantir a prerrogativa junto ao Estado de distribuí-las*, algo que os programas de tipo associativo garantem. A questão então se colocava para mim da seguinte forma: quais os sentidos que esse tipo de programa assume para esses movimentos? O que esse tipo de programa nos diz sobre os movimentos de moradia? Como nos ajudam a entendê-los? De forma ainda não consciente para mim, eu queria olhar para os movimentos de moradia implementando esse tipo de programa como uma forma de apreender algo sobre estes movimentos que não conhecíamos de fato e não havíamos ainda analisado.[18]

Munida dos dados extraídos da pesquisa feita pelo NEPAC para o Ministério das Cidades[19], da qual participei ativamente, optei por buscar informações mais aprofundadas sobre um caso específico de nossa amostra original.[20] Trata-se do empreendimento Florestan Fernandes/José Maria Amaral, desenvolvido pelo Movimento dos Sem Terra – Leste 1 em Cidade Tiradentes, no âmbito do programa MCMV-E. Este caso se mostrava interessante porque trata-se de um movimento que defende e aplica explicitamente a proposta autogestionária de produção habitacional

---

[18] O interesse em olhar para movimentos sociais que implementam políticas públicas não era apenas meu e do NEPAC. Ainda está em curso um projeto de pesquisa intitulada *Movimentos sociais e implementação de políticas públicas em perspectiva comparada* para investigar a atuação dos movimentos sociais na implementação de programas na área de habitação, resíduos sólidos e aquisição de alimentos. Esta pesquisa está sob coordenação do NEPAC e reúne núcleos de pesquisa de quatro universidades: UNICAMP, UFRS, UFES e UNB, e tem como objetivos principais: *i)* ampliar o conhecimento acerca da atuação dos movimentos sociais na implementação das políticas públicas; *ii)* apreender o *modus operandi* dessa forma de implementação na qual os agentes sociais tornam-se seus protagonistas, responsabilizando-se por tarefas que abarcam um conjunto complexo de operações; *iii)* construir modelos analíticos que permitam apreender as mudanças em jogo a partir do novo lugar que os movimentos sociais têm ocupado nesses processos.

[19] Ver nota 13.

[20] Ver a seguir o item "Considerações Metodológicas".

e, por isso, melhor evidenciava aquilo que passei a chamar de "aposta" dos organizadores dos movimentos: a vinculação do processo de formação de uma base politicamente alinhada e mobilizada ao processo de construção e distribuição de casas. Além disso, trata-se de um movimento com forte histórico de mobilização em torno da moradia, com lideranças bastante ativas e destacadas na defesa do direito à moradia digna e da reforma urbana.[21]

Não foi fácil articular a quantidade de dados que tenho acumulado ao longo desses oito anos envolvida com a pesquisa (desde o mestrado) e redigir um texto que oferecesse respostas às perguntas acima, ou seja, o que podíamos apreender dos movimentos de moradia a partir de sua atuação na implementação deste programa. Depois de um bom tempo tentando, decidi fazer uma pausa e escrever algo muito diferente, não pensando mais na redação da tese. Estimulada pela chamada de trabalhos do Simpósio Nacional Democracia e Desigualdades, mais especificamente pelo GT "Desigualdades, participação e representação" pensei: "o que os movimentos de moradia nos dizem sobre participação e desigualdades?" O termo "participação" é muito caro à literatura sobre movimentos sociais no Brasil, aos movimentos em si e também ao meu lugar de formação e pesquisa na Unicamp. Eu vinha tentando destrinchar as expectativas e as práticas concretas de participação nos movimentos de moradia e já fazia algum tempo que queria problematizar a questão da participação dentro dos movimentos, por razões que ficarão mais claras adiante.

Estimulada pela chamada do Simpósio, voltei a alguns estudos que se dedicaram direta ou indiretamente aos movimentos de sem-terra e que haviam me chamado a atenção para alguns elementos de sua dinâmica em comum com os movimentos de moradia. Entre eles, o fato de que também esses movimentos organizam a demanda e atuam na distribuição de lotes da política de Reforma Agrária, tendo como base o critério da participação das famílias.[22] Procurei destrinchar a questão da participação das famílias a partir de um paralelo entre movimentos de moradia e de sem-terra, tendo como base meu conhecimento sobre os

[21] Mais adiante traremos mais detalhes sobre o empreendimento, sobre a proposta autogestionária e sobre o movimento Leste1.

[22] Faço referência aos seguintes estudos: Loera (2004, 2009 e 2015); Penna (2013); Neves (2013); Sigaud (2000 e 2010); Macedo (2005); Wolford (2010).

movimentos de moradia e algumas etnografias que me permitiam visualizar bem detalhes a respeito do envolvimento das famílias nos movimentos.[23]

O enquadramento da tese se consolidou apenas depois de feita a aproximação entre os movimentos de moradia e sem-teto e os movimentos de sem-terra.[24] **O objetivo principal da tese passou a ser levar para primeiro plano a atuação dos movimentos de moradia sobre as urgências das pessoas neles mobilizadas. Isso significou expor a posição de mediação que assumem entre o Estado e pessoas pobres, e mostrar *como* estes movimentos desempenham esse exercício de mediação, trazendo elementos que nos permitam compreender esse exercício, sempre lembrando do contexto mais amplo das desigualdades que caracteriza o Brasil. Significou também avançar na compreensão de por que as pessoas mobilizadas por estes movimentos entram na vida pública, e como nela participam.**

O primeiro passo seria dar centralidade ao fato de serem movimentos de pessoas pobres, algo que a maior parte dos estudos sobre estes movimentos não fazem. Ao falar em pessoas pobres, estou me referindo a pessoas que não conseguem suprir a maior parte de suas demandas por recursos básicos de sobrevivência via mercado, e que por isso precisam buscar vias alternativas, entre elas o Estado. Nesta tese reconheço que **as pessoas aderem a estes movimentos porque enxergam neles uma das vias possíveis para a solução de seus problemas de subsistência e sobrevivência, o que, nos casos destes movimentos, significa a demanda por um bem material que é individualmente usufruído.** Estou me referindo à busca pelo acesso a uma casa (ou outra forma de atendimento habitacional), um lote de terra, cestas básicas, entre outros.

Essa afirmação contradiz uma expectativa ou pressuposto compartilhado entre estudiosos e apoiadores destes movimentos de que toda mobilização nestes movimentos estaria associada a uma identificação com a luta pelo direito à moradia (ou o direito à reforma urbana, o direito a terra, o direito à reforma agrária etc.).

---

[23] Estudos desse tipo são difíceis de se encontrar, pois os estudiosos desses movimentos em geral focam sobre as lideranças e/ou não dão um tratamento analítico para o fato de que a participação das famílias é critério para a distribuição das casas ou dos lotes de terra. Os estudos citados na nota anterior fazem referência a este aspecto, especialmente os de Loera (2004 e 2009) e Penna (2013). No caso de estudos sobre movimentos de moradia e sem-terra que possibilitam esse olhar sobre os movimentos, destaco as etnografias de Filadelfo (2008 e 2015), Paterniani (2013) e Hornhardt (2015).

[24] Posteriormente, também percebi as semelhanças com movimentos piqueteiros a partir dos trabalhos de Julieta Quiróz (2006 e 2009) e Virginia Manzano (2004, 2008).

Dentro dessa expectativa, a participação das pessoas nesses movimentos seria uma reação a essa identificação, ou ainda, pressupõe-se que se alguém participa destes movimentos é porque se identifica com a luta por estes direitos.

Os estudos sobre estes movimentos de pessoas pobres em geral não extraem decorrências analíticas da materialidade da demanda e do fato de seu usufruto ser individualizado. Esse fato figura na maior parte dos estudos como sendo "apenas" a demanda "mais imediata" que esconde atrás de si uma reivindicação mais ampla (e "política") por direitos, pela transformação social e por mudanças culturais. Como bem coloca Julieta Quirós, ao tratar dos movimentos piqueteros na Argentina,*"[o]s dirigentes das organizações e a literatura acadêmica opõem a esta razão material [dos movimentos] uma razão "ideológica" ou "política" — as manifestações são motivadas pela busca por um trabalho genuíno, uma mudança social, uma nova institucionalidade — e diferenciando a (mera) luta reivindicativa (por recursos de subsistência) da (verdadeira) luta política (por uma nova ordem social)"* (Quirós, 2009, p.134).[25]

Um segundo ponto é que seria preciso repensar o lugar do Estado dentro do esquema de análise destes movimentos. Tanto os movimentos de moradia e sem-teto, quanto os sem-terra e também os piqueteiros têm suas rotinas de operacionalização intimamente vinculadas a um padrão de interação com o Estado baseado na "negociação-pressão" em torno da implementação da ação estatal. Essas rotinas interativas com o Estado estão umbilicalmente associadas à realidade destes movimentos nos territórios. Com base em minha pesquisa sobre movimentos de moradia, entendo que **estes movimentos são uma forma de ação coletiva que evidencia um objetivo e um esforço em criar e afetar uma dinâmica distributiva de recursos entre o Estado e pessoas pobres.**

Inspirada pelos resultados de minha recuperação histórica das origens dos movimentos de moradia na cidade de São Paulo nas décadas de 1980 e 1990, e pela leitura do livro *Poor People Movements*, de Piven e Cloward, entendo que **a capacidade deste ator coletivo agir politicamente depende de sua capacidade de**

[25] Parece reinar um consenso implícito de que a ação motivada a resolver problemas imediatos de sobrevivência não é uma ação "política", especialmente quando esta é vista como uma ação individualmente orientada. O fato de Auyero (2013, p.131) precisar dizer explicitamente que "resolver problemas" é uma forma de "ação política" é uma maneira de confirmar esse consenso disseminado – e de se contrapor a ele.

participar do controle estatal sobre a distribuição de recursos cruciais para a sobrevivência de pessoas pobres.

Enquanto movimentos compostos de pessoas pobres que estão buscando resolver seus problemas de sobrevivência e acessar um bem material individualmente usufruído, **esses movimentos se colocam no meio da dinâmica distributiva de recursos que existe entre o Estado e pessoas pobres, e operam dentro dessa dinâmica. Ou ainda: há uma dinâmica distributiva dentro desses movimentos**.

Nesta tese reconheço que o Estado se faz presente na vida de parte das pessoas pobres pela mediação destes movimentos. Argumento que **esses movimentos incidem sobre essa dinâmica distributiva buscando imprimir nela alguma *agência* da parte dos pobres**. Os movimentos – a partir de seus líderes – buscam organizar os pobres para que tenham um papel mais ativo nessa dinâmica, e **a forma como os movimentos buscam gerar agência entre os pobres é tentando construir coletividades ao longo do processo de espera para o acesso ao bem material demandado**.

Os movimentos estariam se colocando em um papel de mediação, e no desempenho desse papel, é possível falar em "algo de Estado" – para além de "algo de movimento" – nas rotinas de operacionalização destes movimentos. Afirmo então que **os movimentos de moradia não apenas se colocam no meio dessa dinâmica distributiva, mas estão constantemente se (re)construindo dentro dessa dinâmica. A operacionalização cotidiana destes movimentos é intimamente imbricada ao seu exercício de mediação, exercício que se torna estabilizado e rotineiro na medida em que o movimento assume um lugar no processo de implementação da política**. Esta tese não se propôs a olhar sistematicamente para dentro do Estado, mas irá se deter sobre esse "algo de Estado" que emerge do exercício da mediação dos movimentos.

Considerações metodológicas

Como dito no item anterior, a decisão de centrar minha análise sobre o papel de mediação assumido por movimentos de moradia não orientou a maior parte de meu trabalho de campo e minhas leituras sobre os movimentos de moradia. A partir do

momento em que ficou claro para mim que esse era o ponto central a trabalhar na tese, passei a reorganizar os dados e análises que reuni ao longo dos anos anteriores.

Tendo isso em mente, essa tese se assenta no meu acompanhamento do universo dos movimentos de moradia durante o mestrado e o doutorado, totalizando oito anos de pesquisa sobre esse universo. Eu me apoio em uma base de dados ampla que foi construída por mim e pelo NEPAC desde 2009. Essa base não foi construída pensando nas questões e objetivos desta tese; mais correto seria dizer que esta tese se delineia a partir do acúmulo de informações, observações e discussões tecidas ao longo desse tempo de construção do nosso campo empírico.

Durante esse período, houve momentos em que estive mais presente em campo (e mesmo virtualmente, acompanhando eventos e desdobramentos destes pela internet), e momentos em que estive mais distante. O contato com o universo dos movimentos de moradia envolveu a leitura de estudos sobre movimentos de moradia da cidade de São Paulo, sobretudo teses e dissertações.[26] Nos primeiros anos de pesquisa pude contar com uma rica socialização de dados e impressões sobre o universo dos movimentos de moradia com colegas do NEPAC que também desenvolviam suas pesquisas sobre movimentos de moradia.[27] Foi construída uma ampla base de dados sobre esse universo, com levantamento bibliográfico, relatórios, cadernos de campo, tabelas com nomes e informações sobre pessoas e organizações, linha do tempo entre outros.

Meu acompanhamento do campo envolveu entrevistas e idas a campo de minha parte (ver ANEXO), a partir dos quais elaborei registros pessoais de impressões e de conversas informais. Isso era complementado com o monitoramento das atividades dos movimentos pela lista de emails do Fórum Centro Vivo nos anos iniciais da pesquisa, e pelo acompanhamento de notícias e informações veiculadas principalmente no site da UNMP (União Nacional dos Movimentos de Moradia) e da UMM-SP (União dos Movimentos de Moradia de São Paulo). Pelos sites da UMM-SP e da UNMP, e, posteriormente do movimento MST Leste 1, foi possível acessar vários documentos elaborados pela UMM e/ou seus movimentos filiados, como *press releases* sobre atos públicos dos movimentos, relatos de eventos da rede

[26] As principais referências lidas nestes anos de pesquisa foram Silva, 1994; Paz, 1996; Gohn, 1991; Cavalcanti, 2006; Bloch, 2007; Miagusko, 2011 Verri, 2008; Oliveira, 2010, 2011 e 2015; Neuhold, 2009; Helene, 2009; Paterniani, 2013; Trindade, 2014; Rodrigues, 2013; Filadelfo, 2008 e 2015; Hornhardt, 2015; Meneses, 2015; Ferreira, 2012.

[27] Refiro-me aqui especialmente à Thiago Trindade, Stella Paterniani, Larissa Meneses, Amanda Hornhardt, Patrick Timmer, Aldrey Iscaro, além de Luciana Tatagiba, que coordena o núcleo.

movimentalista, manifestos e posicionamentos públicos, material usado em cursos ou seminários, comentários e esclarecimentos sobre programas habitacionais e suas normas, dados sobre empreendimentos habitacionais de movimentos vinculados a UMM, entre outros correlatos. Alguns destes documentos estão listado no ANEXO. O site da assessoria técnica em arquitetura USINA também foi uma boa fonte de dados e análises sobre os mutirões, tema presente nos capítulos 3, 4 e 5.

Como o objetivo da tese passou a ser de explorar o exercício de mediação por um movimento de moradia, a forma de fazer isso foi olhar para a atuação deste movimento na implementação do programa MCMV-E. Como veremos em detalhes adiante, o programa MCMV-E é exclusivamente voltado a entidades sociais, as quais ocupam uma posição de mediação na relação entre Estado e pessoas pobres em busca de atendimento habitacional. Nesse exercício, lideranças movimentalistas, apoiadores e técnicos parceiros dos movimentos estabelecem uma rotina de interações para fora (na relação com o Estado) e para dentro do movimento (na relação com as famílias). Procurei então reunir dados para apresentar uma visão do que é esse exercício de mediação, e, ao fazer isso, jogar luz sobre a forma como são estruturadas as interações dentro do movimento, algo sobre o qual conhecemos pouco.

Como o foco sobre o exercício da mediação por movimentos de moradia é algo inédito e, como já dito, controverso, optei por selecionar para estudo um "caso crítico" dentre os movimentos de moradia, ou seja, um caso que *"(...) revela mais informações porque aciona mais atores e mais mecanismos básicos na situação estudada."* (Flyvbjerg, 2001, p.78).[28] O movimento MST Leste 1 é um caso crítico por um conjunto de fatores agregados. Como já dito acima, este movimento tem uma longa trajetória de atuação (surge na década de 1980), sempre esteve e ainda está vinculado à UMM e à UNMP, possui lideranças e apoiadores que são muito bem inseridos em redes societais (dos movimentos nos territórios, da reforma urbana, acadêmica, partidária). A Leste 1 defende explicitamente o princípio da autogestão na produção habitacional – e é fortemente reconhecida por essa defesa na rede movimentalista. Como veremos adiante, a autogestão pressupõe um intenso engajamento das famílias do movimento no processo de viabilização do empreendimento habitacional, e pressupõem também uma parceria com assessoria técnica em arquitetura que também partilha dos princípios da autogestão. Dessa

[28] Agradeço a sugestão do professor Valeriano Costa de fazer referência à Flyvbjerg.

forma, trata-se de um movimento que vincula explicitamente sua atuação sobre as urgências das famílias dentro de enquadramentos políticos (reforma urbana, produção autogestionária) e faz isso com uma ótima inserção na rede movimentalista. A Leste 1 possui um histórico que pode ser considerado bem sucedido em conquistas para suas famílias, ou seja, empreendimentos habitacionais concluídos. Assim, é um movimento que possui uma boa reputação entre famílias, apoiadores e acadêmicos. Todas essas características da Leste 1 fazem deste movimento um "caso crítico" para ver o exercício da mediação em seu formato mais completo possível.

Apesar do foco recair sobre o caso da Leste 1 e do empreendimento habitacional por ela conduzido, eu me apoio em dados extraídos da pesquisa do NEPAC[29] junto a outros movimentos e seus respectivos empreendimentos quando considero pertinente estabelecer aproximações.[30] Assim, parte relevante dos dados associados à implementação do programa MCMV-E por movimentos de moradia foi obtido no âmbito da pesquisa feita pelo NEPAC, e que contou com minha participação, como já dito. Dados complementares sobre o caso do empreendimento Florestan foram obtidos por mim na segunda metade de 2015. Os dois últimos capítulos foram escritos sobretudo com base nos seguintes dados (ver ANEXO):

1) Dados obtidos no âmbito da pesquisa desenvolvida pelo NEPAC: duas entrevistas (uma com a liderança principal da Leste 1, Evaniza Rodrigues; outra com três pessoas ao mesmo tempo, uma delas coordenadora que administra a gestão do empreendimento); documentos sobre o empreendimento emitidos pela Caixa Econômica Federal (CEF), projeto de Trabalho Técnico Social feito pela assessoria técnica do movimento; relatório de pré-campo da pesquisa; documentos oficiais sobre o programa (cartilhas, orientações, resoluções etc.)
2) Dados obtidos por mim em complemento aos dados obtidos pela pesquisa desenvolvida no NEPAC: três entrevistas (uma com a coordenadora que administra a gestão do empreendimento, uma com arquiteta da assessoria

[29] Ver nota 13.

[30] A pesquisa do NEPAC selecionou nove empreendimentos habitacionais e suas respectivas associações/movimentos. Foram feitas pelo NEPAC onze entrevistas semi-estruturadas com técnicos contratados pelas associações/movimentos – como assistentes sociais e/ou arquitetos – e coordenadores vinculados a elas, sendo que na maioria das entrevistas havia mais de uma pessoa conversando com a equipe de entrevistadores, em um total de 18 pessoas ouvidas. Para esta tese, selecionei entrevistas associadas a apenas 7 entidades, aquelas que se identificam e são identificadas como parte do campo movimentalista.

técnica que elaborou o projeto e acompanha as obras, e uma com a coordenadora executiva da Leste 1 e membro da coordenação da UMM na época); registros pessoais em meu diário de campo que inclui os dois dias que passei no empreendimento Florestan Fernandes (observações pessoais e conversas informais), um terceiro dia que participei de uma reunião do Trabalho Técnico Social, e as idas em cinco eventos diferentes da rede que defende a autogestão em São Paulo. Também entrevistei três servidores vinculados a diferentes setores da CEF na cidade de São Paulo e que interagem com movimentos sociais no âmbito do MCMV-E, sempre buscando questionar e entender melhor o papel dos movimentos na implementação do programa do ponto de vista de quem está dentro do Estado. A intenção não era fazer uma avaliação abrangente da posição de atores da burocracia (o que exigiria outra pesquisa). Duas dessas entrevistas, apesar de trazerem à tona informações interessante, acabaram não sendo incorporadas a esta tese. Essas idas a campo envolveram a elaboração de registros pessoais de minhas impressões e conversas informais em meu diário de campo. A escavação na internet também se mostrou uma fonte preciosa de dados, sobretudo o site da Leste 1, a página da Leste 1 no Facebook e os sites da UMM e da UNMP.

3) Dados extraídos da tese de Carlos Filadelfo Aquino, cuja etnografia abarcou o empreendimento Florestan Fernandes, da Leste 1.
4) Dados extraídos de parte dos diários de campo do Ana Clara Melo[31], aluna de graduação que orientei junto com Luciana Tatagiba, na segunda metade de 2015 e primeira metade de 2016, e que acompanhou as discussões sobre o uso do Centro Comunitário nas reuniões do TTS do empreendimento Florestan Fernandes.

Desenho da tese

Esta tese é composta por cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo eu construo um enquadramento teórico que faça sentido para situar o universo dos movimentos de moradia e sem-teto. Este capítulo

[31] Para acessar a produção de Ana Clara Melo, remeto ao seu relatório de iniciação científica (cf. Melo, 2016).

foi o último a ser escrito: ele prepara o leitor para o que vem adiante ao mesmo tempo que se nutre das descobertas ao longo da tese. O capítulo foi escrito a partir do reconhecimento de que os movimentos de moradia são movimentos que reúnem pessoas pobres que aderem a esta forma de ação coletiva porque enxergam nela uma via para a solução de problemas de sobrevivência. A pobreza coloca as pessoas em constante atividade na busca por melhorias em suas precárias condições de vida, atividade esta que consome parte considerável de seu tempo e energia. Os caminhos disponíveis para a solução de problemas entre os pobres envolvem sobretudo ações individuais – como as relações clientelistas, as redes de troca e auxílio-mútuo, o acesso direto às agências estatais – e, mais dificilmente, pode envolver formas de ação coletiva. A ação coletiva é um caminho para a solução de problemas dos pobres e representa uma via que pode projetá-los à vida pública. O objetivo principal do primeiro capítulo é estabelecer um diálogo crítico com autores que se dedicaram ao tema, buscando neles elementos que nos ajudem a analisar os movimentos aqui estudados e apontando brevemente os limites que a literatura de movimentos sociais e ação coletiva traz para a compreensão destes atores coletivos.

No capítulo 2 faço uma recuperação histórica que remonta às origens dos movimentos de moradia na cidade de São Paulo, procurando evidenciar que desde sempre estes movimentos se colocaram em posição de mediar a relação entre o Estado e pessoas pobres que buscam resolver seus problemas associados à habitação. Espero conseguir mostrar nessa recuperação que, ao focar-se sobre a conquista de terras e na construção de moradias em interação com o Estado, os movimentos estão se construindo, ao mesmo tempo em que o Estado, nesse mesmo processo, vai incorporando novas formas de buscar solucionar problemas habitacionais. Em grande medida, esse processo também evidencia que a separação entre Estado e sociedade civil não é estanque e delimitada, sendo suas fronteiras na realidade mais diluídas e conjunturalmente estruturadas; e que os movimentos de moradia (suas práticas, enquadramento discursivos e reivindicações) e certos programas habitacionais se desenvolvem conjuntamente.

No capítulo 3 situo meu referencial empírico principal – a Leste 1 e o empreendimento Florestan Fernandes – dentro de um campo multiorganizacional que poderia ser melhor compreendido se visto como uma rede composta de redes, ou melhor, uma rede de redes sobrepostas. Procurei argumentar que o campo é diverso, e que, se do ponto de vista do direito essas redes sobrepostas se alinham – ou seja, há

aproximações sobre a base do direito à moradia digna, quando tomamos como referência a atuação sobre as urgências de pessoas pobres organizadas pelos movimentos nos territórios evidenciam-se conflitos e tensões que emergem do choque das lógicas distintas: a lógica do direito e a lógica das urgências, que implicam distintas rotinas de ação e orientações estratégicas. Neste capítulo faço também uma primeira apresentação do programa MCMV-E, apontando para o fato de que este programa foi criado a partir da pressão das entidades articuladoras nacionais de movimentos de moradia e que as associações são o agente central para a implementação do PMVMC-E.

Os capítulos 4 e 5 tratarão o caso específico de um movimento social que atua na implementação do programa MCMV-E, a Leste 1 junto ao empreendimento Florestan Fernandes. Para organizar os dados extraídos do campo e das leituras secundárias relativas a esse movimento e apresentá-las no texto, optei por fazer uma divisão analítica dos esforços do movimento na implementação do PMCMV-E a partir de dois fluxos: os esforços das lideranças para viabilizar o empreendimento e a relação das lideranças com as famílias.

No primeiro fluxo (capítulo 4), a apresentação recai sobre a viabilização do empreendimento habitacional feito com recursos públicos do PMCMV-E, desde a busca e negociação do terreno da intervenção habitacional, até o projeto arquitetônico e execução das obras, mencionando os meios usados e os objetivos almejados ao final do processo. No segundo fluxo (capítulo 5) a idéia é apresentar como o movimento estrutura a ação das famílias, desde a forma como as famílias entram no movimento, passando pelas atividades em que se envolvem e como se envolvem e as estratégias e objetivos do movimento ao buscar construir esse engajamento. Estes dois fluxos, que na realidade concreta são interligados e simultâneos, representam a dimensão mais rotineira e estabilizada da ação do movimento.

A conclusão procurará articular elementos de um movimento de pessoas pobres que se evidenciam a partir do olhar sobre o exercício de mediação do movimento Leste 1 – mas considerando também meu conhecimento mais amplo sobre o universo dos movimentos de moradia.

Capítulo 1 – Movimentos de pessoas pobres, o Estado e a dinâmica distributiva

1.1: Movimentos sociais como *insiders* ao sistema político

É bastante estabelecido o argumento de que as formas de ação disruptivas (e, portanto, episódicas) constituem a uma grande fonte de força política dos pobres, ou de movimentos sociais em geral. Como diz Tarrow (1997) em relação aos movimentos sociais em geral, os movimentos se fundamentam na ação coletiva contenciosa porque carecem de recursos tradicionais e estáveis, estabelecendo um *"desafio coletivo"*: desafiam seus oponentes, despertam solidariedades e cobram significados (Tarrow, 1997). Tarrow argumenta que o "fator de ativação" dos movimentos reside mais nos incentivos e oportunidades políticas e menos nas estruturas sociais e econômicas do momento.[32] A noção de "estrutura de oportunidades políticas" permite entender que os movimentos surgem a partir da abertura de uma janela de oportunidades que logo se fechará, ou seja, é sempre "transitória". Essa oportunidade em pouco tempo se perde *"apesar de todos os seus [dos movimentos] esforços"*, e como são grupos que carecem dos *"recursos necessários para manter a ação coletiva"*, eles se *"desestruturam mais facilmente"* (Tarrow, 1997, p.156).

A ação coletiva torna-se contenciosa, diz Tarrow (1997), no caso de grupos que não conseguem acesso às instituições. Mas esse acesso às instituições não está sempre bloqueado mesmo para grupos que carecem de recursos tradicionais, algo apontado pelo próprio Tarrow.[33] Mesmo assim, as formas de ação institucionalizadas

---

[32] *"Os descontentes encontram oportunidades...quando se abre o acesso institucional, quando mudam as alianças ou quando emergem conflitos entre as elites....recursos só entram em jogo quando existem incentivos visíveis para o ativismo nas relações entre os movimentos potenciais e seus antagonistas. A formação de movimentos...é produto da exploração e criação de oportunidades por parte das pessoas"* (Tarrow, 1997, p.148).

[33] Tarrow faz referência explícita a isso ao apontar que os movimentos muitas vezes *"institucionalizam suas táticas e tentam obter benefícios concretos a seus seguidores através da negociação e do compromisso"* (1997, p.200). Ele menciona brevemente que *"[o]s riscos da institucionalização das táticas envolvem a possível destruição da capacidade do movimento social para animar seus seguidores e manter a atenção das elites"* (idem). Além disso, aponta este autor, o fato de que as ações de ruptura dos movimentos sociais tendem a se tornar habituais – e com isso perdem boa parte de sua eficiência em chamar a atenção – coloca duas opções aos movimentos: a radicalização (que gera pouco aderentes e é facilmente reprimida) ou a sua aproximação do convencional. Esta segunda opção é aquela que Tarrow associa ao risco de cooptação, mencionando Michels e a lei de ferro.

não são efetivamente incorporadas ao esquema analítico das principais abordagens sobre movimentos sociais.[34] [35]

Dentro dessa visão, quando se faz referência às formas institucionais de ação dos movimentos, são geralmente enquadradas como sinônimo de burocratização, profissionalização, cooptação e, no limite, morte dos movimentos (Golstone, 2003; Alonso, 2009; Dowbor, 2012).

Considerando o conhecimento mais amplo que temos hoje das formas de ação dos movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo (cf. Tatagiba e Blikstad, 2011; Blikstad, 2012; Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012; NEPAC, 2015; Tatagiba e Teixeira, 2014; Filadelfo, 2008 e 2015; Paterniani, 2013; Hornhardt, 2015), mas também de outros movimentos de pessoas pobres, como os sem-terra (cf. Loera, 2004, 2009 e 2015; Sigaud, 2000, 2010; Macedo, 2005 e 2009; Penna e Rosa, 2015) e os piqueteros na Argentina (cf. Quirós, 2006; Manzano, 2004, 2008), partirmos de uma concepção de movimento social não como um ator necessariamente outsider ao sistema político, mas sim um ator que se relaciona com o Estado a partir da alternância e combinação de ações de protesto, de um lado, e ações políticas convencionais típicas de um *insider*, de outro (Goldstone, 2003). Isso significa reconhecer que as fronteiras entre movimentos, partidos políticos e Estado, ou entre a "política institucional" e a "política não institucional" são permeáveis e pouco definidas[36], que movimentos sociais constituem um elemento essencial da política "normal" ou convencional (Goldstone, 2003), que podem possuir um *"repertório de interação"*[37] (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), e que estabelecem com partidos uma gama rica e complexa de interações para além da dicotomia autonomia x cooptação (Meza e Tatagiba, 2016)

Essa visão ampliada da noção de repertório, para Abers, Serafim e Tatagiba (2014), envolve pelo menos quatro rotinas de interação entre movimentos sociais e

---

[34] Mary Katzenstein (apud Goldstone, 2003, p.1) expressa essa visão: "Students of social movements commonly associate institutionalization with demobilization... Social movements ... are necessarly extrainstitutional".

[35] Em minha dissertação de mestrado (Blikstad, 2012) fiz uma revisão das principais abordagens sobre movimentos sociais. Para um competente balanço a respeito dessas abordagens, ver Alonso (2009).

[36] Como notam Abers e Von Bulow (2011), tanto a Teoria do Processo Político, quanto a da Contentious Politics e também a da sociedade civil pressupõem que *"os movimentos podem ser definidos como inerentemente distintos do Estado"* (p.63).

[37] Como aponta Dowbor (2012), há em curso propostas de ampliação do conceito de repertório de ação dos movimentos empreendidas por alguns autores como Goldstone (2003), Giugni e Passy (1998), e Abers, Serafim e Tatagiba (2014) que adicionam ao conceito ações "via instituições". Essas propostas, como coloca a autora, não têm sido incorporadas nas principais abordagens sobre movimentos sociais.

atores do sistema político: 1) os *protesto e ação direta*, 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; 2) a *participação institucional* em espaços como os conselhos de políticas públicas, conferências etc.; 3) 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.

Como coloca Goldstone,

The notion that there are in-groups and out-groups, and that the latter engage in protests while the former engage in politics, is a caricature with little relation to reality." (2003, p.9)

(...) state institutions and parties are interpenetrated by social movements, often developing out of movements, in response to movements, or in close association with movements" (2003, p.2)

Além disso, essa combinação geralmente envolve os mesmos atores, que buscam atingir os mesmos alvos e buscando os mesmos objetivos (Costain e Lester, apud Goldstone, 2003), o que sugere que essa combinação e complementariedade das formas de ação aumentam as chances de sucesso de um movimento (Goldstone, 2003). Isso significa entender o ativismo social por dentro das instituições do Estado não como uma anomalia, mas algo que pode ser recorrente, comportar um caráter inovador (Dowbor, 2012) e propiciar a *"mobilização de capacidades estatais na defesa de interesses públicos"* (Abers e Keck, 2009 p.293). Indica, portanto, que a relação entre movimentos sociais e Estado pode estar pautada não apenas pelo conflito, mas envolver também cooperação, ou, como colocam Giugni e Passy, movimentos sociais poderiam exercer uma "cooperação conflituosa" na sua relação com o Estado (Giugni e Passy, 1998, p.85).

Estes dois últimos autores afirmam que o Estado moderno perdeu sua hegemonia no que se refere à "pilotagem" da sociedade e está se envolvendo em um *"processo de coregulação"*, o que tem trazido mudanças no seu padrão de relação com movimentos sociais. De acordo com os autores, desde os anos 1980 o estabelecimento de uma relação do Estado com movimentos sociais orientada por esse processo de coregulação tem crescido. Eles ponderam que a visão estabelecida dos movimentos como desafiadores das autoridades políticas e do Estado – conformando

então um "sistema de conflito" – não deve ser abandonada. Mas destacam que é preciso reconhecer que os movimentos também se envolvem em atividades que não necessariamente desencadeiam uma relação de conflito com os detentores do poder, ou seja, eles também cooperam com o Estado.[38] Segundo os autores, a "integração" dos movimentos nesse "processo de coregulacão" da sociedade complexa de hoje resulta de um processo ao mesmo tempo de baixo para cima e de cima para baixo. De um lado, os movimentos estão procurando os canais de acesso ao Estado para a aumentar suas chances de alcançar seus objetivos políticos. De outro lado, os Estados estão procurando integrar movimentos sociais e suas organizações.

Para que as oportunidade de cooperação se concretizem, apontam Giugni e Passy, é preciso que o Estado cumpra certas "características institucionais" que o disponham a fazer um compartilhamento de poder. Estados muito fortes, por exemplo, tenderiam a procurar menos por atores externos; assim como a presença de aliados dentro do Estado favorece a cooperação, dizem os autores. Mas como esse compartilhamento de poder nunca é igualitário, os movimentos (ou suas organizações, como colocam os autores) precisam lançar mão de uma "estratégia ambivalente" que combina conflito e cooperação, o que eles chamam de *"cooperação conflituosa"* ("*conflictual cooperation*") (Giugni e Passy, 1998, p.85). Essa cooperação se basearia no fato de que movimentos sociais detém um conhecimento específico que é necessário ao Estado para desempenhar seu papel de "regulador da sociedade", ou seja, os movimentos possuem uma capacidade que o Estado precisa mobilizar.

Para os autores, a cooperação conflituosa representa uma forma de incorporação de atores societais às estruturas do Estado, que, diferentemente dos modelos pluralista e neocorporativista, não envolveria a intermediação de interesses, mas sim um trabalho em torno de um "objetivo comum". Aqui ele opõe a *busca por um objetivo comum* à *intermediação de interesses* como características mutuamente exclusivas de duas formas distintas de incorporação de grupos societais às estruturas do Estado.

Esse olhar – que vai além da visão estabelecida de que movimentos sociais são desafiadores que agem sobretudo como outsiders com base exclusiva em ações de

---

[38] Para eles, *cooperação* é *"uma relação entre duas partes baseada em um acordo a respeito dos objetivos de determinada ação e envolvendo uma colaboração ativa que busca alcançar tais objetivos. No nosso caso, as duas partes envolvidas são o Estado e um movimento social ou partes dele, como uma organização ou um grupo de organizações"* (Giugni e Passy, 1998, p.84 – tradução livre).

conflito – tem pautado estudiosos de movimentos sociais no Brasil nos últimos anos. Abers e Von Bulow (2011) fizeram uma revisão da literatura mais recente sobre movimentos sociais no Brasil e perceberam que os estudos têm se detido especialmente sobre as imbricações entre movimentos e os poderes executivos, e algo que se extrai desses estudos é que a *"distinção entre ativista em movimentos sociais e ator estatal pode ser pouco clara"* (Abers e Von Bulow, 2011, p.64-65). Estes estudos também colocam em xeque, como dizem as autoras, a visão do Estado como um ente homogêneo contrapondo-se aos movimentos, assim como exige superar a associação que se faz entre atuar por dentro do Estado e ser um ativista cooptado. Como disse Hellman (1992), é preciso considerar as diferentes formas como ativistas e/ou movimentos podem ser incorporados à política institucional.

Essas novas tendências nos estudos sobre participação têm de fato mobilizado autores no Brasil, cujo cenário político na virada do século XXI se modificou muito devido à combinação de dois processos inter-relacionados: o aumento da participação política das organizações populares (pela via institucional e pela ação direta), e a chegada, em 2003, de um governo federal encabeçado pelo PT (Tatagiba, 2009). Esses processos, afirma Tatagiba, favoreceram muito uma disposição no interior do Estado em abrir canais e compartilhar poder.

Lula foi eleito com uma proposta de governo sustentada em dois grandes pilares: um comprometimento substantivo com políticas redistributivas a favor dos pobres, e um comprometimento de incorporar a participação popular nos processos de decisão política (Hochstetler, 2008). Uma das expectativas de apoiadores e participantes da concepção da agenda do governo que se iniciava era de trazer para o nível federal o "modo petista de governar" (Perseu Abramo, apud Hochstetler, 2008), baseado em experiências participativas bem sucedidas em administrações municipais do PT. Esperava-se que, finalmente, as demandas populares teriam força para influenciar transformações mais profundas na sociedade brasileira (Losekan, 2009; Hochstetler, 2008). Vislumbrava-se no governo participativo uma estratégia que converteria a mobilização dos cidadãos em instrumento de pressão para avançar uma agenda de transformações, até então obstruída pelas elites políticas e econômicas (Hochstetler, 2008; Moroni e Ciconello, s/d).[39]

[39] Na medida em que o governo se inicia e que o processo político avança, críticas e frustrações do campo movimentalista passam a se manifestar. De fato, trata-se de um governo que traz para dentro do Estado as contradições presentes na sociedade brasileira, buscando evitar contrariar interesses e

Para efetivar essa gestão participava foram criados ou ampliados espaços institucionais de participação no nível federal, como as Conferências, Conselhos Nacionais e ouvidorias, onde a sociedade civil têm assento. Manifestou-se de forma intensa trânsitos institucionais que trouxeram para dentro do governo lideranças populares, intelectuais da esquerda, sindicalistas etc., além da constituição de espaços informais de interlocução, como as mesas de diálogos e negociação envolvendo atores que até então tinham difícil acesso às instituições políticas federais (D'Araújo, 2009; Mateos, 2011). Como colocam Silva e Oliveira (2011, p.97-98),

"As progressivas vitórias eleitorais de um partido como o PT, com um forte enraizamento no universo associativo brasileiro, possibilitou que parcelas crescentes deste universo passassem a ter acesso a um Estado caracterizado por uma maior permeabilidade a suas demandas e propostas. (...) devido à interpenetração partido-movimento, essa incorporação institucional tende a se caracterizar não apenas pela abertura ou pela maior permeabilidade das instituições às demandas e propostas de organizações de movimentos sociais, mas também pela recorrência de um mecanismo central na conformação daquela permeabilidade no Brasil: o trânsito institucional.

Como dizem Abers e Von Bulow (2011), a literatura brasileira e latino-americana tem rejeitado análises que insistem que movimentos sociais se mantém (ou deveriam se manter) sempre distantes ou separados do Estado. Elas apontam para as inadequações dos pressupostos tanto da teoria da sociedade civil e espaços públicos[40] – que se desenvolveu no país a partir dos anos 1990 – quanto aqueles da teoria da Contentious Politics[41], pressupostos que dificultariam a compreensão dos

---

acomodando antagonismos (Moroni e Ciconello, s/d) por meio um "arranjo ideológico" que articula elementos de esquerda e direita (Singer, 2009).

[40] A grande referência da teoria da sociedade civil e espaços públicos é o livro de Cohen e Arato, *Civil society and political theory*, de 1992. Como diz Alonso (2009), a teoria da sociedade civil e dos espaços públicos é herdeira direta da Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), de enfoque culturalista – ou uma teoria da mudança cultural, como coloca Alonso (p.54). Nas palavras desta autora: *"A TNMS deixou (...) de associar a inovação a um ator, os movimentos, para atrelá-la a um lócus, a sociedade civil. Definida em larga medida em negativo – a sociedade civil não é nem Estado, nem mercado, nem a esfera privada/íntima –, dela nasceriam demandas por autonomia não referidas nem ao poder político-institucional, nem a benefícios materiais, nem ao autointeresse"* (idem, p.75). Esse deslocamento do ator para o lócus explicaria a grande quantidade de trabalhos empíricos não mais sobre o ativismo, como aponta Alonso, mas sobre "participação social, democracia deliberativa e seus correlatos" (idem, ibidem).

[41] A teoria da Contentious politics pode ser considerada uma versão refinada da Teoria do Processo Político, as quais têm como grandes expoentes Tilly, Tarrow e McAdam. A abordagem busca por "mecanismos comuns que, em diferentes sequências e combinações, estruturariam toda a variedade de episódios contenciosos". Nessa abordagem o Estado assume grande relevância, mas, como argumentam Abers e Von-Bulow (2011), o foco no conflito limita muito o alcance da análise que se pode fazer sobre o papel do Estado. Orientadas pela realidade brasileira, as autoras apontam sobretudo para a existência de um pressuposto na contentious politics de que *"os movimentos podem ser definidos como sendo inerentemente distintos do Estado"* (idem, p.63).

movimentos daqui. Elas apontam que o cenário brasileiro traz dados empíricos interessantes para melhorar a compreensão dos estudiosos de movimentos sociais a respeito da relação entre o Estado e os movimentos, já que aqui os movimentos sociais se mostram bastante imbricados ao Estado – e também a partidos políticos, sobretudo o PT, como mostram Silva e Oliveira (2011). As autoras buscam exemplos de intersecção entre movimentos sociais e Estado para demonstrar que o Estado e os atores estatais desempenham um papel fundamental na configuração desses movimentos. Mais do que aliados próximos, estes atores estatais poderiam ser considerados parte integrante do que se considera o movimento. O empenho entre estudiosos brasileiros, hoje, é construir análises e instrumentos teóricos sobre como os movimentos constroem vínculos de colaboração com o Estado.

É preciso considerar que as possibilidades de imbricações no Brasil parecem fortemente associadas ao fenômeno da "filiação múltipla" (Mische, 2003 e 2008). Para esta autora, que estudou o campo do ativismo estudantil no Brasil, um movimento social é constituído de diversas intersecções (partidos, igreja, empresas, outros movimentos, Estado, ONGs etc.). Como notou Mische (2008), o movimento estudantil no Brasil era 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.[42]

É interessante que a autora chama a atenção para um aspecto importante sobre as redes de relação que é muito subestimado: 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 envolvimentos. A filiação múltipla pode (...) também conduzir a tensões e disputas, quando as diversas identidades e comprometimentos dos atores interferem

[42] 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", 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).

uns nos outros e impedem a mobilização ou a formação de coalizões (Mische, 2003, p.262)

Silva e Oliveira (2011) fazem uma análise de um movimento social cuja atuação é fortemente pautada por sua *"inserção institucional"*. Deslocando o foco da questão do conhecimento específico que o Estado buscaria mobilizar, como apontam Giugni e Passy (1998), os autores jogam luz sobre um elemento importante que possibilita o imbricamento e o estabelecimento da cooperação: o partido político, especificamente o PT. O partido aparece aqui não apenas como um "apoiador", como diriam Giuni e Passy, mas como elemento que, em certa medida, se confunde com o movimento. Eles mostram que o partido (PT) desempenha um papel central no exercício dos trânsitos institucionais (tanto das organizações societais para o Estado quanto o inverso), o que, argumentam os autores, *"acaba por 'nublar' determinadas fronteiras institucionais"* (Silva e Oliveira, 2011, p.114) . A figura do *"militante gestor"* – capaz de ocupar espaços na sociedade civil e no Estado – mostra-se possível graças ao envolvimento partidário dos ativistas (ou, como dizem os autores, uma *"interpenetração entre partido e movimento"*), *"tornando o Estado permeável às propostas e demandas do movimento (...)"* (Silva e Oliveira, 2011, p.114).

É interessante considerar que o PT – com seus histórico de relação com os movimentos – represente um elemento importante para dar contornos mais intensos e peculiares ao fenômeno da imbricação, da múltipla filiação e ao ativismo por dentro do Estado. Como diria Teixeira (2013, p.27), *"o campo da esquerda no Brasil"*, que em grande parte se aproximou ou se vinculou ao PT, *"transform[ou] o ativismo dos anos 70 em uma consistente proposta de atuação por dentro Estado, a qual distingue a experiência democrática brasileira do conjunto das democracias contemporâneas"*.

Abers e Tatagiba, por exemplo, usam a noção de *"ativismo institucional"* para se referir àquilo que *"as pessoas estão fazendo quando elas assumem posições nas burocracias governamentais com o propósito de fazer avançar agendas ou projetos políticos propostos por movimentos sociais"* (2015, p.2 – tradução livre). Ao analisarem a atuação de ativistas do movimento feminista na burocracia federal, elas destacam aquilo que chamam de "ativismo artesanal", um tipo de *"ativismo no nível mais detalhado de elaboração da política pública"*, o qual se pauta por um *"trabalho*

pela solução de problemas" (2015, p.25).[43] Mas outro elemento que caracteriza esse tipo de ativismo é o constante esforço para encontrar um equilíbrio das pressões a que as ativistas estão submetidos, e das resistência burocráticas às mudanças.

É interessante notar que os esforços para achar esse equilíbrio resultam do fato dessas ativistas estarem inseridas em redes do movimento, como afirmara Mische (2008) em relação ao movimento estudantil. Se de um lado essa inserção em redes trazem a elas tensões associadas a divergências entre as feministas e aos choques com os limites da burocracia (e das orientações ideológicas ali dominantes), de outro, lhes traz recursos fundamentais para exercerem seu trabalho dentro do Estado. Por isso, argumentam Abers e Tatagiba (2015), esse tipo de ativista precisa se contentar em imprimir mudanças incrementais, e lidar com os recursos, oportunidades, limites, constrangimentos e sentidos trazidos pelo movimento em que está inserido. Ou seja, as redes prévias dos ativistas afetam seu trabalho tanto pelos recursos que aportam e que os ajudam a lidar com problemas dentro da burocracia, quanto pelos constrangimentos que trazem a esses ativistas dentro do Estado (constrangimentos estes a que outros burocratas não estão submetidos). Algo que este estudo de Abers e Tatagiba (2015) mostra é que essas tensões advindas da filiação múltipla podem se manifestar também dentro do Estado na medida em que o movimento está ali imbricado.

Dowbor (2012), em seu estudo sobre o movimento sanitarista, parece transferir o foco do *conflito* como característica determinante de um movimento social, para a *inovação*. Dentro da argumentação da autora, orientada pela noção de repertório[44] de ação coletiva de Charles Tilly, um elemento central da ação movimentalista é sua capacidade de gerar inovações. A autora rejeita a associação direta que a literatura de movimentos sociais faz entre a inserção institucional de um movimento e a adoção de formas convencionais e rotineiras de ação. Ela destaca que

---

[43] No caso narrado (Abers e Tatagiba, 2015), elas referem-se aos empenhos das ativistas em, por exemplo, criar um manual técnico que serviria para influenciar a forma como os profissionais da saúde na ponta deveriam tomar determinadas decisões na relação com as mulheres quando estas buscam atendimento na rede pública de saúde. Neste exemplo, uma preocupação das ativistas exercendo esse "ativismo artesanal" era de favorecer o direito ao aborto de mulheres grávidas (nos casos legalmente previstos) sem com isso colocar os profissionais da saúde em risco de serem acusados de promover conversas sobre aborto, um tema muito controverso no Brasil.

[44] Como diz Dowbor (2012), a noção de repertório de Tilly faz expressa referência à constante introdução de inovações nesse repertório ao longo do tempo – essa é uma característica do repertório de ação contenciosa.

há uma diferença entre "ação via instituição"[45] e "ação institucionalizada" (ou "institucionalização da ação"), ponderando que as ações por "dentro das instituições" (mas também aquelas por fora) podem ser tanto "*convencionais"* (que podem ser associadas à rotinização e burocratização) quanto *"não convencionais"* (que envolvem adaptações que dotam a sua atuação de caráter inovador, colocam as autoridades diante de situações novas e aumentam a capacidade de mobilização do movimento). Como ela diz:

"O aspecto não convencional das ações via instituições[46] *permite observar como os atores dos movimentos sociais tentam transformar o Estado, não só de acordo com suas demandas, mas também de acordo com seu modo de ação, em termos de mobilização e de repertório de ação"* (Dowbor, 2012, p.28).

O movimento, em sua ação por dentro do Estado, pode *"transforma[r] a própria ação do Estado em um instrumento de mobilização do movimento"* (Dowbor, 2012, p.28)

Esses estudos mostram algo apontado por Goldstone (2003), que *"movimentos e Estados se influenciam mutuamente, geralmente de formas sutis"*, e que, apesar das ações de protesto e das formas de repressão estatal serem as mais visíveis e analisadas pela literatura de movimentos sociais, *"essas ações são apenas uma parte do espectro de atividades do Estado e dos movimentos"* (Goldstone, 2003, p.24)

O espectro de atividades movimentalistas que passam pelas imbricações destes atores com o sistema político, e que tem estado no centro da agenda de pesquisa sobre movimentos sociais no Brasil, tem aproximado pesquisadores de movimentos sociais no Brasil da literatura de políticas públicas. No entanto, mesmo com um reconhecimento maior *"do desenvolvimento interativo dos movimentos sociais e das políticas publicas"* (Meyer, Jenness e Ingram, 2005), essa aproximação entre as literaturas não é uma tarefa fácil, como podemos atestar pela leitura do livro de Meyer, Jenness e Ingram, que busca justamente construir um *"modelo que especifica conexões multidimensionais entre movimentos sociais e políticas públicas nos EUA"*. Como dizem os autores, os estudiosos de políticas públicas frequentemente

---

[45] *"As ações 'via instituições' são aquelas nas quais os atores do movimento social lêem as regras da instituição e operam por meio delas. E aqui os exemplos poderiam ser a ocupação de cargos no Estado ou a participação institucional (...)"* (Dowbor, 2012, p.80).

[46] Um exemplo de situação inversa mencionada por Dowbor, ou seja, de ação convencional por fora das instituições, é o que ela chama de *"protestos rotinizados cuja organização é prevista por lei"* (2012, p.80).

mencionam o papel dos movimentos sociais no processo de definição de agenda das políticas, sem mencionar ou trabalhar mecanismos que tornam isso possível. Da parte dos estudiosos de movimentos sociais, a política pública é tratada como um resultado da ação dos movimentos, sem que se faça qualquer elaboração a respeito da relação entre as mudanças na política e o desenvolvimento de um movimento

De fato, ainda

"não temos respostas conclusivas sobre as peculiaridades de sua [dos movimentos] *atuação nas políticas públicas e isto considerando tanto o ponto de vista das próprias políticas – isto é, o que ocorre com a ação governamental quando os movimentos sociais se fazem atuantes na produção das políticas –, como do ponto de vista da dinâmica interna aos movimentos em si, ou seja, sobre como eles se refazem, absorvem e se modificam ao atuar tão organicamente juntos ao Estado, sobretudo no contexto brasileiro e latinoamericano"*[47]

Esse "gap" de conhecimento é ainda mais acentuado quando o foco dos estudiosos de movimentos sociais se desloca do "momento" da formulação das políticas. Os estudos que reconhecem a ação de movimentos/ativistas dentro do Estado estão sempre lidando com dinâmicas mais associadas à formulação de políticas, deixando de lado o momento da implementação.

Há estudos muito recentes no Brasil que tocam na questão dos movimentos como atores também *insiders* ao sistema político, e tratam, direta ou indiretamente, do status público que alguns movimentos vem assumindo ao atuarem como agentes na implementação de políticas públicas (Silva e Schmitt, 2012; Wolford, 2010; Penna, 2013; Neves, 2013; Blikstad, 2015; Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015; Teixeira, Blikstad, Pismel et all, 2016). Um elemento comum que emerge de todos esses estudos é o papel de mediação entre o Estado e os cidadãos pobres que buscam atendimento público assumido por movimentos sociais. Essa dimensão da ação destes movimentos, no entanto, ainda é em geral ignorada ou tratada como aspecto secundário pelos seus estudiosos.

1.2: Ação coletiva e a busca por "soluções de problemas"

O olhar sobre a atuação na implementação nos leva a pensar nos movimentos como parte daquilo que os autores que participaram do livro *Reorganizing Popular*

[47] Trecho do projeto da pesquisa *Movimentos sociais e implementação de políticas públicas em perspectiva comparada* (ver nota 18).

Politics: participation and the new interest regime in Latin America, de Collier e Handlin (2009) chamam de "interest arena", ou seja, o *"lócus informal de articulação de interesses específicos e de* ***solução de problemas****, no qual tanto indivíduos quanto organizações são atores importantes"* (p.4 – grifos meus).

Desde a década de 1980 as associações civis – que aumentaram em diversidade e número – se tornaram importantes veículos para a solução de problemas dos setores populares[48], e apresentam um conjunto de atividades – que eles entendem como formas de *ação política*[49] – que elas desempenham e que compõem uma *forma dual de operacionalização*: podem ser dirigidas tanto ao Estado quanto à sociedade, inclusive simultaneamente (Kapiszewski, 2009, p.194).[50] As dirigidas ao Estado envolvem o contato com líderes políticos eleitos e com agências governamentais, a participação em instâncias criadas pelo Estado, o desencadeamento de ações legais e a organização de ações de protesto. As dirigidas à sociedade envolvem o "provisionamento" (cujo alvo principal são os seus aderentes), ou seja, a distribuição de bens, serviços ou informações, e a organização de eventos públicos; mas, além do provisionamento, há ações para o "desenvolvimento de capacidades" (como o financiamento de outras organizações, o treinamento de lideranças e a criação de novas organizações). Essa ampla pesquisa indica que mais de 75% das associações consideram as estratégias de provisionamento importantes – mais importantes que as atividades associadas ao desenvolvimento de capacidades, o que, segundo Kapiszewski (2009), atesta que essas associações existem sobretudo para garantir a sobrevivência ou subsistência de grupos populares. Ao mesmo tempo, como apontam Handlin e Collier (2009) no último capítulo do livro, a participação em associações

---

[48] Collier e Handlin (2009) apontam vários fatores que poderiam explicar o aumento na diversidade e número de associações populares, como o aumento do setor informal do mercado de trabalho, a transição democrática, a expansão das políticas sociais com um padrão de parceria entre setores público e provado, a descentralização de setores de política e um "consenso internacional" à esquerda e à direita de valorização da participação da sociedade civil. Em vez de entender essas transformações político-econômicas de um "ponto de vista unidirecional", ou seja, como sinônimo de "diminuição do Estado", "descentralização", e "reduzido espaço para a contestação das políticas públicas", os autores defendem uma "visão mais nuançada" que reconhece o "caráter bifrontal" dessas mudanças, "nas quais o Estado está retrocedendo em algumas áreas nas quais ele tradicionalmente intervia, mas assumindo novas e ampliadas funções em outras" (idem, p.295).

[49] Os autores se apóiam em uma *"definição ampliada de participação política"* que extraem de Rosenstone e Hansen (apud Collier e Handlin, p.10): *"ação dirigida explicitamente para influenciar a distribuição de bens e valores sociais"*.

[50] Kapiszewski (2009), em seu capítulo para o livro de Collier e Handlin (2009), afirma que as associações analisadas possuem uma operacionalização *"dual"*: lançam mão de um mix heterogêneo de estratégias dirigidas ao Estado e à sociedade. Isso não apenas no agregado, mas individualmente, ou seja, a maioria das associações (75%) lançam mão de ambos os tipos.

tem lugar de destaque no repertório de ações para a busca de soluções de problemas *dos indivíduos* (p.295).

Uma implicação disso é que a maior parte das atividades das associações gira em torno da busca por acesso a recursos importantes para avançar na solução – mesmo que temporária – de problemas dos indivíduos que organizam. E, em um contexto de avanço nas práticas de parceria entre setor público e privado, *"seja para delivery de serviços, seja para a implementação de programas"*, isso criou uma relação de "dependência mais direta" das associações em relação ao Estado (Collier e Handlin, p.89 – capítulo 3)[51]

É interessante notar, como pontuou Kapiszewski (2009), que a operacionalidade dual das associações se manifesta também em relação às estratégias especificamente voltadas ao Estado, já que envolvem tanto o encaminhamento institucional das demandas através de canais oficiais quanto formas de ação contenciosa. E, nessa dualidade, as formas de protesto atuam como complementares ao uso de canais institucionais "*para o acesso e encaminhamento de demandas"* (p.189). Como a autora diz, o protesto aqui não aparece como um "último recurso" de organizações desprovidas de canais institucionais, mas é geralmente mobilizado como "complementar" a esses canais.[52] Esse ponto, reconhece a autora, corrobora o argumento de Rubin (2006, apud Kapiszewski, 2009) de que as associações atuam simultaneamente "nas ruas" e "nas instituições" e reflete a tendência entre estudiosos de movimentos sociais de ampliarem o conceito de repertórios de ação para incluir tanto ações de conflito quanto de colaboração, como vimos ser o caso de estudiosos de movimentos sociais no Brasil.

---

[51] Silva e Schmitt (2012), em sua análise sobre a atuação de organizações societais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e inspirados por estudos sobre a ecologia das organizações, apontam para o fato de que nas sociedades contemporânea as instituições do Estado têm centralidade na conformação das condições ambientais e no acesso aos recursos necessários à sobrevivência das organizações (p.15-16). Os autores vão além e afirmam que *"pode-se interpretar a crescente inserção das organizações sociais na elaboração, gestão e/ou implementação de políticas públicas como um processo que estimula e, no limite, prescreve determinados padrões de organização e atuação para os atores da sociedade civil que pretendem acessar aquelas políticas e seus respectivos recursos/benefícios"* (p.17).

[52] É interessante notar que, como dizem Handlin e Collier (2009) no último capítulo do livro, o protesto pode ser uma forma de ação coletiva *direta*, ou pode ser uma forma de ação *mediada* por uma associação. O protesto em sua forma mediada, envolvendo associações que agem também por dentro de canais formais e informais de negociação, traz consigo, entendo eu, um componente de rotina e previsibilidade para essa forma de ação disruptiva já que ela é complementar às ações por dentro das instituições. Essa é uma diferença relevante entre ações de rua que mobilizam grandes números e que são igualmente nomeadas como "protesto".

Outro ponto importante que se extrai do livro de Collier e Handlin é a centralidade da questão material[53], ou seja, a compreensão de que a dinâmica de ações políticas dessa estrutura associativa é bastante ditada pela natureza material das demandas em jogo. Nesse sentido, o reconhecimento da dualidade na operacionalização das associações (tanto no sentido de que miram tanto Estado quanto sociedade, e de que atuam tanto por dentro quanto por fora das instituições) se aproxima do reconhecimento da literatura de movimentos sociais quanto à ampliação da noção de repertório de ação, e essa aproximação se dá *a partir do destaque para a natureza material das demandas* que orienta a ação coletiva dos pobres.

Adiante trataremos mais da relevância da natureza material das demandas. Antes, vamos explorar mais o fato de as pessoas mobilizadas por estas associações (sendo que parte delas se reconhecem e são reconhecidas como "movimentos") serem pessoas pobres que enfrentam cotidianamente o desafio da busca de soluções para seus problemas de sobrevivência e subsistência. O fato de as pessoas pobres do mundo urbano e rural desenvolverem *"estratégias de sobrevivência"* é bastante conhecido e estudado, como se apreende em Auyero (2013). Este autor menciona estudos que se dedicam às redes informais de reciprocidade (que envolvem pessoas conectadas por relações de vizinhança e parentesco), destacando que os pobres precisam enfrentar o *"desafio da sobrevivência"* e mostrando que essas redes podem funcionar "*como um sistema de seguridade social complementar para a sobrevivência individual entre moradores (...)"* (Auyero, 2013, p.113). Marques, Bichir, Pavez et all (2013), em um dos poucos estudos sobre este tema no Brasil, também destaca o reconhecimento na literatura do tema quanto ao uso estratégico e intenso das redes informais de parentesco e vizinhança, *"verdadeiros recursos sociais que ajudam os indivíduos a 'se virar' (get by) em condições de escassez"* (Marques, Bichir, Pavez et all, 2013, p.5). Essas redes informais também são mobilizadas para possibilitar o funcionamento daquilo que Mingione (1991, apud Auyero, 2013) chamou de *"economia popular"*, ou seja, a *"combinação de atividades realizadas*

[53] Como ponderam os autores, a despeito do fato das demandas materiais serem em alguns casos enquadradas dentro de marcos discursivos ampliados associados à noção de direitos e cidadania, *"o associativismo entre os setores populares em geral tende a girar em torno de demandas materiais 'já que eles devem lidar com as dificuldades diárias causadas pela pobreza e pela carência material"* (Foweraker, Landman e Harvey, 2003, apud Collier e Handlin, 2009, p.18).

para a subsistência direta ou para obter uma escassa renda", assegurando *"um modo de vida pobre, mas protegido"*.[54]

Como veremos adiante, as redes informais de parentesco e vizinhança desempenham um papel fundamental na mobilização de pessoas pobres para atuarem dentro de movimentos como os de moradia. Mas, por hora, cabe mencionar que, além das redes de parentesco e vizinhança (ou redes informais de reciprocidade), Auyero chama a atenção para o engajamento dos pobres no que ele chama de "redes políticas", envolvendo membros de partidos políticos e/ou funcionários públicos.[55] Essas redes políticas aparecem de alguma forma em estudos da ciência política pela ótica do clientelismo, redes através das quais as pessoas – geralmente pobres – buscam por intermediários capazes de facilitar o acesso a bens materiais e/ou serviços básicos. Kushnir (2000) e Auyero (2001) buscaram pelos sentidos que as relações clientelistas assumem para os pobres e lançaram luz sobre o fato de que, para além do que o fenômeno diz à ciência política sobre nossa democracia, trata-se de *"uma forma de solucionar necessidades de sobrevivência urgentes"* (Auyero, 2001:212)[56], forma essa que, como vemos pelas descrições dos autores, colocam os pobres em constante atividade.

Da perspectiva de Auyero (2001), as manifestações de clientelismo são apenas *"one constitutive element, among many others, of ongoing informal problem-solving networks meant to ensure material survival and of shared cultural representations."* (p.14). Essa visão do fenômeno "clientelismo" nos parece importante não tanto para nossa melhor compreensão do fenômeno clientelismo em si (que não é foco deste

---

[54] Considerando a importância que as redes informais têm no limitado repertório de solução de problemas dos pobres, é interessante uma forma de ação individual direta e, de certa forma, pretensiosa, que passa ao largo dessas redes, analisada por Miguel (2012). Trata-se de indivíduos pobres que escrevem cartas a governantes carismáticos e populistas, esperando que este possa interceder a seu favor, garantindo-lhe acesso àquilo que é básico para seu bem-estar. O fato desse tipo de ação, tão improvável de resultar em algum benefício, ser ainda assim mobilizada, evidencia que, da perspectiva destes indivíduos, vale apena explorar qualquer abertura que possibilite um acesso.

[55] Seguindo definições de Knoke (1990, apud Auyero, 2013) e de Granovetter (1973, apud Auyero 2013), Auyero (2013) define redes políticas como *"um conjunto de contatos regulares ou conexões sociais similares entre indivíduos ou grupos, nos quais pelo menos um deles é membro de um partido político ou é um funcionário estatal"*. Auyero ainda complementa, referindo-se especificamente à localidade onde ele fez seu trabalho de campo sobre as redes do peronismo: *"As estratégias de sobrevivência estão ancoradas em uma rede política de resolução de problemas porque se expressam nas interações entre agentes de um partido político ou funcionários estatais e os moradores da vila"*.

[56] *"Para as pessoas que vivem tão próximas dos limites de sobrevivência, a ideia de um benfeitor é acalentadora. Admitir o oposto, considerar a ideia de que a patronagem é exploradora, significa admitir que não há uma rede de proteção estrutural de fato e que os pobres estão à deriva dentro de um sistema social e econômico amoral que é absolutamente indiferente com seu bem-estar e sobrevivência."* (Scheper-Hughes, apud Auyero, 2001:213 – tradução livre)

estudo), mas pelo fato de ser reconhecido como uma das vias possíveis mobilizadas pelos pobres para a solução de problemas de sobrevivência, assim como as redes informais de reciprocidade e as formas de ação coletiva contenciosa.

É interessante ainda a observação de Auyero (2001) de que é preciso analisar as relações entre as redes informais de reciprocidade e as redes políticas, indicando que elas podem se alimentar mutuamente. Em outra oportunidade, Auyero (2012a) avança ainda mais nesse sentido, trazendo a ação coletiva para a discussão, mostrando que *"mais do que duas esferas opostas de ação ou duas formas diferentes de sociabilidade, a patronagem ("patronage") e a política contenciosa ("contentious politics") podem estar mutuamente imbricadas"* (2012a, p.106 tradução livre).[57]

Para Auyero (2001), perde-se muito da essência de um fenômeno como o clientelismo – das razões porque ele persiste e prospera – se não o analisarmos como uma das estratégias para a solução de problemas dos pobres (e nos atentarmos para as formas como essa estratégia se combina a outras). Da mesma forma, entendo que para compreender as razões porque os movimentos de moradia e sem-teto, e possivelmente outros movimentos de pessoas pobres, como os sem-terra e os piqueteiros, persistem e (possivelmente, prosperam) da forma como operam é preciso reconhecer que estes movimentos são uma das estratégias possíveis dos pobres para melhorar de vida.[58]

Outro caminho disponível aos pobres é buscar resolver seus problemas via contato direto e individualizado com agências do Estado responsáveis pela implementação de políticas sociais (Auyero, 2012b).[59] É interessante que o motivo

---

[57] Falando especificamente a partir de sua experiência junto a pessoas que se engajaram em ações de protesto quando os piqueteiros emergiram na cena pública, Auyero (2012a) diz: "as conexões entre patrões e clientes são consideradas como o exato oposto das redes horizontais de engajamento cívico, as quais são vistas como fomentadoras de um autêntico engajamento cívico e que, por sua vez, "fazem a democracia funcionar" ("make democracy work") e a atividade movimentalista possível (p.103 – tradução livre). Em outro ponto do texto Auyero (2012a) completa: "todos estes estudos ilustram o clientelsimo e as redes de mobilização como dois campo de ação política distintos e opostos, duas esferas de interação social e trocas que raramente se sobrepõem e que geralmente "rivalizam", "resistem", ou "desafiam" uma à outra." (p.104 – tradução livre).

[58] Salvo engano, Sigaud (2000) foi a primeira autora no Brasil a levantar esse ponto quando, no final dos anos 1990, analisou as ocupações de terra em Pernambuco e percebeu que a adesão a esta forma de ação coletiva, embora fosse uma *"forma nova de ação"* na região, era percebida pelas pessoas da *"base"* do movimento como uma *"saída como qualquer outra"*, ou seja, apenas *uma* das possíveis estratégias para se melhorar de vida – o que, no caso, envolvia a possibilidade de acessar um lote de terra. Ainda iremos retomar as análises de Sigaud mais adiante.

[59] Existe ainda o caminho aberto pela atuação de igrejas ou pela vinculação a grupos religiosos, algo que não iremos trabalhar. Auyero (2001) trata brevemente da atuação da Igreja católica e da Caritas na região por ele analisada (distribuição de sopa e refeições, roupas), ajuda essa que não exige uma vinculação religiosa. Estudos como os de Almeida e D'Andrea (2004) evidenciam que redes evangélicas funcionam como redes de relativa proteção social, apesar de restritas àqueles que professam a mesma fé.

porque Auyero buscou conhecer as experiências de cidadãos pobres em agências de bem-estar foi porque ele havia percebido algo comum nas falas das pessoas pobres que ele havia acompanhado em estudos anteriores – seja em redes clientelistas, seja em formas de ação coletiva disruptivas: as longas esperas. As interações dos pobres com o Estado, sejam diretas ou indiretas, sejam via ação individual ou coletiva, em geral envolvem a experiência da longa espera para (talvez) conseguir acesso a um bem material ou serviço básico para sua sobrevivência e subsistência.

Como coloca Auyero (2012b), o Estado constantemente busca conseguir (produzir) a submissão dos pobres, e a forma como faz isso envolve o uso da violência, mas não apenas a violência visível – via polícia e agentes de segurança – mas também através daquilo que ele chama *"tentáculos invisíveis"*: o poder exercido por burocratas de nível de rua, em agências mal-estruturadas e mal-financiadas. O argumento do autor é de que:

"(...)viagens repetidas às agências estatais e interações com agentes e cortes estatais ensina aos pobres que, se for para conseguirem obter recursos cruciais para sua sobrevivência, eles terão que se submeter e esperar, geralmente em silêncio. Essas interações incluem intimações como "sente-se e espere"; conselho amigáveis e não-tão-amigáveis como "volte em um mês e veremos"; e também erros humanos, atrasos causados por falhas nos computadores, erros na compreensão da linguagem estatal, e correções rotineiras dos limites temporais produzidos por subfinanciamento crônico e erros administrativos" (Auyero, 2012b, p.63 – tradução livre)

Dizer que os indivíduos se submetem e se conformam dentro desse modelo, não significa negar aos pobres sua agência, mas sim que, *"em suas interações com o Estado, seu senso de agência é de mínimo à não existente"* (Auyero, 2012b, p.154 – tradução livre). E, de fato, a leitura de trechos dos cadernos de campo usados pelo autor nos dão uma boa dose de realidade a respeito da dimensão kafkaniana envolvida no processo de interação dos pobres com as agências públicas: informações contraditórias dadas a uma mesma pessoa em diferentes momentos, pessoas diferentes que obtém diferentes respostas de um mesmo funcionário, horários de funcionamento e procedimentos que mudam sem aviso prévio ou justificativa, o fato de que, entre pessoas com o mesmo perfil, algumas conseguem o atendimento, outras não. E depois de conseguido o benefício, ainda há a possibilidade de ser a qualquer momento cancelado. Esse *"patient model"* (termo do autor) submete os pobres a um processo de interação direta com o Estado que *eles não entendem e não controlam* e que

produz incertezas, arbitrariedades (e um longo tempo de espera) para o acesso aos recursos essenciais à sua sobrevivência.

A análise de Auyero sobre a interação dos pobres com os burocratas de nível de rua é bastante relevante para nós porque nos apresenta uma visão interessante a respeito daquilo que enfrentam os pobres quando buscam o caminho previsto para o acesso a bens materiais de sobrevivência. Ele nos oferece uma elaboração teórica interessante para entender porque os pobres podem encarar como valiosas as opções de solução de problemas que os previnam de ter que estabelecer um *contato direto e individualizado* com as agências públicas quando o que está em jogo é o acesso a recursos materiais de sobrevivência – como são as associações e/ou movimentos sociais de pessoas pobres.

1.3: Materialidade da demanda e dinâmica distributiva

Piven e Cloward (1979), em seu livro *Poor People's Movements*, analisaram uma série de "movimentos de protesto" (para usar termos dos autores), compostos por pessoas das "classes subalternas" ("lower class groups", nos termos originais dos autores), ou, simplesmente, por pessoas pobres (também termos empregados pelos autores). Os autores não se preocuparam em oferecer uma caracterização explícita sobre o que distingue movimentos de pessoas pobres de outros tipos de movimentos.[60] Eles se preocuparam mais em chamar a atenção para o fato de que estes movimentos são frequentemente *"desacreditados"* pela esquerda (seja acadêmica, seja militante) porque não conseguiriam se encaixar nas *"prescrições doutrinárias referentes à sua base, suas estratégias e suas demandas"* (Piven e Cloward, 1979, p.xi – tradução livre). Eles dizem, fazendo clara referência às formas como os marxistas encaravam os movimentos populares: *"as pessoas erradas foram mobilizadas, não era o verdadeiro proletariado urbano. Ou eles se mobilizaram em torno de estratégias políticas e organizacionais erradas"* (p.xi – tradução livre).

Os autores apontam para o fato de que visões críticas a estes movimentos desconsideram seus ganhos porque os consideram *"insuficientes"* (p.xiii). Por

[60] Eles focaram sobre movimentos de pessoas pobres (negros dos guetos, desempregados, pleiteantes de assistência social, trabalhadores de chão de fábrica) porque partiam do pressuposto de que a estrutura social restringe as formas de ação política nas quais os pobres podem se engajar e queriam então entender melhor sobre as oportunidades para a mobilização dos pobres, ou das classes subalternas (eles usam ambos os termos) dentro de uma determinada estrutura social.

exemplo, citam críticas de que o movimento pelos direitos de bem-estar deveriam ter priorizado o *"full employment"* (em detrimento a formas de ajuda assistenciais), que aquelas insurgências falharam por *"não nos levar a uma 'nova ordem social'"*, ou que *"aquilo que foi conquistado nos anos 60 não é negligenciavel, mas não era aquilo que queríamos"* (p.xiii). Em geral as lideranças dos movimentos e também os acadêmicos mais alinhados à esquerda procuram dar um sentido às ações coletivas que logrem torná-las legítimas e defensáveis diante de seus possíveis apoiadores, os quais possuem grandes expectativas em relação ao potencial "transformador" dos movimentos.

E a operação mais comum para fazer isso parece ser a de rejeitar um status importante à dimensão material da demanda que o movimento traz consigo. Como coloca Quirós, autora que estudou movimentos piqueteros na Argentina, as formas como estes movimentos são analisados estariam assentadas na criação de um *"esquema dicotômico"* fundado sobre uma "*cisão"* entre *"razão material"* e *"razão político-moral"* (Quirós, 2009). A "razão material" é do tipo que *"reduz a mobilização coletiva a uma reação mecânica à necessidade, e as práticas dos setores populares a motivações meramente instrumentais"* (Quirós, 2009:133). Esta autora chama a atenção para o fato de que as lideranças movimentalistas e a literatura acadêmica procuram contrapor essa razão material sobre os movimentos populares a uma *"razão 'ideológica' ou 'política'"*, *"diferenciando a (mera) luta reivindicativa (por recursos de subsistência) da (verdadeira) luta política (por uma nova ordem social)"* (Quirós, 2009:134), apontando que as demandas e conquistas materiais dos movimentos representariam apenas um *"aspecto subsidiário, uma demanda (meramente) reivindicatória por trás da qual repousam as demandas autênticas (e mais elevadas)"* (p.135).

Como diz Quirós (2009, p.134), esse esquema dicotômico traz consigo*"(...) uma divisão prescritiva entre o que entendem* [os analistas] *por economia (universo que consideram ligado à subsistência e ao interesse) e por política (domínio que presumem ligado à vocação e à ação desinteressada)"*, ou seja, operam suas análises partindo do pressuposto de que esses universos *deveriam estar* separados. Como aponta Quirós, as diferentes análises desses movimentos carregam consigo consensos, entre eles o de que as reivindicações dos movimentos devem ser hierarquizadas, pressupondo que a luta por uma subvenção estatal ou uma cesta de alimentos (ou um lote de terra ou uma casa), *"é menos 'política', menos 'coletiva' (e menos*

'sociológica') que a luta por um trabalho genuíno ou por mudança social" (Quirós, 2009, p.134). Por fim, a autora ainda diz que as análises sobre estes movimentos partem de um*"(...) pressuposto tácito de que pode ser sociológica e politicamente perigoso outorgar um lugar significativo, no estudo da ação coletiva, à ordem material — tanto no que se refere às necessidades de subsistência dos 'atores individuais', quanto às lutas reivindicativas do 'ator coletivo'"* (Quirós, 2009, p.136).

As análises contidas no livro de Piven e Cloward (1979) nos permitem avançar mais nas decorrências analíticas de se outorgar um lugar significativo à ordem material ao abordar movimentos de pessoas pobres – mesmo que os autores não tenham explicitamente trabalhado dentro deste enquadramento. Ao tratarem especificamente do movimento de desempregados e do movimento pelos direitos de bem-estar nos Estados Unidos, os autores perceberam que a forma como os pobres se mobilizavam indicava que sua ação coletiva mirava sobre as consequências da falta de renda entre desempregados ou subempregados, não sobre as causas do desemprego ou do subemprego. Se a falta de renda coloca famílias em risco de serem despejadas, é mais urgente e palpável se mobilizar para impedir a expulsão de uma família de sua casa, ou ocupar uma agência pública de distribuição de auxílios, do que se mobilizarem para exigir do Estado ou da sociedade uma garantia de emprego. A ação desses movimentos foi possível, segundo Piven e Cloward (1979), porque*"[a]s pessoas foram atraídas pelas chances de obterem auxílio assistencial ("relief")"* (p.72), ou ainda, *"[a] capacidade dos grupos locais atraírem aderentes dependeu das vitórias concretas obtidas junto às agências [públicas] de assistência ("relief centers")"* (p.77).

Piven e Cloward vão explicitando ao leitor que 1) os movimentos conseguiam a adesão de pessoas pobres porque estas pessoas acreditavam que essa adesão favoreceria seu acesso ao auxílio público, e 2) as lideranças passaram a desempenhar com cada vez mais frequência funções burocráticas associadas ao papel de representantes dos interesses de seus filiados na relação com as agências públicas encarregadas de implementar programas criados para responder às ações de protesto, defendendo-os nos trâmites burocráticos e procurando aumentar as chances deles conseguirem acesso aos recursos, apesar da decisão em última instância sobre a aprovação ou não do auxílio a cada pleiteante ser do Estado. Isso inclusive resultou no *"desenvolvimento de procedimentos para a negociação das carências ("grievances")"* (p.326). A dinâmica funcionava assim, segundo relato dos autores:

"Funcionários das agências de assistência (welfare officials) iam atrás das pessoas que protestavam na esperança de restabelecer a calma, e os líderes dos protestos iam atrás dos membros do governo na esperança de obter reformas. Na medida em que grupos de potenciais beneficiários (recipients) causavam repetidos atos disruptivos nos procedimentos das agências por meio de piquetes, "sit-ins" e demonstrações, os funcionários das agências começaram a ir atrás dos organizadores e lideranças dos potenciais beneficiários para que se iniciasse um 'diálogo' e, frequentemente, organizadores e lideranças dos potenciais beneficiários reivindicavam diálogo. O resultado, em todo o país, foi o desenvolvimento de procedimentos para a negociação das carências. Vários departamentos (welfare departments) criaram conselhos formados por potenciais beneficiários; às vezes potenciais beneficiários eram indicados para compor mesas de formulação de políticas" (p.326).

Como notaram os autores, nesse processo foi se construindo uma relação de parceria entre funcionários públicos e organizadores dos movimentos. Nessa relação, parte das atribuições dos organizadores, apontaram os autores, incluía conformar o "cliente" da política pública às condições impostas ou pressupostas pelo Estado. Por exemplo, *"persuadir o cliente a omitir demandas impossíveis, ou aquelas que exigiriam mudanças das regras e regulamentos da política sobre as quais os funcionários locais não possuem controle"*. As lideranças teriam passado a atuar como *"uma espécie de assistente ("auxiliary staff"), até mesmo assumindo investigações que a própria agência não tinha instrumentos para desempenhar"* (Piven e Cloward, 1979, p.80). Do ponto de vista dos autores, essa dinâmica indica que, com o tempo, as agências foram recuperando o *"controle sobre a distribuição dos benefícios assistenciais"* ("control over relief-giving")[61], uma dinâmica não mais ditada pela imprevisibilidade das ações coletivas diretas, mas por uma relação de cooperação pautada por *"um nível mais sofisticado de ação política"* – visão compartilhada por funcionários de agências públicas que interagiam com o movimento.

Nossa intenção aqui é destacar o fato de que, quando se *"outorga um lugar significativo, no estudo da ação coletiva, à ordem material"*, seja via ação coletiva direta disruptiva, seja via organizações cujos líderes assumem papel burocrático na

[61] Quando tratam do movimento de desempregados, os autores trazem alguns detalhes sobre como a burocracia responsável pela implementação dos programas começaram a "desenvolver critérios precisos para determinar quem deveria receber qual quantidade de auxílio", e também "procedimentos para negociações com grupos organizados", evidenciando que os grupos passaram a assumir formalmente um papel de representante.

representação dos interesses dos seus membros[62], percebe-se que *a ação dos pobres tem como objetivo afetar a dinâmica distributiva entre o Estado e os pobres*. A força política dos pobres, para Piven e Cloward, residia no protesto, mas se olharmos a questão de outro ângulo, vemos que *sua capacidade de agir politicamente residia na sua capacidade de, de alguma forma, afetar o controle estatal sobre a distribuição de recursos públicos aos pobres*.

A constatação de que a capacidade de alguns movimentos de pessoas pobres de agir politicamente está associada à materialidade da demanda nos remete novamente às análises contidas no livro de Collier e Handlin. Estes autores procuram tratar explicitamente dos efeitos dessa natureza da demanda sobre a ação coletiva, chamando a atenção para dois aspectos relevantes (Collier e Handlin, 2009, p.70-71). O primeiro é a "deliverability", ou seja, o quanto as demandas podem ser distribuídas (e satisfeitas) – envolvendo um continuum que vai de demandas que são de tipo "discrete, one-shot", até aquelas que são contínuas, em alguns casos sem contornos/limites claros, de modo que não podem ser satisfeitas em um ponto determinado no tempo. Como os autores apontam, no fim desse continuum se encontram aquelas demandas tipicamente associadas aos chamados "novos movimentos sociais": demandas que se orientam pela perspectiva de transformar a sociedade – ou seja, *"demandas pós-materiais que não podem ser 'satisfeitas'"* (p.70).[63] A noção de "satisfação" aparece em destaque no texto dos autores justamente para ajudar a entender o que se exprime pela noção de "deliverability". São intermediárias aquelas que são palpáveis e podem ser satisfeitas em um curto período de tempo, mas que são também recorrentes, como, por exemplo, a distribuição mensal de cestas de alimentos de programas públicos, ou o acesso a certos serviços rotineiros de saúde ou educação. Nas posições iniciais do continuum de "deliverability" estão demandas palpáveis, imediatas e que não são recorrentes, como nos casos de serviços de infraestrutura ou de outorga de título de propriedade (de terra ou de imóvel residencial). No caso de associações e movimentos populares, as demandas se encontram nas posições intermediárias ou iniciais do continuum. Como colocam os autores, organizações que se estruturam em torno deste último tipo

[62] Em Piven e Cloward (1979), as organizações são vistas como o contrário da ação direta, justamente porque sua relevância está no fato de serem reconhecidas como representantes dos pobres. Não os pobres agindo diretamente, mas por um representante.

[63] Como dizem Collier e Handlin (2009): "Mesmo um governo responsivo pode, por exemplo, parcialmente satisfazer demandas por igualdade racial, avançar em uma agenda ambiental, ou mesmo salvar as florestas" (p.70).

de demanda têm dificuldade de sustentar a participação na ação coletiva, já que a maioria dos participantes tende a abandonar a organização assim que sua necessidade é satisfeita. Por outro lado, aponto eu, se estes movimentos se mostram incapazes de satisfazer a demanda, eles perdem credibilidade e capacidade de adesão.[64]

O segundo aspecto relevante a se considerar dos efeitos da natureza material da demanda sobre a ação coletiva apontado por Collier e Handlin é a sua "desaggregability", ou seja, o quanto as demandas envolvem benefícios que são passíveis de serem direcionados ou exclusivos a determinados receptores. As associações populares, dizem os autores, tendem a atuar sobre demandas que podem ser distribuídas e desagregadas. Eles apontam que a "desaggregability" gera incentivos para a "ação coletiva individual", sugerindo com esse termo a mobilização de aderentes às organizações; mas ao mesmo tempo essas características das demandas favorecem a competição e dificultam o estabelecimento de cooperação e articulação entre as associações, já que *"a resposta governamental pode ser dirigida a uma associação em detrimento de outra"* (Collier e Handlin, 2009, p.73).

1.4: Movimentos sociais como mediadores

Em contextos em que o acesso a direitos de cidadania, sobretudo sociais, não é universal seria possível pensar em algo como uma "cidadania mediada", para usar expressão de Ottman (2006). Como pondera este autor, não é estranho que os pobres em países como o Brasil, que vivam nesse contexto, aprendam que o acesso a bens e serviços públicos muitas vezes só é possível (ou mais provável) se esse acesso for mediado. Mas há diferentes tipos de mediação, ou "processos de mediação", como diz este autor. Alguns desses processos podem ser lidos como mais democráticos e transparentes – ou mais "modernos" (por exemplo, Ottmann enxerga a proposta do OP como um "processo de mediação mais democrático e transparente"), e outros vão na contramão dos princípios democráticos – sendo considerados pela literatura como mais "tradicionais" ou atrasados (como as redes clientelistas). Mas todos esses processos de mediação são decorrentes de um contexto que *"não se pauta por regras efetivamente universalistas"* (Ottmann, 2006, p.158) – ou que não propicia o efetivo e universal usufruto de direitos de cidadania, sobretudo direitos sociais. Esse ponto

[64] Em termo nativo, a importância da satisfação da demanda é frequentemente reiterada pela expressão "atendimento". No sentido de garantir aos aderentes o atendimento, pelo Estado, de sua demanda a partir da mediação e da representação do movimento.

também fica evidenciado pela etnografia e análises de Auyero (2012b), que, como vimos, nos mostra que o acesso a bens ou serviços básicos pelos pobres, quando acontece sem mediações, envolve um processo longo de espera recheado de incertezas e incompreensões.

Os processos de mediação nestes temos – sejam eles mais "tradicionais" ou mais "modernos", ou uma mistura de ambos – assumem frequentemente a via principal de garantia de subsistência para pessoas pobres, como aponta Ottmann, mas também se apreende dos estudos de Auyero (2001), Kushnir (2000) e Quirós (2006). Como se pode facilmente extrair dos estudos etnográficos de Auyero (2001)[65] e Kushnir (2000), os mediadores são fundamentais para o funcionamento de redes clientelistas, e foram trabalhados analiticamente na antropologia política por estudos que se debruçaram sobre redes clientelistas. Mas o mediador – ou *broker* – não é elemento exclusivo de redes clientelistas. O que pretendo destacar aqui é que alguns movimentos de pessoas pobres, como os de moradia, se envolvem direta e cotidianamente em processos de mediação, e isso se torna especialmente evidente quando se olha para a dinâmica destes movimentos nos territórios, pois é neste nível que percebemos a forma dual como estes movimentos operam.[66]

Como fica evidente em estudos sobre o MST e outros movimentos sem-terra, e aparece centralmente nos estudos de Wolford (2010) e Penna (2013), a política de reforma agrária no país é implementada porque os movimentos sem-terra se engajam ativamente, assumindo um status público nesse processo. Como coloca Wolford, formalmente a política estabelece que cabe a agentes do Estado a iniciativa de definir as áreas a serem desapropriadas para reforma agrária e a função de conduzir esse processo de desapropriação, além de selecionar e acompanhar os beneficiários que se encaixam nos critérios da política, transferindo-lhes os lotes de terra, a infra-estrutura básica, os serviços e o crédito a que têm direito. Mas na prática,

---

[65] Auyero (2001) é a maior referencia nesse campo, e os mediadores são apresentados em seu estudo sobre redes peronistas na Argentina como atores que informalmente se posicionam como intermediários entre indivíduos que buscam uma melhora nas suas condições de vida (mas que não possuem conexões políticas favoráveis a isso), e indivíduos bem inseridos em redes e instituições ampliadas, mas cuja ação depende da posse de uma base ampla de seguidores. Auyero, em seu estudo sobre a rede peronista na Argentina, debruçou-se centralmente sobre os mediadores que atuam nos territórios envolvidos na busca de solução de problemas de pessoas pobres.

[66] Ou seja, o fato de que possuem atividades dirigidas tanto ao Estado quanto à sociedade, baseadas tanto em ações diretas quanto por vias institucionais (Kapiszewski, 2009, p.194). Ver item 1.2 desta tese.

"(...) Essas atividades agora acontecem rotineiramente apenas com a pressão constante e a participação de atores da sociedade civil, particularmente membros e ativistas do MST. (...) a implementação é executada por meio de práticas cotidianas de resistência, negociação e administração – ou, participação. Ativistas do MST identificam propriedades elegíveis para desapropriação de acordo com a Constituição Federal e com seu atrativo para a distribuição (...), e eles organizam ocupações nas madrugadas, as quais forçam o governo a avaliar o mérito das demandas dos ocupantes. Agentes governamentais incorporam o "input" do ator local porque lhes falta os recursos e a competência técnica ou logística para desempenharem eles mesmos o trabalho (Wolford, 2010, p.95 – tradução livre)

Como coloca Wolford, a participação societária na implementação da política no caso da reforma agrária não acontece *"by design"*, mas *"by default"*. Nas palavras dela,

"(...) a reforma agrária no Brasil não é participativa em teoria ou no desenho da política pública, mas tornou-se assim na prática porque as demandas por terra e serviços públicos nos assentamentos tendem ***a ser mediadas por movimentos sociais****"* (idem, p.94 – grifos meus, tradução livre).

"(...) a reforma agrária no Brasil tornou-se participativa – não "by design", mas "by default" (idem, p.95 – tradução livre).

A implementação da política de reforma agrária, apesar de envolver conflitos e ruídos entre movimentos e o Estado – como se pode ver em Penna (2013) – é toda ela baseada em uma "colaboração rotineira" (Wolford, 2010, p.101) entre ambos, e, dentro dessa colaboração, cabe aos movimentos assumir tarefas associadas à organização das famílias a serem beneficiadas pela política: selecioná-las, reunir junto a elas uma lista de documentos, garantir que elas trabalhem na terra e participem dos acampamentos – os quais cumprem a função de pressionar pela desapropriação das terras (cf. Penna, 2013). Essa atuação dos movimentos, como sugere Wolford, faz dos movimentos mediadores que se posicionam entre o Estado e as pessoas pobres que buscam acesso a um lote de terra (e outros bens distribuídos pelas políticas, como as cestas básicas e o insumos agrícolas).

Neves (1999, 2013), cujos trabalhos giram em torno das políticas de reforma agrária, também toca no tema da mediação quando analisa associações de pequenos produtores rurais assentados. Ela nota que o reconhecimento e legitimidade da ação destas associações – tanto da parte dos assentados quantos dos agentes estatais – são em grande parte definidos pelas *"condições em que o acesso a certas esferas de*

consumo de bens e serviços estão enquadradas ou reguladas" (Neves, 2013, p.33). Ela mostra que a implementação de programas da reforma agrária nos assentamentos envolve uma dinâmica distributiva dentro da qual as associações (ou, mais especificamente, seus dirigentes) assumem papel de mediação. Ela aponta, portanto, para o fato de que o exercício da mediação das associações ou movimentos é envolvido pelo "sistema de trocas" (Neves, 1999) a que está vinculado.

Essa função de mediação dos movimentos associada à operacionalização da política pública também é brevemente apontada por Silva e Schmitt (2012) em seu estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), quando organizações sociais *"passam a ocupar uma posição de mediadores entre suas 'bases'/públicos e os recursos/benefícios do programa"* (p.19). Um dos recursos que o programa público oferece às organizações estaria associado à possibilidade do programa operar como instrumento de *"geração de capital social"* (p.19) por conta dos ganhos associados à ocupação de uma posição de conector. Essa posição das organizações e movimentos que atuam na implementação da política favoreceria o fortalecimento e a legitimação de lideranças – pela possibilidade de oferecerem *"respostas concretas (materiais e/ou financeiras)"* aos seus aderentes – e, consequentemente, também em relação à alternativa organizacional que sustenta essa prática (Silva e Schmitt, 2012, p.19-20).

A possibilidade das lideranças oferecerem respostas concretas, no exercício da mediação, é algo que depende da existência de "capacidades distributivas do mediador" (Auyero, 2001 e 2013), o que passa centralmente pela capacidade de acessar e distribuir recursos e/ou informações, algo que se evidencia também pela etnografia de Kuschnir (2000). Ambos autores conduziram seus estudos em áreas empobrecidas e situaram essa dinâmica distributiva com mediadores como parte da vida política, não algo estranho a ela. Assim, seus estudos indicam que *"a obrigação de atender [ou seja, garantir o atendimento de uma demanda] é constitutiva da política"* (Kuschnir, 2000, p.136), e que há *"uma dimensão simbólica, que deriva de uma concepção de política que privilegia a lógica da dádiva e, consequentemente, dos* acessos*"* (Kuschnir, 2000, p.137 – grifo da autora). A ideia de capacidades distributivas está associada ao reconhecimento de que os mediadores precisam manter um equilíbrio entre seus *"recursos que vem de cima"* (definidos por sua proximidade com o centro do poder, lócus para o acesso a bens e serviços capazes de *"resolver problemas, e, portanto, para fazer política"*(Auyero, 2013, p.131), e os *"recursos que*

vem de baixo" (fidelidade dos aderentes e capacidade de gerar grandes números em eventos públicos) (Auyero, 2013).[67]

Mas, retomando o ponto de vista de Silva e Schmitt (2012), há mais do que uma função de conexão e canalização de recursos em jogo quando se aponta para a posição de mediador dos movimentos em questão – ou seja, a noção de mediação pode esvaziar muito o espectro de ação de movimentos de pessoas pobres que implementam política pública. Para Silva e Schmitt, seria preciso pensar a mediação para além da função de "conector" ("broker") porque cabe às organizações decidir quais indivíduos terão acesso aos benefícios oferecidos pelo programa, ou seja, há em jogo um *"controle"* – da parte das organizações – sobre o acesso de pessoas pobres a benefícios públicos (26).

Pensar nas formas como esse controle é exercido pelas organizações e movimentos é um ponto importante, e nos remete ao "lado" menos estudado dessa relação de mediação pelos analistas de movimentos de pessoas pobres: o lado "para dentro", ou seja, das lideranças com seus aderentes, e dos aderentes entre si.[68]

Para Neves (1999), ao assumir a função de conexão que possibilita trocas, os movimentos se colocavam também em posição de criar novos elementos – ou ao menos estariam lançadas as possibilidades de criação. Tecendo suas análises a partir de casos de assentamentos rurais[69], a autora percebia, como função principal dos mediadores, a criação de *"condições para a construção de novas representações e explicações que permitam a elaboração de estratégias adequadas à situação; para a aquisição-construção de consciência coletiva referente à visão de mundo e à posição em disputa"* (Neves, 1999, s/p). Ao falar em "condições para a construção de novas

---

[67] O fato de que a mediação, a dinâmica distributiva entre os pobres e o Estado, e o usufruto individual de bens e serviços serem traços imbricados (e conhecidos) das relações clientelistas faz com que movimentos e organizações que participam da implementação de políticas enquanto mediadores possam ter suas ações rotuladas como "clientelismo". Comentários nesse sentido foram feitos no GT de políticas públicas da Anpocs, na ocasião em que apresentei um paper em co-autoria (cf. Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015) que tratava da participação de movimentos na implementação do programa MCMV-E. Retomaremos brevemente essa discussão ao final do capítulo 4.

[68] Quirós aponta que a noção de mediação pode dar a entender que a relação mais importante a ser considerado seria a dos indivíduos pobres com o Estado, *"confinando a um segundo plano aquela outra que é efetivamente vivida: o vínculo entre esses que se supõe 'mediadores' e o 'povo'"*. Acredito que seja correto falar em mediação porque mesmo que a relação efetivamente vivida (ou a mais intensamente vivida) seja das pessoas pobres com as organizações ou movimentos – e não com o Estado diretamente (algo que concordo) essa relação efetivamente vivida não existiria caso o Estado não estivesse ali formando a tríade, e estabelecendo relações com as lideranças. Ou seja, os movimentos seriam sim mediadores, mas com um certo grau de autonomia e/ou discricionaridade e, portanto, controle sobre o processo distributivo.

[69] Como é sabido entre estudiosos da questão agrária e do MST e outros movimentos do campo, os assentamentos são resultado da ação dos movimentos de sem-terra (cf. Pena, 2013).

representações", a autora chama a atenção para a dimensão normativa que orienta a ação dos mediadores (e dos apoiadores dos movimentos) em sua relação com a base (ou os mediados, como ela diz). Ainda nessa linha de apontar a posição de mediador como uma oportunidade para criar algo que o próprio mediador acredita que deveria ser criado, Neves (1999, s/p) diz:

"Uma das ações elementares da mobilização necessária à construção do projeto de mudanças que o processo de assentamento ***preconiza*** *é a desnaturalização – pela desqualificação – dos modos anteriores de integração ou filiação dos mediados. A* ***politização*** *de questões referentes à ruptura de regras de comportamento internalizadas inclui a mobilização destes em torno da definição de um padrão de dignidade e do seu distanciamento prático.* ***Instigando os mediados a pensarem sobre o futuro, os mediadores incorporam ao exercício de mediação a construção de uma ética****. Assim sendo, estimulam a sistematização de valores que ordenam os ethos do grupo, revertendo sobre os mediados os efeitos não dignificantes do distanciamento do modo de vida que dizem prezar. (...) Redefinindo socialmente os outros, os mediados* ***submetidos a processos de mudança*** *reconstroem simbolicamente o grupo e os princípios de seu pertencimento. Aceitando e incorporando este papel, elaboram e colocam em prática outras alternativas de vida."*

Essa possibilidade de criação aparece associada ao *"princípio de pertencimento"* que fundamenta o funcionamento das organizações nos assentamentos:

"O fundamento dessa ação coletiva tem sido a adesão a certa visão de mudança do lugar social que determinados atores devem alcançar na sociedade. Este alcance está condicionado à capacidade de agregação dos agentes voltados à mobilização necessária à mudança da posição em que se encontrem. (...) A legitimidade dos agricultores para realizar tais mudanças se baseia em sua integração à cultura da associação. Em consequência, espera-se que os associados se submetam a uma conversão de sentido sociocultural e a ritos de integração e de participação, em momentos chaves da vida associativa" (2013, p.20)

Esse esforço da parte das lideranças costuma ser interpretado como prova da existência de "consciência" entre os participantes e lido como afirmação do valor "político" do movimento, em vez de ser tomado como **evidência de que a coletividade se afirma enquanto potencialidade a ser criada.** Essa é a percepção que emerge da entrada no universo dos movimentos de moradia e sem-teto. Filadelfo, por exemplo, ao falar dos objetivos de sua pesquisa etnográfica de mestrado, centrada em um movimento sem-teto de São Paulo, afirma que buscou

"(...) pensar como essa coletividade é construída e, a todo tempo, reafirmada e problematizada nos discursos, práticas e representações de seus integrantes, processo que chamo de 'coletivização'. Para se pensar esse processo, foi necessária especial atenção à relação das bases com suas lideranças, já que estas alertam a todo tempo sobre a importância da coesão e da coletivização, (...). No discurso, é muito clara a percepção da acentuada fragmentação, mas que esta deve ser deixada de lado em prol de união. Ou seja, percebe-se que, no discurso nativo, a coletivização é pensada enquanto processo, construção e não algo dado, apriorístico. Tem-se, assim, um esforço permanente, numa espécie de percepção de que a conformação desse grupo social é instável, fluida, inconstante" (Filadelfo, 2008:13)

A forte dinâmica que envolve *"discursos e práticas de coletivização"* (Filadelfo, 2008) foi também percebida e analisada por Paterniani (2013) em sua etnografia de um movimento sem-teto em São Paulo. Um dos pontos interessantes que este estudo expõe, a meu ver, é a de que essa coletividade, enquanto potencialidade a ser criada, só pode ser fomentada dentro de um processo de construção de uma igualdade fundamentada pela experiência comum do sofrimento. A noção de sofrimento é muito acionada pelos participantes destes movimentos ao narrar suas experiências de vida e as formas como a entrada no movimento se relaciona (e incorpora ou é incorporada) a essas experiências. Sigaud (2000) já apontou para o fato de que *"o sofrimento dá sentido à ação"* daqueles que participam dos acampamentos de sem-terra e pretendem se beneficiar da dinâmica distributiva mediada pelo movimento, consubstanciando então uma *"ética do sofrimento"* (p.86), ou seja, estabelecendo um critério de legitimidade compartilhado por todos:

Uma vez dentro do acampamento, ***o indivíduo deve legitimar perante os outros*** *a sua pretensão a se tornar beneficiário da desapropriação. A forma adequada de "dizê-lo" tem sido o "socar-se debaixo da lona preta" e* ***compartilhar com os demais os sofrimentos*** *causados pela chuva, pelo calor da lona, os despejos, a alimentação precária e a incerteza em relação ao futuro.*[70]

Paterniani, ao elaborar seu argumento de que a categoria "sem-teto" alude não apenas a uma ausência, mas também a *"uma categoria política de afirmação de um lugar – ainda que a partir de um lugar de sofrimento, mas um lugar reivindicado e positivado em forma de direito"* (2013, p.70), indiretamente está reforçando a

[70] É interessante destacar que, da perspectiva das famílias que entram no movimento para ter acesso ao bem material básico de direito que é distribuído pelo Estado pela mediação dos movimentos, ser visto como legítimo participante do movimento é quase equivalente a ser visto como um legítimo pretendente a este acesso.

importância do princípio de igualdade que sustenta a ação desses movimentos. Sua etnografia aponta para algo que vejo como um processo de afirmação, construção e reconhecimento da igualdade entre as pessoas dentro do movimento, fundamental para gerar esta forma de ação coletiva. O uso que esta autora faz da noção de *"comunidade de sofrimento"* parece importante para caracterizar esse processo.

Paterniani (2013) mostra como o sofrimento pessoal de cada um, isto é, a luta de cada um para sobreviver e obter uma melhoria de vida (seja dentro, seja fora do movimento), é a todo momento compartilhado nas atividades coletivas organizadas pelo movimento. O hábito de *"lembrar, contar e compartilhar o sofrimento"* é visto por Paterniani como um processo onde se *"cria politicamente o que é narrado como experiência"* (2013, p.114)[71]. Mas trata-se de uma experiência que deve ser *comum* a todos, de modo que ao se criar o que é narrado como experiência, como diz Paterniani, estar-se-ia também criando, parece-me, uma comunidade de iguais, uma igualdade fundamentada pela experiência comum do sofrimento. Essa igualdade precisa ser primeiro resgatada ("somos todos pobres"[72]), e posteriormente re-enquadrada a partir do sofrimento vivido na luta coletiva.[73] É preciso experimentar o sofrimento em sua dimensão coletiva – de *luta* – para ser legitimamente reconhecido como pertencente a esta *"comunidade de sofrimento"* que é um movimento de pessoas pobres.

1.5: Identidade, Interesse .... e *Crença*

Esse "processo de coletivização" (para usar termo de Filadelfo, 2008), no entanto, envolve uma tensão entre o "princípio de pertencimento" – que fundamenta o funcionamento dos movimentos e associações pelo jargão *unidos venceremos* - , e o princípio de *cada um para si e Deus por todos* (Neves, 2013). Como diz a autora em relação às organizações – e lideranças – que analisou, *"[a]s acusações diante de comportamentos políticos desqualificados pelo individualismo exprimem a recorrente articulação da instituição [a organização associativa] ao acesso aos recursos*

[71] Ou, diria eu, onde se busca criar politicamente o que é narrado como experiência.
[72] "esse é um movimento de pessoas pobres" (Paterniani, 2013, p.115).
[73] Por isso um dos pontos importantes do argumento de Paterniani é de que as lideranças se preocupam em transmitir e fazer-se apreender a "dimensão coletiva da situação: a luta não é individual; é luta coletiva, do movimento". Ou seja, o sofrimento dentro do movimento também não é individual, ele é coletivo.

oferecidos [pelo Estado] para o projeto de assentamento" (Neves, 2013, p.34). A convivência, nas falas de lideranças, da ênfase no princípio de pertencimento a uma coletividade junto de percepções de manifestação de individualismo na sua base é algo muito presente no universo dos movimentos de moradia. Enquanto o princípio de pertencimento ("unidos venceremos") parece associado à noção de identidade coletiva, o princípio individualista (cada um para si) parece associado à noção de interesse, refletindo uma dicotomia presente tanto em campo quanto na literatura de movimentos sociais. Poletta e Jasper, como lembra Quirós (2009), destacaram que a noção de identidade coletiva é desenvolvida entre estudiosos de movimentos sociais na Europa justamente para se contrapor a análises de movimentos centradas sobre a noção de "interesse" (algo inerentemente individual). A noção de identidade coletiva funcionaria para "conceituar formas não-instrumentais e não-materiais do agir político", as quais, como vimos com Quirós, tendem a ser enquadradas não como formas de ação "política", mas apenas elemento secundário da ação de certos movimentos de pessoas pobres.

Polletta e Jasper (2001) dizem que a noção de identidade possibilitaria aos estudiosos melhor compreender *por que* certos movimentos surgem (e não em *como* surgem, como fazem as abordagens americanas) porque *"focar sobre a identidade parecia uma forma de explicar como os interesses emergiam em vez de tomá-los como dados"* (p.281). Enquanto certos temas ou reivindicações, como "direitos civis" entre negros nos EUA, eram tidos como óbvios mobilizadores para ação coletiva (pelo nível de carências e sofrimentos vividos pelos negros), outros pareciam exigir dos pesquisadores questões prévias ao "como" se mobilizar. Antes era preciso entender por que certos temas tornam-se via para mobilização coletiva. A noção de identidade coletiva enquanto processo dentro do qual se constrói tanto o ator coletivo quanto o sentido para sua ação é mais pertinente nos casos de movimentos que giram em torno de temas mais "misteriosos" do ponto de vista do por quê gerariam formas de ação coletiva, como, por exemplo, a questão do aborto (Polletta e Jaspers, 2001, p.284).

Os autores ainda apontam que a noção de identidade coletiva se apresenta como explicação alternativa à solução de Mancur Olson para o dilema da ação coletiva, associado ao fenômeno do free-rider. Partindo da teoria da escolha racional, Olson (1987) demonstra o contrário do que pressupunha a teoria tradicional das organizações: a ação coletiva não acontece de modo natural e voluntário para a

concretização dos interesses de seus aderentes. A inclinação natural do indivíduo racional de agir como um *free rider* – ou seja, beneficiando-se do esforço alheio – seria a razão fundamental porque a cooperação simplesmente não aconteceria. O fato de que agir "irracionalmente" do ponto de vista individual resultasse em benefícios para todos não importa porque *os indivíduos não pensam coletivamente*, de acordo com Olson. Ele explicou a ação coletiva apontando para a existência de um dilema que ficou conhecido como o *paradoxo da ação coletiva:* todos ganhariam com a cooperação, mas todos, agindo racionalmente, não irão atuar de forma cooperativa. A solução de Olson para este paradoxo foi achar um estímulo individual que impulsionaria os indivíduos a cooperar: os indivíduos só agem coletivamente se forem coagidos ou se receberem incentivos seletivos, ou seja, benefícios individuais para além do bem coletivo. Além da teoria de Olson não ser adequada para explicar "como" efetivamente *emergem* certas formas de ação coletiva[74] – o que, no caso de quem estuda movimentos sociais enquanto "insurgências" (Piven e Cloward, 1979) ou *"contentious politics"* (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001), é uma dimensão importante – essa forma de definir e entender a ação coletiva é restritiva, na medida em que a ação coletiva nestes termos se define apenas pelo seu produto, não pelo processo interativo que o gera: *"A ação coletiva foi então definida como qualquer ação que disponibilize um bem coletivo"* (Oliver, 1993:273 – tradução livre).

Como apontam Polletta e Jaspers (2001), se para Olson o dilema da ação coletiva é resolvido pela entrada em cena de incentivos seletivos, estudiosos de movimentos sociais se viam diante de evidências de que pessoas que participam das ações coletivas em geral o faziam sem que houvesse em jogo incentivos seletivos ou coerção. Como dizem Polletta e Jaspers, *" A identidade era então atraente enquanto alternativa aos incentivos materiais"* (2001, p.284 – tradução livre). Este ponto dialoga especialmente com a ânsia de analistas brasileiros, especialmente na década de 1980, que buscavam pela ação propriamente "política" escondida por trás das motivações materiais de movimentos de pessoas pobres que explodiam por aqui naquela época – os quais, como diria Quirós (2009), partiam da *"premissa normativa de que o vínculo político não deveria estar marcado pela troca"* (p.135).

Outro ponto em que a noção de identidade coletiva possibilitava superar limites nas teorias racionalistas americanas sobre ação coletiva e movimentos sociais

[74] Afinal, a distribuição de incentivos pressupõe a existência de ação coletiva em primeiro lugar (Oliver,1993)

refere-se aos impactos da ação dos movimentos. Como colocam Polletta e Jaspers (2001), enquanto teorias como as da mobilização de recursos e as do processo político limitavam seu olhar sobre os efeitos dos movimentos sobre as políticas públicas ou sobre o sistema político representativo, a abordagem que parte da noção de identidade coletiva permitiria tratar das transformações que os movimentos poderiam trazer às representações culturais dominantes em uma sociedade. A noção de identidade coletiva seria então importante para apreender aquilo que vai *"além das reformas institucionais"*.[75]

A noção de identidade coletiva, portanto, seria um caminho para pensar formas de mobilização coletiva que giram em torno de temas "misteriosos" que sugeriam que os interesses podem não ser "dados", mas serem construídos dentro de um processo coletivo. Serviria para pensar que as explicações baseadas em ganhos materiais para o engajamento em ações coletivas podem não ser adequadas, devendo ser substituídas por explicações que passem pelas emoções, como o prazer de fazer parte de um coletivo, ou prazer gerado pelos vínculos de pertencimento a uma causa e o senso de obrigação para com os demais. E ainda possibilitaria imputar uma dimensão (cultural) transformadora, dando assim um sentido mais ampliado para as conquistas dos movimentos.

Dentro de uma linha marxista de argumentação de que os custos da cooperação são maiores no caso dos trabalhadores ou grupos subalternos (em oposição aos capitalistas ou classes dominantes), Offe e Wiesenthal (1984) também buscam deslocar o foco da explicação da ação coletiva dos incentivos seletivos aos incentivos de identidade. Para estes autores, os grupos subalternos procurariam formas de diminuir essa desvantagem nos custos da cooperação para garantir sua ação coletiva. Para superar a individualidade dos recursos e interesses dos membros, e diminuir os custos da sua organização coletiva, os membros dos grupos subalternos lançariam mão de uma forma "*não utilitária"* de ação coletiva, isto é, a construção de uma *"identidade coletiva"* – termos dos autores. Nesse sentido, a identidade coletiva assume uma dimensão estratégica para a mobilização. Essa forma de organizar a ação

[75] A abordagem européia, que usa da noção de identidade coletiva, teve muita adesão dos estudiosos brasileiros, justamente por centrar foco sobre a dinâmica movimentalista separada da dinâmica político-institucional. Essa abordagem recebia fortes influências habermasianas quanto à necessidade de separação entre mundo da vida e esfera sistêmica (da economia e política institucional), sendo que o primeiro deveria manter-se protegido da contaminação dos elementos presentes no segundo. Para saber mais sobre como teóricos das abordagens americanas procuraram responder às críticas da abordagem européia, especialmente quanto ao lugar da cultura em seus esquemas analíticos, ver Alonso (2009).

coletiva pareceria desnecessária aos grupos dominantes, afirmam os autores, sendo a estes possível manter-se numa forma *"individualista e puramente instrumental da ação coletiva"* (Offe e Wiesenthal, 1984) que se encaixaria melhor na lógica exposta por Olson (1987).

Em que pese a importância dessas análises, a possibilidade de uma compreensão de certos movimentos de pessoas pobres, como os de moradia e sem-teto, os sem-terra e mesmo os piqueteiros na Argentina, depende do reconhecimento de que a materialidade da demanda é elemento fundamental para seu funcionamento. No caso dos estudos sobre movimentos de moradia, esse aspecto não é trabalhado. É possível, no entanto, encontrar estudos sobre outros universos movimentalistas – como os dos sem-terra e dos piqueteiros, que, direta ou indiretamente, teceram análises interessantes que nos permitem compreender elementos importantes que compõe o funcionamento destes movimentos, em seus traços mais gerais.

Um desses elementos, parece-me, dialoga mais diretamente com a questão da dicotomia (e da tensão) criada entre interesse (individual) x identidade (coletiva). Essa dicotomia e as suas tensões estão presentes tanto nas elaborações teóricas quanto nas práticas de movimentos de pessoas pobres, como percebeu Neves ao apontar para a convivência dos princípios "juntos venceremos" e "cada um para si". Em vez de seguir focando a análise no pressuposto de que os incentivos de identidade são a única força que os pobres possuem para gerar cooperação e, portanto, ação coletiva; ou, ao contrário, seguir supondo que todo espectro de atividades destes movimentos podem ser explicados pela lógica racionalista do cálculo baseado no interesse individual, vale a pena buscar pelos insights obtidos por pesquisadores que seguiram a linha etnográfica e buscaram pelas formas como as pessoas vivem e dão sentido a suas práticas. Um dos elementos recorrentes que encontrei entre estudos dessa natureza sobre certos movimentos de pessoas pobres – notadamente, de movimentos sem-terra e de piqueteros – está relacionado à noção de *crença*, ou melhor, ao fato de que estes movimentos seriam caudatários da *crença* que instilam em seus aderentes.

O destaque à noção de crença está associado ao fato, já mencionado anteriormente, de que estes movimentos são vistos pela grande maioria de seus aderentes como um dos caminhos disponíveis para a solução de problemas de sobrevivência. Os relatos de aderentes destes movimentos – sejam aqueles lidos nos estudos etnográficos, sejam aqueles que ouvi muitas vezes em campo – indicam claramente que a chegada a um destes movimentos acontece a partir das redes

informais de parentesco e vizinhança. A partir dessas redes, os aderentes escutam histórias de pessoas que escolheram o caminho do movimento e, apesar de todos os sofrimentos envolvidos, avaliam que a escolha é positiva, ou que há um potencial positivo nessa escolha. Como disse Sigaud (2010) a respeito da ação coletiva dos sem-terra em Pernambuco, os aderentes ao movimento se mobilizaram porque todos, em algum momento, compartilhavam *"a crença de que um futuro melhor passava pela lona preta"* (p.246), ou seja, pela participação em um acampamento organizado por movimentos, de modo que essa crença *"constitui-se assim em elemento decisivo"* (Sigaud, 2010:248).

De acordo com Sigaud (2010), não há adesão aos movimentos – mais especificamente aos acampamentos – se não houver *crença*. A *crença* nos acampamentos como via para uma melhora de vida significa que esta forma de ação coletiva passa a ser vista pelos aderentes como parte do *"repertório"* de possibilidades "*para 'melhorar de vida'"* (Sigaud, 2010). De outro lado, diz a autora, essa adesão não pode ser interpretada como adesão ao projeto de reforma agrária, ou à "luta pela terra" da forma como pode-se enquadrar amplamente a ação do MST. Da mesma forma, entendo que não se deve pressupor que a base dos movimentos de moradia e sem-teto esteja mobilizada pelo projeto da reforma urbana ou da "luta pela moradia" – ao menos não no sentido "político", "ampliado" que se dá a esses enunciados. É preciso ter em mente que há *"fatos que permaneceriam obscuros"* se seguirmos o caminho das *"análises encantadas sobre movimentos sociais"* (Sigaud, 2010:248).

Como pondera Sigaud a respeito dos acampamentos de sem-terra, a crença não é generalizada entre as pessoas mobilizáveis pelo movimento. Há aqueles que não crêem, mas é interessante notar que a *crença* possui volatilidade: há pessoas que negam crença em certo momento e mudam de perspectiva posteriormente, ou aquelas que crêem, mas optam por participar em momento futuro (Sigaud, 2010).[76]

Também é importante apontar que a crença precisa ser instigada e preservada dentro de um processo que se inicia como um *"processo de reconhecimento mútuo*

---

[76] Essa volatilidade na crença é expressa por meio de alguns exemplos em Sigaud. Vejamos um trecho: *"Desde 1997, estive com trabalhadores que não queriam nem ouvir falar em* pegar terra *e depois encontrei-os em um acampamento. Por outro lado, a crença não produz efeitos automáticos. Muitas vezes as pessoas crêem, mas preferem aguardar melhor oportunidade. Edmilson, por exemplo, chegara a pensar em entrar em Mascatinho, mas voltou no meio do caminho. Decidiu-se na vez do Brejo, cujas terras conhecia e lhe agradavam."* (2010:249 – grifos da autora)

entre organizadores e participantes"[77] (Macedo, 2005, p.485) e continua como um processo de convencimento constante. Isso porque, como diria Quirós (2009) ao analisar os movimentos piqueteros, há *"um tanto de crença e dúvida, certeza e incerteza, que caracteriza a entrada em um movimento"* (p.132). Borges (2003), ao falar a respeito dos habitantes de uma cidade satélite de Brasília – pessoas que estão na "condição de despossuídos", que vivem uma sucessão de "aventuras" permeadas de "sofrimentos" e para quem "correr atrás" é um "*evento* diário" (p.16, grifo da autora) – aponta que tratava-se de pessoas que vivem uma

"(...) experiência eivada de tensões entre o que se crê e as dúvidas que emergem nas diferentes situações vividas ao longo do tempo. Essa inconstância, própria das contínuas alterações nas crenças dos moradores [daquela] cidade, poderia ser vista, sob a inspiração de Peirce, como um estímulo à ação (...)"

Esse trabalho de instigar e convencer a ter *crença* no movimento (e a agir/participar dentro dele) é assumido sobretudo pelas lideranças, pessoas mais experimentadas no uso da palavra, mas também é desempenhado por outros aderentes que estão já no movimento. Instigar a crença significa mostrar que há resultados positivos a se esperar desse engajamento, a despeito dos desafios que ele implica. Vemos isso claramente em Macedo (2005), mas também é tema de discussões internas ao MST [78], e aparece nos movimentos de moradia que organizam visitas de novos aderentes a mutirões já concluídos. No caso de movimentos sem-terra, o convencimento para entrar no movimento – ou seja, ter nele crença – é muito grande, já que a entrada se dá pela adesão à vida em acampamento (Sigaud, 2010), algo

---

[77] Como disse Macedo (200, p.485) em relação a esse processo de reconhecimento, *"De acordo com o modo como estes [participantes] passaram a ver os organizadores e com as situações sociais específicas de cada família, a decisão de fazer parte da ocupação e do acampamento pôde ser amadurecida, rejeitada ou adiada."*

[78] Por exemplo, este trecho elaborado pelo MST: *"Levando em consideração os diferentes níveis de consciência – descreve o texto – encontrados na massa, tendo indivíduos com consciência mais avançada, outros de nível intermediário e uns terceiros mais atrasados, o método de convencimento também deve ser diferenciado, pois as pessoas possuem mais ou menos informações e, por isso, podem acreditar ou não nas lideranças. Há, por isso, pelo menos três aspectos básicos para convencer a massa. Alguns se convencem pela proposta apresentada pelas lideranças e prontamente se decidem a participar da ocupação. Outros, porém, querem explicações. Não acreditam no primeiro instante e fazem perguntas. Dizem saber de determinadas coisas estranhas e por isso querem a verdade. Um terceiro grupo de pessoas, além de ouvirem a proposta com todas as explicações, ainda querem exemplos do que está dando certo no MST. Para isso as lideranças precisam estar preparadas para perceber e considerar o motivo quando alguém questionar na assembléia. Às vezes, não é má intenção, é curiosidade e insegurança."* (Bogo, 2003:141-142).

bastante penoso. Movimentos que não lançam mão de *ocupação para morar*[79], como o caso do movimento Leste1 (sobre o qual falaremos mais detidamente nos capítulos 4 e 5) , o trabalho de convencimento mais importante será mais adiante; não tanto para que as pessoas entrem no movimento (sejam nele "cadastradas"), mas para nele permanecer até conseguirem um projeto habitacional ao qual serão encaminhadas, quando terão que começar a participar do mutirão e outras atividades coletivas organizadas pelo movimento.

O desejo de desistir – e os apelos para não fazer isso – são constantes em relatos de aderentes desses movimentos[80], assim como é bastante comum ouvir relatos de pessoas que dizem ter dúvidas, receios e desconfianças em relação à capacidade do movimento lhe garantir acesso ao bem material básico (Filadelfo, 2015:86). As dúvidas e receios são compreensíveis, considerando que a adesão a esses movimentos implica às *famílias* não apenas um longo *tempo de espera*, mas, sobretudo, uma dose contínua e intensa de atividades *sofridas*. A expectativa subjacente é de que esse sofrimento e esse tempo de espera sejam usados de forma eficiente para se alcançar o objetivo, ou seja, *"que vale a pena esperar, sofrer"* (Apud Filadelfo, 2015, p.87).

Esse esforço contínuo para preservar a crença dos aderentes ao movimento coloca em xeque o "caráter espontâneo" da mobilização daqueles que compõem a base destes movimentos. Coloca em xeque o pressuposto de que a mobilização ocorreria *"a partir de uma suposta conscientização"* (Macedo, 2005) dos indivíduos sobre seus direitos, ou pelo automático compartilhamento do projeto político

---

[79] Entre os movimentos de moradia há uma diferenciação entre as ocupações (também) para morar e as ocupações (apenas) para protestar (Neuhold, 2009). Na primeira, os participantes passam a viver no local até que este seja destinado à reforma para moradia popular. Na segunda, a ocupação é breve e serve (apenas) para chamar a atenção e pressionar as autoridades a responder às suas demandas. Também o MST faz uso de ocupações "apenas" para protestar, chamadas *"ocupações vapt-vupt"* (Loera, 2009:176).

[80] "*A gente fazia reunião lá em Itaquera, lá perto da Adriana, até reunião na rua inclusive, na rua, na rua mesmo, fazia na rua, nós fizemos um bom tempo na casa da Marisa, ela abria as portas dela para fazer reunião, porque não tinha onde fazer... E assim demorava. Quem pensa que vai entrar numa luta desta aí achando que vai entrar hoje e amanhã ter uma casa... Então muita gente desiste porque não espera. Se fosse pela minha esposa mesmo, eu tinha desistido. Ela dizia: "Ah, você vai pra essa reunião aí todo domingo, isso não sai". Aí eu podia ter desistido, aí não estaria com o meu apartamento". (Filadelfo, 2015:86).* Ou ainda: "*Entramos* [no movimento]*, não foi fácil (...). (...) passou-se o tempo e reunião em cima de reunião, houve, houve um desânimo, mas sempre tinham pessoas que falavam: "Não, não desiste". Inclusive, chegamos a visitar outros mutirões* [já concluídos] *e visitando os mutirões também a gente começou a ver e a pautar que* ***vale a pena esperar, sofrer****, mas não foi fácil."* (Filadelfo, 2015: 87)

associado ao movimento.[81] Esse aspecto foi trabalhado por Quirós a partir do momento em que ela percebeu existir algo que ela descreveu como uma *"exterioridade em relação ao movimento"* (Quirós, 2006, p.56) da parte das pessoas que estavam marchando nas ruas, e uma grande diferença a respeito de como lideranças e "pessoas que marcham" dão sentido à participação no movimento. Depois de trazer elementos empíricos que reforçam essa visão de "exterioridade", ela colocou em questão a ênfase que os estudos sobre movimentos piqueteiros colocam sobre o *"ser piqueteiro"* como uma suposta *"identidade dignificante"* (Quirós, 2006). Ela notou que as pessoas que compõem a base dos movimentos piqueteiros não dizem *"ser piqueteiros"*, mas costumam dizer que *"estão com os piqueteiros"*.[82] Assim, o fato das pessoas terem *crença* no movimento e dele participarem nos chamam a atenção para o fato de que a identificação com o movimento (e não a identidade) poderia ser encarada como algo circunstancial, transitório e parcial, como diz Quirós (2006) a respeito do universo dos movimentos piqueteiros.

***

Neste capítulo busquei construir um enquadramento teórico que faça sentido para situar o universo dos movimentos de moradia e sem-teto. Não se trata de um capítulo teórico que aponta o estado da arte de um campo bem definido de estudos, para ao final da tese apresentar minha contribuição na forma de uma superação de uma lacuna ou contestação de alguma tese consolidada dentro desse campo. Este capítulo se nutre de minhas reflexões sobre o universo dos movimentos de moradia, ou seja, busca reunir análises de autores que apresentam insights que considero pertinentes para enquadrar e explicar aspectos relevantes associados ao universo dos movimentos de moradia, sobretudo ao fato destes movimentos assumirem posição de mediação entre o Estado e pessoas pobres em busca de atendimento público. Fiz isso a partir do reconhecimento de uma especificidade: um movimento social de pessoas pobres que aderem ao movimento porque enxergam nele uma via de acesso a um recurso básico de sobrevivência.

---

[81] Macedo (2005) pondera que o processo de mobilização para ocupações de terra não podem ser compreendidos nem pelo pressuposto da espontaneidade nem pela afirmação da existência de uma violência.

[82] Como diz Quirós (2006), *"(...) antes de ser de, as pessoas classificavam o que faziam em termos de estar com" (...): para muito, os piqueteiros são outros, com os quais se está" (p.88).*

Em primeiro lugar apontei para a importância de seguir as tendências mais recentes de se olhar para movimentos sociais não como meros outsiders do sistema político que interagem com o Estado sobretudo por meio de ações conflituosas. Apesar de haver estudos que apontam para a importância de se ampliar a noção de repertório de ação coletiva para além das formas de ação de confronto, essas tentativas não tem sido incorporadas nas abordagens de movimentos sociais, que continuam deixando na invisibilidade os processos mais "cooperativos" que envolvam movimentos e sistema político. Ao apontar para o fato de que movimentos de pessoas pobres como os de moradia e sem-teto atuam sobre a dinâmica distributiva entre o Estado e pessoas pobres, esperamos contribuir no conhecimento de uma das formas como a prática de "cooperação conflituosa" se manifesta empiricamente.

Também chamamos a atenção para o fato de que os estudos que buscam apreender as formas de ação movimentalista por dentro do Estado em geral se debruçam sobre processos associados à formulação de políticas, algo que mobiliza mais intensamente ativistas destacados dos movimentos, vistos como "ativistas institucionais". Como é possível apreender de estudos sobre movimentos de moradia e sem-teto, movimentos de sem-terra e mesmo de piqueteiros na Argentina, a dinâmica movimentalista se estende para o âmbito da implementação de políticas nos territórios, conformando em grande medida a operacionalização destes movimentos – e exigindo dos analistas um olhar diferenciado sobre estes tipos de movimentos sociais.

Por exemplo, evidencia-se que a forma dicotomizada como se abordam os movimentos (opondo-se razão material a razão político-moral; interesse a identidade coletiva) tem sido responsável por manter na invisibilidade aspectos cruciais para a compreensão destes movimentos, relegados a mero panos de fundo, vistos como "secundários". Dar um status sociologicamente importante à materialidade das demandas destes movimentos é um passo fundamental para reconhecer que parte considerável das atividades destes movimentos – nas quais as bases se engajam cotidianamente nos territórios – gira em torno da busca por acesso a recursos importantes para avançar na solução – mesmo que temporária – de problemas dos indivíduos que esses movimentos organizam. E, em um contexto de avanço nas práticas de parceria entre setor público e privado, isso cria uma relação de "dependência mais direta" das associações e movimentos populares em relação ao Estado.

É importante ressaltar que o destaque dado à dimensão material da demanda não deve ser tomado como evidência de que esta tese toma o caminho de uma "denúncia" de que demandas e conquistas materiais estariam sendo encaminhadas e obtidas por algum tipo de troca – e, portanto, não haveria ali uma forma de ação política (cf. Quirós, 2009). Partilhamos da visão de Auyero (2001) e de Quirós (2009) de que economia e política não são elementos dissociados, ou seja, rejeitamos o pressuposto de que as ações para a solução de problemas seriam a-políticas ou menos políticas do que aquelas informadas por demandas mais "misteriosas" que pautaram as abordagens dos chamados novos movimentos sociais, centradas na noção de identidade coletiva.

A partir de leituras de estudos que se debruçaram sobre alguns movimentos de pessoas pobres, busquei tecer um olhar a estes movimentos que não parta dessa visão dicotomizada, e por isso a noção de *crença* pareceu ser uma boa forma de enquadrar um olhar inicial sobre estes movimentos: movimentos de pessoas pobres, que aderem aos movimentos na medida em que passam a vê-lo como uma das vias para uma melhora de vida – possivelmente conjugada a outras vias de solução de problemas. A volatilidade da crença dos indivíduos está associada a fatores subjetivos e objetivos, parte deles associados ao reconhecimento recíproco de sua base e do Estado. Esse reconhecimento recíproco não é algo dado, mas sim um processo vinculado ao fato destes movimentos estarem trazendo para dentro de si a dinâmica distributiva entre Estado e pessoas pobres, ou seja, trata-se de um processo onde há algo de movimento e algo de Estado operando simultaneamente.

Apontamos para o fato de que não apenas a *crença* precisa ser sempre instigada e preservada, mas, como vimos pelas análises de Neves (2013 e 1999), Filadelfo (2008) e Paterniani (2013), existe um evidente esforço da parte das lideranças para criar entre os aderentes dos movimentos um sentido de pertencimento ou uma coletivização. Nesse sentido, o papel mediador do movimento não deve ser encarado como mera interligação de universos distintos, mas como exercício de potencial criativo. Essa coletividade a ser criada sustenta-se, aparente e contraditoriamente, sobre uma "ética do sofrimento" (Sigaud, 2000) que estabelece um critério de legitimidade compartilhado por todos.

Nos capítulos a seguir buscarei operacionalizar essa análise a partir do universo dos movimentos de moradia.

Capítulo 2 – Movimentos de moradia e o Estado: a mediação desde as origens

Neste capítulo farei uma recuperação histórica do surgimento dos movimentos de moradia na cidade de São Paulo com o objetivo de mostrar que, desde suas origens, estes movimentos assumem um papel de mediação na relação entre o Estado e pessoas pobres que buscam resolver seus problemas associados à habitação. Também espero conseguir mostrar nessa recuperação que os movimentos estão se construindo ao centrar-se sobre a conquista de terras e sobre a construção de moradias em interação com o Estado, ao mesmo tempo em que o Estado, nesse mesmo processo, vai incorporando novas formas de buscar solucionar problemas habitacionais. Em grande medida, esse processo também evidencia que a separação entre Estado e sociedade civil não é estanque e delimitada, sendo suas fronteiras na realidade mais diluídas e conjunturalmente estruturadas; e que os movimentos de moradia (suas práticas, enquadramentos discursivos e reivindicações) e certos programas habitacionais se desenvolvem conjuntamente.

Veremos que esse desenvolvimento combinado dos movimentos e de programas públicos é em grande medida orientado pela existência da proposta de produção autogestionária da moradia, aposta essa difundida, defendida e implementada sobretudo por arquitetos acadêmicos do campo das esquerdas.

2.1 A incorporação da Autoconstrução pelo Estado

No final da década de 1970, início da década de 1980, o Brasil vivia a fase de abertura do regime militar, em contexto de forte crise econômica, social e política. A questão da moradia já estava na agenda pública, evidenciando o fracasso da política habitacional do regime. Segundo Sachs (1990), os programas do BNH operavam sempre um deslocamento para cima do limite máximo da faixa de renda que os programas deveriam originalmente atender. Dessa forma, *"a população de baixa renda, alvo em tese e fonte de legitimidade ideológica do BNH, se encontrará cada vez mais marginalizada"* (Sachs, 1990, p.124). Quando esse problema se tornou evidente e insustentável, os poderes públicos buscaram criar programas específicos destinados à faixa de renda familiar de até três salários mínimos. O que havia em

comum nesses programas é que eles pressupunham o uso da mão-de-obra dos futuros moradores para a viabilização das casas a um preço acessível ao bolso das famílias atendidas.[83]

Esses programas foram criados dentro de uma linha reformista e alternativa ao modelo tradicional do SFH, o que, no entanto, não envolveu, em nenhum momento, uma proposta de reforma global do sistema (Sachs, 1990, p.125).[84] Resultaram em uma produção irrisória diante da demanda, além de trazerem à tona uma série de dificuldades e dilemas quanto à sua implementação e mesmo viabilidade.[85] Mas eles refletem o contexto mais amplo de reavaliação da política do BNH, de abertura às recomendações internacionais[86] e às formas "espontâneas" de viabilização da habitação, como a autoconstrução. De acordo com Royer, *"(...) como a autoconstrução dita espontânea era extremamente onerosa para a população, dado o baixo poder aquisitivo de seus destinatários, era necessário um agente que estimulasse o desenvolvimento desse modo de produção"* (Royer, 2002, p.12-13)

A autoconstrução era a referência que existia para habitação popular no início da década de 1980, já que os conjuntos habitacionais não estavam ao alcance dos mais pobres entre os pobres (famílias que tinham renda inferior a cinco salários mínimos na década de 1980). Formas mais precárias de moradia, como as favelas e os cortiços - ou o aluguel, que drena importantes e escassos recursos da família - eram vistos pelos pobres como uma alternativa provisória da qual sempre se buscava fugir.

A autoconstrução – solução mais adotada pelas "classes trabalhadoras" (Kowarick, 1979) – caracteriza-se pela construção da moradia pelos seus próprios

---

[83] Os principais programas do BNH dessa linha, chamados de "alternativos" ou "reformistas", foram o PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), criado em 1975; o FICAM (programa de financiamento de material de construção); depois, criado em 1979, veio o PROMORAR (Programa de Erradicação de Subabitação), de urbanização de favelas), único programa do BNH acessível aos mais pobres e que teve certa amplitude em São Paulo (Sachs, 1990, p.124) e, finalmente, o JOÃO-DE-BARRO (Programa de Autoconstrução Assistida), criado em 1984, pouco antes da extinção do BNH.

[84] Como diz Sachs,*"[p]rocede-se pelas incorporações sucessivas de novos programas e de novos fundos, complexificando cada vez mais a estrutura do SFH e do BNH. A política levada adiante é aquela de mudanças à margem, com todos os inconvenientes associados à ausência de uma abordagem holística capaz de colocar em questão o lugar do SFH e do BNH dentro de uma estratégia global, e de identificar os verdadeiros pontos de bloqueio"* (1990, p.125, tradução livre). Essa forma de fazer política habitacional, sobretudo para o público de mais baixa renda, permanecerá até os dias de hoje, apesar das propostas até hoje feitas no sentido de reverter essa tendência.

[85] Por exemplo, a má qualidade das moradias resultantes e o fato de, mesmo que voltadas para famílias de baixa renda, ainda assim não davam conta de tornar essa moradia acessível aos mais pobres, por uma série de razões que não iremos detalhar aqui (cf. Sachs, 1990).

[86] O Banco Mundial e outros organismos internacionais exerceram um papel importante na formulação de políticas de autoconstrução em todo o Terceiro Mundo na virada da década de 1970 para a década de 1980 (cf. Rosseto, 1993.)

proprietários nos dias de folga do trabalho, frequentemente usando da ajuda de familiares, vizinhos e/ou amigos, dentro da forma de cooperação tradicionalmente conhecida pelo nome de mutirão. De acordo com Kowarick, a construção da casa nestes moldes envolve um processo penoso que frequentemente perdura por anos e impõe à família que constrói um enorme sacrifício financeiro para a aquisição de material, em geral de má qualidade. Nessas condições, a viabilização do empreendimento depende da disponibilidade de mão-de-obra gratuita, não sendo uma opção para a maioria das famílias arcar com os custos de qualquer trabalho remunerado. Esses fatores obviamente contribuem para a má qualidade da moradia. Além disso, essa moradia localiza-se geralmente em loteamentos periféricos que não possuem infra-estrutura básica e são distantes dos locais de trabalho e de importantes equipamentos públicos (Kowarick, 1979).

O mutirão, ou a autoconstrução com a cooperação de pessoas próximas, é prática tradicional das áreas rurais do Brasil desde pelo menos o século XIX, usada para todo tipo de tarefa[87] (Candido, 2001, p.88). Com a urbanização crescente e desenvolvimento dos grandes centros urbanos, a massa de migrantes do campo passa a usar dessa forma de solidariedade nas cidades, sobretudo para a construção da moradia. É importante destacar que, apesar do mutirão tradicional envolver a cooperação para a viabilização de um empreendimento, este empreendimento é individual (ou de uma família), não coletivo. Essa observação é importante para entender as ressignificações pelas quais a prática do mutirão irá passar na medida em que as interações entre Estado e sociedade civil gerarem formas inovadoras de viabilizar empreendimentos habitacionais.

Essa forma de remediar o problema de moradia de pessoas pobres, via autoconstrução, vinha (e ainda vem) há décadas preenchendo a lacuna deixada pela política habitacional brasileira, que não prestava efetivamente atendimento habitacional para esse público, sobretudo pela ausência de programas habitacionais onde houvesse a incidência de subsídios. Isso não significa dizer que essa população assumia um postura resignada, ou que o Estado era completamente ausente do cotidiano dessa população. Sua presença se manifestava a partir da organização e atuação de grupos que buscavam melhorias pontuais em seus bairros, como foi o caso

[87] Como diz Candido, "as várias atividades da lavoura e da indústria doméstica constituem oportunidades de mutirão (...)", tais como: "derrubada, roçada, plantio, limpa, colheita, malhação, construção de casa, fiação etc." (Candido, 2001, p.88).

das Sociedades Amigos de Bairro (SABs), que foram mais atuantes na década de 1950 e 1960, decaindo em seguida. Durante esse período vigorava na cidade de São Paulo um certo equilíbrio precário entre as carências urbanas crescentes e a capacidade de satisfazê-las a partir da combinação do sacrifício familiar e do atendimento público seletivo.

A partir da década de 1970 o problema habitacional na cidade de São Paulo começará a ganhar contornos mais dramáticos, explodindo na década de 1980. O processo de *espoliação urbana* (Kowarick, 1979)[88] dessa população acirrou-se a um nível extremo, e o Estado passava a ter dificuldades cada vez maiores para atenuar os efeitos desse processo. A incorporação da autoconstrução à política de Estado – algo defendido por importantes organismos internacionais – aparece então como uma forma de diminuir os custos dos empreendimentos habitacionais por conta da absorção da mão-de-obra da população que não consegue acesso a uma casa via mercado. Esse seria o formato em que a população passaria a participar dos esforços de viabilização dos empreendimentos feitos com recursos públicos.

2.2 A coletivização dos esforços da viabilização da moradia

No item anterior procurei mostrar que o mutirão tradicional, enquanto algo experimentado nas práticas cotidianas de pessoas pobres para a solução de problemas, passa a ser incorporado e transformado em instrumento de ação no âmbito estatal, o que podemos entender como uma forma de incorporação da autoconstrução pelo Estado. Neste item pretendo mostrar como essa experiência tradicional dos pobres, em vias de incorporação estatal, vai se reconfigurando em formato coletivizado.

No contexto de acirramento das dificuldades de sobrevivência e subsistência dos pobres de São Paulo da década de 1980, a atuação e o papel da Igreja progressista nas regiões periféricas da cidade torna-se mais importante e evidente. Não se pode exagerar ao destacar essa importância, como já dito alhures (Doimo, 1995; Iffly, 2010). Padres e bispos vinculados à teologia da libertação buscavam fortalecer a vida comunitária dentro de um processo de *ver* e *julgar* as condições de vida a que estavam submetidos os pobres, e de *agir* para mudar essas condições. Os membros da Igreja

[88] A noção de espoliação urbana envolve, como diz Kowarick, "o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários (...)" (Kowarick, 1979, p.59).

partiam do pressuposto de que o povo estava disperso e era preciso reuni-lo, suscitando nele a solidariedade comunitária. Reunir o povo era o mesmo que reuni-lo em Igreja, esse poderia ser considerado o guia de ação das pastorais, tão importantes no trabalho de organização popular promovido pela Igreja, como diz Iffly (2010, p.132), em estudo sobre a Igreja progressista e as mobilizações populares zona leste da cidade de São Paulo.[89] Essa atuação da Igreja, argumento, se mostrará decisiva para que o mutirão tradicional dos pobres – a autoconstrução – se reconfigurasse em formato coletivizado no processo de incorporação estatal.

Como diz Iffly, há uma *"conversão de categorias religiosas em categorias políticas"* (2010, p.132), sendo que a análise e os esforços investidos na organização comunitária da população pela Igreja partiam do pressuposto de que *"a existência de comunidades favorece a ação coletiva e a mobilização"* (Iffly, 2010, p.133). Esse projeto comunitário envolvia um método de pequenas ações no território a partir de uma estrutura bastante descentralizada. Essas formas cotidianas de ver, julgar e agir constituíram a estrutura dos protestos que ganharam relevo na década de 1970 e principalmente na de 1980. Foram desenvolvidas diversas iniciativas, como cooperativas de costura, grupos de compras comunitárias, associações de mutuários, padarias comunitárias etc. (Iffly, 2010, p.134 e 150), além, é claro, das CEBs, das comissões e conselhos de diferentes temas nos bairros, dentro de uma ênfase na *"democracia participativa"* (Iffly, 2010, p.137). A Igreja convocava assembléias setorializadas para discutir diferentes problemáticas: saúde, lixo, enchentes, transporte, mulheres, sem-terra. As numerosas caravanas até as sedes de governo são outro aspecto dessa mobilização que ganha maior fôlego na década de 1980 (Iffly, 2010, p.152 e 177).

Como dito acima, esse era o contexto de crise da política habitacional do BNH e de busca de soluções alternativas. Na época, o que se percebia como grande problema eram as favelas, que cresciam em ritmo acelerado, e foi sobre elas que o regime militar ensaiou uma primeira reação. Inicialmente, a expectativa era criar um programa que funcionasse como mecanismo de prevenção ao surgimento de novas favelas e ao crescimento das já existentes, o que rapidamente se mostrou contraproducente (Sachs, 1990). Surge então, na virada da década de 1980, o Promorar, programa que reconhece a existência das favelas e busca então urbanizá-

[89] As referência à zona leste são mais comuns e conhecidas por ter sido a região mais ativa nas mobilizações populares respaldadas pela ação da Igreja (cf. Iffly, 2010).

las, procurando manter a população no local onde se encontra, sem expulsá-la, como era feito até então. A ação de urbanização seria feita com o uso da mão-de-obra dos moradores, ou, nos termos oficiais, o objetivo seria de *"estimular a **participação ativa** das populações nas melhorias de seu entorno"* (Sachs, 1990, p.128, tradução livre – grifos meus). Caberia ao Estado garantir que os terrenos fossem adequados para a reconstrução das casas, inclusive com a infra-estrutura básica, de modo que a *"comunidade"* pudesse resolver seu problema habitacional, via autoconstrução, com *"apoio financeiro adaptado à sua condição sócio-econômica"* (Sachs, 1990, p.128). Esse tipo de solução habitacional não era uma novidade, pois, no Rio de Janeiro, instituições da Igreja progressista, como a Pastoral de Favelas (entre outras), já faziam algo bastante parecido – inicialmente sozinhas, mas posteriormente com o aporte de recursos públicos (Sachs, 1990, p.129).[90] A novidade era que o BNH buscasse se *"conectar com as práticas populares no nível de uma política pública de habitação"* (Sachs, 1990, p.129).

Já existiam grupos de moradores de favelas mobilizados que exerciam ou buscavam exercer um papel importante na coletivização dos esforços para a melhoria das moradias e do entorno. Esses grupos, ao mesmo tempo em que buscavam se envolver, se fortaleciam por conta desse processo de reconhecimento da existência das favelas e das tentativas de implementar intervenções habitacionais que pressupunham a participação dos moradores, que entrariam com sua mão-de-obra. O desenho desse tipo de programa não pressupunha ou mesmo previa a existência de associações para atuar na execução dos trabalhos. Pressupunha-se que o papel de coordenação dos esforços individuais dos moradores seria assumido pelos órgãos municipais competentes. Na realidade concreta, estimulou a formação de associações que passavam a assumir um papel de representante dos moradores diante do Estado. Experiências de urbanização com protagonismo associativo e mão-de-obra dos futuros moradores passam a ser testadas a partir da pressão e negociação de grupos mobilizados[91], apesar de representarem casos isolados na implementação do programa.

---

[90] O programa da pastoral do Rio se intitulava: "chão, embrião, mutirão", referindo-se à garantia dos terrenos, da casa-embrião com as instalações sanitárias e a cooperação dos futuros moradores para a construção das casas de verdade. A pastoral atuava em duas frentes: evitando a expulsão das famílias moradoras das favelas, e apoio às ações de cooperação para a urbanização das favelas (Sachs, 1990, p.129)

[91] Ver Bonduki (1986) para a descrição de uma experiência considerada positiva de urbanização de favela com o engajamento de um movimento popular.

Esse tipo de atendimento habitacional – com recurso público e mão-de-obra dos futuros moradores – era voltado para a melhoria da moradia de origem, localizada nas favelas e loteamentos periféricos. Havia, no entanto, um grande contingente populacional cuja carência de moradia não estava associada à situação de sua moradia de origem, mas se colocava em posição de acessar outra solução habitacional (Bonduki, 1986). Eram famílias que, em geral, viviam em casas ou cômodos de aluguel (em cortiços e favelas), ou de favor, e que, com a crise econômica no início da década de 1980 - cujo resultado mais dramático era o desemprego - sofre uma piora de suas condições de vida, sem conseguir continuar pagando o aluguel e precisa, portanto, buscar uma forma alternativa de habitação. A dificuldade de acesso à terra se mostrava o grande nó da questão, inclusive por conta da saturação das favelas já existentes e das restrições impostas à abertura de novos loteamentos na periferia desde a aprovação da lei Lehman[92].

A situação dramática dessa população ficará evidente ao longo da década de 1980 com o surgimento de ondas de invasões[93] de terras nas periferias da cidade. Essas invasões representavam um dos efeitos do aumento do contingente de famílias que se encontravam nessa mesma situação e acreditavam que as invasões seriam uma via para a solução de seu problema de moradia, mesmo que fosse provisória. Essa era uma população que encontrava-se ainda pouco mobilizada e desarticulada no início da década de 1980 (Bonduki, 1986), se comparada aos moradores de favelas e de loteamentos, e as invasões não tinham ainda um caráter estratégico como têm hoje (Iffly, 2010). Representavam uma via rápida de acesso à terra para grupos informais e não consolidados que se encontravam em situação dramática.

O caso da invasão da fazenda Itupu, em 1981, envolvendo três mil pessoas, ganhou grande repercussão, tendo sido noticiada como *"o mais grave conflito social dos últimos anos em São Paulo"* (Gohn, 1991, p73). Outras invasões seguiram-se a essa[94], primeiro na zona sul, depois na zona leste, sendo que a maioria delas foi mal-sucedida, tendo terminado com a expulsão dos invasores (Gohn, 1991). Mas todas mantinham basicamente o mesmo padrão e características: em geral envolviam grupos bastante informais, com as famílias desenhando seus lotes e buscando erguer

[92] Lei federal n.6.766 de dezembro de 1979, que busca coibir a criação de loteamentos clandestinos.
[93] Vou preservar o uso do termo "invasão" – e não ocupação, como é comum hoje – porque naquele momento o termo nativo ainda era "invasão".
[94] Essa ocupação desencadeia uma onda de invasões - entre 1981 e 1984 foram ao menos 61 invasões envolvendo 10 mil famílias (Gohn, 1991).

uma morada improvisada o mais rápido possível. O objetivo dos invasores era ter acesso à terra para poderem autoconstruir suas casas, e que essa terra fosse então legalizada, protegendo-os de serem futuramente expulsos da área. Em geral, depois que a invasão ocorria, cada família desenhava seu lote na área invadida e buscava por si só os meios de construir seu barraco ali.[95]

O recurso à invasão não era de fato algo novo na cidade, sendo as favelas áreas previamente invadidas. O que representava uma novidade - no caso das invasões da década de 1980 - era o fato de terem sido *invasões coletivas.*[96] Esse primeiro ciclo de invasões abre o caminho para uma forma coletivizada de ocupar os vazios da cidade e, possivelmente, ali construir casas.

As ocupações coletivas, que terão seu pico no ano de 1987, quando se tornam também *estratégicas* (Iffly, 2010), não foram a única ou a primeira forma coletivizada de ocupar os vazios da cidade. A outra forma foi aquela disseminada pela Igreja progressista, e assentava-se sobre a prática do cadastro junto da pressão e negociação com as autoridades públicas (cf. Iffly, 2010).

A atuação da Igreja progressista na zona leste da cidade vinha desenvolvendo um trabalho desde 1981 – trabalho este no qual a então assistente social Luiza Erundina (futura prefeita) foi atuante – que envolvia o

"levantamento meticuloso de todas as terras abandonadas na região, documentam-nas com fotos, informam-se sobre sua situação cartorial e iniciam negociações [junto aos governantes]. É numa segunda fase que se organiza um cadastro das famílias em situação precária de moradia e rendimentos. A ***expansão*** *do movimento se dá* ***através das comunidades católicas*** *e sua* ***estruturação*** *se realiza* ***a partir delas*** *(...).*
(...) O movimento se amplia com o cadastro, instrumento de mobilização e de informação. Cada pessoa inscrita recebe uma ficha [apud Lugarini de Andrade, 1989], com suas referências, indicações sobre a forma de utilizar esse cartão, assim como um pequeno texto sobre seu direito de 'habitar esta terra' e sobre sua participação no movimento. (...) o movimento reivindica terra e moradia, por meio da organização de caravanas até o Palácio dos Bandeirantes, de passeatas e da

[95] Um dos grupos que participou da invasão da fazendo Itupu (e que se reunia na paróquia de São Remo, zona sul da cidade) fez uma avaliação sobre os limites desse tipo de ação e passou a pensar *"propostas alternativas de produção de habitações"*, especificamente a implantação de um programa de habitação popular que fosse elaborado e controlado pelo movimento em todos os níveis (Iffly, 2010, p.167). Veremos mais sobre esse ponto adiante.

[96] Vejamos a fala de uma observadora dos eventos da época, ligada ao Partido dos Trabalhadores: "Os terrenos públicos pertencem a todos nós, e se as pessoas não tem onde morar, vão mesmo invadir as áreas ocupadas porque não tem mesmo outro jeito. O desespero é tão grande que *o que antes era feito individualmente, aos poucos, agora passa a ser de forma coletiva*, independente da vontade de qualquer entidade ou partido político" (Relato de Irma Passoni, apud Gohn, 1991, p.73, grifos meus). Na segunda metade da década as invasões passariam a ser *estratégicas*, estimuladas por partidos de esquerda, especialmente o PCdoB na zona leste da cidade (Iffly, 2010, p.179-180).

realização de assembléias para as quais são convocadas as autoridades. (...) Os terrenos indicados pelo movimento são, quando necessário, adquiridos pela FABES, e a prefeitura financia a compra de materiais de construção." (Iffly, 2010, p.176-177 – grifos da autora)

A estratégia deste movimento, posteriormente conhecido como MST Leste2, (que, aponta Iffly, era indissociável da Igreja) era então baseada na sua capacidade de organização e engajamento prévios das famílias, por meio da elaboração do cadastro e da reivindicação às autoridades (Iffly, 2010, p.180), sem que a ocupação de terra fosse geralmente usada.[97] Mas, como coloca Iffly, o cadastro somente tem sentido dentro de uma lógica de recurso facilitado ao poder público, *"cuja intervenção ele requer e quer orientar"* (2010, p180). Gohn (1991), ao tratar deste movimento da zona leste, que posteriormente teria papel importante na articulação dos movimentos da cidade na União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), menciona que os agentes pastorais daquela época *"realizam uma intermediação com funcionários estatais de forma que há espaços para mediações. Aqueles funcionários são vistos, as vezes, como aliados"* (Gohn, 1991).

As primeiras *conquistas* – ou seja, lotes de terra – deste movimento da zona leste foram na gestão de Mario Covas na prefeitura da cidade. Para definir quais seriam as famílias beneficiadas com lotes nas terras obtidas junto ao governo no ano de 1984, *"o número de carimbos na ficha de cadastro [que indicava a presença nas reuniões do Movimento] foi o critério para a ordem de recebimento dos lotes"* (Gohn, 1991, p.90). Este ponto é importante. Os movimentos que surgiam, ligados à Igreja, desde o início de sua atuação desenvolviam mecanismos de controle e quantificação da participação dos envolvidos, para que se definisse a distribuição das *conquistas* obtidas junto ao poder público.[98] Já naquele momento havia um sistema que organizava a demanda por moradia baseado na participação de cada família, algo que hoje é conhecido no campo como "pontuação".[99]

---

[97] *"Esse cadastro foi um recurso que permitiu ao movimento atingir e recrutar muitas pessoas – beneficiando-se para isso de uma estrutura excepcional, mais de 200 comunidades distribuídas por todo o território da região episcopal Leste II e organizadas em dez setores."* (idem, ibidem). Esse instrumental de organização e de gerenciamento era bastante desenvolvido graças à estrutura da Igreja, e foi posteriormente sendo usado para organizar também as famílias que, no ano de 1987, aderiram ao ciclo de ocupações de terra na zona leste, bem na área de atuação da Igreja – o que fez saltar de 6 mil famílias cadastradas em 1985, para 33 mil em 1987 (idem, p.182).

[98] Como se vê em Arantes (2002, p.193), o sistema de pontuação já começava a funcionar antes do início das obras, quando as famílias entravam em um grupo de origem que era muitas vezes ligado à pastoral da Igreja. Nas palavras de Arantes, *"quanto mais participação ela tiver, mais pontos terá e assim será escolhida primeiro como 'demanda' do movimento para os novos mutirões"*.

[99] Veremos mais sobre esse ponto no capítulo 5.

Como vimos acima, o mutirão em formato coletivizado – que pressupõe a existência de uma organização/associação dos participantes – começou a ser experimentado em projetos habitacionais da prefeitura de São Paulo, na breve gestão de Mario Covas, entre 1983 e 1985, quando, pela primeira vez, se desenvolveram projetos habitacionais com a participação dos futuros moradores previamente organizados, sobretudo via prefeitura, dentro de uma *"situação nova"* em que *"os usuários de um determinado conjunto a ser construído já estavam definidos e organizados anteriormente ao início do projeto"* (Bonduki, 1986, p.72).[100] Esse novo arranjo – que envolvia a parceria entre a prefeitura e associações populares que faziam mutirão em formato coletivizado – foi adotado e promovido pela Pastoral da Terra da região episcopal Leste 2[101] (Iffly, 2010, p.193), em consonância com o documento "Solo Urbano e Ação Pastoral" elaborado pela CNBB em 1982. Esse documento, que convocava a uma reforma urbana (Iffly, 2010; Sachs, 1990), trazia como uma de suas recomendações o apoio pastoral *"à autoconstrução e ao mutirão (...) apoio às associações comunitárias que se ocupam da urbanização e do saneamento"* (Sachs, 1990, p.55). Além disso, a aposta no mutirão em formato coletivizado pressupunha o reconhecimento não só de atores da sociedade civil, mas também do Estado de que seria impossível existir naquele momento uma política pública de habitação massiva para a baixa renda sem o uso da mão-de-obra não remunerada na produção da moradia.[102] E deste reconhecimento alguns atores buscavam *"potencializar os aspectos positivos da autoconstrução, transformando-a em processo coletivo de produção, chamado de mutirão"* (Bonduki, 1986, p.245). [103]

---

[100] Essa definição dos beneficiários por parte das associações já era então considerada uma *conquista* dos grupos populares, de acordo com Bonduki (1986).

[101] O movimento dos sem terra da zona leste, na região de São Miguel, já vinha se construindo desde 1981, fortemente vinculado (ou confundido) com a Pastoral da Igreja na região, mas foi em 1984 que decidiu-se pela "oficialização" do movimento (Iffly, 2010, p.175). Entre 1984 e 1985, as ações dos sem-terra na zona leste resultou na obtenção de cerca de 1.100 casas, sendo que uma parte delas foi construída pelo própria organização do movimento (idem, p.203). Posteriormente foi denominado MST Leste2.

[102] Todos os *"movimentos de conquista da moradia"* defendiam a adoção do mutirão [em formato coletivizado] como um dos pontos centrais de suas propostas, assim como *"o poder público, partidos políticos e uma gama variada de técnicos e intelectuais têm, nos últimos anos, se posicionado a favor de serem impulsionados programas públicos de produção habitacional utilizando-se o trabalho gratuito dos futuros moradores, como uma forma de baratear o custo da unidade habitacional e de estimular a organização popular"* (Bonduki, 1986, p.239).

[103] Como diz Bonduki: *"(...) o mutirão os movimentos conheciam, discutiam* [na segunda metade da década de 1980]. *A grande discussão na época se dava entre autoconstrução e mutirão. Enquanto alguns consideravam que a experiência do mutirão envolvia um* <u>*processo coletivo de construção*</u> *e, portanto, era melhor, outros achavam que era uma proposta difícil de ser viabilizada. A Igreja teve um papel muito importante na questão do mutirão (...). A Igreja dava suporte ao movimento porque*

O mutirão tradicional – também conhecido como autoconstrução – estava passando por um processo de ressignificação, e seguia a trajetória para sua incorporação à política pública em formato coletivizado, e isso acontece em grande medida por conta da atuação da Igreja junto aos pobres e sua defesa do ***mutirão em formato coletivizado***[104] e por conta da abertura do Estado a esse tipo de prática, o que detalharemos mais adiante.

2.3 Rede movimentalista em gestação

Não é possível entender a consolidação desses movimentos sem destacar o papel fundamental da intelectualidade de esquerda, que estava mais ativa no contexto de abertura do regime militar. Acadêmicos, Igreja e partidos políticos, todos tinham um objetivo comum, mesmo que por métodos e discursos variados[105] : organizar, fortalecer, unificar o "povo". Para os "intelectuais" - oriundos dos campos universitário, religioso, político-institucional - os grupos informais que ocupavam terras precisavam ser acompanhados de perto, oferecendo-lhes instrumentos para "organizar" e "politizar" sua ação.

Além da Igreja, que atuava há mais tempo e seguia os moldes já descritos acima, os partidos de esquerda ganham destaque, sobretudo o PT e o PCdoB, que buscavam os grupos invasores com o intuito de "politizá-los" e fortalecê-los.[106] Se a

---

apostava no mutirão enquanto união das comunidades, 'fazendo com as próprias mãos', em contraponto com a política centralizadora do BNH" (Entrevista com Nabil Bonduki, apud Silva, 1994, p.9, grifo meu)

[104] O termo "mutirão em formato coletivizado" é uma forma que achei para diferenciar este tipo de mutirão de duas outras formas de produção da moradia com uso da mão-de-obra não remunerada dos futuros moradores. Uma delas é a **autoconstrução**, onde cada família individualmente se engaja na construção de sua casa (com ou sem aporte de recursos públicos). A outra é a do **mutirão autogestionário**, um tipo de mutirão que, como veremos adiante, pressupõe um processo coletivo de produção com recursos públicos (assim como o "mutirão em formato coletivizado"), mas, além disso, transfere ao ator coletivo envolvido uma amplitude muito maior de controle e poder de decisão a respeito do processo construtivo.

[105] Iffly (2010) nos mostra como a ocupação de terras foi uma inovação do movimento de moradia na década de 1980 graças à atuação dos partidos de esquerda, com destaque para o PCdoB na zona leste da cidade. A Pastoral da terra, que não incentivava as ocupações de terra e preferia a estratégia do cadastro dos sem-terra e da reivindicação às autoridades, se viu obrigada a aceitar as ocupações e aplicar a prática do cadastro junto à população que ocupava as terras, buscando desenvolver junto a essa população seu trabalho comunitário (Iffly, 2010, p.177-186).

[106] As ocupações de terra na capital e a atuação dos militantes do PT nos movimentos populares foram algumas das questões centrais das reuniões ampliadas da CMP na época (Comissão de Movimentos Populares, órgão do PT). O documento "*Sumário das atividades da Comissão dos Movimentos Populares (CMP) do Partido dos Trabalhadores (PT) durante o 2º semestre de 1984",* contido no Fundo "José Dirceu" do Arquivo Edgard Leuenroth-IFCH UNICAMP, diz que tais reuniões se

onda de invasões do ano de 1982 resultou, em geral, na expulsão dos invasores, a partir de 1984 era possível identificar grupos vitoriosos (Gohn, 1991). Segundo documento interno do PT da época (cf. Hornhardt, 2008), essas vitórias foram resultado, entre outros fatores, da boa combinação da *luta* com a capacidade de negociar. A possibilidade de negociação bem sucedida com o poder público passava pela atuação dos "intelectuais", sobretudo os da Igreja. Mas não era apenas isso. Em 1983 a prefeitura de São Paulo é assumida por uma nova força política, de oposição ao regime militar, efeito da vitória do PMDB ao governo do estado no ano anterior. Mario Covas é nomeado prefeito pelo governador Franco Montoro. Esse fato é importante para a trajetória dos movimentos de moradia da cidade e para o reconhecimento, junto ao Estado, do papel de mediação exercido pelos movimentos, como ficará claro mais adiante.

Apesar da invasão da terra ser coletiva, a tendência era de que a produção da casa continuasse a ser um problema a ser sanado individualmente e com pouca expectativa de qualquer auxílio do Estado. O foco da ação coletiva era sobre a conquista da terra. Em documento interno do PT, datado de 1984, o partido se apresenta como ator impulsionador da formação de organizações populares após as ocupações ditas espontâneas (Hornhardt, 2008). Havia uma preocupação em associar 1) o processo de construção das casas e a posterior negociação por melhorias com 2) o processo de fortalecimento da organização dos grupos populares:

"O PT chegou e auxiliou na organização do pessoal, na divisão dos terrenos, no credenciamento das famílias, no planejamento da ocupação, na arrecadação de material e na organização da construção das casas. E, após isso, o PT passou a promover reuniões para pensar a continuidade da luta, uma vez que ainda era preciso reivindicar água, luz e a legalização da terra." (Hornhardt, 2008, p.3)

Além disso, em documento referente aos *Aspectos jurídicos do problema das ocupações* (cf. Hornhardt, 2008), a CMP afirma que alguns "companheiros" tiveram a idéia de reivindicar que as concessões de direito real de uso da terra ocupada deveriam ser feitas para uma "Associação de Moradores" e não para cada morador

---

constituíram num momento de discussão e troca de experiências, que permitiu recolher as reivindicações dos movimentos e elaborar políticas para a atuação do PT nos movimentos populares, com a intenção de "impulsionar" e "unificar" estas lutas (cf. Hornhardt, 2008). No primeiro semestre de 1984, por exemplo, a CMP realizou encontros de petistas que atuaram nas ocupações de solo urbano, buscando construir grupos coordenadores da atuação do partidos na relação com os grupos invasores. Havia ainda um seminário de formação política de lideranças dos movimentos populares programado para o segundo semestre de 1984 (Hornhardt, 2008).

individualmente, de maneira que os moradores seriam sócios da associação, que dessa forma tem algum controle centralizado sobre a área.

O PT, portanto, se colocou nesse caso como uma espécie de elemento facilitador na coletivização dos esforços, com o objetivo de preservar a organização coletiva das famílias envolvidas e direcionar a ação coletiva para além da conquista da terra. Como nessa época o foco da mobilização era a garantia da terra, uma das preocupações dos intelectuais era manter a ação coletiva e direcioná-la aos esforços seguintes: a casa, a infra-estrutura etc., mas também propiciar uma "tomada de consciência" da situação de injustiça social vivida pela população invasora, como é possível notar pelos termos contidos em documentos do PT na época, quando afirmavam que

"os militantes devem expor dados a população favelada ou invasora para que eles percebam que seu caso não é isolado e que (...) nem o salário permite pagar a casa e nem a política habitacional, como, por exemplo, a do BNH, chega ao trabalhador. O PT afirma que o trabalhador não tem direito apenas a terra, mas à casa pronta com água, esgoto, coleta de lixo, num local próximo a escolas e a centros de saúde." (Hornhardt, 2008, p.4)

Em um documento de 1984, referente às *ocupações de terra no Jardim Maia e na Vila Maria* havia também uma preocupação entre membros do PT em instigar, na população envolvida, uma postura mais propositiva em termos de política pública (cf. Hornhardt, 2008). Neste documento consta ainda que uma das reuniões da CMP teve como pauta justamente a discussão sobre formas alternativas para o problema da habitação e a articulação entre os movimentos que trabalham com a questão, tendo como base as demandas da população. A CMP visava definir *"campanhas unificadoras"* com a finalidade de fazer convergir vários planos de atividades e órgãos do partido e contribuir para o impulso do movimento popular em torno da questão da habitação, estimulando mobilizações em massa (Hornhardt, 2008).

Assim, tanto a Igreja, quanto o PT tinham como objetivo organizar, unificar, fortalecer e politizar os grupos e isso acontecia sempre de modo estreitamente vinculado à dinâmica cotidiana das famílias que estavam vivendo a realidade das ocupações.

Outro campo ativo era o dos acadêmicos, sobretudo dos arquitetos urbanistas. Grupo importante e ativo na época foi o Laboratório de Habitação (Labhab) do curso de arquitetura da Faculdade de Belas Artes, criado no início de 1982, com a proposta

de aproximar a universidade dos bairros pobres da cidade, colocando à disposição da população o serviço de um arquiteto (Bonduki, 1986). A iniciativa surgiu com o objetivo de atuar especificamente junto aos movimentos sociais (Bonduki, 1986), o que evidencia o interesse desses arquitetos em aliar o processo de intervenção habitacional a um processo de fortalecimento e politização dos grupos populares, assim como faziam a Igreja e partidos de esquerda, como o PT.[107]

2.4 As primeiras aberturas (e fechamentos) do Estado

Mais ou menos na mesma época em que novas invasões aconteciam por toda a cidade - mas sobretudo na região episcopal Leste II, onde a Igreja progressista era bastante presente, e que o PT e o LabHab buscam atuar no fortalecimento e politização dos grupos envolvidos – o governo Covas havia elaborado um Plano habitacional para o município. Covas havia sido nomeado prefeito pelo recém eleito Franco Montoro, nas primeiras eleições diretas para os governos estaduais no fim do regime militar. Este plano de Covas, afirma Sachs (1990), podia ser considerado inovador, buscando romper com o passado marcado por ações pontuais *ad hoc* ao público de baixa renda (até 5 salários mínimos). Para isso, o Plano propunha, pela primeira vez, uma política "holística" que reconhecia a necessidade de uma variedade de formas de atendimento público para lidar com o problema habitacional (Sachs, 1990, p.163-167). Esse Plano era coerente com o momento de vitória eleitoral da oposição ao regime militar em 1982 que, no caso do estado e da cidade de São Paulo, trouxe para dentro dos poderes executivos uma postura de mudança em relação às políticas anteriores. No caso da habitação, em linhas gerais, essa mudança se refletia na proposta de priorizar o atendimento habitacional para famílias que ganhassem até 3 salários mínimos, dentro de uma política descentralizada e que envolvesse a participação dos futuros beneficiários.

Interessa-nos destacar que o plano habitacional de Covas previa a distribuição de lotes urbanizados (com infra-estrutura básica) com ou sem casa embrião para 120 mil famílias, o que pressupunha que os moradores, em seguida, deveriam fazer suas

[107] O LabHab pode ser considerado a primeira organização de assessoramento técnico comprometida com as mobilizações populares em luta por moradia. As assessorias técnicas tiveram e ainda têm papel fundamental no desenvolvimento da proposta e execução dos programas associativos. O LabHab propiciou a formação de diversas assessorias técnicas desde 1989, como o Laboratório de Habitação da Unicamp, o GHAMA, a USINA, a TETO, entre outras (Entrevista de Nabil Bonduki, apud Silva, 1994, p.10).

casas por autoconstrução. Isso significa que tratava-se de um plano que "se abria a soluções não convencionais, em particular à autoconstrução assistida e ao mutirão [em formato coletivizado]" (Sachs, p.167). Cabe destacar ainda que, de acordo com Sachs, o Plano previa que a construção da casa pelos futuros moradores poderia ser feita de modo "individual ou *coletivo*". Havia ali então já um reconhecimento, da parte do Estado, da possível coletivização dos esforços para a viabilização do empreendimento habitacional. Além disso, o Plano previa ações complementares consideradas valiosas para grupos que estavam começando a adotar a prática do mutirão em formato coletivizado – em que todos os futuros moradores participam da construção de todas as casas – como o acesso à assistência técnica e a racionalização do mercado de compras de material (Sachs, 1990).[108]

Em nível estadual, o governo de Franco Montoro elaborou um programa também em reação à incapacidade do SFH/BNH de atender as faixas de menor renda e que pressupunha a adesão dos municípios. Este teria sido um dos primeiros programas explicitamente voltados à autoconstrução e ao mutirão em formato coletivizado. Como diz Sachs (1990, p.44-45):

"Ele representa uma nova filosofia de política habitacional, que encara a moradia popular com um serviço público, prestado por (...) técnicos do Estado' (...). Visava 'contribuir para a solução do problema da habitação popular através da ação integrada de Estado, municípios e comunidades'. (...) O funcionamento do programa deu-se a partir dos princípios de descentralização e participação. A descentralização preconizada dizia respeito à participação da prefeitura na execução do programa, colocada na época como uma 'parceria' entre Estado e municípios. O município, para ingresso no programa, deveria dispor do terreno no qual seriam feitas as casas, da assistência técnica para seleção dos futuros mutuários e de engenheiros e mestres de obra. O Estado, através da CDH, forneceria o projeto e a assistência técnica necessária para a construção, e financiaria o material. A população contribuiria, nessa 'parceria', com a mão-de-obra, colocando em vigência a ***participação, um dos 'princípios básicos' do governo****. Segundo o documento, 'assim, o PMH está consolidando em São Paulo os históricos e tradicionais sistemas de autoconstrução, auto-ajuda e sobretudo de mutirão'"*

Este programa era parte do Plano Estadual de Ação Governamental (Royer, 2002, p.41), lançado em 1985. Os pontos incluíam prioridade para os estratos de mais baixa renda (*"historicamente excluídos de programas habitacionais"*), *"direito de uso das terras ocupadas"*, e *"mecanismos creditícios, materiais e técnicos em apoio*

[108] O plano de Covas representou um avanço conceitual, mas foi muito limitado na prática, por conta das descontinuidades administrativas na cidade (Sachs, 1990), como veremos adiante.

às iniciativas da população carente, para construir ou melhorar moradias, através da auto-construção, ***sobretudo em formas associativas****, com vistas a baratear os custos e estimular a organização e participação da população"* (Royer, 2002, p.41– grifos meus). Ainda de acordo com Royer,

O documento também enfatiza algumas etapas do empreendimento, como as reuniões de projeto, cuja importância é ressaltada, pois era fundamental que "a futura casa corresponda aos desejos e necessidades dos moradores (para) despertar nas populações o sentimento comunitário, vital na fase de construção'. Importante perceber que nesse programa, um dos primeiros estaduais, o discurso "comunitário" já se faz presente, ainda que relativo apenas à fase da construção. (...) O documento é claro quando afirma que 'o sistema de mutirão é caracterizado pela co-gestão: os mutirantes participam de todas as decisões – suas opiniões e disponibilidades de tempo são levadas em consideração – em vez de simplesmente se limitarem a cumprir ordens'. (...) foi um avanço, ao menos no discurso. A questão pedagógica de transformar o futuro morador em agente do processo e não considerá-lo apenas como membro da fila do déficit habitacional deveria influir de maneira decisiva no desenho do programa."

Mas, como diz Royer, o programa se assentava na lógica da descentralização administrativa, ou seja, *"deveria começar pelas prefeituras, (..) elas é que deveriam demonstrar interesse pelo programa, solicitando a celebração de convênios"* (2002, p.45). No caso da cidade de São Paulo, Covas estava deixando a prefeitura em 1985, entrando em seu lugar Janio Quadros, um político que bateu de frente com os movimentos de moradia. Primeiro, ele extinguiu a FABES (Secretaria de Bem Estar Social), que era até então um espaço importante de interlocução para os movimentos, pois era por meio dessa secretaria que os primeiros empreendimentos de mutirão e urbanização de favelas estavam sendo viabilizados durante o governo de Covas – inclusive seu orçamento havia sido aumentado naquela gestão (Royer, 2002, p.47).[109] Em seguida, o novo prefeito lançou um decreto determinando o fim dos mutirões e abrindo licitação para empresas privadas construírem casas na periferia.[110] Em resposta a essas medidas, o prefeito é afrontado por movimentos, inclusive o movimento da zona leste, que se manifestaram e pressionaram contra o decreto que

[109] A extinção da FABES rompia um equilíbrio de força que existia com a política da Cohab (idem, ibidem), já que este último órgão era menos acessível aos movimentos e ao perfil das famílias que eles organizavam.

[110] Uma decisão que evidenciava os vínculos entre o prefeito e empresas construtoras que haviam financiado sua campanha eleitoral. Esses vínculos se repetirão na cidade com a eleição de Paulo Maluf à prefeitura, o que dará início a um novo ciclo de dificuldades para a atuação dos movimentos na cidade.

extinguia os mutirões. Depois dos protestos, o prefeito decide retomar os mutirões, mas não na escala desejada pelos movimentos.

O programa estadual de mutirões, por exemplo, não deslanchava na cidade por conta da intransigência do prefeito. Em resposta a essa situação, o movimento dos sem terra da zona leste 2 levou mil pessoas a ocuparem a secretaria de habitação do governo do Estado, bem ao final da gestão Montoro. O governador se aproximou então das lideranças de movimento com intuito de discutir como garantir a implementação do seu programa de habitação na cidade. Montou-se uma equipe para tratar do assunto, a qual elaborou um plano, denominado Programa de Assentamentos na Região Metropolitana (Royer, 2002, p.48 – grifos meus):

"O Programa de Assentamentos na Região Metropolitana (...) é a primeira experiência na região metropolitana nesta escala de intervenção com o processo de construção tipo mutirão já que 'o não-atendimento, por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo, desta demanda, canalizou para o Estado as pressões às quais a prefeitura deveria estar submetida'". Em longo detalhamento, o trabalho estrutura o que seria uma intervenção nunca antes vista, ***'atendendo primeiramente a demanda do Movimento dos Sem-Terra'****"*

2.5 Ideias de vanguarda: autonomia, participação popular e controle no uso dos recursos

O conteúdo dos planos habitacionais de Covas e de Montoro dialogava com o avanço dos debates e idéias que já vinham sendo formulados em outros espaços nos anos anteriores. No segundo semestre de 1981, por exemplo, o IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas da USP) promoveu um encontro para discutir o problema da habitação - o *Simpósio Latino-Americano de Racionalização da Construção e sua aplicação às Habitações de Interesse Social*. Esse encontro contou com participação de arquitetos e engenheiros uruguaios que traziam sua experiência em cooperativismo na construção de moradias no Uruguai. A experiência uruguaia ganha a atenção dos técnicos envolvidos com a questão da habitação social e passa a ser disseminada na cidade[111], desdobrando-se futuramente em algumas experiências pontuais que ganharam bastante repercussão dentro da rede que envolvia atores defensores da

[111] Com o objetivo de aprofundar as informações e conhecimentos sobre a alternativa habitacional apresentada no Simpósio do IPT, o engenheiro Guilherme Coelho, pós-graduando da Escola Politécnica da USP, visitou o Uruguai e em seguida passou a promover a experiência uruguaia com cooperativas de ajuda-mútua, multiplicando as reuniões nos bairros da periferia da cidade de São Paulo.

habitação de interesse social enquanto direito (Bonduki, 1986; Iffly, 2010; Baravelli, 2006).

Uma dessas experiências pontuais, conhecida como "projeto de vila Nova Cachoeirinha"[112], resultou em um projeto inovador em alguns aspectos (Baravelli, 2006, p.114) e ganhou destaque não apenas entre arquitetos entusiastas, mas também do poder público. Em 1983 foi inaugurada uma "casa-modelo" construída pelas famílias organizadas em torno do projeto. O objetivo era mostrar a viabilidade da proposta construtiva baseada na experiência uruguaia e, mais ainda, a competitividade da construção por ajuda-mútua. Sua inauguração contou com a presença de jornalistas e dos secretários de habitação e de Bem Estar Social, os quais declaram publicamente que *"aquela experiência é um modelo a ser seguido pela nova administração"* (Bonduki, 1986, p.71). [113]

Mesmo que de modo informal e desestruturado, estabeleceu-se um intercâmbio com discussões e disseminação de experiências consideradas inovadoras e/ou de vanguarda que envolviam organizações de futuros moradores na execução de intervenções habitacionais com aporte de recursos públicos. A noção de participação que orientava esse campo envolvia um empoderamento que não estava previsto na concepção dominante dentro do poder público, porque se propunha a ir muito além do mero uso da mão-de-obra dos futuros moradores, como havia se tornado usual na época. Esse intercâmbio era facilitado pela presença de atores com trânsito entre diferentes grupos e instituições, como as assistentes sociais da prefeitura, os arquitetos urbanistas do Labhab, os militantes do PT, os membros das pastorais e outros órgãos da Igreja progressista, os técnicos do IPT na USP, alguns gestores públicos, para ficar nos atores e instituições mais relevantes e mencionadas na literatura. Frequentemente

---

[112] No início de 1982, assistentes sociais da prefeitura organizaram um encontro para exibir um filme sobre a experiência cooperativista uruguaia para 600 famílias na zona norte da cidade. Essas famílias vinham pressionando a Cohab (via protesto de rua e uso da imprensa) para serem incluídas no programa Promorar do BNH (Baravelli, 2006, p.114). Esse processo, que envolveu a participação de ao menos um arquiteto da USP, resultou no projeto de Vila Cachoeirinha, cuja experiência foi difundida e debatida em outras áreas da cidade onde havia alguma mobilização popular pela moradia (idem).

[113] Como disse Bonduki (1986) esta e outras práticas inovadoras – que envolviam a socialização e a gestão coletiva da produção das casas – foram feitas "à revelia da sistemática usual da FABES, que não as estimulou", e também foram feitas a despeito das normas e tramites burocráticos do programa da FABES (Bonduki, 1986). "O que a prefeitura esperava era que os mutirões associativos fossem geridos pelo poder público" (idem, p.177. Apesar disso, a FABES, encarregada dos projetos de urbanização de favelas, "era mais aberta pra aceitar alternativas" do que a Cohab, aceitando a introdução de práticas coletivas, como foi o caso do Recanto da Alegria (idem, p.76) Mas mesmo na FABES o que predominou foram casos em que a secretaria geria os mutirões de favelados para reconstruir suas casas.

esses atores faziam parte de mais de uma dessas instituições simultaneamente, configurando múltiplas filiações (Mische, 2008).

Uma das grandes preocupações associadas aos grupos pioneiros que defendiam a proposta empoderada de participação era garantir que os futuros moradores ali organizados tivessem o controle sobre o uso dos recursos públicos que eram conquistados para os projetos de mutirão. Este ponto é importante, pois nessa época as experiências mais comuns de "participação" dos futuros moradores eram via autoconstrução (o trabalho de mão-de-obra é centrado na família) ou via mutirão em formato coletivizado, em que o esforço da construção é centrado no coletivo (todos constroem todas as casas) – mas onde esse coletivo não possui autonomia no uso dos recursos públicos, pois cabia ao governo gerenciar as obras, entregando o projeto arquitetônico, o material de construção e a assistência técnica já pré-definidos.

Em 1984 acontece o chamado *1° Encontro de Moradia*[114], que reuniu arquitetos urbanistas com representantes de alguns movimentos da periferia da zona sul da cidade (Bonduki, 1986), onde havia ocorrido a maior parte das invasões coletivas de terra (Gohn, 1991, p.123). A idéia de fazer o encontro partiu das assessorias técnicas e foi assumida por alguns movimentos[115] (Bonduki, 1986). Além de buscar criar uma coordenação dos movimentos de moradia, o objetivo mais geral do encontro era fazer um diagnóstico do problema habitacional e elaborar propostas de mudanças das políticas dos governos municipal, estadual e federal (Gohn, 1991). A proposta era que *"os projetos habitacionais financiados pelo poder público pudessem vir a ser formulados e realizados pelos futuros moradores, através de trabalho coletivo dos agentes envolvidos"* (Gohn, 1991, p.125). Desse encontro se elaboraram diversas propostas detalhadas, entre elas: *"linhas de financiamento direto a cooperativas ou associações de moradores"*, *"o reconhecimento das cooperativas de moradores como habilitadas a promover a construção de moradias", "controle dos fundos do BNH pelos sindicatos dos trabalhadores, associações de mutuários e entidades de construção comunitária"* (Gohn, 1991, p.125).

---

[114] Encontro que foi denominado "*1° Encontro dos Movimentos de Moradia - por um cooperativismo de ajuda-mútua e autogestão"* (Iffly, 2010)

[115] Como destaca Bonduki (1986), os movimentos de moradia da cidade eram heterogêneos (tanto internamente, quanto entre si), de modo que os atores envolvidos tinham perspectivas distintas sobre os rumos e as propostas que os movimentos deveriam assumir naquele momento (lideranças, quadros intermediários, base, técnicos, apoios, padres). Os movimentos que participaram deste encontro são aqueles em que a posição pró autogestão se mostrou mais forte, e são também aqueles estudados por Bonduki.

Foram ainda discutidos temas como o da regularização da posse dos terrenos, e do barateamento do custo da construção – sendo que o segundo item recebeu maior destaque (Gohn, 1991, p.123). Também se falou da importância de elaborar uma proposta para a política habitacional que envolvesse uma "*linha de financiamento que viabilize o repasse de recursos* ***diretamente*** *às associações comunitárias"*, e recomendou-se a todos os grupos populares que se constituíssem em associações comunitárias, *"de modo que pudessem ter existência jurídica e receber recursos públicos a serem manipulados autonomamente"* (Bonduki, 1986, p.81 – grifo meu).[116] Como diz Bonduki (1986), para estimular a organização popular, entendia-se que os recursos públicos deveriam ser *"transferidos coletivamente à organização dos moradores (associações ou cooperativas) que seriam reconhecidas como entidades promotoras, e não a cada morador individualmente"*, como acontecia usualmente na época (p.152). Para os defensores dessa proposta, o mutirão em formato coletivizado sem autogestão, mesmo que envolva uma produção coletiva, não seria capaz de gerar como resultado do processo uma maior capacidade de organização do grupo que participou dessa produção. Ou seja, o processo produtivo da moradia deveria ser de tal tipo que, ao final, resultasse não apenas em uma moradia de qualidade, mas também em grupos populares mais organizados e fortalecidos.[117]

Essas idéias estavam ainda distantes da realidade daquele momento, e eram discutidas sem o envolvimento da base dos movimentos, formada por famílias cuja compreensão da proposta limitava-se ao seu papel de mão-de-obra não remunerada, algo que lhes era familiar por conta da tradição da autoconstrução entre os grupos de baixa renda (Bonduki, 1986, p.69).

Como vimos, a ação coletiva popular associada às invasões na época ainda dirigia a maior parte de seus esforços para a conquista, organização e manutenção da

---

[116] Os termos desse debate mostram que já circulava na rede uma proposta que se consolidaria na década de 1990, a da autogestão em empreendimentos habitacionais populares. Trataremos disso mais adiante.

[117] Ainda de acordo com Bonduki (1986, p.66), a perspectiva trazida por estes movimentos *"introduz uma ponte entre os problemas específicos e a formulação de políticas públicas"*. As linhas gerais das propostas feitas por estes movimentos eram: "formação de entidade representativa da comunidade (...), encarregada de promover e gerir todas as etapas do empreendimento habitacional; a obtenção de terra utilizando recursos governamentais, a serem repassados à entidade a custo zero; obtenção de financiamento (...) capaz de ser pago por famílias com renda em torno de um salário mínimo para compra de material de construção suficiente para a confecção de uma casa de aproximadamente 40 m2; construção da casa através da utilização, ao menos em parte, da mão de obra da própria comunidade, organizada em mutirões coletivos; subsídio para execução da infraestrutura, gestão pela entidade de todo o processo de escolha e compra de material, constituição de equipe técnica de confiança da comunidade para assessorá-la na elaboração do projeto, no controle o organização de obra e nos contatos com órgãos públicos" (p.68)

terra. Ainda estavam sendo iniciados os primeiros *mutirões em formato coletivizado*, onde a participação da população no processo construtivo resumia-se apenas à disponibilização de mão-de-obra, já que o projeto, material e assessoria técnica (quando havia) vinham já pré-definidos pelo poder público. A reivindicação central e fonte principal de negociações dos movimentos com o poder público girava em torno da terra, e esses debates a respeito da autonomia e controle popular no uso dos recursos públicos para a construção das moradias ainda eram restritos a poucos atores geralmente envolvidos em múltiplas filiações.

Mas o momento político era favorável a experimentações. No mês seguinte ao do 1 Encontro da Moradia, em 1984, aconteceu em São Paulo o encontro de prefeitos da principais metrópoles latino-americanas no colóquio *"As metrópoles latino-americanas frente à crise: experiências e políticas"*. Houve consenso na idéia de que a crise das grandes cidades não poderia ser superada pela via convencional. Por isso seria importante *"identificar e avaliar soluções alternativas, mesmo que fragmentadas e limitadas, na esperança de que serviriam posteriormente de exemplo e encontrariam espaço importante em uma estratégia global de desenvolvimento urbano, fundada sobre uma nova relação entre os poderes públicos e a sociedade civil"* (Sachs, 1990, p.208 – tradução live). Além disso, como já dito acima, as propostas de governo tanto em nível municipal com Covas, quanto em nível estadual com Montoro indicavam uma postura de abertura a práticas alternativas para o setor.

2.6 Institucionalização do mutirão em formato coletivizado

A década de 1980 pode ser considerada um período de experimentações dentro da dinâmica interativa entre grupos populares mobilizados e o Estado, que reage às pressões e, em determinadas situações, se coloca à disposição de negociar e buscar novas formas de solucionar os problemas. Formava-se ali o embrião de um tecido associativo configurado para a viabilização de empreendimentos habitacionais com aporte de recursos públicos. Esse embrião eram os grupos que, em uma época em que não existia de fato uma política habitacional para a população de baixa renda, assumiam uma rotina de enfrentamentos e negociações para conquistar, projeto a projeto, dentro de uma ação coletiva, terra e casas para seus aderentes. Inicialmente restritos a experiências pontuais em diferentes regiões da grande São Paulo, esse tipo de associativismo marcará a região leste da cidade.

Esse processo todo, aliado aos aspectos contextuais já mencionados, favoreceu o fortalecimento e a formalização de grupos populares que se organizavam em torno da questão da moradia, sobretudo na década de 1990, depois que o governo do PT – com Luiza Erundina na prefeitura (1989-1992) – criou o primeiro programa habitacional especificamente voltado a associações de futuros beneficiários.

A gestão de Erundina no setor habitacional já deixou claro no seu início que iria estabelecer uma relação de proximidade com os movimentos populares ligados à questão habitacional, tanto os de mutirão quanto os de favelas, e fez isso a partir dos seguintes termos:

"Nos novos projetos habitacionais será dada prioridade a demanda organizada pelos movimentos de luta por moradia ou de urbanização de favelas e para a produção de alternativas de moradia para a população moradora em favelas localizadas em área de risco. (...) 4. O atendimento habitacional durante 1989 priorizará : (...) • Apoio técnico, institucional e financeiro à negociação direta na compra de terrenos por movimentos de moradia ou associações de favelados assentados em áreas particulares junto a proprietários legítimos para execução de loteamentos, conjuntos ou urbanizações de favelas. (...) 7. Na escolha de favelas a serem urbanizadas, se privilegiará entre aquelas que contam com movimentos organizados, as que se localizam em áreas públicas, que estão fora das áreas de risco e que tenham se constituído antes de 1o de janeiro de 1989. (...) 13. A implementação da política habitacional do município incorporará a participação e apoio dos movimentos sociais organizados.[118]*(Trecho do "Programa De Ação Imediata - fevereiro de 1989" - 4.1.1 Diretrizes Gerais, extraído de Ronconi, 1995, p. 20-22)*

A questão, no entanto, era como se daria a incorporação da participação dos futuros moradores organizados nos movimentos. Os movimentos de moradia (na época chamados de grupos ou movimentos sem-terra) estavam já familiarizados com uma dinâmica de interação com o Estado pautada centralmente em torno da terra. Dentro dessa dinâmica, as casas seriam posteriormente construídas em mutirão, mas um mutirão gerido pelo Estado, onde a participação dos futuros moradores se restringia ao uso de sua mão-de-obra, como já dito. Os movimentos precisavam defender o mutirão diante de governantes e agentes públicos que fizessem menção a abandonar a prática, mesmo diante de críticas razoáveis, como aquelas baseadas nos argumentos associados ao caráter arcaico e à exploração do trabalhador.[119] Assim, do

---

[118] Trecho do "Programa De Ação Imediata - fevereiro de 1989" - 4.1.1 Diretrizes Gerais, extraído de Ronconi (1995, p. 20).

[119] Interessante o caso da disputa entre os movimentos de sem-terra da zona leste e o secretário de habitação do governo Quércia, que dizia que o mutirão "era um absurdo, reproduzia condições

ponto de vista dos movimentos de então, essa era a forma possível de participação, e havia sido por meio dela que haviam obtido as conquistas que os mantinham ativos.

Do ponto de vista dos atores mobilizados pelas ideias de vanguarda discutidas no item anterior, a incorporação da participação devia dar-se dentro de uma lógica de participação empoderada. Como vemos pelo trabalho de Ronconi (1995), autor que participou da construção do programa Funaps Comunitário, essa lógica empoderada visava *"reforçar a participação da população nas decisões dos fatos que lhe diziam respeito diretamente, buscando a melhoria da qualidade da casa e recuperando o status de cidadão"* (Ronconi, 1995, p.18). Em outro ponto de seu texto, o autor diz:

"Existe um processo contínuo que envolve o projeto [de cada empreendimento habitacional] como um todo e que inclui o projeto da edificação, sua implantação, como será produzida a obra e até, em alguns casos, como será feita a manutenção após a entrega das casas. ***Esse processo é sustentado pela prática da participação dos futuros moradores em todas as etapas****. Assim, a organização do trabalho atende questões importantes de valorização do indivíduo, ao mesmo tempo em que qualifica o resultado alcançado. Esse trabalho de planejamento participativo, dá a esses projetos realizados em mutirão uma resposta técnica, humanizada e construtiva de vários aspectos que compõem a cidadania" (Ronconi, 1995, p.99 – grifos meus).*

"(...) é criada uma ampla série de canais de participação que ajudam de maneira concreta o desenvolvimento do projeto da construção e certamente das pessoas que participam do processo (...). ***Esse desenvolvimento certamente será diferenciado de pessoa para pessoa, mas a oportunidade está disponível de diversas formas****. Ou seja, há uma radical transformação dessa organização em relação à idéia de um mutirão sem instrumentos de gestão, com apropriação apenas da mão-de-obra gratuita e há também uma distância muito grande em relação à organização dos canteiros convencionais da produção formal da construção civil, onde o executor das tarefas, na maioria das vezes, não consegue sequer visualizar o produto final que está desenvolvendo" (Ronconi, 1995, p.102 – grifos meus)*

Essas idéias aparecem em falas de diversos atores que defendiam a autogestão naquele momento. Vejamos mais uma delas, um trecho de entrevista de Rosangela Paz a Ronconi:

"(...) discutindo cidadania transformamos a questão da fome em uma questão política, os brasileiros só serão cidadãos quando souberem que podem brigar pelos seus direitos'. (...) Essa idéia dá o gancho para retomar a questão da autogestão.

---

atrasadas". As críticas à incorporação do uso do mutirão em ações do Estado gerou um grande debate na literatura (cf...)

Tem um fato muito importante que é o das famílias que estão no movimento participarem de um processo onde decidem, onde vivenciam isso de ser cidadão. (...) ***A autogestão realmente propicia a vivência da democracia, o que é ser cidadão, o que é ser sujeito. (...) É a formação. É o educativo****. O que é a formação? É o processo. Tem que ter dinâmica, cursos, seminários, mas também tem a prática, também tem a luta pelos seus direitos (Entrevista com Rosângela Paz, apud Ronconi, 1995, p.227-228 – grifos meus)*

" (...) o mutirão do governo continua querendo tutelar o povo, impedir sua autonomia, trocar favor, funcionar dentro da lógica clientelista brasileira, enquanto o mutirão do movimento social pretende criar um espaço popular próprio e por isso é baseado na idéia de "autogestão" e na desidentificação com o Estado." (Entrevista com Paulo Conforto, apud Silva, 1994, p. x)

Essa visão sobre a incorporação da participação da população na implementação de ações públicas reflete uma expectativa e uma proposta de como "lançar a um plano político" questões associadas às urgências das famílias pobres das grandes cidades, mais especificamente às urgências de moradia. Essa expectativa e proposta estimulavam os atores a investir na criação de um programa público que possibilitasse "matar dois coelhos com uma só cajadada", ou seja, fazendo convergir 1) as considerações mais imediatas associadas às urgências das pessoas pobres que buscavam solução para seu problema habitacional, com 2) as expectativas dos intelectuais de "politizar" a ação dos pobres, formá-los como cidadãos conscientes de seus direitos. A aposta dos defensores da autogestão era (e ainda é) de que a autogestão propiciaria um caminho para que pessoas pobres pudessem obter respostas às suas urgências dentro de um processo de formação política. Seria por meio da prática autogestionária da produção habitacional que essa convergência se faria possível. Ou, em outras palavras, veremos que a autogestão é enquadrada como prática que dotaria de uma lógica político-moral a ação de grupos populares sem que, para isso, tivessem que abrir mão de operar sua lógica material

Mas essa expectativa e a proposta autogestionária estava distante do cotidiano da maioria dos movimentos de moradia (grupos de sem-terra da época):

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 era: 'Mil lotes [de terra] 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. (*Entrevista com Nabil Bonduki, apud Silva, 1994, p.9*)*[120]

O programa Funaps Comunitário – baseado na proposta autogestionária – foi criado porque parte dos atores que defendiam a noção empoderada de participação popular em projetos de habitação de interesse social foi para dentro do governo municipal do PT. Uma das figuras centrais desse processo foi o arquiteto urbanista Nabil Bonduki, que assumiu a HABI - e já era filiado e ativo no partido – além de ser membro do LabHab, atuante em projetos habitacionais junto à população. Mas antes da proposta sair do papel, seria preciso convencer os movimentos a "rever suas bandeiras" junto aos governantes:

"(...) os movimentos hesitavam um pouco em assumir a proposta, porque havia poucas experiências concretas nas quais pudessem se ancorar.
(...)
*Inclusive a própria Luíza Erundina, em uma reunião em São Miguel, em fevereiro de 1989, comprometeu-se a fazer os mil lotes em mutirão. Um mês depois os sem-terra fizeram um acampamento reivindicando os mil lotes. E eles exigiam respostas rápidas. Iniciamos, então, a colocar a questão da construção de casas por autogestão, e os movimentos começaram a rever suas bandeiras. De repente esse mil lotes viraram mil casas" (*Entrevista com Nabil Bonduki, apud Silva, 1994, p.11-12)

Mas não eram apenas os movimentos que hesitavam diante da proposta autogestionária. A incorporação da participação dos futuros moradores organizados pelos movimentos dentro da proposta autogestionária envolveu um forte ativismo institucional dos arquitetos urbanistas que se alocaram em um órgão secundário dentro da estrutura da prefeitura – a HABI.[121] A institucionalização dessa proposta sofria resistências dentro do governo porque implicava uma *"descentralização do poder"*, o que, da perspectiva do governo, se traduziria em uma perda de poder e controle do Estado (Entrevista com Nabil Bonduki, apud Silva, 1994, p.11). Isso porque, diferentemente do mutirão em formato coletivizado que vinha se

---

[120] Segundo Benedito Barbosa, liderança da UMM, *"quando a Luiza 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 da autogestão ou simplesmente mutirão (...)"* (Entrevista com Benedito Barbosa, apud Silva, 1994, p.64)

[121] Como diz Bonduki (apud Silva, 1994, p.13): *"Já no primeiro semestre de 1990 iniciou-se um período de enormes pressões sobre a administração para que fornecesse respostas às demandas por financiamento para a construção de moradias. Isso incidiu em um momento de crise seríssima do setor de habitação, e também, de crise (...) entre a direção política da Secretaria (de Habitação) e a direção política da Cohab. Foi no âmbito desse conflito que a proposta foi ganhando força, e a HABI (...) acabou ganhando uma certa força. Aos trancos e barrancos foi se estruturando (...) foi se criando uma espécie de exército de Brancaleone"*

desenvolvendo nos movimentos, no caso do mutirão autogestionário o envolvimento das associações na viabilização da intervenção habitacional seria muito maior, pois o recurso público seria repassado diretamente a elas para viabilizar o acesso à terra, fazer o projeto, e conduzir as obras:

"Essas associações ou cooperativas administram o processo produtivo, articulam a montagem do canteiro de obras, elaboram projetos, algumas desenvolvem fábricas de pré-moldados e outros materiais de construção, constroem creches, cozinhas comunitárias etc. Também, as associações e cooperativas assumem a gestão dos recursos, tendo como contrapartida as prestações de contas mensais até o final do empreendimento. Por outro lado, são também os mutirantes organizados que escolhem e contratam as entidades de assessoria técnica que envolvem arquitetos, sociólogos ou assistentes sociais, pedagogos etc., com quem vão discutir e definir o projeto a ser executado, com ampla autonomia de contratação de mão-de-obra especializada e pessoal administrativo."[122]

Foi preciso criar um "efeito demonstração" para que os movimentos e até mesmo atores de dentro do Estado assumissem esta proposta:

"foi firmado um convênio com a Associação Leste 1 para a construção de casas na gleba de São Francisco, já existente no estoque de terras de HABI. Era agosto de 1989. Essa assinatura tinha um caráter simbólico e permitia o desenvolvimento dos projetos. É nesse momento que efetivamente começa a elaboração do programa e das normas que deveriam compor a porta de acesso à linha de financiamento" (Ronconi, 1995, p.23)

"Quando começaram a surgir as primeiras obras, os primeiros exemplos de autogestão, todos ficaram maravilhados. A inauguração de um conjunto de porte, como o São Francisco, setor 5, em setembro de 1990, foi um marco. (...) O São Francisco, na região leste, não apenas foi de grande porte, mas começado e terminado na administração em nove meses. Quer dizer, foi um trabalho muito rápido e de qualidade excepcional, e a um baixo custo" (Entrevista com Nabil Bonduki, apud Silva, 1994, p.13)

A incorporação de uma participação empoderada dos movimentos na implementação de uma política pública aconteceu de forma apressada, em que na verdade se buscava fomentar o tipo de experiência associativa que seria então institucionalizada na figura do mutirão com autogestão:

"(...) era fundamental para que essa proposta realmente ganhasse contorno de política pública que não fosse implantada como uma experiência-piloto. Senão ela

---

[122] Trecho do documento intitulado "O Programa de Habitação de Interesse Social Gestão Luiza Erundina (1989-1992) – Um Resumo" (apud Silva, 1994, p.4)

teria que esperar uma outra administração para tornar-se uma política pública. Então eu diria que a gente realmente passou o farol político no sentido de estimular que surgissem grupos interessados" (Entrevista com Nabil Bonduki, apud Silva, 1994, p.15)

O estimulo à formação de grupos interessados procurava se assentar em recomendações práticas que dialogassem com o universo de representações culturais populares, pois as regras do programa buscavam, *"através [de] modelos e exemplos, difundir alguns princípios de administração e de organização que algumas associações [que já praticavam a autogestão] estavam adotando"* (Ronconi, 1995, p.74). Um exemplo é a exigência de apresentação pela associação de um *"regulamento de obras por mutirão"*[123] e a subsequente apresentação de um *"modelo de regulamento de obra"*, onde se previa que *"Cada família deverá trabalhar no mínimo _____ horas semanais"*, apresentando-se *"para o trabalho no dia e horários estabelecidos"*. Seriam ainda *"obrigações dos associados (...) [p]articipar de todas as reuniões convocadas para a discussão dos assuntos relativos com o trabalho"* e que, se houver *"a falta sem aviso prévio, ou sem justificativas no caso de força maior, por um período superior a _____ horas, o associado estará automaticamente excluído da associação"*. E, *"no caso de 15 faltas injustificadas alternadas em três meses, o associado estará excluído da associação, perdendo qualquer direito sobre as unidades que forem construídas"* (Ronconi, 1995, p.72-73). Essas sugestões para a elaboração do regulamento interno das associações dialogam com o fato de que os movimentos *"habitualmente consideram a renda da família, as condições atuais de moradia e* ***a participação dentro do movimento****"* (Ronconi, 1995, p.77 – grifos meus) para definir as famílias que irão acessar os projetos que vão sendo obtidos durante sua caminhada.

A normatização do programa, na verdade, foi sendo feita ao longo da sua execução, ou, como diz Bonduki, tratou-se de um *"programa que se realiza ao*

---

[123] *"Na cidade, submetidos às exigências de um financiamento público e já destituídos da memória da organização rural, o regulamento do mutirão, enquanto estabelecimento de regras precisas e penas no caso de seu descumprimento, faz-se necessário. Este define, por exemplo, a formação de equipes de trabalho com coordenadores, horários de entrada e saída, necessidade de uso de equipamentos de segurança, respeito pelos companheiros, cumprimento do que está determinado em projeto, cuidado com os materiais e ferramentas, proíbe o consumo de bebidas alcoólicas e cria uma Comissão de Ética. O regulamento também estabelece o controle das horas trabalhadas, com as formas de reposição e justificação de faltas, questão fundamental para o funcionamento da obra. É apenas porque cada mutirante está igualmente cumprindo suas tarefas e o mesmo número de horas dos demais que o canteiro de um mutirão mantém-se como um lugar de produção sem um desentendimento generalizado."* (Arantes, 2002:192-193).

mesmo tempo em que se institucionaliza, cujos critérios *"não estavam suficientemente discutidos para que se institucionalizasse"* (Entrevista com Nabil Bonduki, apud Silva, 1994, p.15).

A possibilidade de formação de novos grupos a partir do estímulo dado pelo Funaps Comunitário representava uma perspectiva positiva do ponto de vista dos movimentos de moradia que estavam se articulando na cidade via organizações articuladoras como a UMM e a Central de Movimentos Populares (CMP). De acordo com Ronconi, na virada dos anos 1980 para os anos 1990, a UMM – que começava a expandir sua influência para todo o estado de São Paulo – era mais forte nas regiões leste, oeste, norte e centro; já a CMP – que se expandia nacionalmente – era mais forte nas regiões sul e sudeste da cidade. Mas o envolvimento da base dos movimentos acontecia e ainda acontece de modo territorialmente delimitado, nas regiões: é ali onde ocorria (e ocorrem) os locais de reuniões com a base. Para esse nível de atuação dos movimentos, a possibilidade de surgimento de novas associações de moradores se apresentava como possibilidade de ampliar a abrangência do movimento no nível do território. O FUNAPS Comunitário exigia a criação de associações formais de futuros moradores para acessar os recursos públicos, de modo que cada movimento poderia estimular a formação de novas associações de futuros moradores que estariam a ele vinculados de alguma forma. Tacitamente, esperava-se que os movimentos mais experientes – e também as assessorias técnicas – pudessem oferecer aos novos participantes apoio para o desenvolvimento do projeto habitacional e para sua formação política.

Em avaliações de pessoas envolvidas com a implementação dos mutirões no programa da gestão Erundina podemos encontrar aspectos positivos e negativos do programa. Alguns dos aspectos negativos que interessa destacar aqui referem-se, direta ou indiretamente, à percepção de um distanciamento entre as lideranças e a base:

"(...) eu acho que foi rápido demais (...) a população não parava de abrir novos grupos e eu acho que essas coisas deveriam ter um crescimento mais orgânico (...) acho que foram criados movimentos com uma fragilidade muito grande. Reunia-se muita gente, que inclusive conseguiu muito fácil o financiamento, com pouca luta. (...) e ***a maioria não sabia o que estava fazendo ali****. Deveria ter dado um tempo para as lideranças aparecerem, ou se reproduzirem, acho que o movimento ficou muito frágil, e não foi só lá na zona Oeste, de uma maneira geral os movimentos se fragilizaram" (Entrevista com Vitor Lotufo, apud Ronconi, 1995, p. 246 – grifos meus)*

"(...) ainda que você perceba que tem uma diretoria, ou uma liderança que consegue fazer discussões mais profundas, que consegue discutir de uma forma mais democrática, que consegue se organizar de uma forma mais democrática; mas ela ainda está muito descolada da base. E aí você vê que o grosso das pessoas que fazem parte do movimento ***não compreendem o que está acontecendo de verdade****. (...) o movimento precisa dar um salto, começar a puxar essas pessoas, arranjar uma forma ou mecanismos de englobar mais a base, porque senão vai ficar cada vez maior a distância entre a base e a liderança" (Entrevista com Joana Barros, apud Ronconi, 1995, p.200 grifos meus)*

"(...) temos que reconhecer, muita gente da base do movimento estava ***participando sem consciência do que significava aquilo*** *enquanto ideologia, enquanto proposta política.*
(...) "Eu acho que é importante o movimento chegar a perceber que grande parte do movimento, depois que a casa ficou pronta, simplesmente ***não tinha incorporado nada daquele avanço político que se esperava*** *deles. Aliás, isso contraria a nossa tese, é importante que reconheça para não ficar criando uma ilusão. Na minha tese eu digo isso quando eu comparo: o movimento autogestionado, ao contrário do movimento meramente reivindicativo vai criar uma população que no fim da obra vai avançar em termos de consciência." (Entrevista com Nabil Bonduki, apud Ronconi, 1995, p.236-237 – grifos meus)*

Ao se referir à dinâmica de ação de um movimento no território antes da criação do Funaps, outro entrevistado destacou que *"nenhuma obra aconteceu de repente, aconteceu depois de 3 ou 4 anos de reuniões que essas pessoas faziam, na maioria das vezes nas capelas, então aí a organização já começa: o controle de presença, quem vai falar, como formar a coordenação que vai cobrar na Prefeitura"* (Entrevista com Frei Airton, apud Ronconi, 1995, p.208). O fato de que "nenhuma obra aconteceu de repente" se mostra como algo positivo do ponto de vista da possibilidade de construção de uma organização com capacidade de ação, em contraponto à rápida gestão de grupos que obtinham conquistas "com pouca luta" e que, portanto, não tiveram tempo suficiente para desenvolverem um "crescimento orgânico" e, possivelmente, uma "consciência política".

Em oposição às situações em que se entende que uma conquista foi obtida "com pouca luta" há aquelas que envolvem um tempo mais longo permeado por mais dificuldades e mais sofrimentos – e, portanto, vividas como um tempo de "muita luta". Depois de fazer um relato das dificuldades envolvidas na busca por se viabilizar projetos em mutirão antes do Funaps Comunitário, um entrevistado diz:

"O povo tem muito uma atitude de quem está sendo muito sacrificado ali dentro [do mutirão]. E no meu entender tem toda a razão, porque o pessoal já trabalha 8 horas por dia. Por outro lado, essa prática abre uma ***possibilidade para essa população tomar conhecimento****, informar-se sobre uma série de coisas que de outro modo não*

foi capaz de criar por si mesma. Eu sinto muito isso ainda, dói no coração, porque para mim aquilo tudo é uma maravilha. Agora o pessoal é muito mais unido entre si, do que era antes." (Entrevista com Frei Airton, apud Ronconi, 1995, p.212)

A experiência com a execução do Funaps Comunitário pode ser analisada de diversas perspectivas. Aqui estamos chamando a atenção para alguns elementos que ela nos traz a respeito das relações internas aos movimentos, mais especificamente entre base e lideranças/intelectuais. Podemos ver uma forte aposta de que o programa funcionaria não apenas para gerar o produto final "casa", mas, sobretudo, possibilitaria às pessoas pobres vivenciarem um processo de formação política e de união comunitária. O fato dos entrevistados acima terem exposto percepções de que isso aconteceu muito pouco – ou não aconteceu – não serve aqui ao propósito de desqualificar o programa ou a proposta autogestionária – que não é objeto da tese, mas sim de evidenciar a existência de um tipo de distanciamento entre a base e as lideranças/intelectuais.

Esse é um ponto importante que voltaremos a elaborar ao final desta tese, mas cabe aqui destacar que, quando os entrevistados afirmam que as famílias envolvidas nas experiências autogestionárias, em sua maioria, não "entendiam" o que estava acontecendo e "não sabiam porque estavam ali", eles estão na verdade indicando que as famílias não partilham de suas expectativas e visões político-ideológicas. Isso porque, da perspectiva das famílias, era muito claro porque estavam ali. Queriam ter acesso à sua casa. Se esse acesso seria mediado por movimentos sociais e se aconteceria por meio de um programa fundamentado na aposta da criação de grupos fortalecidos e ativos na defesa de direitos, isso era algo distante das famílias.

É importante pontuar que esse distanciamento não surge com a criação do programa, mas se evidencia mais fortemente com ele, ou seja, em um contexto em que a dinâmica distributiva inerente a estes movimentos de pessoas pobres está bastante acelerada e facilitada por conta da existência de um programa moldado aos movimentos. Se de um lado parece verdade que *"o movimento não sobrevive sem conquistas"* (Entrevista com Rosangela Paz, apud Ronconi, p. 1995, p. 224), de outro, quando as conquistas mediadas pelos movimentos são obtidas de modo "facilitado" e em ritmo muito rápido, não são necessariamente percebidas pelos ideólogos dos movimentos como positivas para o amadurecimento dos mesmos porque, aparentemente, a experiência compartilhada de sofrimento (e de luta) não seria

intensa o suficiente para propiciar a união, o aprendizado e a tomada de consciência dos pobres.[124]

Apesar disso, a experiência de institucionalização do mutirão em formato coletivizado, neste caso em formato autogestionário, foi uma realidade e pode ser considerada bem sucedida em aspectos muito relevantes[125]. A grande maioria dos projetos do Funaps Comunitário possuía uma qualidade arquitetônica muito superior ao padrão de habitação popular provida pelo Estado até então, inclusive com apartamentos ou casas com áreas maiores e que atendiam às preferências dos futuros moradores, que haviam participado da concepção e do desenho das plantas.[126] Além disso, este programa centrado no mutirão com autogestão ofereceu o reconhecimento das organizações (associações/movimentos) – estimulando inclusive a formação de novos grupos – e via potencial para o exercício de uma versão considerada empoderada da participação popular na solução habitacional – em oposição às práticas de mutirão anteriores. Movimentos que vivenciaram a experiência do Funaps Comunitário e que existem até hoje fazem sempre referência a este período como um período importante de conquistas, fundamental para a consolidação dos mesmos. Mas o Funaps Comunitário também foi importante no sentido de criar um **arranjo de política que possibilitava aos movimentos populares o exercício de um papel formalizado de mediação entre Estado e cidadãos em busca de atendimento habitacional**. [127] Esse arranjo de política passará a ser elemento importante para a operacionalização dos movimentos na cidade e, por isso, representará um elemento fundamental da "face propositiva dos movimentos".

---

[124] Não estamos, com isso, afirmando que um processo mais longo e permeado de mais dificuldades – e, possivelmente, mais sofrimento – gere necessariamente mais união, aprendizado e tomada de consciência. O que buscamos evidenciar é que as avaliações sobre o programa nos permitem apreender que essa correlação aparece de forma mais ou menos explícita nas falas de técnicos e apoiadores. Como veremos mais adiante, essa correlação aparece em entrevistas com lideranças ainda hoje.

[125] Pelo programa foi iniciada a produção de 11 mil casas com mutirão por autogestão, de acordo com informações presentes em Silva (1994, p.4). No entanto, muitas obras foram interrompidas na gestão seguinte, refratária à iniciativa, o que mostra a fragilidade da parceria diante das oscilações nas correlações de forças políticas ocupantes do poder executivo.

[126] Para saber mais sobre os avanços que o Funaps Comunitário propiciou do ponto de vista arquitetônico, e também do processo de desenvolvimento participativo implicado às experiências autogestionárias, ver Ronconi (1995), Arantes (2002), Muçouçah e Almeida (1991).

[127] Para ver uma análise que, partindo da abordagem da pólis de Skocpol, enxerga o Funaps Comunitário como um exemplo de "inovação institucional" condicionada por encaixes socioestatais, remeto a Dowbor, Carlos, Szwako et all, 2015.

2.7 Fundo Nacional de Moradia Popular: a face propositiva dos movimentos

Os movimentos de moradia de São Paulo na década de 1980 não são vistos "apenas" como movimentos "meramente reivindicativos". A experiência vivida pelos movimentos no governo de Luíza Erundina na cidade de São Paulo foi importante para que a reivindicação por lotes de terra (onde a população daria um jeito de construir suas casas) se transformasse na proposta de criação de um fundo nacional de moradia popular, fundo esse que previa que as moradias fossem viabilizadas com recursos públicos e possibilitassem participação popular empoderada em áreas dotadas de adequada infraestrutura.

A UMM se estrutura enquanto organização articuladora que dá publicidade a essa nova bandeira de luta e que se empenha em conseguir junto aos governantes programas que seguissem suas propostas. A experiência com os mutirões autogestionários via programa Funaps Comunitário ofereceu elementos que, segundo Paz (1996, p.108), são *"a espinha dorsal"* de um projeto de iniciativa popular encabeçado pela UMM nos anos 1990. Além da experiência com a implementação do programa autogestionário, aquele era um momento de recente criação da nova Constituição Federal, a qual previa o mecanismo da iniciativa popular, e também da criação do SUS, que serviu de inspiração para se pensar em um fundo nacional específico para viabilizar moradias populares no país à luz da experiência autogestionária de São Paulo (Paz, 1996).

Inicialmente, no ano de 1990, as pessoas envolvidas nas discussões dessa ideia foram os *"técnicos e assessorias da UMM-SP, que estudaram alternativas e possibilidades"*, sendo que *"poucas lideranças dos movimentos de moradia participavam, mas nas plenárias mensais e reuniões da coordenação já se iniciavam os primeiros debates"* (Paz, 1996, p.112).

A discussões sobre uma proposta de fundo nacional passaram a envolver outras articuladoras de movimentos para além da UMM (como a CONAM, o MNLM, a então Pró Central de Movimentos Populares – hoje CMP, e a Famerj, entre outros grupos menores), além de assessorias técnicas de arquitetura, ONGs, políticos com mandatos legislativos e ocupantes de cargos no governo da gestão Erundina (Paz, 1996, p.113). Houve encontros para se discutir elementos da proposta do que se chamou Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), como quais seriam as faixas de renda atendidas, qual seria a origem dos recursos do fundo, como seria a composição

do conselho nacional para gerir o fundo, quais poderiam ser os agentes promotores na implementação das políticas financiadas por este fundo, entre outros pontos que geraram debates (Paz, 1996, p.116).[128] Foi lançada uma campanha para a arrecadação de 1 milhão de assinaturas, o que mobilizou milhares de pessoas em todo o país, sobretudo da parte da UMM e da UNMP (que coletaram 80% das assinaturas).

Como bem aponta Paz (1996), a proposta de criação de um fundo com recursos para subsidiar moradia popular no país contém um si um tema bastante *"fértil"*, com alto *"potencial mobilizador, que conseguiu motivar os grupos para discutir e dar ideias"*, o que era facilitado na cidade de São Paulo porque *"as pessoas já estavam aglutinadas e mobilizadas em torno dos mutirões que aconteciam pela cidade (...)"* por conta do programa Funaps Comunitário, e a expectativa era de que essas pessoas se dispusessem *"a avançar na discussão de alternativas junto ao governo federal"* (Paz, 1996, p.118). Lideranças buscaram então aproveitar esse potencial mobilizador da proposta discutida entre lideranças e técnicos para trazer discussões mais "ampliadas" para os grupos populares envolvidos com os mutirões nos territórios:

"... A discussão passou por todos os níveis nos mutirões, tinha dias, eu me lembro, que a gente suspendia obras, para discutir o projeto do Fundo, a gente fez questionários, fez roteiros, para discutir em cada grupo de base (...) a gente conseguia trazer aquela discussão, que seria em tese, altamente especializada, técnica, para coisas não só do cotidiano do mutirão, mas muito na perspectiva de experiências que poderiam ser ampliadas...." (Evaniza Rodrigues, apud Paz, p.117)

Os documentos resultantes do Encontro Estadual da UMM-SP de 1990 trazem os elementos que irão fundamentar as propostas associadas ao FNMP e a prática da UMM-SP nos anos seguintes (Paz, 1996, p.65-66). São eles:

"- o direito de morar está acima do direito de propriedade; - cabe ao trabalhador administrar os recursos destinados à habitação; - os financiamentos de moradia devem ser diretos às associações; cooperativas, sob o controle de um conselho popular de habitação; - habitação digna, com tecnologia apropriada, de acordo com a realidade e culturas regionais; - linha de financiamento subsidiada através de recursos a fundo perdido para a população de baixa renda; - garantia de ***participação popular na elaboração e execução da política habitacional****."*

[128] Futuramente, essa proposta sofreria mudanças e seria finalmente instituída durante o governo Lula, criando assim o SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social). Ver nota 156 mais adiante no texto.

Em 1994,

"esses princípios evoluem para propostas substantivas de política habitacional. No documento "Bases de uma Política Habitacional: autogestão e participação popular - subsídio para o debate nos movimentos", de março de 1994, encontramos as propostas que expressam os consensos construídos no processo de crescimento da UMM-SP, entre os quais: - Fundo Nacional de Moradia Popular; - programas de habitação popular com autogestão, aplicáveis em áreas de mutirões, favelas, cortiços, etc.; - participação popular na gestão das políticas de habitação, através de conselhos e outros canais institucionais; - descentralização das políticas públicas; - Reforma Urbana e desenvolvimento urbano; - reforma agrária; - prioridade para atendimento da população de baixa renda; - subsídio no financiamento da habitação de interesse social" (Paz, 1996, p.66-67)

A campanha para a criação do FNMP é efeito da aceitação da proposta autogestionária entre lideranças da UMM, já que este fundo representava uma via para garantir o acesso permanente e garantido a recursos, buscando vinculá-los ao modelo de política habitacional que os atores vislumbram e defendem. Conhecendo a situação habitacional das famílias que organizavam, e também de sua capacidade de pagamento, munida de um olhar crítico sobre a política habitacional anterior e diante do vácuo[129] criado após sua extinção, a UMM assume, em um primeiro momento, a iniciativa de 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 4° Caravana à Brasília, em 1991.[130] 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

---

[129] 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 (Barbosa, 2008, p. 59).

[130] Trata-se do PL 2710/1992, de autoria do 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. Foram coletadas em torno de um milhão de assinaturas, que foram conduzidas ao Congresso em pilhas de papéis carregados em carrinhos de mão.

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.

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 em formato coletivizado, e desemboca em uma proposta de método construtivo que é, em sua essência, um modelo participativo de política. Esse modelo autogestionário exige a criação de espaços institucionais de participação – os conselhos – para garantir ao movimento de moradia participação na definição sobre o uso desses recursos. Um dos componentes desse modelo de política que vinha sendo gestado e proposto pela UMM, portanto, é o da participação popular institucionalmente assegurada. Não apenas a possibilidade de participação dos movimentos na elaboração e avaliação do sistema de política dentro de instâncias participativas, como conselhos, conferências e audiências públicas, mas também a participação dos futuros moradores em decisões importantes sobre a execução dos empreendimentos habitacional nos territórios.

Desde a apresentação do projeto de lei a UMM 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 que deve então acessar o mercado, ou seja, não a forma tradicional de financiar a produção via empreiteiras - ou via associações de moradores (cf. Amaral, 2002), como reivindica a UMM.[131]

---

[131] A política de distribuição de cartas de crédito não se mostrou viável às famílias de baixa renda 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 (Amaral, 2002). 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

2.8 Replicação do modelo de parceria Estado – Movimento Social

Ao mesmo tempo em que o programa municipal Funaps Comunitário surge das interações e imbricações entre movimentos populares, Igreja progressista, acadêmicos de esquerda e o PT, também os movimentos foram bastante afetados pela dinâmica criada pelo Funaps. A experiência dos movimentos com o Funaps alimentou uma postura propositiva exposta pela atuação da UMM junto ao governo federal, mas também junto ao governo estadual, com pressões da UMM para que se criasse um programa estadual semelhante ao Funaps.[132] Em 1992, depois de algumas reuniões com lideranças da UMM, o governo estadual conduzido por Fleury assinou um protocolo para a execução de empreendimentos em mutirão com autogestão. O modelo adotado como referência foi o Funaps Comunitário, fazendo-lhe certas alterações e detalhamentos necessários para adaptar-se às condições de funcionamento da CDHU (Rossi, 2012, p.87). O arranjo foi chamado de *"Programa Mutirão UMM"*. Quando Covas assume o governo do Estado, em 1995, a aposta nesse tipo de parceria triplica (Rossi, 2012, p.87). A diretriz do governo era de priorização e *"fortalecimento do Programa Mutirão como programa de governo"*, agora rebatizado de "*Programa Paulista de Mutirão"* (Rossi, 2012, p.43). Covas já tinha experiência na promoção de obras por mutirão associativo quando fora prefeito, como vimos. Como governador, se colocou em posição de aceitar uma *"participação generalizada dos movimentos sociais, reforçando o papel das associações comunitárias e entidades sociais constituídas para o processo de construção de moradias (...)"* (Rossi, 2012, p.18).

A partir de 2004, o programa é redesenhado em função de contestações sofridas junto ao Tribunal de Contas de União. Nessa nova versão do programa,

---

mais baixo, equivalente ao de sua base – e menos ainda às *suas* famílias, ou seja, não necessariamente dentro de um esquema em que os movimentos detenham a prerrogativa de indicar ao Estado os beneficiários.

[132] Em nível municipal a UMM não encontrou espaço para negociações com o poder público depois da saída de Erundina, em 1992. Com a e entrada de Paulo Maluf na prefeitura em 1993 o Funaps Comunitário foi paralisado, situação que perdurou até 2001, quando uma nova gestão do PT chega à cidade, com Marta Suplicy. Como muitos mutirões iniciados na gestão Erundina não tinham sido ainda terminados quando Maluf assume, as obras ficaram por muito tempo paralisadas. Várias associações se organizaram em uma entidade (o "Fórum dos Mutirões") para pressionar Maluf (e depois seu sucessor, Pitta), a retomarem o programa. Enquanto isso, vários grupos decidiram se cotizar para compor fundos com recursos de seus próprios bolsos para conseguir continuar as obras. Esse total fechamento da prefeitura aos movimentos reforçava a importância de atuar sobre o governo estadual.

rebatizada *Pró-Lar Mutirão Associativo*, impõem-se alguns limites ao poder de decisão das associações sobre a viabilização dos empreendimentos, afastando o programa cada vez mais do formato original "com autogestão" (Rossi, 2012, p.94). A partir de 2007, praticamente não se iniciam novas obras através do programa que envolvia o mutirão associativo – e, portanto, que envolvesse os movimentos – na CDHU (Rossi, 2012).

A breve menção a esses programas de mutirão em formato coletivizado – com ou sem autogestão – serve ao propósito de mostrar que estes programas, depois de primeiramente institucionalizados em nível municipal dentro da linha "com autogestão", encontra aderência em outros governos, que não eram do PT, mas que mesmo assim estabeleceram alguma rotina de interlocução para o estabelecimento de parceria na implementação de soluções no setor habitacional. O mutirão em formato coletivizado, invenção do movimento em interação com o Estado no início da década de 1980, é apropriado pelos poderes públicos ao longo da década seguinte, inclusive dentro de programas em que esse papel de mediação dos movimentos é formalizado. Considerando a importância e o alto poder de organização dos movimentos de moradia, que já viviam a experiência de implementação de um programa de mutirão com autogestão no governo Erundina, outros políticos *"perceberam que poderiam tirar partido deles [dos movimentos]"*, ou seja, poderiam incluir esse tipo de programa de base associativa em um novo elemento a compor a *"gama de estratégias de mobilização eleitoral e de fidelização destinadas às periferias"* (Iffly, 2010, p.202-203). Como diz esta autora *"a prática dos mutirões foi assumida pelos poderes públicos"* (p.202).[133]

Um dos efeitos bastante perceptíveis dessa aderência foi o grande aumento no número de movimentos populares, todos *"ligados a um partido político ou a um político"* (Iffly, 2010, p.203). Essa tendência de aumento no número de organizações já era visível na época da implementação do *Funaps Comunitário*, como vimos acima, e se reforça com o programa promovido pela gestão de Covas no governo do Estado em meados da década de 1990. Na época surgem muitas organizações ligadas ao PSDB, quebrando com a exclusividade do PT como partido referência das organizações que implementavam programas de base associativa (Iffly, 2010, p.203).

[133] Ao mesmo tempo que reconhece uma possível "relação de clientela" envolvida, Iffly (2010) - destaca que o conflito e a cooperação estão sempre simultaneamente presentes em graus variados na relação entre os movimentos e o Estado (idem, ibidem).

Podemos afirmar que, com a maior disseminação de programas dessa linha na década de 1990 e o aumento no número de associações que procuram implementar os programas, a proposta original de incorporação do mutirão em formato coletivizado "com autogestão" vai perdendo sua força. O universo de associações participantes é bastante heterogêneo de vários pontos de vista, (organização interna, conexões externas, projeto político etc.) e, nesse cenário, a lógica da incorporação do mutirão à política pública, originalmente pautada pela noção de autogestão e a vinculação movimentalista, perde sua pureza originária e se dilui. Muitas das associações não davam conta de assumir todas as responsabilidades, ou não se propunham a fazê-lo. Um conjunto de responsabilidades e decisões que, no projeto "com autogestão", deveriam caber às associações, passavam a ser assumidas pelo poder público estadual. Ainda assim – e este é um ponto importante para esta tese – tratava-se de programas implementados por meio da mediação formalizada das associações/movimentos, os quais, portanto, preservavam alguma capacidade de responder às urgências das pessoas que organizavam, distribuindo casas.

Quando o PT assume o poder executivo federal, em 2003, abre-se um novo cenário de oportunidades para a UMM e para a UNMP levarem adiante sua proposta autogestionária à política nacional de habitação, proposta essa que vinha sendo ignorada pelos governos federais anteriores.[134] Umas das linhas de ação da UNMP junto ao novo governo federal foi a de buscar uma brecha nos programas federais já existentes, com recursos já garantidos, para a criação de um programa federal que seguisse a linha autogestionária.[135] O MCidades, recém criado – cujo secretário nacional de habitação era Jorge Hereda, arquiteto próximo à UNMP – assume o compromisso de elaborar um programa nesses moldes. Surge o único novo programa

[134] A UNMP, junto com outras organizações do movimento, já elaborava, desde o início da década de 1990, a proposta de um Sistema Nacional de Habitação e de um Fundo Nacional de Moradia Popular que possibilitasse também o exercício da autogestão. Para mais detalhes sobre a atuação da UNMP e de outras organizações articuladoras de movimentos de moradia para a incorporação da autogestão na política nacional de habitação, ver Moreira (2009) e Paz (1996).

[135] A UNMP apresentou, por meio de ofício da MCidades, uma *"proposta de adaptação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que incluísse a modalidade de autogestão. (...) Algumas alterações no PAR (Programa de Arrendamento Residencial) foram feitas, mas não atenderam a proposta da autogestão. As entidades continuaram pressionando o governo para que encontrasse uma alternativa"* (Rodrigues, 2013, p.23).

habitacional[136] criado no primeiro governo de Lula, o Crédito Solidário[137] (Moreira, 2009, p.97).

Apesar deste programa – que incorporava a proposta autogestionária – ter sido encarado pela UNMP como uma conquista da mobilização popular, seus frutos concretos em termos de moradia viabilizadas foram muito poucos, pela sua dificuldade de operacionalização (Moreira, 2009). O desenho de operação do programa, formulado pela CEF, não aderia à realidade das associações e de suas práticas. O ativismo institucional dos representantes do MCidades ligados aos movimentos ainda procurou imprimir alterações normativas no programa, e também elaborou *"propostas institucionais como a criação dos 'Espaços Solidários' nas agências da Caixa com o objetivo de fomentar o diálogo com as entidades organizadoras para esclarecimentos e apoios técnicos*". Mas isso tudo surtiu poucos efeitos (Moreira, 2009, p.116).[138]

Em 2009, o programa Crédito Solidário foi substituído pelo MCMV-E, maior programa associativo já criado no setor habitacional, que reúne o maior montante de recursos (com subsídios) para a viabilização de moradias através da mediação de associações locais. Esse novo programa procurou corrigir alguns dos problemas identificados a partir da experiência com o Crédito Solidário e ainda hoje é muito presente no cotidiano dos movimentos de luta por moradia nas áreas periféricas das grandes cidades.

***

A recuperação histórica feita neste capítulo mostra que os movimentos de moradia de São Paulo surgem e se desenvolvem a partir de sua atuação na conquista de terra e no processo de construção de casas para seus aderentes. E dessa atuação nos territórios, vista pelos apoiadores e intelectuais como "reivindicativa", os movimentos

[136] Os programas herdados da gestão FHC tiveram suas operações continuadas, mas todos foram alterados para atender as "diretrizes de inversão de prioridade de atendimento e direcionamento de subsídios (Moreira, 2009, p.97).

[137] Em Moreira (2009) vemos como a criação desse programa envolveu um ativismo institucional da parte dos representantes do MCidades dentro do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) que eram próximos aos movimentos. Era desse fundo que sairiam os recursos para o programa, e cujo conselho curador não possuía assento para as organizações do movimento (ver nota 162).

[138] Isso pode ser atestado pelo fato de a porcentagem dos recursos efetivamente contratados pelo programa ter sido 8%, 24% e 32% respectivamente nos anos 2005, 2006 e 2007 (Moreira, 2009, p.120).

desenvolveram sua face "propositiva", nas interações com atores de diferentes cenários institucionais, sejam apoiadores ou antagonistas, dentro ou fora do sistema político. Grupos de famílias, membros da Igreja progressista, militantes partidários, arquitetos, assistentes sociais, estando dentro ou fora do Estado, interagiram e promoveram o surgimento do universo dos movimentos de moradia.

A possibilidade de atuar sobre a política pública, ou seja, de participar nas ações do Estado, é algo que está no DNA destes movimentos (Blikstad, 2012). Como vimos, o processo interativo que está na base do desenvolvimento destes movimentos culminou na criação de um arranjo de política (que poderíamos chamar de "programa associativo")[139] que reserva aos movimentos um papel de mediação entre o Estado e os pobres em busca de atendimento habitacional. Na medida em que o Estado vai incorporando as inovações trazidas pelos movimentos em formação, ele vai também reconhecendo o lugar dos movimentos na política, mesmo que de forma descontínua.

Podemos dizer então que houve um desenvolvimento combinado dos movimentos de moradia e de certos programas públicos de habitação. Esse desenvolvimento combinado foi facilitado pela existência de uma proposta de produção autogestionária da moradia, aposta essa defendida, difundida, e implementada sobretudo por arquitetos acadêmicos que podem ser considerados parte do campo da esquerda que, naquele momento, estava envolvido no debate sobre participação no Brasil (cf. Teixeira, 2013). A recuperação histórica desse desenvolvimento combinado dos movimentos e dos programas tem como pano de fundo aquilo que Teixeira (2013) chamou de "período instituinte da ideia de democracia participativa". O debate sobre a participação naquele momento estava bastante assentado no pressuposto, à la Carole Pateman, de que *"ao participar o indivíduo aprende e que esse aprendizado poderá ser mobilizado para debater e intervir nas grandes questões nacionais, 'quando a oportunidade aparecer'"* (Teixeira, 2013, p.24)

O processo interativo, de experimentação e mútua constituição dos movimentos e dos programas envolvidos foi possível por conta da manifestação de

[139] A noção de "programa associativo", os elementos que o caracterizam e os sentidos que oferece para a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil é um tema que vem sendo trabalhado por mim em conjunto com Luciana Tatagiba, Ana Claudia Teixeira e, mais recentemente, Adriana Pismel. Para ver trabalhos que desenvolvemos em torno da noção de "programa associativo" remeto a Teixeira, Tatagiba e Blikstad (2015) e a Teixeira, Blikstad, Pismel et all (2016).

uma "interpenetração"[140] entre movimentos e partido político (o PT, especificamente), em um contexto em que esse partido chegou ao poder executivo municipal.[141]

A proposta autogestionária – em forte diálogo com o debate sobre a participação dentro do campo da esquerda naquele momento – estava no cerne da atuação dos arquitetos dentro do poder público municipal, proposta esta que de certa forma evidencia a manifestação do "esquema dicotômico" fundado na cisão entre "razão material" e "razão político-moral" mencionado por Quirós (2009), ao mesmo tempo em que busca superá-lo.

Um dos elementos centrais desse novo arranjo de política que emerge é que, ao exercer o papel de mediador, os movimentos possuem algum nível de controle sobre como se dará a distribuição dos bens materiais da política. Esse controle pode assumir dimensão mais "radical" quando a proposta autogestionária é experimentada, ou pode ser bem menor, quando o movimento não tem o controle sobre o uso dos recursos para a execução dos projetos. Mas em todos os programas associativos criados desde o Funaps Comunitário os movimentos têm o poder de decidir quais famílias irão acessar a casa construída no âmbito do programa. Como vimos, a lógica de premiar a participação (ou a solidariedade na luta, para usar termos próximos ao léxico religioso), já estava presente quando a ação coletiva estava voltada à conquista da terra, e se manifesta quando a ação pública volta-se à "casa de verdade". Vimos ainda que essa lógica de premiar a participação foi incorporada nas recomendações do programa Funaps Comunitário a partir do reconhecimento de que essa lógica já vinha sendo experimentada em projetos de mutirão prévios ao programa e, de alguma forma, respondia a expectativas das pessoas que buscavam a sua casa.

Esse elemento de controle, da parte dos movimento, é extremamente relevante para entender a consolidação e continuidade dos movimentos ainda hoje. O processo de coletivização da produção habitacional em âmbito estatal na década de 1980 e 1990 – ou seja, a incorporação do mutirão tradicional (a autoconstrução), como

---

[140] Como dizem Silva e Oliveira (2011), baseados no esquema analítico de Hanagan (1998, apud Silva e Oliveira, 2010, p.95), a interpenetração *"ocorre quando as fronteiras entre partido e movimento apresentam uma relativa diluição (cujo grau pode ser bastante variável), com o compartilhamento de militantes, marcos interpretativos, orientações ideológicas e estruturas organizativas"*.

[141] Nossa recuperação histórica nos aproxima dos argumentos de Silva e Oliveira (2011), ao indicar que a incorporação institucional destes movimentos - ou algumas de suas manifestações empíricas, como o ativismo institucional e a participação na implementação da política - deve ser considerada à luz de uma forte "interpenetração partido-movimento", das múltiplas filiações, da permeabilidade e dos trânsitos entre sociedade civil e sistema político.

instrumento de ação do Estado, que posteriormente se reconfigura em formato coletivizado – parece ser o próprio processo gerador dos movimentos de moradia. E essa geração de movimentos foi possível porque eles foram assumindo participação no processo de distribuição de bens materiais vindos do Estado – uma participação que envolve alguma dose de controle e autonomia. E são vários os instrumentos que possibilitaram essa coletivização associada à produção de moradias em âmbito estatal: a invasão, o cadastro, o sistema de pontuação, o regulamento de obras.

Capítulo 3 – O referencial empírico principal

3.1 Rede de redes sobrepostas

A visão cindida que opõe uma "lógica material" a uma "lógica político-moral" para a ação dos movimentos (Quirós, 2009) se manifesta no interior do que identifico como um campo multiorganizacional dentro do qual atuam os movimentos de moradia e de sem-teto. Esse campo multiorganizacional poderia ser pensado como uma "rede composta de redes", ou ainda, um campo composto de "redes sobrepostas". Em certos momentos-chave ou eventos que mobilizam esse campo (ou parte dele) e propiciam encontros dessa rede explicitam-se tensões que poderiam ser associadas à existência dessa visão cindida que cria uma oposição entre reivindicações vistas como "materiais", e por isso mais restritas e imediatas, e reivindicações "políticas", mais ampliadas e de longo prazo.

A noção de "sobreposição" cumpre algumas funções. Busca ilustrar a existência de organizações e indivíduos que compõe redes que se estruturam e se mobilizam a partir de eixos ou ênfases diferentes (mas não antagônicas), por exemplo, em defesa da moradia, ou em defesa da Reforma Urbana. "Moradia" e "reforma urbana" não são bandeiras opostas [142], a própria União dos Movimentos de Moradia (sobre a qual falarei logo adiante), por exemplo, se apresenta como uma forte defensora de ambas, e na verdade as articula, enquadrando a questão da moradia à lógica de defesa do direito à cidade.[143]

---

[142] Como disse Paz (1996), em um esforço para evidenciar a não contraposição das pautas: *"A Emenda Popular de Reforma Urbana representa as diretrizes gerais defendidas pelos movimentos de moradia e entidades da sociedade civil, para a construção justa e democrática das cidades. O Projeto do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) é uma proposta operativa, inserida nas diretrizes gerais, que responde às demandas mais imediatas por habitação"* (p.121 – grifos meus). Para saber em mais detalhes os termos em que essa tensão se manifestou no caso do processo de mobilização pelo FNMP, ver Paz (1996).

[143] *"Tendo em vista a centralidade da questão habitacional no processo de exclusão urbana, apresentamos um breve diagnóstico da política de habitação, com a finalidade de mostrar a importância de se articular e integrar todas as políticas urbanas em torno de um novo projeto de cidade. Nesse sentido, o direito à cidade deve ser o eixo articulador fundamental a ser promovido, o que implica no direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao transporte e à mobilidade, à saúde, à educação, à cultura e ao meio ambiente sustentável"* (Documento final do 10 Encontro da UNMP, 2006).

Mas enquanto a defesa da moradia não pode ser levada adiante pelos movimentos populares sem que se responda às urgências de pessoas pobres que compõem a base desses movimentos no nível do território, a defesa da reforma urbana geralmente envolve estratégias que afastam os militantes desse nível e os leva a pensar, por exemplo, em um ministério que articule as políticas de habitação, transporte, saneamento, ou seja, os leva a pensar na política pública enquanto acesso universal a direitos de cidadania. Enquanto a pauta da moradia mobiliza arquitetos de assessorias técnicas que desenham projetos e acompanham o canteiro de obras junto à base de pessoas pobres dos movimentos, a pauta da reforma urbana mobiliza mais fortemente os urbanistas acadêmicos que em geral não assumem um trabalho que os coloque em posição de serem cobrados a prestar contas à base de pessoas pobres que aderem aos movimentos na busca de soluções para seus problemas de sobrevivência e subsistência. De novo, são ênfases distintas de uma mesma realidade frequentemente apresentada como sendo cindida e/ou contraposta.

Se apresento a ideia de sobreposição a partir deste exemplo de clivagem não quero com isso dar a entender que essas redes estão desconectadas ou se opõem mutuamente – ou seja, que as ações de uma prejudicam a outra, ou que não estejam na verdade expondo aspectos complementares da realidade da privação do direito. Na verdade, há muitas conexões e afinidades entre elas, com atividades e eventos comuns que envolvem as pessoas dessas redes ao longo da trajetória de luta em torno dessas pautas – podemos inclusive destacar nomes da rede dos acadêmicos que frequentemente estão presentes em eventos e encontros de formação organizados pelos movimentos de moradia, como Nabil Bonduki e Raquel Rolnik. As lideranças mais destacadas da UMM se identificam com a bandeira da reforma urbana e mobilizam sua base em campanhas de rua a favor dessa pauta, sempre articulando-a à questão da moradia.[144] O motivo porque faço uma tentativa de diferenciá-las em redes "separadas" (e sobrepostas) é porque cada uma delas se mantém ativa e funcionando cotidianamente orientadas por diferentes (mas complementares) ênfases e preocupações. Essa diferença deve ser reconhecida para ficar claro que existem representatividades distintas em jogo.

---

[144] Ver, por exemplo, o depoimento de Evaniza Rodrigues, da UMM, na 3 Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano. Disponível em <http://www.participa.br/habitat/videos-fotos/depoimento-de-evaniza-rodrigues#.VlcNNWSrRR0> Acesso em 12/2014

Ao falar em representatividade aqui estou pensando a quem e quando as pessoas mais destacadas dessas redes sobrepostas estão tendo que responder ou prestar contas. O *hoje* é um tempo crucial para lideranças que se relacionam cotidianamente com a base de pessoas pobres para quem *"correr atrás"* é um *"evento diário"* na busca pela solução de problemas (Borges, 2003). Uma frase que ouvimos em campo quando questionamos lideranças populares sobre sua opinião em relação ao programa MCMV-E foi: *"é o que tem pra hoje"*. É preciso apresentar a essas pessoas hoje a perspectiva de terem alguma conquista amanhã; é preciso instigar e preservar nelas a *crença* no movimento, algo que depende fundamentalmente de sua capacidade de obter *"conquistas",* ou seja, atendimento habitacional, pois a tolerância à espera depende da manutenção dessa crença. *"O movimento não vive sem conquistas"*, é frase conhecida de quem acompanha os movimentos populares. Rolnik, em certa ocasião, disse que o programa MCMV é uma política *"que não melhor atende os interesses dos trabalhadores"*.[145] Pode não ser a melhor forma de atender, mas *atende de alguma forma*. E aqui vem à mente outra frase que ouvi algumas vezes em campo: *"é melhor pingar do que secar"* (Entrevista 18). As diferentes representatividades em jogo se tensionam, mas não são antagônicas, elas convivem dentro dessa rede de redes sobrepostas que envolve a pauta da moradia e da reforma urbana.

Há, portanto, a perspectiva que normalmente se evidencia mais pelas lideranças populares que são cotidianamente pressionadas pelas urgências da base de pessoas pobres que precisam de uma *conquista* (imediata), e que inclusive já estão identificadas por seus nomes e sobrenomes, esperando a casa "que tem pra hoje". E há a perspectiva de quando se age orientado pela concepção mais impessoal do cidadão pobre da periferia da cidade que deveria ter a seu alcance soluções habitacionais que não fossem pautadas pelos interesses do capital e que de fato efetivassem o projeto de reforma urbana, e, portanto, efetivassem o direito à cidade. Em termos gerais e esquemáticos faz sentido dizer que os acadêmicos representam mais a ênfase sobre a lógica do direito, enquanto as lideranças populares, vinculadas diretamente à base, representam mais a ênfase sobre as urgências. Essas ênfases

[145] Essa fala de Rolnik foi dita na ocasião de uma visita da urbanista a uma ocupação de prédio ocioso. Na ocasião em que eu vi o vídeo fiz a transcrição de alguns trechos de sua fala, mas esqueci de copiar o link para acesso ao vídeo. No momento de revisão da tese procurei insistentemente pelo vídeo, mas não fui bem sucedida. Desconfio que tenha sido retirado do ar. É por não encontrar o link eletrônico, portanto, que não o indico aqui.

distintas se traduzem em diferentes rotinas de ação e diferentes cálculos estratégicos. **Na realidade essas perspectivas - do direito e da urgência - coexistem não só dentro da rede de redes sobrepostas, mas inclusive nas falas e ações de um mesmo indivíduo e/ou organização, a depender do contexto e do local em que fala ou age.**

Defender uma proposta como a do FNMP em 1990, buscar o aumento do teto de recursos para empreendimentos do MCMV[146] e o fato dos movimentos populares não abrirem mão do MCMV-E[147] devem ser lidos como evidências do esforço de assegurar a representatividade desses movimentos junto aos grupos de famílias que compartilham a *crença* e seguem na espera de mais recursos para novos projetos habitacionais, ou seja, novas *conquistas*. A explicitação da tensão entre "moradia" e "reforma urbana" não pretende afirmar a existência de uma contraposição nas pautas, mas evidenciar que **apesar de estarem bastante alinhadas do ponto de vista do *direito* – o que explica a existência de uma *rede de redes sobrepostas* – essas pautas podem seguir rotinas de ação e orientações estratégicas distintas e conflitantes quando tomamos como referência a atuação sobre as *urgências* de pessoas pobres organizadas pelos movimentos populares nos territórios e em busca de solução para seus problemas.**

No item a seguir pretendo explicitar melhor algumas das tensões que emergem dos encontros nessa rede de redes sobrepostas.

3.2 A Pauta da Reforma Urbana e as tensões com o tema da moradia

---

[146] Em uma reunião do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de São Paulo, evidenciou-se uma divergência: lideranças dos movimentos de moradia queriam aprovar no conselho um aporte de recursos para aumentar o teto no valor de imóveis pelo programa MCMV-E, já que os terrenos estavam cada vez mais caros em São Paulo, o que dificultava a implementação do programa na cidade. Alguns arquitetos e urbanistas ali presentes apresentaram um ponto de vista contrário, afirmando que isso significava alimentar e, portanto, render-se à especulação imobiliária, indo na contramão de um projeto em defesa do direito à cidade e da reforma urbana (Diário de campo, Reunião Ordinária do CMH, 2010).

[147] Raquel Rolnik, na ocasião em que visitava uma ocupação de prédio ocioso que se encontrava na eminência de sofrer reintegração de posse, teceu comentários em relação ao MCMV-E. Ela disse que o MCMV representa a *"cunha de entrada do processo de financeirização da moradia no Brasil"* e que o PT, *"para se viabilizar junto à sua base, ofereceu um 'peanuts' que é o MCMV-E"*, o que foi suficiente para *"manter os movimentos na base do governo"*. Apesar de reforçar que os movimentos são *"sustentáculo histórico da luta pela reforma urbana"* e também *"protagonistas na elaboração de políticas públicas"*, ela afirma que os movimentos *"compactuaram com uma política pública que não melhor atende os interesses dos trabalhadores"*. Ela então questiona: *"Será que não chegou o momento de romper com ela [com essa política]?"*. (ver nota 145)

As quatro entidades nacionais articuladoras de movimentos de moradia[148] são integrantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) desde a criação deste Fórum, em 1988. A noção de reforma urbana articula uma visão sobre os problemas das cidades que temos e propõe medidas para criar as cidades em que os que se identificam com este projeto desejariam viver. Vejamos um enquadramento político da Reforma Urbana:

"(...) essa nova ética social politiza a discussão sobre a cidade e formula um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade deve ser um direito a todos os seus moradores e não uma restrição a apenas alguns, ou aos mais ricos.
A bandeira da reforma urbana se consolida não somente na ***perspectiva da articulação e unificação dos movimentos sociais por meio de uma plataforma urbana que ultrapassa as questões locais*** *e abrange as questões nacionais, mas também na crítica da desigualdade espacial, da cidade dual [cidade dos ricos x cidade dos pobres; cidade legal x cidade ilegal]. Com isso, inaugura no país um projeto que reivindicava uma nova cidade e propunha a quebra dos privilégios de acesso aos espaços das cidades. Configura-se* ***uma politização que vai além da questão urbana*** *porque se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade. Tem como centro nodal a questão da participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir.(...)"* (Saule Junior e Uzzo, 2009 – grifos meus)

O FNRU – que inicialmente se chamava Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) – se mobilizou no período e no espaço da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, com o objetivo de imprimir na Constituição do país princípios da reforma urbana. Mesmo que a proposta do então MNRU não tenha sido plenamente incorporada, sua atuação no campo legislativo foi capaz de incluir um novo capítulo na Constituição, intitulado "Da Política Urbana". Esse capítulo foi em grande parte redigido com base na Emenda Popular de Reforma Urbana,

"que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100.000 organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana. Essa Emenda propunha o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais: • autonomia do governo municipal; • gestão democrática das cidades; • direito social de moradia; • direito à regularização de assentamentos

[148] As quatro entidades nacionais articuladoras são a UNMP (União Nacional por Moradia Popular), a CMP (Central de Movimentos Populares), a CONAM (Confederação Nacional Associações de Moradores) e o MNLM (Movimento Nacional de Luta por Moradia).

informais consolidados; • função social da propriedade urbana; e • combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas." (Fernandes, 2010, p.4-5)

Como coloca Fernandes, *"quase todas as reivindicações sociais encaminhadas através da Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida"*, mas não a que fazia referência ao direito social de moradia, que não foi incorporada à Constituição em 1988.[149] Os dois artigos do capítulo referente à política urbana estabeleceram *"as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no País"* (Fernandes, 2010, p.4).

Ao longo de toda a década de 1990 as entidades vinculadas ao FNRU se mobilizaram pela efetiva concretização do direito à cidade. Isso envolveu duas estratégias, como aponta Serafim (2013). A primeira envolvia a mobilização para que o capítulo da Reforma Urbana na Constituição fosse regularizado, o que só aconteceu em 2001, com a aprovação do Estatuto das Cidades. A outra estratégia colocava os atores do FNRU em intensa relação com gestões locais progressistas, especialmente do PT, mas também do PCdoB (Serafim, 2013). Os atores do FNRU pressionavam os governos municipais e estaduais *"pela incorporação dos princípios da plataforma da reforma urbana nas Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais"*, o que significava

"reforçar a articulação e a mobilização dos grupos de base por meio da criação dos fóruns regionais alimentados com informações da atuação no Congresso Nacional, além de estimular ações coletivas de pressão política aos governos estaduais, com protestos, passeatas, atos públicos, marchas, e fornecimento à mídia de discussões sobre os temas da problemática urbana (Silva, 2002; Oliveira, 2010, apud Serafim, 2013, p.84).

Além disso, essa atuação sobre as gestões locais envolveu a ocupação de cargos por diversos técnicos e algumas lideranças de movimentos de moradia que compunham o FNRU, levando para dentro do Estado – via gestões locais do PT ou do PCdoB – os princípios da plataforma da reforma urbana (Silva, 2003, apud Serafim, 2013, p.85). Esse "caldo" rebateu sobre o plano de governo elaborado pelo PT em 1994 para a campanha de Lula à presidência. Esse plano

[149] O direito social de moradia só foi aprovado por uma emenda constitucional em 2000 (Fernandes, 2010, p.7).

"foi elaborado pelo 'Comitê Nacional da Reforma Urbana' do PT, constituído em intensa relação com os atores do FNRU, e já apresentava uma proposta específica no tema da reforma urbana, a partir dos princípios do direito à cidade. Tal proposta defendia a criação de um Ministério do Desenvolvimento Urbano com fundos de Habitação, Saneamento e Infraestrutura e Transporte Urbanos geridos por conselhos com atribuições específicas, e a criação de um Conselho Nacional da Política Urbana (CONPUR), composto por representantes dos poderes públicos e de segmentos "expressivos" da sociedade (movimentos, sindicatos, empresários, universidades, entidades de profissionais), com representatividade regional (Partido dos Trabalhadores, 1994, apud Serafim, 2013, p.98).

Essa proposta se consolida em 2000 ao longo desse processo interativo que envolveu o PT, os movimentos populares e especialistas/técnicos com vínculos acadêmicos e se pautou pelo *"reconhecimento da histórica fragmentação da política urbana"*, o que, por sua vez, *"orientou a proposta de criação do Ministério das Cidades"* (Serafim, 2013, p.99). A consolidação da proposta de criação deste Ministério aconteceu no âmbito do chamado *Projeto Moradia*, o qual ainda retomava a proposta de criação de um sistema e um fundo nacional de habitação de interesse social[150] :

"O Projeto Moradia enfatizava o ***caráter urbanístico da questão da moradia****, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades e propunha, entre outros aspectos, a criação do Ministério das Cidades e da Habitação"*. (Serafim, 2013, p.99-100)

"O Projeto Moradia partia da noção de que 'moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas de trabalho e renda' (INSTITUTO CIDADANIA 2002, p. 12). A ***intersetorialidade da questão habitacional e urbana*** *fica então marcada na proposta*." (Serafim, 2013, p.100)

A denominação "*Projeto Moradia"* representa uma das evidências de que a proposta de estruturação institucional em nível federal para a efetivação do direito à cidade defendido pelo FNRU partia do reconhecimento de que *"o tema da habitação era central para esses atores no processo"* (Serafim, 2013, p.99).[151] Vários dos membros da equipe do Projeto tinham uma atuação prévia sobre o tema da habitação,

---

[150] *"Sob a supervisão de Lula e a coordenação geral de Clara Ant, a coordenação foi formada por André de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco, com a gerência executiva de Tomás Moreira"* (Bonduki, 2009)

[151] A importância do tema da habitação dentro da pauta da reforma urbana ficará evidente também pela centralidade das políticas para este setor e também a centralidade que assumiu a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades no governo Lula (Serafim, 2013 p.99).

em especial cabe destacar a presença de Evaniza Rodrigues[152], uma das coordenadoras da equipe.

A reforma urbana, apesar de contar com o envolvimento dos movimentos populares, era conduzida predominantemente pelos acadêmicos (cf. Serafim, 2013). A participação dos movimentos populares na defesa dessa pauta nos anos 1990 apareceria mais associada ao recurso às formas de ação direta, afirma Serafim, enquanto os acadêmicos se mobilizariam atuando por dentro das instituições (como a estratégia de disputa no campo legislativo, e a ocupação de cargos em gestões locais do PT):

"Na atuação destes atores heterogêneos nos espaços participativos, observa-se que a maior capacidade de elaboração de propostas técnicas e uso de discursos tecnicistas por parte dos profissionais e acadêmicos lhes confere maior apelo junto aos gestores, diferentemente das intervenções feitas pelos representantes de movimentos, calcados no discurso dos direitos e das demandas concretas. Sua contribuição ficaria restrita, portanto, à fase de implementação das políticas urbanas, realizando sua fiscalização, assessorando o trabalho técnico social de empreendimentos de interesse social, organizando demandas e mobilizando os beneficiários para se adequarem às exigências dos programas implementados. Esse conflito, já presente nas gestões municipais, ficará mais claro quando da criação do Ministério das Cidades e da intervenção dessa multiplicidade de atores que compõem o campo da reforma urbana sobre o mesmo. No entanto, é importante enfatizar que a capacidade de pressão do Fórum se deve justamente a essa diversidade de atores e às ações mobilizatórias "na ponta", para a realização de ações diretas e de grande visibilidade à questão urbana e habitacional." (Serafim, 2013, p.93-94)

Como pontua Serafim, a atuação por dentro das instituições na defesa da reforma urbana exigiria uma capacitação técnica e política que poucas lideranças dos movimentos populares possuem, mas os acadêmicos em geral sim. Essa aparente "divisão de tarefas" entre lideranças populares dos movimentos de moradia e acadêmicos ligados ao urbanismo dá margem inclusive a discussões veladas sobre o "verdadeiro movimento" em defesa da reforma urbana, como vemos a partir deste trecho de fala de Ermínia Maricato – "que reforça a importância dos setores acadêmicos na construção dessa plataforma [da Reforma Urbana]" (Serafim, 2013, p.74):

[152] Evaniza Rodrigues é uma importante liderança nacional da UMM-SP e da UNMP. Ela também atua na região Leste 1. Traremos mais detalhes sobre ela logo adiante.

"(...) a 'significativa e recente - nos últimos 40 anos - produção acadêmica sobre a cidade periférica [foi] ***o verdadeiro movimento que alimentou a militância*** *urbana e as gestões públicas democráticas nesse período' (p. 11)."* (p.74)

Por fim, uma visão que se passa é a de que

"(...) o FNRU foi se consolidando, a despeito das disputas internas em relação ao foco de atuação, (...) enquanto uma coalizão ampla que envolve especialistas, com formulações de diagnósticos a fim de obter o reconhecimento de problemas; profissionais e acadêmicos que geram, na sua atuação no nível local, alternativas para as políticas públicas; e movimentos responsáveis por mobilizações diretas que buscam dar visibilidade aos problemas e abrir canais para incidir no Estado em diversas frentes." (Serafim, 2013, p.94)

3.3 O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades[153]

Como vimos no capítulo anterior, o MCMV-E é um programa que se insere em uma trajetória de programas prévios experimentados nos três níveis da federação por conta da pressão e negociação dos movimentos de moradia junto a governos que abriram brechas para que os movimentos assumissem um papel na implementação de programas habitacionais.

Trata-se de uma modalidade específica abrigada dentro do guarda-chuva do PMCMV. O MCMV é um programa massivo de produção de moradias, criado para aquecer o mercado da construção civil como resposta à crise econômica internacional de 2008. Segundo pesquisadores, o Ministério das Cidades praticamente não participou da criação deste Programa, muito menos os movimentos sociais. Ele foi criado pela Casa Civil e Ministério da Fazenda no diálogo com empresários do setor da construção civil.[154] Segundo Ferreira (2012), o MCMV responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais podem (e deveriam) ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Nesse sentido, o MCMV em geral – e também o MCMV-E, foi concebido dentro de uma lógica de funcionamento que *não apenas* ignora o desenho institucional do SNHIS e a

[153] Neste item há alguns trechos do *paper* que apresentamos na Anpocs em 2015 (cf. Tatagiba, Teixeira e Blikstad, 2015).
[154] Para uma visão aprofundada sobre o contexto e processos envolvidos na criação do PMCMV, remeto a Dias (2012).

estratégia delineada no PlanHab discutidos e criados no governo Lula com participação de urbanistas e lideranças de movimentos de moradia, mas, na verdade, entra em choque com o modelo de política ali proposto.[155]

O lançamento do MCMV afetou a dinâmica de atuação dos movimentos, evidenciando a importância da política pública na modelagem do campo do conflito no qual atuam os movimentos sociais (Meyer, Jenness e Ingram, 2005). Sem poder para alterar a lógica da produção habitacional centrada no mercado, os movimentos atuaram nas brechas, buscando abrir espaço no PMCMV para inclusão das suas pautas.

Como já discutido em outros textos[156], a vitória de Lula abriu uma oportunidade sem precedentes para a influência dos movimentos no plano federal. Contudo, os limites para a incorporação dos movimentos no sistema de produção da moradia popular continuaram, face à predominância crescente dos interesses do mercado da construção. Foi nesse contexto complexo caracterizado pela alta permeabilidade do Estado aos movimentos e pela baixa disposição do governo Lula de produzir mudanças radicais no sistema, que o MCMV-E aparece como resultado incremental da ação dos movimentos de moradia (Tatagiba e Teixeira, 2014).

Como o MCMV, o MCMV-E tem abrangência nacional e a CEF como seu agente operador, mas usa recursos do FDS[157]. Segundo explicação de Evaniza Rodrigues, o FNHIS não é usado porque

"(...) o FNHIS é um fundo orçamentário. Os outros (FAR, FDS, FGTS) são fundos financeiros. Essa foi a grande derrota que nós tivemos na constituição do FNHIS. O Fundo orçamentário é uma rubrica de orçamento. Não tem uma vida própria e as regras de aplicação estão todas submetidas às regras de aplicação do orçamento."

---

[155] Em termos gerais, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) tinham como finalidade articular a atuação dos órgãos e instituições com funções no setor habitacional dos três níveis da federação, centralizando e gerenciando os recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, através do FNHIS, seguindo o princípio da compatibilidade e integração das políticas, da descentralização de competências e do controle social (Lei federal 11.124 de 16 junho de 2005). Para uma análise pormenorizada sobre a ruptura que o MCMV representou em relação aos pressupostos do SNHIS, remeto a (ARANTES e FIX, 2009). Evaniza Rodrigues, da UNMP, comenta que *"uma das brigas grandes que nós temos [é que o] dinheiro do Minha Casa, Minha Vida tinha que passar pelo FINHIS. Esse é nosso samba de uma nota só"* (Entrevista Exploratória com Evaniza Rodrigues (transcrita), feita por Rosângela Paz e Anderson Rafael Nascimento no Instituto Pólis, 2011).

[156] Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, Serafim, 2013, Teixeira, 2013.

[157] *"O FDS foi criado em 1991, com recursos de aquisições compulsórias e voluntárias de cotas, por entidades financeiras, emitidas pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF) e pelo resultado de suas aplicações. Trata-se de recurso oneroso, que tinha, porém, um patrimônio líquido significativo que pôde dar melhores condições aos financiamento"* (Mineiro e Rodrigues, 2012, p.30).

(Entrevista com Evaniza Rodrigues feita por Rosângela Paz e Anderson Rafael Nascimento, em 2011)

Cabe destacar que *"[o] controle social sobre os recursos desse fundo deve ser exercido através do Conselho Curador do FDS, que (...) não conta com a participação dos movimentos de moradia"* (Ferreira, 2012, p.166), apesar desse fundo ter sido escolhido por ser o único capaz de repassar recursos para entidades sem fins lucrativos para a implementação de programa habitacional.[158]

A modalidade entidades foi lançada cinco meses após o lançamento do MCMV, depois das quatro entidades nacionais de movimentos de moradia pressionarem e negociarem junto ao governo pela garantia de que também os movimentos teriam acesso a parte dos recursos do programa.[159] Comparativamente, a modalidade MCMV-E representa menos de 1% do valor total investido no MCMV o que mostra seu caráter bastante marginal em relação ao programa como um todo. De qualquer forma, ele é um programa no qual os movimentos atuam se responsabilizando por todas as etapas da obra, da aquisição do terreno, elaboração do projeto, seleção das famílias, desenvolvimento do Trabalho Técnico Social (TTS)[160], conclusão das obras até a distribuição das unidades habitacionais.

A experiência dos movimentos de moradia em programas anteriores levou a um desenho de programa em que as *associações são o agente central para a implementação do PMVMC-E*. Desde o seu início, o Programa é voltado para a organização, chamadas de "Entidade Organizadora" (EO), que se responsabilizam por

---

[158] Segundo Evaniza,*"(...) quando começou a gestão do Jorge Hereda [na presidência da CEF] a gente queria um recurso para o mutirão e não tinha o recurso do OGU e não tinha o FNHIS ainda, o FGTS era mais caro, então pegavam o recurso do FDS e faziam o [programa] Crédito Solidário. (...)Quando foram fazer o Minha Casa, Minha Vida e nós fomos lá brigar que nós queríamos um programa para as entidades, nós propusemos que o dinheiro viesse para o FNHIS (...)Isso era uma situação paliativa que o Jorge Hereda arrumou enquanto não tinha FNHIS, como se criou o FNHIS devia ser repassado o recurso para ele. Na prática não foi o que aconteceu".* (Entrevista com Evaniza Rodrigues feita por Rosângela Paz e Anderson Rafael Nascimento, em 2011)

[159] Sobre o processo de criação do MCMV-E, remeto a Jesus (2015). Como veremos no capítulo 3, o MCMV-E não é o primeiro programa desenhado exclusivamente para "entidades" atuarem como agentes de sua implementação, fazendo a mediação entre os cidadãos pobres e o Estado. Ele é um programa que se insere em uma trajetória de programas anteriores experimentados nos três níveis da federação por conta da pressão e negociação dos movimentos de moradia.

[160] O TTS é uma exigência para programas federais que farão intervenções habitacionais, e seu objetivo mais amplo é preparar as famílias afetadas pela intervenção a viver dentro das novas condições trazidas pela intervenção. Para isso, pressupõem antes a criação de um Projeto de Trabalho Técnico Social. No caso do programa MCMV-E, a responsabilidade pela concepção e desenvolvimento do PTTS recai sobre as entidades organizadoras, que geralmente contratam técnicos para fazer isso com base nas orientações contidas no Caderno de Orientação Técnico Social (COTS). A contratação de técnicos é possível porque o programa reserva recursos para a remuneração dos profissionais envolvidos no desenvolvimento do TTS. Veremos mais detalhes sobre o TTS no capítulo 5.

organizar a demanda habitacional: *"[p]odem ser beneficiárias do programa pessoas físicas com renda familiar bruta mensal máxima de R$ 1.600,00, organizadas de forma associativa por uma Entidade Organizadora (cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos)"* (Cartilha MCMV-E – Manual do Beneficiário, s/d).

Para participar do programa, a EO deve estar habilitada na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCidades), cumprindo, para isso, critérios de elegibilidade. De acordo com as regras em 2012 (cf. Portaria n. 105/2012 do MCidades) as entidades podem ser cooperativa habitacional ou mista, associação ou entidade sem fins lucrativos, devem estar legalmente constituídas há pelo menos três anos, e seus estatutos sociais devem contemplar a provisão habitacional. A habilitação das entidades envolvia duas etapas. Na primeira deve-se comprovar a "regularidade institucional da entidade": CNPJ, estatuto social atas de fundação e de eleição da diretoria registradas, comprovante de regularidade junto ao INSS, FGTS, Fazenda Federal, entre outros). E na segunda deve-se comprovar a "qualificação da entidade": experiência na gestão de obras habitacionais (a ser medida pela quantidade de empreendimentos habitacionais produzidos), experiência no estabelecimento de parcerias de projetos habitacionais (a ser medida pelo número de empreendimentos viabilizados em parcerias públicas e privadas), promoção de ações de capacitação para associados, desenvolvimento de atividades de mobilização dos associados, participação em conselhos de políticas públicas, entre vários outros critérios. De acordo com esta Portaria do MCidades, *"[p]ara cada um dos critérios de qualificação listados (...) será atribuída uma pontuação"*.[161]

Cabe à CEF, como agente operador, analisar se a EO cumpre com os critérios de elegibilidade para participar do programa. Além disso, é também a CEF que analisa as propostas de intervenção habitacional apresentadas pelas EOs. Mas cabe à SNH/MCidades fazer a classificação e seleção das propostas, com base na pontuação recebida pelas entidades no processo de habilitação. Depois de feitas a classificação e a seleção das propostas, cabe às EOs apresentar os futuros beneficiários à CEF. Em seguida, caso seja autorizado, define-se a alocação dos recursos e a contratação do empreendimento.

---

[161] É importante destacar que, apesar do MCMV-E ter sido desenhado por e para movimentos de moradia, uma parte das organizações que se engaja no programa não têm tradição nessa área (cf. Nepac, 2015).

Na leitura das normativas do Programa e de textos de apoio ao desenvolvimento do TTS fica evidente a valorização da construção de um sentido de pertencimento entre as famílias, a ser desenvolvido no tempo de espera para o acesso ao benefício, que lhes permita construir, no futuro, estratégias coletivas de solução dos problemas. Por exemplo, no site da CEF o Programa é justificado como ação que visa estimular o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais [acessado em 05/10/2015]. De acordo com o Caderno de Orientação Técnico-Social (COTS, 2013)[162] da CEF:

"O Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento" (COTS, 2013, p.4). [163]

É interessante ter em mente que a concepção sobre os sentidos do TTS é algo "em disputa" (diário de campo, Colóquio Trabalho Social, 2015)[164], e entendemos que um dos "lados" dessa disputa aproxima as expectativas em torno do TTS com a *aposta* de lideranças e analistas sobre o papel dos movimentos na formação política das famílias. Se, de um lado, essa diretriz mais "política" do programa pela valorização da construção de um sentido de pertencimento entre as famílias para construir estratégias coletivas de solução dos problemas abrigou, na implementação, concepções díspares sobre o envolvimento das famílias a depender da trajetória de cada entidade (cf. Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015), de outro, ela dialoga com a disseminação, entre os movimentos de moradia, da ideia da participação popular como um imperativo da *luta* para se obter *conquistas* junto aos poderes públicos. O que cada movimento que atua na implementação do programa considera participação,

---

[162] Todas as entidades que atuam na implementação do MCMV-E devem seguir as orientações presentes no COTS.

[163] De acordo com o material didático sobre TTS editado pela SNH do MCidades: *"O horizonte do trabalho [social] é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população."* (Curso a Distância, 2010, p.70). Esse material didático foi elaborado por duas profissionais da área de serviço social com histórico de atuação próxima aos movimentos de moradia da cidade de São Paulo: Rosângela Paz, da PUC-SP, e Kleyd Taboada.

[164] Além dessa perspectiva mais "política" dada ao TTS, há, também, um entendimento mais pragmático e de curto prazo associada ao que se chama "sustentabilidade do empreendimento": garantir a permanência das famílias nos empreendimentos, o que passaria pela visão de que o mais importante no TTS seria focar nos instrumentos de gestão condominial.

como essa participação é organizada e os sentidos políticos que se dá a ela podem variar, mas o programa abre espaço para que uma dinâmica participativa seja desenvolvida e legitimada em seu âmbito a partir da condução de cada entidade – entre elas, movimentos de moradia e sem-teto.

Cabe lembrar que, como vimos no capítulo anterior, os movimentos de moradia compõem um tecido associativo popular que, desde suas origens, sempre esteve envolvido na distribuição a seus aderentes de unidades habitacionais obtidas junto aos poderes públicos.[165] O MCMV-E, portanto, significa a destinação de recursos públicos para que os movimentos possam fazer, com mais planejamento e estabilidade, aquilo que sempre fizeram. Ter isso em mente ajuda a entender porque, ao menos no estado de São Paulo, o MCMV-E tem sido o centro da atividade dos movimentos de moradia. Mesmo movimentos que usam de formas de ação direta por fora do padrão de relação que os movimentos historicamente vinculados com o PT construíram com os governos mais permeáveis, como o MTST - que desafiou com sucesso o governo federal na época da realização da Copa do Mundo[166] - o fez com o objetivo principal de alterar as normativas do programa e ampliar o montante de recursos destinados à sua execução.

No entanto, assumir esse status público como agentes da implementação não acontece sem ruídos: as organizações populares – entre elas movimentos de moradia – foram inseridas na implementação da política na condição de outsiders, o que se manifesta por um conjunto de "problemas" ou "travas" no processo de implementação (cf. Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015). As organizações do movimento passaram a ter que lidar com uma institucionalidade que lhes é hostil e com outros operadores da rede de implementação (cartórios, técnicos da CEF, técnicos da prefeitura etc.) que não tem experiência na relação com os movimentos e acabam exigindo deles a manutenção de uma mesma rotina de operação da política construída, por exemplo, com os agentes consolidados do mercado. [167]

---

[165] Em minha dissertação de mestrado (Blikstad, 2012) eu trato deste ponto, atentando para o fato de que a atuação dos movimentos em estreita relação com o Estado é parte de seu DNA, algo que passava (e ainda passa) pelo empenho dos movimentos em afetar a política pública de habitação.

[166] Às vésperas da Copa do Mundo de 2014 no Brasil o MTST ganhou destaque nacional ao organizar uma ocupação de um terreno ocioso em Itaquera, reivindicando seu uso para moradia popular. A ocupação foi chamada de "Copa do Povo", como crítica à destinação de vultosos gastos para a organização do megaevento em detrimento de ações como na área da habitação.

[167] Veremos esse aspecto em detalhes no capítulo 4.

Faremos a seguir uma apresentação do Movimento dos Sem Terra Leste 1 e, posteriormente, uma primeira aproximação do empreendimento Florestan Fernandes/José Maria Amaral (doravante Florestan ou FF/JMA).

3.4 A Leste1, a UMM e a UNMP

Meu referencial empírico principal – sobre o qual irei me deter nos capítulos 4 e 5 – é o empreendimento Florestan, conduzido pelo Movimento dos Sem-Terra Leste 1 (ou, simplesmente, Leste1) em Cidade Tiradentes, extremo leste da cidade de São Paulo. Mais adiante falarei do empreendimento em si, por hora, vejamos mais sobre o movimento. A Leste1 é um movimento cujas ações são bastante referenciadas geograficamente, associadas à mobilização para a obtenção de empreendimentos habitacionais para seus aderentes em parte da zona leste de cidade de São Paulo. Como veremos em mais detalhes no capítulo 5, a Leste1, assim como outros movimentos de moradia da cidade de São Paulo, se estrutura territorialmente a partir dos chamados "grupos de origem" ou "grupos de base".[168] É através desses grupos espalhados pela área de atuação do movimento que as famílias passam a participar de reuniões que buscam informá-las sobre a história do movimento, suas "*conquistas"* e as "*lutas"* que estão na ordem do dia. Essas reuniões – conduzidas por lideranças chamadas em campo de "*coordenadores"* – expõem as famílias aos discursos e às práticas que servem para dar sentido e legitimidade às ações do movimento. Ou, nas palavras de Filadelfo (2015), esses grupos representariam loci de um potencial *"processo de coletivização (FILADELFO, 2009) dessas famílias, orientando práticas responsáveis pela conformação de um grupo social coeso em torno do mesmo objetivo, ou seja, a obtenção da casa própria"* (Filadelfo, 2015:79).

Segundo a página de apresentação do movimento na internet, a Leste1

"é um movimento criado em 1987 com o objetivo de garantir o direito a terra e moradia às famílias de baixa renda de parte da Zona Leste de São Paulo (...) e

[168] De acordo com a página da Leste1 na internet, *"são 32 grupos de origem, nos diferentes bairros e municípios (...). Atualmente participam da entidade cerca de 3 mil famílias nos grupos de origem. Formam também a entidade, os diversos mutirões e conjuntos já conquistados nesses 25 anos (...), com 4343 famílias. O movimento é apoiado por entidades populares da região e pelas comunidades da igreja católica da Região Episcopal Belém e tem relação com diversas assessorias na área urbana (Grão, Integra, Usina, Ambiente) e tem parceria com a ONG Habitat para a Humanidade"*. Disponível em < http://www.mstleste1.org.br/sobre/> acessado em 01/10/2016. O número de grupos de origem e de famílias neles presentes é bastante instável, variando muito ao longo do tempo.

municípios da Zona Leste Metropolitana (Ferraz de Vasconcelos e Suzano). (...) O movimento entende a moradia como um direito humano e que, nesse sentido, deve ser objeto de políticas públicas com gestão democrática. A ação do movimento é dirigida aos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – no sentido de construção uma política urbana e habitacional com participação popular, participação no orçamento e destinação de recursos para programas habitacionais autogestionários".[169]

A Leste1, assim como vários outros movimentos da cidade, se estruturou muito em função da atuação da Igreja progressista na década de 1980, nos moldes que vimos no capítulo anterior.[170] A área de atuação da Leste 1 coincidia com uma das áreas de atuação da igreja, que hoje inclui Mooca, Vila Prudente, Sapopemba, Vila Formosa, Aricanduva até São Mateus. Mas a Leste1 atua hoje em áreas mais periféricas, como Cidade Tiradentes, onde ela recentemente criou um novo grupo de origem.

A Leste1 é parte desse campo de redes sobrepostas que envolve diversos outros movimentos de moradia e sem-teto da cidade. Um elemento em comum entre esses movimentos é a sua atuação voltada para a obtenção de empreendimentos habitacionais (ou formas alternativas de atendimento habitacional) – as chamadas *"conquistas"* – em suas áreas de influência, de modo que as unidades habitacionais sejam então distribuídas aos seus aderentes, ou suas "*famílias"*, como se diz em campo. No caso da Leste1, desde sua criação até hoje, foram conquistados 24 projetos habitacionais junto aos governos municipal, estadual e federal que possibilitaram a construção de quase 5 mil unidades habitacionais, além dos projetos que estão no papel aguardando aprovações, alguns dos quais já com o terreno assegurado.[171]

---

[169] Disponível em < http://www.mstleste1.org.br/sobre/> acessado em 01/10/2016.

[170] De acordo com relato de uma liderança antiga da Leste1 a Filadelfo (2015:63): *"O trabalho em grupo de origem, em grupo de base, que correspondia também às comunidades [eclesiais de base]. Então como as comunidades eclesiais de base já tinham uma referência territorial, os grupos de moradia se organizavam nas comunidades, a maioria deles nas comunidades, usando a mesma referência. Então se você vai ver, a distribuição é a referência territorial e essa forma de organização também é muito parecida: o sistema de representação que você tinha o pequeno grupo que elegia o seu representante, que formava o coletivo de discussão e organização, naquele coletivo se elegia uma coordenação e essa coordenação que representava o movimento para fora. Esse formato é um formato que a União [UMM] depois veio a adotar, exatamente a mesma matriz."* Trataremos da UMM logo adiante. Sobre o papel estruturador da Igreja progressista junto aos movimentos populares, ver Doimo (1995), e mais especificamente, sobre o papel da Igreja na estruturação de outro movimento de moradia na zona leste (Leste2), ver Iffly (2010).

[171] A página da Leste1 no facebook frequentemente traz notícias sobre os projetos que estão em andamento hoje. Disponível em < https://www.facebook.com/Movimento-Sem-Terra-Leste-1-350084561779182/>.

Esse campo multiorganizacional inclui também entidades que funcionam como articuladoras de movimentos, algo semelhante a federações de movimentos de moradia e sem-teto. A Leste1 faz parte da maior dessas articuladoras na cidade, a UMM.

Como já adiantado no capítulo anterior, a UMM surge no ano de 1988, com o objetivo de agregar o conjunto de movimentos populares ligados à questão da moradia que surgiram na cidade ao longo dos anos 1980, década marcada pela explosão de movimentos populares de diversos tipos (cf. Doimo, 1995; Sader, 1988). Especificamente no caso da moradia, esses movimentos se caracterizaram pela ocupação de terras ociosas em áreas periféricas e/ou pela prática do cadastro de famílias e da pressão e negociação com autoridade públicas para a desapropriação de terras e distribuição de material de construção para os mutirões que, na maior parte dos casos, eram tocados com forte apoio ou até protagonismo da Igreja progressista, como já vimos. A criação da UMM visava aumentar a capacidade de pressão e negociação dos movimentos junto aos governos de diferentes níveis da federação para o avanço de suas demandas e projetos.

A experiência vivida pelos movimentos de moradia na gestão municipal de Luisa Erundina em São Paulo entre 1989 e 1992 (na época pelo PT) com o programa Funaps Comunitário favoreceu o desenvolvimento, na UMM, de uma postura propositiva diante do poder público, buscando interferir nos rumos da política habitacional tanto em nível local quanto federal. Essa postura propositiva incluiu a proposta de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular[172], que incluía a criação de um "Conselho Nacional de Moradia Popular" que estabeleceria as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do fundo, como já vimos no capítulo anterior. As propostas da UMM explicitamente afirmavam a importância de garantir programas habitacionais que seguissem a linha autogestionária de produção da moradia.

A Leste1 é o movimento de moradia da cidade de São Paulo mais reconhecido pela defesa e aplicação da linha autogestionária na produção das moradias nos empreendimentos habitacionais por ela conquistados junto aos poderes públicos. Como vimos no capítulo anterior, essa proposta defende que os empreendimentos habitacionais possam ser construídos a partir da gestão dos movimentos e/ou

[172] Ver item 2.7 do capítulo anterior.

associações de futuros moradores, a quem caberia, portanto, tomar decisões importantes em relação aos projetos, como a escolha dos terrenos, o desenho dos projetos arquitetônicos, a escolha dos materiais e da mão-de-obra especializada, e a distribuição das unidades habitacionais construídas. Essa proposta se assenta no chamado *"tripé da autogestão"*: movimento popular, assessoria técnica independente e Estado (diário de campo, Colóquio sobre Trabalho Social, 2015). Vejamos um exemplo de como a proposta autogestinária é enquadrada pela UMM:

"Entende-se esta prática [da autogestão], já desenvolvida em diversos estados brasileiros, como uma maneira de construir moradias com melhor qualidade e adequada às necessidades daquela comunidade e com custos menores que o mercado. Ao mesmo tempo, é uma maneira de fortalecimento e capacitação para que essas famílias compreendam todo processo que envolvem (sic) a conquista de seu direito, desde o terreno a ser utilizado, a origem dos recursos, a negociação com os agentes públicos e privados, a forma de produção da moradia. É um processo politizador que além de construir a casa, constrói o cidadão que nela vai morar e que fortalece os laços comunitários para novas lutas" (Documento Final do 10 Encontro da UNMP, 2006)

Ainda de acordo com a UNMP (sobre a qual falaremos logo adiante), a aposta é de que a adoção da autogestão na produção habitacional pelos futuros moradores organizados pelos movimentos possibilitaria

"[a] compreensão [de] que [a] luta não termina com a conquista da casa e projeta a pessoa para uma vida comunitária permanente, lutando pela saúde, educação das crianças, equipamentos comunitários, direitos para a mulheres e negros, pela alfabetização dos adultos, contra discriminação, etc." (Apostila Cooperativismo Habitacional, 2011).

A face mais visível dos movimentos em eventos públicos sobre a autogestão na habitação atualmente é Evaniza Rodrigues, liderança vinculada à Leste1 e à UMM. Evaniza é formada em serviço social pela PUC-SP e entrou no movimento a partir de sua atuação na Pastoral da Moradia no início da década de 1990. Ela tinha bastante interlocução com pessoas e trânsito em espaços ligados a instâncias federais associadas ao setor habitacional nos governos Lula e Dilma, como o Ministério das Cidades[173], a Caixa Econômica Federal[174], além do Conselho das Cidades. Esses

[173] Entre os anos 2003 e 2006 Evaniza Rodrigues foi chefe de gabinete na Secretaria Nacional e Programas Urbanos do MCidades, cuja secretária nacional na época era Raquel Rolnik.
[174] Entre os anos 2011 e 2013 Evaniza Rodrigues foi assessora da presidência da CEF na época ocupada por Jorge Hereda.

vínculos passam pela proximidade que ela (e outras lideranças da UMM) tem com o PT, tendo inclusive já assumido cargos de assessora e de secretária para parlamentares do PT em nível local e federal. Ela tem ainda muito bom trânsito entre acadêmicos da FAU-USP e da PUC-SP, é ativa no Fórum da Reforma Urbana. Apesar desses trânsitos institucionais nacionais, ela preserva uma presença constante e ativa no trabalho de base na área de atuação da Leste 1.

Outra liderança da Leste1 e da UMM bastante presente em eventos e debates sobre a autogestão, e também nas mesas de negociação com o poder público defendendo os interesses da Leste1 ou da UMM é Edilson Mineiro. Edilson também é companheiro de vida de Evaniza Rodrigues. Por ser advogado, Edilson assume papel importante na relação com agentes públicos e no esclarecimentos de trâmites legais que afetam o dia-a-dia dos movimentos. Mas sua atuação não é exclusivamente técnica, já que ele está sempre participando de atividades de mobilização, de formação e eventos públicos ligados aos movimentos.

Estas duas lideranças são consideradas *"apoio político da Leste1"* pelas outras lideranças da Leste 1 (Entrevista 11). De acordo com Filadelfo (2015), lideranças mais antigas que se tornaram referência dentro do movimento, mas que nunca participaram de um grupo de origem, de um mutirão e não conquistaram sua casa pelo movimento, podem ser categorizadas como *"apoio"*. As decisões na Leste1 são tomadas e encaminhadas a partir de sua "Coordenação Executiva" (ou apenas *"Executiva"*, como se diz em campo) e de sua "Coordenação ampliada", formada pelos coordenadores de todos os grupos de origem.[175] A Executiva é composta por oito coordenadores, entre eles a própria Mariza, mas frequentemente também participam de suas reuniões Evaniza e Edilson. Os coordenadores estão mais intensamente envolvidos no dia-a-dia dos grupos de origem, dos mutirões já concluídos e dos mutirões em andamento, garantindo a parte mais "operacional", como me disse Mariza. Já os "apoios" se ocupam mais especificamente dos ajustes "políticos" necessários para fazer a parte operacional funcionar, como veremos no capítulo 4.[176] Evaniza Rodrigues e Edilson Mineiro são referências importantes tanto

[175] De acordo com o site da Leste1, no ano de 2015 aconteceram 46 reuniões de coordenação ampliada, e 20 reuniões da coordenação executiva. Disponível em http://www.mstleste1.org.br/Categoria/leste-1/sede/. Acessado em 05/10/2016.

[176] A respeito dos coordenadores da Leste1, Filadelfo diz: *"Muitos dos próprios coordenadores da Leste I vieram de grupos de origem e ascenderam à posição atual; ele deixa, portanto, de ser família e passa a ser coordenador. Esse processo de ascensão é definido pela expressão se destacar. (...)*

para a Leste1, quanto para a UMM-SP e para a UNMP, e através deles assegura-se uma boa articulação entre essas três instâncias de mobilização.

A UMM iniciou sua atuação na cidade de São Paulo, mas foi se expandindo para outras cidades e regiões do estado. Além da grande São Paulo, a UMM agrega as regiões da Baixada Santista, de Sorocaba, de Campinas e de Jundiaí. Mas a maior parte dos movimentos filiados e das lideranças são atuantes na região metropolitana paulista. A estruturação da UMM na grande São Paulo envolve seis macro-regiões: zona Sul, Sudeste, Oeste, Norte, Leste e Centro, dentro das quais se distribuem os movimentos filiados – os quais, por sua vez, se estruturam territorialmente a partir de seus respectivos grupos de origem ou grupos de base.[177] As instâncias mais importantes de deliberação e operação da UMM são o seu "Encontro Estadual"[178] (realizado a cada dois anos), as "Plenárias de lutas"[179] (realizadas a cada mês), a "Coordenação ampliada" (reúne-se a cada semana)[180], e a "Coordenação Executiva", composta por aproximadamente 15 pessoas eleitas a cada dois anos, e responsável por representar a UMM diante de agentes externos e garantir o funcionamento da estrutura organizativa da entidade (cf. site da UMM). Suas reuniões ocorrem na sede da UMM em um imóvel alugado no bairro da Liberdade.

Existe uma espécie de versão nacional da UMM, a chamada União Nacional dos Movimentos de Moradia (UNMP), que agrega UMMs que se formaram posteriormente em outros estados, além da UMM de São Paulo, que permanece sendo a maior e mais forte das UMMs. Como sugere o site da UNMP, a consolidação de uma entidade nacional se deu com a campanha de mobilização pelo FNMP iniciada

---

Atualmente, todas as pessoas que ocupam cargos de coordenação nos diferentes níveis da Leste I vieram dos grupos de origem" (2015: 79).

[177] Não há dados consolidados quanto ao número de movimentos filiados à UMM-SP. Uma rápida consulta ao site da UMM sugere haver mais de 30 movimentos ou localidades em que a UMM está presente na metrópole e no interior.

[178] Nesta ocasião são eleitos os membros da Coordenação Executiva e definidas as "grandes linhas de atuação e organização da entidade". Disponível em <http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=392&Itemid=32>. Acessado em 05/10/2016.

[179] Ocasião em que se "delibera sobre o plano de lutas e atividades", de acordo com o site da UMM. Disponível em <http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=392&Itemid=32>. Acessado em 05/10/2016. Como veremos no capítulo 4, as plenárias são espaços importantes em que lideranças de diferentes movimentos compartilham as dificuldades que enfrentam na relação com os poderes públicos, sobretudo no que se refere à viabilização dos projetos habitacionais tocados por cada um deles.

[180] Quando se "organiza as atividades e encaminhamentos da plenária". Disponível em <http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=392&Itemid=32>. Acessado em 05/10/2016

pela UMM de São Paulo. Desde o início da década de 1990, quando se estrutura a UNMP, até hoje, o número de estados membros foi aumentando, sendo que hoje são 19 estados filiados. Ao longo dos governos federais de Lula e Dilma, a UNMP foi reconhecida como uma das quatro entidades populares nacionais associadas ao tema da moradia, com assentos garantidos no Conselho das Cidades[181] e nas mesas de negociação informais que eram comumente abertas aos movimentos populares nas gestões federais do PT. A UNMP teve papel destacado nas discussões com membros do governo Lula e, posteriormente, Dilma, para a criação e aprimoramento da modalidade "Entidades" do programa MCMV, do qual trataremos mais adiante.

Apesar da UMM ser a entidade articuladora mais forte na metrópole, existem outras. A FLM é uma delas, criada no ano de 2003 a partir de um racha gerado dentro da UMM por conta de divergências em relação a decisões estratégicas.[182] Um dos traços que marcam os movimentos vinculados à FLM são as ocupações de imóveis ociosos na região central da cidade, sendo que várias dessas ocupações são do tipo *"ocupação para morar"* [183]. Mas nem todas as ocupações para morar são protagonizadas por movimentos filiados à FLM (ou à UMM), já que há movimentos que fazem ocupação que não são vinculados a nenhuma entidade articuladora, como o MTST, ou então, movimentos que transitam entre articuladoras ou simplesmente desaparecem. Existem ainda como entidades articuladoras a FACESP (Federação das Associações de Moradores de São Paulo), vinculada à CONAM, e o MNLM, que tem alguma atuação na cidade, apesar de pequena.[184]

---

[181] Das 86 vagas de conselheiros disponíveis no ConCidades, 23 são reservadas a "entidades dos movimentos populares", as quais, por sua vez, se distribuem da seguinte forma: 7 para a Conam, 7 para a UNMP, 5 para o MNLM e 5 para a CMP. Interessante o caso de uma entidade articuladora de São Paulo que não fazia parte de nenhuma dessas quatro entidades nacionais (trata-se da FLM, que rompeu com a UMM, como veremos logo a seguir) e que foi orientada pela secretária nacional de habitação a filiar-se a alguma dessas quatro entidades nacionais caso eles quisessem acesso a uma vaga no Conselho ou nas mesas de negociação (diário de campo, Reunião da Plenária da UMM, 2011). A FLM acabou se filiando à CMP.

[182] Para saber mais sobre o surgimento da FLM, ver Miagusko.

[183] Ver nota 81. Para ver um pouco sobre a vivência em uma ocupação na região central de São Paulo, ver "Documentário sobre o movimento de sem teto em São Paulo". Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=WfTSQ4zYbTo Acesso em 01/2016.

[184] Um movimento bastante conhecido na cidade, inclusive por contar com uma liderança histórica – o padre Ticão, é o Movimento Sem Terra Leste 2. Este movimento (e sua liderança) participou da fundação da UMM, mas se separou em 1994, atuando de forma desvinculada dos outros movimentos desde então. Para saber mais sobre este movimento, remeto ao estudo de Hornhardt (2015).

3.5 A presença da Leste1 em Cidade Tiradentes e o projeto Florestan Fernandes

Como veremos em detalhes nos capítulos 4 e 5, o Florestan Fernandes é um projeto desenvolvido no âmbito do MCMV-E, mas a mobilização da Leste1 pelo desenvolvimento de um projeto começou bem antes da criação do MCMV-E, quando o programa federal disponível aos movimentos ainda era o programa Crédito Solidário, sobre o qual falamos no capítulo anterior.

Com a criação do programa Crédito Solidário, em 2004, a Leste1 buscou se inserir como agente para a implementação do programa em sua área de atuação, área essa que tem se esticado para áreas cada vez mais periféricas pela falta de terrenos disponíveis ou acessíveis ao movimento. A dificuldade no acesso ao terreno foi tão grande que quando ele foi finalmente obtido, em 2010, o programa já havia sido suplantado pelo recém criado MCMV-E. O terreno que a Leste1 conseguiu obter para desenvolver o projeto do Florestan fica em Cidade Tiradentes, onde eles já tinham desenvolvido um projeto antes, mas neste caso, trata-se de uma área mais distante da região central do distrito.[185]

Cidade Tiradentes é um dos 96 distritos da cidade de São Paulo, localizado em seu extremo leste. De acordo com o PTTS do empreendimento, o local da intervenção habitacional fica a 35 km do marco zero da capital.

Vejamos o que diz o site da prefeitura sobre esse distrito:

O Distrito de Cidade Tiradentes abriga o maior complexo de conjuntos habitacionais da América Latina, com cerca de 40 mil unidades, a maioria delas, construídas na década de 1980 pela COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) e por grandes empreiteiras, que inclusive aproveitaram o último financiamento importante do BNH (Banco Nacional da Habitação), antes de seu fechamento.

---

[185] Este relato de uma liderança da Leste1 à Filadelfo (2015, p.167) trata deste ponto: *"não tinha mais lugar na nossa região, coisa que a Sudeste [o movimento de moradia da região Sudeste] já estava passando antes que nós, que era isso: a região que nós atuamos, já pela especulação imobiliária, não tinha mais terrenos acessíveis para a habitação popular. E essa discussão vai, vai, vai e foi quando a gente começou a ir primeiro lá para o Itaim, depois foi o [mutirão] "Paulo Freire" e o [mutirão] "Unidos [Venceremos]", que foi no final da década de noventa. Lá que é Itaquera divisa com a Cidade Tiradentes. E depois mais um projeto do Itaim que é o [mutirão] "Chico Mendes" e o [mutirão] "Margarida Maria Alves" e depois o [mutirão] "Florestan Fernandes" agora. E é isso, por que que a gente foi para lá? Porque é fora da nossa região, a gente acabou esticando o movimento para atuar na Cidade Tiradentes, atuar mais para onde era a Leste II [movimento de moradia MST Leste2], pela falta de terra."*

O bairro foi planejado como um grande conjunto periférico e monofuncional do tipo "bairro dormitório" para deslocamento de populações atingidas pelas obras públicas, assim como ocorreu com a Cidade de Deus, no Rio de Janeiro.
(...)
Além da vastidão de conjuntos habitacionais, que compõem a chamada "Cidade Formal", existe também a "Cidade Informal", formada por favelas e pelos loteamentos habitacionais clandestinos e irregulares, instalados em áreas privadas.
A Cidade Tiradentes possui, portanto, uma população de 219.868 mil habitantes num único distrito. A alta concentração populacional - 16.309,67 hab./Km2 – é acrescida de uma das maiores taxas de crescimento da cidade e de graves problemas sociais. Esta população contabiliza um total de 52.875 famílias residentes no território abrangido pela respectiva subprefeitura . Deste total, 8.064 famílias encontram-se em situação de alta ou muito alta vulnerabilidade [, ou seja, 15%].
(...)
Muitas pessoas vieram para a Cidade Tiradentes em busca da realização do sonho da casa própria, embora boa parte tenha se deslocado a contragosto, na ausência de uma outra opção de moradia. O fato de não terem encontrado no local uma infraestrutura adequada ás suas necessidades e da região oferecer escassas oportunidades de trabalho, fez com que passassem a ter Cidade Tiradentes, como bairro dormitório e de passagem e não de destino. (cf. site da Prefeitura de São Paulo)

Além do acesso precário a serviços públicos e ao emprego, um outro problema bastante presente nas vidas dos moradores do distrito é a presença do crime organizado em torno do tráfico de drogas. Como veremos no capítulo 5, esse ponto representa uma ameaça bastante presente nas preocupações das famílias que irão morar no FF/JMA.

Apesar de todos esses problemas e do fato da região não ser parte da área onde a Leste1 já possui uma atuação consolidada, é nas franjas do distrito que o Florestan está sendo erguido.

O projeto foi elaborado pela assessoria técnica Ambiente Arquitetura, considerada "parceira" da Leste1 na viabilização do empreendimento. Essa parceria já foi estabelecida em alguns mutirões anteriores da Leste1. A Ambiente foi criada em 1992 *"como assessoria técnica a organizações e movimentos sociais, na produção de projetos de conjuntos e habitações sociais construídos com autogestão"* (cf. site Ambiente), no contexto de implementação do programa "Funaps Comunitário", na gestão Erundina (1989-1992).[186] Ainda hoje a Ambiente trabalha exclusivamente com movimentos que fazem empreendimentos com autogestão – sendo a grande maioria

[186] Como vimos no capítulo 3, o programa Funaps Comunitário foi estimulador na criação de várias "assessorias técnicas em arquitetura", dedicadas a prestar assessoramento a movimentos que implementavam o programa de construção de projetos habitacionais dentro da linha autogestionária.

deles vinculados à UMM, como a Leste1. A arquiteta da Ambiente se colocava a todo momento em uma posição de identificação política em relação à Leste1, em diversas situações usando o pronome "nós", indicando que, no exercício concreto da parceria, o sentimento de afinidade política entre as lideranças do movimento e a assessoria é grande, não se reduzindo a uma relação meramente comercial (Entrevista 2 e Entrevista 9).

O projeto habitacional elaborado pela assessoria Ambiente para a Leste1 em Cidade Tiradentes teve que ser dividido em dois projetos porque *"há uma legislação em São Paulo que não permite que um condomínio de habitação de interesse social ocupe uma área maior do que 15 mil m2"* (Gaboni, apud Salazar, Stroher e Grazia, 2014) – o terreno do empreendimento possui 18 mil m2. Cada um dos dois projetos envolve 196 apartamentos distribuídos em 4 edifícios que possuem entre dez e quinze andares, com elevadores, e cada um tem um centro comunitário, mas ambos são fisicamente conectados, criando na verdade um grande centro comunitário. De acordo com o site da Ambiente, a área útil dos apartamentos é de 58 m2, uma área bastante elevada para os padrões de habitação de interesse social. Um dos projeto foi nomeado Florestan Fernandes, e o outro, José Maria Amaral. Mas essa divisão dos projetos é mais formal do que concreta, pois na verdade ambos são iguais e dividem a mesma área – que será toda fechada por muros – compondo um grande projeto de quase 400 apartamentos, o Florestan Fernandes/José Maria Amaral.

***

Neste capítulo procurei situar meu referencial empírico principal, a Leste 1, dentro de um campo multiorganizacional que poderia ser melhor compreendido se visto como uma rede composta de redes, ou melhor, uma rede de redes sobrepostas. Ao fazer isso, busquei em primeiro lugar explicitar o campo de relações em que este movimento está inserido, atentando para a tensão que resulta de uma visão cindida que opõe reivindicações vistas como "materiais", e por isso mais restritas e imediatas, e reivindicações "políticas", mais ampliadas e de longo prazo. Mais especificamente, pretendo apontar para o fato de que o movimento opera dentro desta tensão, e que, de certa forma, esta tensão é constitutiva do próprio movimento.

Tomando a tensão entre as pautas da moradia e da reforma urbana procurei argumentar que o campo é diverso, e que, se do ponto de vista do direito essas redes

sobrepostas se alinham – ou seja, há aproximações sobre a base do direito à moradia digna, quando tomamos como referência a atuação sobre as urgências de pessoas pobres organizadas pelos movimentos nos territórios evidenciam-se conflitos e tensões que emergem do choque das lógicas distintas: a lógica do direito e a lógica das urgências, que implicam distintas rotinas de ação e orientações estratégicas.

A autogestão pode ser vista como uma proposta de produção do bem material (demandado pelas pessoas pobres) que emerge dessa tensão entre as lógicas das urgências e do direito, e que operaria a conexão entre ambas, ou que traz consigo uma aposta de como operar essa conexão. Conexão também dos tempos: fazer com que o tempo de espera pelo atendimento de uma demanda urgente (desde a obtenção do terreno até a conclusão das obras) seja um tempo de formação política daqueles que demandam.

Assim, podemos dizer que a proposta autogestionária representa uma perspectiva idealizada para a conexão do tempo das urgências ao tempo do direito no nível mais micro de ação dos movimentos populares, que é junto às *famílias*. A defesa da criação de programas em que a produção habitacional se dá com autogestão evidencia um **reconhecimento** e uma **aposta. Reconhecimento** da parte das lideranças, técnicos e apoiadores dos movimentos de que é preciso viabilizar moradia popular de qualidade especificamente às *famílias* que vivem as *urgências* e participam das ações coletivas; **aposta** de que a vivência dessas famílias nos esforços coletivos sobre as urgências funcionaria como um tipo de formação política que as levaria a se identificarem, se unirem em comunidade e se engajarem efetivamente na luta por moradia digna enquanto *direito* de todos os cidadãos.

Neste capítulo também fizemos uma primeira apresentação do programa MCMV-E, apontando para o fato de que este programa foi criado a partir da pressão das entidades articuladoras nacionais de movimentos de moradia e que as *associações são o agente central para a implementação do PMVMC-E*. O TTS, exigência do poder público prevista nas normas do programa, representa uma abertura que os movimentos podem explorar para desenvolver atividades formativas com seus aderentes. Essas atividades são enquadradas como "participação" tanto pelo Estado quanto pelos movimentos. A despeito da variação dos sentidos e da organização dessa participação variar entre diferentes movimentos (cf. NEPAC, 2015), o programa, especialmente via TTS, abre espaço para que uma dinâmica participativa seja

desenvolvida e legitimada em seu âmbito a partir da condução de cada entidade – entre elas, movimentos de moradia e sem-teto.

Por fim, apresentamos a Leste1 e o empreendimento Florestan Fernandes, apontando para o fato de que atua na região leste da cidade de São Paulo e congrega uma série de grupos de base no território. Como outros movimentos da cidade de São Paulo que surgiram na virada da década de 1980, a Leste1 possui um histórico de *lutas* e *conquistas* que se medem sobretudo pelo número de empreendimentos construídos e unidades habitacionais distribuídas entre suas *famílias*. Um aspecto marcante é a forte defesa que a Leste1 faz do da autogestão na produção habitacional, buscando trabalhar estes princípios nos territórios no processo de implementação do programa MCMV-E.

Capítulo 4 – A viabilização do empreendimento habitacional pelo movimento

Como já dito na Introdução desta tese, optei por fazer uma divisão analítica dos esforços do movimento na implementação do PMCMV-E a partir de dois fluxos: os esforços da Leste1 para viabilizar o empreendimento, e a relação do movimento com as famílias. Neste capítulo apresentarei o primeiro fluxo, ou seja, a viabilização do empreendimento habitacional feito com recursos públicos do PMCMV-E, desde a busca e negociação do terreno da intervenção habitacional, até o projeto arquitetônico e execução das obras, mencionando os meios usados e os objetivos almejados ao final do processo. No próximo capítulo me debruçarei sobre o segundo fluxo, que envolve a atuação do movimento junto às famílias, desde a forma como as famílias entram no movimento, passando pelas atividades em que se envolvem e como se envolvem, as estratégias e objetivos expressos pelas lideranças ao buscar construir esse engajamento.

A intenção é conhecer o exercício da mediação feito por um movimento que possui um histórico movimentalista e que se propõe a construir um processo que oferece efetivas e reais oportunidades de participação às famílias que ali se encontram mobilizadas, e que também tem uma boa inserção institucional. Queremos entender que tarefas esse movimento assume, como organiza as famílias e que papel desempenham as famílias, as lideranças e em que momentos vemos a presença de agentes do Estado.

Este capítulo e o próximo, portanto, tratarão mais daquilo que podemos ver do movimento a partir do nível de sua ação no território, mais especificamente na Cidade Tiradentes. Nesse nível se desenrolam os dois fluxos da atuação do movimento na implementação da política. Estes fluxos, como já dito na Introdução, são interligados e simultâneos na realidade vivida pelos atores, já que os fluxos (a organização da participação das famílias e a organização da execução dos projeto) se alimentam (ou procuram se alimentar) mutuamente. Mas, como a autogestão de certa forma pressupõe a existência daquilo que ela mesma quer fomentar (comunidade unida composta de pessoas politicamente capacitadas), na realidade vivida pelos atores o objetivo de criar uma comunidade crítica e o objetivo de executar o projeto acabam

parecendo de alguma forma seguir dinâmicas distintas, apesar de sobrepostas. Ainda assim, a divisão é esquemática e obedece a considerações práticas de apresentação.

A exposição destes dois fluxos evidencia a dimensão mais rotineira e estabilizada da ação do movimento, quando este atua especificamente para viabilizar um empreendimento habitacional a ser ocupado por seus aderentes no âmbito do programa MCMV-E. O foco aqui é tratar da atuação do movimento sobre as urgências das pessoas que os procuram, envolvendo pessoas que foram mobilizadas, em primeiro lugar, pela possibilidade de acessarem uma casa.

Considerando que um dos resultados que a Leste1 almeja quando atua na implementação do MCMV-E é a moradia de qualidade, irei neste capítulo descrever de que maneira esse objetivo tem sido perseguido a partir do caso específico do empreendimento Florestan Fernandes/José Maria Amaral. Há três pontos principais para o avanço de um projeto habitacional como este: o acesso ao terreno, o projeto arquitetônico e o fluxo contínuo das obras para a construção.

4.1 A saga da busca e da compra do terreno

Como já dito no capítulo 2, a busca por terrenos é atribuição das entidades organizadoras do programa MCMV-E, o que as coloca dentro de verdadeiras sagas para encontrar, negociar e comprar terrenos. O caso do Florestan não é exceção.[187] Essa atribuição coloca os movimentos na posição de "agentes econômicos", como reconheceu Evaniza Rodrigues (diário de campo, "Ciclo de Debates Moradia e Cidade", 2015). Ao discutir a atuação dos movimentos de moradia no MCMV-E neste evento, Evaniza comentou que ela nunca imaginou que *"o movimento entraria nessa coisa das negociações com o mercado, com os proprietários para a compra da terra",* e que também não imaginava que caberia a eles se relacionar com os cartórios.

Essa atribuição dos movimentos de buscar por terrenos no mercado é uma novidade em sua trajetória de atuação sobre as urgências das pessoas pobres que os procuram. Nos programas anteriores dentro dos quais os mutirões foram viabilizados, cabia ao Estado providenciar o terreno e destiná-lo à projetos de HIS conduzidos pelos movimentos, ou, como colocou uma liderança em entrevista à Filadelfo, *"o governo dava o terreno e você que ia fazer o projeto"* (2015, p.169). Foi com o

[187] Apesar da narrativa mais ampla da "saga do terreno" do Florestan Fernandes me ser conhecida por conta da pesquisa do NEPAC em que participei, parte importante da descrição traz detalhes extraídos de Filadelfo (2015), que serão devidamente referenciados.

programa federal Crédito Solidário (criado em 2004) – e agora com o MCMV-E – que a responsabilidade pela busca, negociação, levantamento de documentos e compra do terreno passou a ser das entidades sociais que atuam na implementação do programa.

Quando o governo federal lançou o programa Crédito Solidário, a Leste1 começou a buscar um terreno para a implantação de um projeto habitacional.[188] Assim que encontraram um terreno - localizado em Cidade Tiradentes - que cumpria os requisitos mínimos para se adequar ao programa, as lideranças da Leste1 começaram a elaborar o projeto arquitetônico com a assessoria de um escritório de arquitetura, chamado *Grão* (Filadelfo, 2015, p.168). Segundo Filadelfo, essa assessoria já tinha trabalhado junto com a Leste1 em um empreendimento já concluído, conhecido como "Mutirão Unidos Venceremos"[189].

Assim, buscava-se simultaneamente fechar a compra do terreno e elaborar um projeto arquitetônico. A Leste1 assumiu então o encargo de buscar pelo proprietário e iniciar as negociações para a compra, o que, ao final, resultou na obtenção de uma "opção de compra"[190] do terreno junto ao proprietário (Filadelfo, 2015, p.168). De posse da "opção de compra", a Leste1 dirigiu-se à CEF para aprovar o projeto arquitetônico, agora finalizado. Mas não foi possível obter a aprovação porque descobriu-se que o terreno possuía irregularidades (Filadelfo, 169). Segundo narrativa de uma liderança da Leste 1, extraída de Filadelfo(2015, p.169):

Quando fomos levar a documentação jurídica para a CAIXA, descobre-se que o terreno, que valia um milhão, tinha um milhão e meio de reais em dívidas com a prefeitura de São Paulo. IPTU, multa, tinha lixo no terreno, um monte de problema no terreno e todo o trabalho que a associação tinha tido, todo o trabalho que a assessoria tinha tido, toda a grana que tinha sido gasta foi absolutamente para a lata do lixo. E aí foi um desespero [...] foi um desespero! Por que imagina, a gente ficou sem rumo, sem ter o que fazer.

---

[188] Como já visto, a Leste1 possui excelentes conexões, e Evaniza Rodrigues, uma de suas lideranças, estava ativamente envolvida na aprovação do programa Crédito Solidário, justamente para acessar recursos para desenvolver projetos habitacionais em "mutirão com autogestão".

[189] Como veremos mais adiante, a execução de empreendimentos autogestionários mobiliza uma rede de profissionais vinculados à autogestão – ou a ela simpatizantes.

[190] O "Instrumento de Opção de Compra e Venda" serve para garantir que um investidor possa comprar determinado ativo no futuro pagando um valor pré-fixado. No site da UNMP há um modelo desse documento a ser acessado pelos movimentos.

De volta à estaca zero, mas já com as famílias selecionadas[191] e mobilizadas para o futuro empreendimento, a Leste1 retomou as buscas por um terreno. Essa busca evidenciou a prática das imobiliárias em ludibriá-los, empurrando-lhes os piores terrenos por conta da *"inexperiência do movimento"* (Filadelfo, 2015, p.169). Ainda assim, eles viram uma luz no fim do túnel:

Achamos um terreno perto da USP Leste. Ficamos feliz da vida e aí já chamamos a Ambiente [outra assessoria técnica], eles toparam fazer esse processo com a gente, ajudou a olhar os terrenos, a gente visitou e tal. Fizemos, vimos o terreno, já vimos as restrições, estávamos fazendo uma proposta, quando colocamos isso para o movimento "Imagina, isso está super bem localizado, perto de uma estação de trem". Nossa, virou uma alegria e terminamos o ano 2008 para 2009 com um lindo terreno para a gente dar a entrada na CAIXA [...] Quando é no fim do ano o terreno dá xabu, porque tinha um monte de herdeiros, tinha um problema de inventário, tinha uma ação judicial, não rolava nada. A gente acabou o ano arrancando os cabelos. (Filadelfo, 2015, p.170)

Desde o início das buscas até este momento do segundo "xabu" havia se passado aproximadamente quatro anos. Nesse ínterim eles selecionaram e mobilizaram 200 famílias, contataram várias imobiliárias (e foram por elas ludibriadas), visitaram vários terrenos e negociaram a compra deles com ao menos dois proprietários, contrataram duas assessorias técnicas em momentos distintos e com elas trabalharam na elaboração de projeto arquitetônico e vistoria dos terrenos, reuniram toda a documentação da entidade e das famílias exigida pelo programa Crédito Solidário para fazer a contratação do projeto. Todo esse trabalho de quatro anos, ao final de 2009, ainda não havia resultado na obtenção de um terreno na zona leste da cidade, e muito menos a contratação do projeto habitacional pela CEF.

Eles foram buscar mais longe e acharam o terreno onde hoje está sendo erguido o Florestan Fernandes, no que as negociações para a sua compra se iniciaram. Ali ainda é zona leste, mas fica numa área que, nos registros da prefeitura da época, era considerada área rural, apesar de estar ao lado de um grande conjunto habitacional da CDHU.[192] Vejamos uma imagem do terreno do FF/JMA antes de iniciadas as obras.

---

[191] Sobre o processo de seleção das famílias, ver o próximo capítulo.

[192] A Ficha de Informações do Terreno (FIT), elaborada pela CEF, registra o terreno como sendo "periférico" (as outras três opções para o registro eram: "urbano", "expansão urbana" e "rural"). Só posteriormente, quando tentaram aprovar o projeto arquitetônico na prefeitura, a Leste1 e a assessoria descobriram que o terreno era identificado como área rural nos registros oficiais da prefeitura.

Foto 1: Vista aérea do terreno do empreendimento FF/JMA em Cidade Tiradentes, São Paulo (Google Earth)

A assessoria técnica começou a fazer a análise de viabilidade do terreno, o que levou em torno de quatro meses, mas as negociações junto à imobiliária não avançavam (Filadelfo, 2015, p.170).

As dificuldades para a obtenção da "opção de compra" do terreno, para a aprovação do projeto arquitetônico na prefeitura e a contratação do projeto na CEF não advém apenas do custo elevado da terra e da consequente escassez de terra adequada e acessível para setores de baixa renda, ou das tentativas das imobiliárias em ludibriar entidades inexperientes, mas também do fato de que movimentos precisam de dinheiro para custear uma série de despesas que incidem sobre a obtenção da "opção de compra" e sobre a elaboração e aprovação dos projetos de arquitetura e engenharia. Tudo isso deve ser feito antes da aprovação da CEF e, consequentente, antes do acesso a recursos públicos.

Para contornar esse problema a Leste1 seguiu duas ações. A primeira foi adotar uma solução que vinha sendo implementada por outro movimento também vinculado à UMM que também tentava emplacar um projeto pelo programa Crédito Solidário: a exigência de "contrapartida financeira"[193] das famílias, a ser paga

[193] Trata-se de *"um valor fixo dividido por alguns meses para os gastos necessários à opção de compra do terreno, contratação da assessoria técnica e os outros gastos necessários à constituição da demanda, antes que o projeto e o aporte de recursos da Caixa Econômica Federal fossem aprovados"* (Filadelfo, 2015, p.169).

mensalmente (Filadelfo, 2015, p.169). Como explica uma liderança da Leste1, em conversa com Filadelfo:

Todas as famílias têm um contrato individual da contrapartida. Todo mundo que entrou assinou um contrato e se eventualmente alguém desistiu ou saiu por algum motivo ela recebe de volta o que ela pagou, uma rescisão de contrato, é tudo formalizado." (2015, p.173)

Essa medida era mais fácil de ser implementada porque não exigia aprovação de nenhum órgão público e não é considerada ilegal – na verdade, as normas do programa prevêem a possibilidade de cobrança de taxas às famílias se forem revertidas na execução do projeto.

O segundo curso de ação era bem mais complicado: negociar junto ao Ministério das Cidades a adição de uma nova modalidade de contratação ao programa (na época ainda o programa Crédito Solidário), que ficou conhecida entre os movimentos com o nome de "Compra Antecipada".[194] Segundo as lideranças da Leste1, essa nova modalidade ajudaria a contornar o problema que diz respeito à compra do terreno no mercado imobiliário e à elaboração do PTTS[195] e do projeto de intervenção habitacional: a falta de capital inicial das entidades que implementam esse tipo de programa, como o caso da Leste1.[196] Essas tarefas devem ser feitas antes da aprovação da CEF e, por conta do vínculo de financiamento com o FDS, não era possível a CEF fornecer parcelas antecipadas de financiamento para esse tipo de gasto, de modo que a Leste1 teria que arcar com esses gastos iniciais – o que ficou conhecido no movimento como a "contrapartida". Essas dificuldades associadas à aquisição do terreno e à elaboração dos projetos não eram exclusivas da Leste1, mas disseminadas entre as entidades que implementavam o programa Crédito Solidário e, posteriormente, o MCMV-E (cf. NEPAC, 2015).

Por conta dessa dificuldade generalizada, a UMM se mobilizou para superar esse obstáculo, e fez isso a partir da apresentação de uma proposta pela UNMP ao MCidades. A UNMP propunha a criação de uma nova modalidade de contratação, ou melhor, dividir a contratação em duas etapas, uma associada à obtenção do terreno e

---

[194] O nome formal dessa nova modalidade é "Aquisição de terreno, elaboração de projetos e legalização", como consta na Resolução 143/2009 do CCFDS (Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social).

[195] Como já dito no capítulo 3, trata-se do PTTS (Projeto de Trabalho Técnico Social) (ver nota 164).

[196] *"As dificuldades mais frequentes* [para o acesso ao terreno] *foram a falta de disponibilidade de terrenos em condições* [adequadas] *e a indisposição dos proprietários para esperarem prazos longos para receberem o pagamento pela venda."* (PTTS do Florestan Fernandes, 2011, p.13)

elaboração de projetos, e a outra para a construção do empreendimento em si. A formulação da UNMP, feita em 2009, era a seguinte:

"Contratar em duas etapas: na primeira liberar recursos (2% a 4% do valor do empreendimento + custo do terreno) para aquisição de terrenos, projetos, topografia e sondagem e capacitação do grupo para autogestão na fase pré-obra mediante entrega da documentação para análise da viabilidade. Após elaborações dos projetos e aprovações, realiza-se a segunda contratação para construção das casas. O terreno ficaria em nome da associação até a contratação do segundo contrato de financiamento das moradias. A garantia real para a Caixa seria o próprio terreno." (UNMP, apud Rodrigues, 2013, p.184)

Esse caminho exigia o acionamento de pessoas aliadas do movimento dentro do Estado, além de ações de pressão. As negociações para a aprovação dessa nova modalidade aconteceram entre os anos 2008 e 2009, junto com as negociação para garantir aos movimentos uma fatia do novo pacote habitacional que estava em gestação, posteriormente nomeado Minha Casa, Minha Vida. O processo de negociação e pressão buscava não apenas aprovar essa nova modalidade de contratação, mas levantar as barreiras que estavam sendo evidenciadas pelo Crédito Solidário a partir das experiências de vários movimentos, como a Leste 1, que tentavam (e não conseguiam) implementar o programa em seus territórios de ação. As lideranças da Leste1 – junto com outras vinculadas à UNMP – se envolveram fortemente na elaboração dessa proposta:

"(...) nós desenhamos, aqui em São Paulo, nós desenhamos o que seria a Compra Antecipada, o que que precisaria, como é que você faria uma aquisição de terreno sem o projeto aprovado, que isso não existia, nenhum programa do governo federal fazia isso de comprar o terreno antes de ter o projeto aprovado. É uma análise e tal, analisaria a viabilidade de um terreno, compraria o terreno e tal. E aí a CAIXA [disse]: "de jeito nenhum! Não é possível! Não dá, não dá" (apud Filadelfo, 2015, p.170)

Não foi possível avançar com a proposta por dentro da estrutura da CEF (que havia se mostrado refratária à proposta) apesar dos movimentos terem um valioso aliado – Jorge Hereda – ocupando a vice-presidência do banco. Decidiu-se encaminhar a proposta da criação da modalidade da compra antecipada do terreno diretamente à então ministra da Casa Civil Dilma Roussef, em meio a uma reunião que envolvia diversos outros pontos de reivindicações das quatro articuladoras de movimentos nacionais de moradia (UNMP, CMP, MNLM e CONAM). Coube à

liderança da Leste1 apresentar à ministra a proposta da nova modalidade, e, segundo seu relato, a conversa foi assim:

"Aí chegamos lá para a Dilma e começamos a falar 'não, temos que comprar o terreno e tal' e ela "do que vocês estão falando?", aí eu falei "vamos lá... é que para comprar o terreno tem que aprovar o projeto. Se elaborar o projeto, nós não temos dinheiro para elaborar o projeto... se aprovar na prefeitura a prefeitura leva um ano e tal..." se eu pegar uma opção de compra, em dois anos ninguém vai me dar opção de compra... e já era época do boom imobiliário do mercado, não tinha ainda o "Minha Casa, Minha Vida" nisso. Ela pegou e virou para o Hereda [Jorge Hereda, atual presidente da CEF], que era o vice-presidente da época, e disse "Hereda, é verdade o que eles estão falando, que vocês levam dois ou três anos para comprar um terreno?" e ele "é ministra, porque tem que aprovar o projeto, e se não aprovar o projeto a gente não pode comprar o terreno". "Mas isso é impossível! Ninguém vai segurar um terreno por três anos", aí eu falei "é isso o que a gente está falando", "então está certo, faz esse negócio aí, Hereda", aí nós: "como é que é?", [Dilma responde] "não, eu entendi, eu já entendi, vocês estão certos...". Aí ficou pré-aprovado o que seria essa Compra Antecipada. Aí nós voltamos para o terreno do Florestan Fernandes." (apud Filadelfo, 2015, p.171)

Essa proposta foi criada a partir das experiências das associações da UNMP na tentativa de implementar o programa associativo Crédito Solidário, criado logo depois que o PT assumiu o poder executivo federal. Segundo Evaniza Rodrigues,

A justificativa que mais sensibilizou o governo [a acatar a proposta] foi a constatação de que, diante de um mercado imobiliário aquecido, nenhuma entidade conseguiria obter um termo de opção de compra com prazo suficiente para elaborar e aprovar projetos (...). Com a nova modalidade esse prazo chegaria a cerca de três meses, ***mais aderente à realidade*** *constatada pelos movimentos em suas negociações com as imobiliárias e os proprietários." (Rodrigues, 2013, p.185 – grifos meus)*

A obtenção de um parecer favorável da então ministra da Casa Civil abriu o caminho para a Leste1 aumentar as apostas no terreno que tinha em mente, e para isso buscou eliminar a interferência da imobiliária e falar diretamente com o proprietário, de acordo com relato de liderança em Filadelfo (2015, p.171-172). De acordo com esse relato, várias lideranças e o advogado da Leste1 se prepararam para fazer uma apresentação ao proprietário que inspirasse credibilidade e seriedade – mas não falaram nada a ele sobre o lançamento do novo pacote ou da eminente aprovação da modalidade Compra Antecipada. O proprietário estava disposto a assinar uma "opção de compra" com duração de um ano, mas exigiu o pagamento de um adiantamento de 10% do valor total da compra, ou seja, 112 mil reais. De acordo com o relato da

liderança da Leste1, o adiantamento foi pago porque a Leste1 conseguiu fazer uma "vaquinha":

"Aí fizemos a história da contrapartida, do parcelamento com contrapartida, só que a gente levaria muito mais do que os dois meses para arrecadar o dinheiro. Aí o Túlio, louco, foi lá e pediu para a igreja católica emprestar 50 mil reais para nós, aí a Igreja, mais louca ainda, emprestou. Eu fui no Habitat para a Humanidade [ONG que atua em várias frentes de produção habitacional] e pedi mais 50 mil emprestado, outro maluco emprestou. Aí nós tínhamos um pouquinho do dinheiro das famílias, juntamos 112 mil reais e depois de dois meses pagamos a opção de compra e começamos." (apud Filadelfo, 2015, p.172)

A modalidade Compra Antecipada, no entanto, ainda não estava regulamentada, e, como dito acima, havia resistências dentro da CEF. Isso fazia do pagamento da opção de compra uma manobra arriscada e colocava a Leste1 em uma situação delicada, pois se a compra não fosse efetivada dentro de um ano, a Leste1 perderia o terreno e os 112 mil reais.[197]

"Quando chegou no décimo segundo mês [desde a data da assinatura da opção de compra], [a regulamentação da Compra Antecipada no governo] estava resolvido e tudo, mas não tinha saído o normativo, não tinha saído o negocinho lá, tinham problemas burocráticos internos para resolver ainda. Aí eu falei para a CAIXA "vocês vão chamar o proprietário aqui e vocês vão garantir para ele que vai contratar o negócio, porque não tem condições...", imagina? Foram doze meses sem dormir, doze meses sem dormir! Eu acordava no meio da noite e ficava pensando onde é que eu iria arrumar o dinheiro para devolver para as famílias, (...) a gente ia perder tudo. E não eram só os 112 mil reais, era um ano de trabalho, a credibilidade das famílias..." (apud Filadelfo, 2015, p.172)

Durante os 12 ou 13 meses desde a obtenção da opção de compra até a efetiva compra do terreno a Leste1 e sua assessoria técnica trabalharam muito: fizeram estudos no terreno para atestar sua viabilidade, checaram todas as exigências legais a serem cumpridas, emitiram certidões negativas de todos envolvidos (Filadelfo, 2015, p.171-172). Isso envolveu muitas idas à SR (Superintendência da CEF) (Entrevista 10), onde devem ser levados todos os documentos das famílias selecionadas e da entidade para se checar se está tudo certo para que a proposta de intervenção habitacional seja posteriormente aprovada na GIHAB[198] (Gerência Executiva de

---

[197] A proposta *"só foi regulamentada um ano e três meses e algumas mobilizações [dos movimentos populares] depois"* (Rodrigues, 2013, p.184), com o nome de "Aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização", a qual pode ser consultada pela Resolução nº 143 de 26/11/2009.

[198] Instância da CEF responsável pela aprovação dos projetos de arquitetura/engenharia e do Trabalho Técnico Social, e seus respectivos cronogramas.

Habitação da CEF). Essas idas e vindas são narradas como um processo extremamente cansativo: várias reuniões foram feitas ali com gestores da SR, um dos quais não era do tipo de que facilitava o andamento do processo (Entrevista 10). Essas reuniões envolviam a participação de lideranças da Leste1 e em algumas ocasiões também alguns dos arquitetos da assessoria técnica.

Na sede administrativa do empreendimento Florestan há uma série pastas com muitas páginas de documentos elaborados pela coordenação com o carimbo de protocolo da CEF, atestando que tal ou qual documento havia sido entregue na SR (diário de campo, Visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015). A coordenadora do empreendimento mostrou uma grande quantidade de documentos que foram registrados em cartórios (por exemplo, ata de uma das assembléias do FF/JMA em que foi decidido – por votação da maioria – excluir algumas famílias que não estavam cumprindo sua cota de participação; ou quando é feita a substituição de um membro da CAO ou da CRE, caso de mudança que precisa ser registrada, entre outros documentos que precisam ser registrados em cartório). Também havia ali recibos dos valores pagos para fazer cada um desses registros. Alguns dos documentos, como atas de assembléias, envolvem muitas páginas por conta da lista de assinaturas de famílias presentes, o que acarreta custos absurdos para o registro em cartório.

Segundo liderança ouvida por Filadelfo (2015, p.172), eles produziram uma quantidade de documentos maior do que aquela que foi efetivamente exigida para formalizar o contrato da compra antecipada com a CEF. Isso porque ainda não se sabia de fato quais seriam as exigências dessa modalidade, que ainda estava em processo de regulamentação.[199] A assinatura do contrato de compra aconteceu em abril de 2010 e foi comemorada no terreno do empreendimento com a presença "*do pessoal de Brasília, da Caixa, porque nós fomos a primeira compra antecipada do Brasil*".

[199] De acordo com a liderança entrevistada por Filadelfo (2015, p.172), *"(...) a Compra Antecipada foi toda modelada no "Florestan" e no "José Maria". Que documentos que precisavam, que análises tinham que ser feitas."*

Foto 2: Celebração da assinatura do contrato de Compra Antecipada do terreno (página da Leste1 no Facebook)

Cabe mencionar que a sequência de negociações da UNMP com o MCidades, no que se refere à questão da aquisição do terreno, não se restringiu à aprovação da modalidade *compra antecipada* (que, como vimos beneficiou a Leste1) mas envolveu ainda a busca por sua ampliação e aprimoramento[200]. Essa modalidade também esbarrava em obstáculos burocráticos e, por vezes, levava tanto tempo para ser efetivada que não soluciona um terceiro problema que os movimentos enfrentam: o abandono das famílias que, por conta da demora do processo de aquisição, construção e conclusão do empreendimento, perdem sua *crença* no movimento. Para propiciar o aprimoramento da modalidade Compra Antecipada, além do caminho institucional, via acesso ao MCidades, a UNMP lançou mão da ação direta, com a ocupação da matriz da CEF em Brasília, ocorrida em 2012, quando um dos itens da pauta de

[200] As novas propostas associadas à modalidade Compra Antecipada apresentadas pela UNMP ao MCidades foram: *"-Ampliar e aperfeiçoar a modalidade Compra Antecipada como instrumento de combate à especulação imobiliária, garantindo a desburocratização dos procedimento;*
-Aumentar o percentual de recursos para a modalidade da Compra Antecipada;
-Simplificar e difundir os critérios da modalidade, possibilitando a aquisição de terrenos com projetos 'aprováveis', justificado com o cumprimento da legislação incidente;
-Aceitar terrenos com pequenas retificações a serem feitas, desde que essas não interfiram no número de unidades e qualidade do empreendimento" (UNMP, apud Rodrigues, 2013, p.188).

reivindicações estava diretamente vinculado à modalidade alternativa de aquisição de terrenos pelos movimentos populares (Rodrigues, 2013, p.189).

4.2 O projeto arquitetônico

Como já dito no capítulo 3, o projeto foi elaborado pela assessoria técnica Ambiente Arquitetura, considerada "parceira" da Leste1 na viabilização do empreendimento em um terreno de 18 mil m2, em um total de 392 apartamentos divididos em dois projetos: Florestan Fernandes e José Maria Amaral – divisão essa que é meramente formal, apenas para cumprir com requisitos técnicos, como vimos.

A versão final desse projeto incorporou questionamentos e sugestões das famílias nas várias assembléias para a discussão do projeto (Entrevista 9). O processo de apresentação do projeto às famílias envolveu uma mostra do apartamento e uma implantação (quando os edifícios são posicionados no terreno com outras informações importantes, como árvores, calçadas, muros, área de circulação, equipamentos comuns). O projeto envolve dois blocos com 11 pavimentos, quatro elevadores[201], estacionamento para 50 carros (Manifestação Técnica sobre Terreno, 2010). De acordo com o projeto arquitetônico exposto no site da Ambiente, a área útil dos apartamentos é de 58 m2, uma área elevada para os padrões de habitação de interesse social.

[201] A presença de elevadores também é algo atípico entre projetos habitacionais para baixa renda.

Foto 3: Implantação do projeto FF/JMA (site Ambiente Arquitetura)

Foto 4: Vista parcial do conjunto no projeto do FF/JMA (Ambiente Arquitetura)

A qualidade do projeto e as dimensões dos apartamentos superam o padrão das moradias populares construídas pelas políticas habitacionais tradicionais. Este, inclusive, tornou-se um "problema" para alguns movimentos que atuam na implementação do MCMV-E. Pelas regras iniciais do programa, a CEF deveria fazer uma estimativa do valor de mercado da unidade habitacional que seria construída no empreendimento projetado. Este valor não podia ultrapassar a marca dos 80 mil a 130 mil reais (a depender do perfil do município), pois estes eram considerados valores de referência para unidades de HIS. Como aponta o advogado da UNMP, Edilson Mineiro, *"em razão da qualidade dos projetos realizados por autogestão, que normalmente tem área maior que a mínima exigida no programa e alta qualidade nos materiais propostos, este valor estava superando os limites impostos"* (cf. *"O que muda com a nova resolução"*, 2012), e por isso não poderiam ser aprovados no MCMV-E. Esse "problema" foi solucionado a partir do engajamento da UNMP em negociações dentro do Estado para as mudanças das regras do programa, aqui no caso, com a supressão do limite do valor estimado de mercado para as unidades de HIS do

MCMV-E.[202] Suprimido esse limite no valor máximo de mercado da unidade habitacional, o programa passou a dar *"maior liberdade para as entidades capricharem ainda mais nos projetos"* (cf. *"O que muda com a nova resolução"*, 2012).

O projeto do FF/JMA inclui ainda um centro comunitário de 100 m2 (cf. Manifestação Técnica sobre Terreno, 2010), que, originalmente, pretendia-se ser um espaço aberto ao entorno, para atendimento de crianças e adolescentes do bairro (CCA – Centro da Criança e do Adolescente) e também jovens (Centro da Juventude) a partir do estabelecimento de convênios com a prefeitura (Filadelfo, 2015, p.201).[203]

A versão definitiva do projeto levou ainda muito tempo para ser definida. A partir da apresentação da primeira versão do projeto, deu-se início a um processo de discussão em que as famílias expressaram suas opiniões e preferências, que foram sendo incorporadas quando aprovadas pela maioria, considerando, é claro, os limites impostos pela legislação e pelas exigências da CEF (Entrevista 9). Dessa forma o desenho do projeto foi sendo refeito em seus detalhes. O interesse das famílias era maior nas definições sobre os apartamentos, que seguem todos a mesma tipologia. Um exemplo de mudança na planta do apartamento a partir da participação das famílias foi o aumento da área de serviço, inclusive com a adição de uma porta para separá-la da cozinha. Também houve discussão se a cozinha seria aberta em relação à sala, ou fechada – a maioria optou pela cozinha aberta. As famílias quiseram ainda uma planta que possibilitasse fazer um terceiro quarto em uma reforma futura. Esses e outros detalhes não estavam previstos no projeto inicial e foram incorporados a partir das manifestações das famílias nas assembléias. Até a decisão de ter uma floreira na sacada do apartamento resultou de uma votação em assembléia (Entrevista 9).

---

[202] Essa supressão foi oficializada na mesma resolução n.190/2012 do CCFDS que regulamentou a contratação direta com a entidade organizadora (em detrimento das famílias individualmente), algo a que faremos referência mais adiante.

[203] A Leste1 estimula a abertura dos centros comunitários. Essa opção, no entanto, encontra resistências entre as famílias. Essa resistência foi explicitada na fase de debates sobre o projeto por uma coordenadora de uma comissão que fez uma reprovação durante uma reunião da coordenação de obra. Ela se mostrou contrária à proposta de um salão comunitário, já que "comunitário" vem de "comunidade", logo "favela" e, assim, seria perigosa a convivência com moradores de favelas (Filadelfo, 2015, p.201-202). De acordo com relato de Filadelfo, ela e outras duas mulheres ali presentes se mostraram receosas da potencial violência que essa convivência poderia trazer, com frases como "aqui tem que ter regra se não vira bagunça, pode virar ponto de droga" ou "vai ter homicídio aqui!", "como é que faz um empreendimento sem conhecer o entorno?". Como veremos no próximo capítulo, a decisão sobre o centro comunitário ainda envolveria muitas reuniões quando os prédios já estivessem entrando na fase de acabamento.

Esse processo de discussão e redesenho da proposta não foi o fator decisivo para a demora na definição de uma proposta definitiva, mas sim a demora dos órgãos da prefeitura em dar sua aprovação. Os processos corriam simultaneamente: buscava-se as aprovações do projeto ao mesmo tempo em que se pensava pequenas alterações a partir das assembléias com as famílias (Entrevista 9). Na prefeitura, é atribuição da SEHAB (Secretaria de Habitação) aprovar o projeto arquitetônico, mas, como dizem as lideranças, *"a coisa não andava"*. O projeto levou aproximadamente 20 meses para ser aprovado na prefeitura. Um dos entraves estava associado ao fato do terreno constar como "área rural" nos registros oficiais da prefeitura e, por isso, estar sob a alçada do INCRA (Entrevista 9). Foi preciso mobilizar o *"setor jurídico"* (o advogado da Leste1) para reverter essa situação, não apenas junto à prefeitura, mas também junto à CEF (Entrevista 10).[204] Outro entrave que dificultou ainda mais a aprovação do projeto é o fato de que uma das ruas que circunda o terreno não constava nos registros da prefeitura, apesar de haver um grande conjunto habitacional logo em frente: eles tiveram que *"brigar por uma regularização que já deveria existir"* (Entrevista 9). Por fim, a prefeitura na época era ocupada por um grupo de oposição ao PT, o que lhes fechava qualquer canal de negociação (Entrevista 10).

Para superar esses dois entraves (rua não registrada e terreno considerado área rural), deu-se início a um longo processo burocrático interno à prefeitura – mais especificamente, centrado no Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas – PARSOLO, da SEHAB – e com novas exigências de apresentação de documentos e idas de lideranças da Leste1 aos órgãos competentes (Entrevista 10). Mesmo com os pareceres técnicos da CEF sendo favoráveis ao uso do terreno para a construção do empreendimento (afinal, eles já tinham a aprovação da CEF na modalidade Compra Antecipada), foram necessários 20 meses para a obtenção da aprovação do projeto do empreendimento nos órgãos prefeitura por causa da rua não registrada e do terreno ser oficialmente área rural (Entrevista 9).

Foi preciso ainda lidar com outro processo burocrático e longo, envolvendo interações com o Departamento de Parques e Áreas Verdes (DEPAVE), pois no terreno há uma Área de Proteção Permanente (APP) e, nesse caso, foi preciso obter uma aprovação para retirada de oito árvores do local, o que só aconteceu muitos

[204] A aprovação de um projeto de intervenção habitacional pelo programa exige, como parte da longa lista de documentos, os dados do IPTU do terreno, o que não existia no caso do terreno do Florestan. Foi feita uma negociação com a CEF para conseguirem aprovar o projeto mesmo sem IPTU, já que a mudança de rural para urbano, já em curso, demoraria muito a ser concluída (Entrevista 9).

meses depois de terem finalmente obtido a aprovação do projeto arquitetônico na SEHAB.[205] Essa aprovação, no entanto, trazia consigo a exigência de uma compensação, que caberia à comissão de meio ambiente (formada pelas famílias do empreendimento) se mobilizar para cumprir.[206] Como resumiu uma entrevistada: *"todos os nossos nós de aprovações são no âmbito municipal"* (Entrevista 9).

Durante esse tempo de espera, especialmente em relação à aprovação do projeto arquitetônico, sem o qual não era possível assinar contrato com a CEF para a execução das obras, a Leste1 – junto de outros movimentos vinculados à UMM-SP – participou de atos de rua e mesas de negociação para pressionar o poder público a fazer algo para agilizar o processo de aprovação no nível local. Vejamos alguns trechos de notícias associadas a estes atos:

Movimento por moradia protesta na Secretaria de Habitação e é recebido com gás de pimenta

Escrito por Virginia Toledo, Rede Brasil Atual (junho de 2011)

Integrantes da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo estão reunidos em frente ao prédio que abriga a sede da Secretaria Municipal de Habitação, na região central, e pedem que a superintendente de Habitações Populares da prefeitura, Elizabeth França, os receba. A manifestação, que começou na manhã desta terça-feira (28), foi reprimida com gás de pimenta pela Guarda Civil Metropolitana (GCM). Os sem-teto exigem maior agilidade na aprovação dos projetos de Habitação de Interesse Social (HIS) do programa Minha Casa Minha Vida, que segundo José de Jesus, o Zequinha, um dos coordenadores do movimento, está há mais de dois anos sem aprovação e sem resposta. (...) Eles reivindicam à prefeitura terrenos e imóveis para que o Minha Casa Minha Vida seja garantido aos sem -teto da capital. Zequinha afirmou que o município de São Paulo "está ficando para trás" ao não agilizar os processos para o programa do governo federal.[207]

Sem Teto Exigem do Município, Política Habitacional para Famílias de Baixa Renda e Agilidade em Projetos de Interesse Social.

---

[205] Na página da Leste1 no Facebook é possível ver a comemoração: *"AGORA É OFICIAL! SAIU A AUTORIZAÇÃO DO DEPAVE PARA O CORTE DAS ÁRVORES DO FLORESTAN E ZÉ MARIA! O documento aprova também o projeto de recuperação ambiental da APP no fundo do terreno. Parabéns à Ambiente Arquitetura e a todos que se envolveram na aprovação. Comissão de Meio Ambiente: Mãos à obra!!!"* Um trecho do documento oficial diz: *"DESPACHO. I – No uso das atribuições que me foram conferidas por lei, com fulcro no Artigo nº 251 da Lei Municipal nº 13.430/2002 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo), considerando os termos da manifestação de DEPAVE-4 e do Projeto de Compensação Ambiental – PCA, AUTORIZO a Compromissária, com fundamento no Artigo nº 11, Inciso I, da Lei Municipal nº 10.365/1987 e, Artigo nº 18 do Decreto Estadual nº 30.443/1989, a Cortar 06 (seis) Pinus/ Eucalyptus e Cortar 02 (duas) árvores nativas vivas."*

[206] No próximo capítulo falaremos sobre as comissões envolvidas na viabilização do empreendimento na fase de obras.

[207] Disponível em < http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2011/06/movimento-por-moradia-protesta-na-secretaria-de-habitacao-e-e-recebido-com-gas-de-pimenta> Acessado em 10/11/2014.

Neste dia 26 de julho de 2011, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, está mais uma vez nas ruas para pressionar a Prefeitura de São Paulo, por uma política municipal de habitação que dê conta dos graves problemas moradia do município. (...)Exigimos a retomada dos projetos de mutirão com autogestão que foram paralisados na gestão Serra/Kassab, e a agilidade na aprovação dos projetos habitação de interesse social. É inadmissível que a Secretaria de Habitação da maior cidade do país, demore em média de 2 a 3 anos para aprovar os projetos de habitação interesse social, enquanto não há qualquer obstáculo para aprovar os empreendimentos de luxo nas áreas mais ricas da cidade. A UMMSP propõe uma via rápida de aprovação de projetos de HIS e que os empreendimentos de interesse social sejam aprovados em no máximo em 90 dias, com estipulação de prazos de analise para cada setor da Sehab. Defendemos ainda, a constituição de uma sala de situação na Sehab, para dar agilidade nos processos de aprovação de HIS, e mais celeridade nos licenciamentos e nos procedimentos de habite-se. (...)"[208]

Movimento por moradia protesta e garante audiência com Kassab

São Paulo - Integrantes da União dos Movimentos de Moradia (UMM) conseguiram marcar uma audiência com o prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab (ex-DEM, rumo ao PSD). O compromisso, agendado para este sábado (2) para discutir a política de habitação do município, foi assegurado após um protesto na manhã desta terça-feira (25). (...) Cerca de 700 sem teto saíram do Teatro Municipal e permaneceram em frente à prefeitura, no Centro da cidade. Uma comissão foi recebida por representantes do Executivo municipal, entre elas Beth França, superintendente da Habitação da Secretaria Municipal, e membros da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab). (...)Segundo Benedito Roberto Barbosa, o Dito, um dos coordenadores da UMM, os sem teto reivindicam uma política municipal de habitação que atenda as famílias de baixa-renda, especialmente as sem teto. Ele acusa a Secretaria de Habitação de demorar até dois anos para aprovar projetos de moradia popular, inclusive no programa Minha Casa, Minha Vida.[209]

O avanço desses processos burocráticos poder ser dificultado também por conta do perfil dos burocratas da ponta. Há vários relatos de lideranças de movimentos de moradia sobre a heterogeneidade de perfil desses burocratas, ou, como disse um entrevistado, *"dois técnicos analisando, cada um analisa com um olho diferente"* (Entrevista 8). Esse relato indica que quando um burocrata mostra alguma receptividade ao movimento popular, é possível conseguir algo com um pouco de pressão:

---

[208] Disponível em http://www.sp.unmp.org.br/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=565:manifestacao-dos-movimentos-de-moradia-dia-26-de-julho-na-prefeitura-de-sao-paulo&catid=1:noticias-recentes&Itemid=93.

[209] Disponível em < http://www.sp.unmp.org.br/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=568:movimento-por-moradia-protesta-e-garante-audiencia-com-kassab-&catid=1:noticias-recentes&Itemid=93>

"Nós fomos emperrados na CETESB. Quando trocou [o burocrata], e o Milton veio, o Milton (....) uma pessoa que já entendia um pouco de HIS, sabe que a gente precisa colocar mais pessoas, o outro que tava lá falou que não podia fazer nada. Tanto é que o Milton, nós fizemos uma pressão política em cima dele (...) de pegar as famílias e ir lá ficar lá com ele, um dia. Ai levamos 12 pessoas na época, pegamos um de cada comissão, e fomos pra lá tomar café com ele. Ele falou: 'Brás não precisa trazer essas pessoas aqui não' [RISOS] (...) Ai ele aprovou, vou até agradecer ele, aprovou em 15 dias" (Entrevista 8)

E quando a receptividade é menor, a pressão pode aumentar:

"nós vamos ficar preparados para fazer uma ocupação lá [no Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente], porque eu acho que lá vai emperrar, porque o cara olhou os desenhos e torceu o beiço, a gente sabe analisar rosto" (Entrevista em Suzano)

Apesar do maior entrave à aprovação da proposta ter sido em nível municipal, houve dificuldades também junto à CEF. No caso da GIHAB, a Leste1, junto com outros movimentos vinculados à UMM-SP, se mobilizou para substituir uma das gerentes, pois entendia-se que esta servidora estava prejudicando o avanço do processo de aprovação dos projetos:

-(1) Porque assim, na verdade, o programa é pra que as coisas aconteçam mesmo. Esse programa não existe só pra ter o nome ... E aí, quando alguém tá barrando, o movimento vai lá [em Brasília] e diz 'a gente não está avançando porque a coisa para aqui'.
-(2) A gente conseguiu mudar a gerente regional da Caixa, né...
-(1): É, uma coisa muito simples... Isso aí foi muito bom porque a gente ocupou Brasília e ocupou aqui [em São Paulo] ao mesmo tempo, né. (...) Porque tava difícil o negócio... A gente ia pras reuniões e voltava todo mundo triste porque...
-(2): Toda vez ela descarregava um monte de entraves em cima da gente, como se a gente tivesse em débito, sendo que era o contrário...
(..)
-(3): E quando ela saiu, entrou a Cintia que é super diferente. Hoje, se ela [a Cíntia] sair, a gente vai fazer uma manifestação pra ela voltar! (Entrevista 2)

Uma liderança do movimento em Guarulhos contou o caso de um servidor da CEF que *"travava"* o processo. Neste caso a liderança se colocou em posição de dizer ao servidor como este tinha que fazer seu trabalho. Para isso acionou um contato que os movimentos possuem dentro da matriz da CEF de Brasília. O trecho do relato é longo, mas é rico para ver uma das situações da relação entre as lideranças que

implementam e os burocratas da ponta, e como uma liderança pode se ver dentro dessa relação:

Entrevistado: A relação com a Caixa é o seguinte. Ela foi muito ruim, mas aí depende de com quem e aonde. Porque nesse projeto você mexe em várias Caixa, né? Então assim, quando a gente foi os três conversar com o cara lá [na Caixa], então [dissemos] assim: "ó, queremos aqui fazer um calendário com vocês, porque como vocês já estão sabendo, nós vamos fazer um projeto, e queremos estabelecer aqui um cronograma pra que a gente possa instruir a nossa população, a nossa demanda" (...). Eu disse: "Ó, é o seguinte: eu sei que você foi orientado a fazer cadastro e análise de risco. Mas isso aqui não tem análise de risco (..) Aqui, meu amigo, você vai atender quem ganha de zero a tanto [reais por mês]. É isso. Quem nós mandarmos aqui que tiver nessa faixa, você tem que atender" (...) O cara [servidor da Caixa ficava] falando que não, que não, que não. Peguei o telefone, liguei pra uma pessoa da Caixa lá em Brasília, responsável pra dizer a esses caras o que pode e o que não pode (...). [simulando a conversa com o contato de Brasília]: "ó, to com um problema", assim... na frente do cara, na frente do cara! "tá difícil... vocês precisam ensinar pro cara, dizer pro cara como faz..." [simulando a resposta do contato de Brasília]: "Não, me passa os dados dele, que eu vou fazer não sei o que" Eu falei: "Não, eu tô aqui na frente dele, você não quer falar com ele logo?" Aí o cara falou: "Passa pra ele aí." Eu falei [para o servidor na frente dele]: "Tó, você conhece o Jorge Hereda [presidente da Caixa na época]? (...)"É ele de saia. Atende." (...) Aí eu falei assim [para o servidor na frente dele]: "Caio – chama Caio – tudo que eu chegar aqui, eu ou essa daqui, que se chama Daiane, disser que você pode fazer, faça! Faça! Não discuta, faça. Se não sabe, procure como é que faz. Se for o caso, ela te ensina como é que faz. Ela pode ser sua consultora aqui se você quiser. Pode ser, porque ela sabe tudo o que precisa ser feito..."
Entrevistador: "Ela" quem é?
Entrevistado: A Daiane, militante nossa. (Entrevista 1)

Vemos que o avanço de projetos como o do FF/JMA é bastante impactado pelas dificuldades dos movimentos lidarem com uma combinação de trâmites burocráticos complexos, perfil variado dos burocratas da ponta e um desenho de operação do programa "hostil" à realidade das entidades organizadoras.[210] Ao se referir ao programa Crédito Solidário, Moreira diz:

---

[210] Como já dito no capítulo 3, os movimentos já percebiam e pautavam problemas na implementação quando o programa em questão era o Crédito Solidário, o que envolveu a criação "espaços solidários" nas agências da CEF, cujo objetivo era *"fomentar o diálogo com as entidades organizadoras para esclarecimentos e apoios técnicos"* (Moreira, 2009, p.116). Outra iniciativa que reconhece a especificidade das entidades organizadoras e busca diminuir os ruídos na comunicação entre estas e a CEF foi a criação da Gerência Nacional de Entidades Urbanas (GEHUR) da CEf Econômica Federal, vinculada à vice-presidência de Habitação (VIHAB), em Brasília. A GEHUR foi criada em 2007 *"por uma reivindicação dos movimentos populares que atuam na luta pela moradia desde a década de 80"* e foi sempre ocupada por burocratas com afinidade em relação aos movimentos de moradia ("Uma trajetória de luta pela moradia digna no Serviço Público", disponível em http://www.fna.org.br/site/noticias/pagina/1322/Uma-trajetoria-de-luta-pela-moradia-digna-no-Servico-Publico. Acessado em 09/2015. Em Moreira (2009) é possível ver em detalhes os problemas

O desenho do programa que atribuiu às associações uma capacidade de investimento inicial muito além do que parte delas poderia oferecer, foi formatado com base nos contratos de crédito imobiliário realizados tradicionalmente pela CEF junto às prefeituras e construtoras (2009, p.113)

Em relação ao MCMV-E:

O Minha Casa Minha Vida Entidades (...) tem um problema de origem: que é ser estruturado tendo por base os programas de fomento da própria Caixa Econômica Federal. (...) Eles não são destinados para associações, entidades, que não tenham um recurso prévio (...) para passar por todas as etapas de aprovação que são exigidas hoje e que não eram na época da Erundina desse jeito (informação verbal)." (Royer, apud Jesus, 2013, p.135)

O PMCV-E está assentado em uma legislação (Leis, Decretos, Instruções Normativas e Manuais Operacionais) que pouco incorporou das regulamentações anteriores dos programas autogestionários. Isso, aliado ao fato de que a estrutura operacional é extremamente pulverizada e assimétrica, tem gerado pontos de conflito permanentes (Mineiro e Rodrigues, 2012, p.37).

Como coloca Evaniza Rodrigues (2013, p.81):

"Esse modelo de gestão [a autogestão] ainda sofre bastante discriminação e não é totalmente incorporado pelo programa. Os agentes públicos ainda questionam a capacidade das famílias para o gerenciamento, a experiência da entidade e da assistência técnica, principalmente em relação aos riscos de execução e conclusão do empreendimento. Além das regras formais [serem um problema], (...) há pressão dos técnicos governamentais para a contratação de empresas que executem a totalidade do empreendimento. Essa posição é rejeitada pela UNMP (...)"

Parte importante do trabalho das lideranças dos movimentos envolvidos na implementação do MCMV-E, entre eles os da Leste1, envolve, então, "destravar", "desempacar" o fluxo da implementação nos pontos em que ele está "barrado". Para isso, os movimentos organizaram *"atividades de capacitação e intercâmbio, a fim de difundir a proposta autogestionária e reivindicaram do governo que também o fizesse"* (Rodrigues, 2013, p.81).

Esse trabalho de desempacar o fluxo de implementação depende de instituições mais permeáveis e "amigáveis". A ida de Jorge Hereda para a CEF

---

para a implementação do Crédito Solidário, e das propostas dos movimentos para superar esses problemas. Dentre as propostas que foram acatadas e ajudaram na criação do MCMV-E, cabe destacar duas mais importantes: a incidência de subsídios sobre 90% do valor final do imóvel, e a supressão da exigência da análise da capacidade de endividamento das famílias (cf. Rodrigues, 2013). Para saber mais sobre as diferenças e semelhanças entre o MCMV-E e o programa Crédito Solidário, ver Jesus (2013) e Rodrigues (2013).

durante o governo Lula (primeiro como vice-presidente, depois como presidente da instituição financeira) foi, como colocou Evaniza Rodrigues, uma *"decisão estratégica, já que é preciso deixar alguém lá comprometido com esta pauta [de HIS] para, de fato, as decisões políticas serem implementadas"* ("Entrevista com Evaniza Rodrigues", 2012). O mesmo vale para a indicação da própria Evaniza como consultora de Hereda para este tema, como já dito no capítulo 3.[211]

Em uma demonstração de empenho em favorecer a efetiva implementação das decisões políticas, foi realizado, em maio de 2012, um seminário nacional organizado pela CEF, com a presença de lideranças de movimentos de moradia, de servidores das então GIDURs (Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, hoje GIHABs), da matriz da CEF em Brasília e do Ministério das Cidades. Nessa ocasião, foram apresentadas mais de 200 propostas para garantir um melhor fluxo de implementação, *"algumas delas incorporadas nas resoluções seguintes e nos procedimentos internos do programa"* (Rodrigues, 2013, p.82). Para que o tema da HIS (e as demandas dos movimentos em torno do MCMV-E) possam avançar dentro da CEF, é preciso superar a oposição entre lógica social e lógica financeira, algo que, no entanto, *"não é uma coisa tranquila"* (cf. "Entrevista com Evaniza Rodrigues", 2012). Parte do que está incluso na "lógica social" é a dinâmica de interação com os movimentos, algo que a CEF em geral não é familiarizada e não entende, ao contrário do caso do INCRA em sua relação com os movimentos sem-terra (cf. Penna, 2013).

Ainda assim, os movimentos vão conseguindo pequenas vitórias em suas demandas junto à CEF e outras instituições associadas à implementaçào do MCMV-E. Uma das resoluções mais comemoradas pela UNMP, a Resolução 190/2012 do CCFDS (Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social), eliminou ou alterou exigências que atrapalhavam os projetos dos movimentos, entre eles alguns impasses trazidos pela modalidade *Compra Antecipada*. Esta modalidade – criada para superar o obstáculo do acesso ao terreno (e que foi testada pela primeira vez no empreendimento FF/JMA) – trouxe consigo um novo problema, que levou os movimentos a perder muito tempo junto aos cartórios da cidade na hora de registrar o contrato de obras, sem sucesso. Até a criação da modalidade da *compra antecipada*,

---

[211] Segundo Evaniza Rodrigues, era "*a primeira vez que, na Caixa, a presidência está na mão de alguém ligado claramente com a área social, da área de habitação"*. Além disso, *"A Caixa tem uma estrutura muito verticalizada e quando o presidente coloca um consultor para determinado assunto, é uma mensagem para a Caixa inteira dizendo: este assunto é prioridade da direção da empresa." ("Entrevista com Evaniza Rodrigues"*, 2012).

as contratações para a etapa de obras era realizada por meio de um contrato individual entre cada família e a CEF, em que cada família assumia o compromisso de participar na execução da obra e iniciar o pagamento do financiamento após a conclusão das obras. A entidade, então, era apenas uma facilitadora da organização das famílias, mas não tinha uma atribuição jurídica que as implicasse diretamente na contratação. Com a execução da modalidade *compra antecipada*, surge um impasse jurídico, pois passou-se a exigir que a entidade fizesse um registro de incorporação imobiliária antes do início das obras, só que os cartórios *"não aceitavam realizar tal registro, alegando razões técnicas que eram impossíveis de superar."*[212]

O fato do contrato com a CEF ser assumido pelas famílias individualmente antes do início das obras também representava um problema para os movimentos porque é comum haver famílias que desistem, são expulsas ou deixam de se enquadrar no critérios de elegibilidade do programa e, por isso, precisam ser substituídas por outras famílias ao longo da fase de obras. Essa substituição, antes de concluído o empreendimento, gera trâmites burocráticos e custos adicionais que prejudicam o andamento do projeto.

Mas, além de custos, trâmites burocráticos e problemas técnicos *"impossíveis de superar"*, a contratação prévia e individual das famílias com a CEF pode ser vista pelos movimentos, especialmente aqueles que valorizam a participação das famílias nos esforços de viabilização do projeto, como um obstáculo ao que os movimentos entendem como *"protagonismo das entidade populares"*:

"esse modelo de financiamento ainda não atende a uma verdadeira política autogestionária, pois os financiamentos são individuais, tornando o empreendimento uma soma de financiamentos. A proposta defendida pelo movimento é que o financiamento seja coletivo, destinado ao grupo como um todo, podendo ou não ser individualizado, ao final do processo. Esse quadro vem sendo parcialmente modificado, com a aprovação, pelo CCFDS, de modalidades destinadas ao financiamento às entidades e não diretamente às famílias. Visto inicialmente com

[212] Segundo Rodrigues (2013, p.190), além dos problemas com os cartórios, a exigência de registro de incorporação imobiliária era vista pela Leste1 como um *"desvirtuamento de seus princípios"*, ancorados na lógica comunitária do associativismo, e não na lógica privada em que um ente alheio ao grupo vende uma parcela a um comprador. Ainda sobre a exigência de que as entidades fizessem o registro de incorporação imobiliária, Jesus (2013, p.146) diz: *"havia e ainda há o total ineditismo do problema para os Cartórios de Registro de Imóveis que não sabiam com resolvê-los, e supomos não por má vontade, mas por estarem acostumados a tratar sempre com construtoras, incorporadoras e assemelhados que fazem a "incorporação imobiliária" dos imóveis que serão por elas construídos e depois vendidos para as famílias. No caso das Entidades Organizadoras (cuja lógica é outra), portanto, os Cartórios não registravam os imóveis alegando impossibilidades técnicas, o que acabava por inviabilizar as propostas"*.

desconfiança pelo governo, o modelo começa timidamente em 2010, e toma força em 2012, com propostas de empreendimentos sendo apresentadas, e melhor regulamentação. A UNMP considera que as mudanças ***'reconhecem o protagonismo das entidades populares e fortalecem a autogestão'****. No entanto, as unidades ainda devem ser individualizadas ao final da obra e o retorno do financiamento será individual" (Rodrigues, 2013, p.78 - grifos meus).*

Como veremos no próximo capítulo, o processo de construção com autogestões pressupõe um forte engajamento das famílias em um amplo conjunto de atividades. A percepção de que a participação de todos nos esforços para a viabilização do empreendimento é algo importante e necessário não é natural e espontâneo para as famílias, mas sim algo a ser (possivelmente) construído ao longo do processo. A construção de uma percepção positiva da participação nos moldes preconizados pelas lideranças, contraditoriamente, aparece vinculada à capacidade do movimento de controlar a participação e usá-la como critério para o estabelecimento de um sistema classificatório das famílias para o acesso à moradia.[213] Só que a contratação prévia e individual das famílias com a CEF representa um duro golpe na capacidade dos movimentos de controlarem a participação das famílias no processo de viabilização do empreendimento. O papel de mediação dos movimentos estaria circunscrito ao processo prévio à assinatura destes contratos individuais para a fase de obras, pois com a contratação cada família já teria assegurado seu status de proprietária dos apartamentos que irão compor o empreendimento a ser construído.[214]

Nestas condições, o movimento deixa de possuir o poder de classificar as famílias pelo critério da participação para distribuir entre elas os apartamentos, minando parte importante do poder que advém do seu papel mediador. A pontuação associada ao controle rigoroso da presença das famílias nas variadas atividades deixaria de ter sentido para as famílias assim que estas assinassem seu contrato individual com a CEF.

A proposta dos movimentos era que as entidades organizadoras do programa MCMV-E

---

[213] Esse ponto será detalhado no próximo capítulo.

[214] Do ponto de vista de uma liderança de outro movimento vinculado ao MNLM, a contratação individual das famílias com a CEF "retirava todo o crédito e representatividade da entidade", pois muitas vezes as famílias deixavam de participar de atividades consideradas importantes associadas à viabilização do empreendimento (seja antes ou durante as obras) por entenderem que sua moradia já estava garantida. Agora, depois da alteração, "a entidade ganhará de volta sua força e autonomia." (Relatório de pré-campo na SAM – Sociedade de Apoio à Luta por Moradia, 2013)

"figurassem como contratantes temporárias dos projetos, e que estes fossem assinados ao final da obra pelas famílias beneficiárias. Ou seja, que a individualização das propostas fosse feita à posteriori. Dessa forma, o financiamento seria feito entre duas pessoas jurídicas – CEF versus Entidades Organizadoras – e não entre uma pessoa jurídica (CEF) versus pessoas físicas (futuras famílias beneficiárias)." (Jesus, 2015)

Pelas novas regras, as famílias já deveriam estar pré-selecionadas no momento da contratação do projeto, mas essa pré-seleção se dá pela assinatura de um "termo de adesão" pelas famílias, ficando a assinatura do contrato para o início das obras a cargo das entidades mediadoras.

Mas, para as novas regras passarem a valer, elas deveriam ser publicadas em uma nova Resolução emitida pelo CCFDS – que já havia dado sua aprovação. Para lidar com este e outros impasses na implementação do programa – que vão desde problemas técnicos junto aos cartórios até a incompatibilidade das regras do programa com o modos operandi dos movimentos – a UNMP acionou novamente a combinação de negociação por dentro do Estado e pressão nas ruas para demonstrar força e fazer valer as mudanças nas regras do programa. A UNMP já havia encaminhado propostas de mudanças em várias regras, algumas inclusive já aceitas, como vimos no caso do seminário nacional organizado pela CEF, mas a resolução ainda tinha que ser publicada. Os movimentos, entre eles a Leste1, fizeram sua demonstração de força em ato público no dia 17 de abril de 2012:

"Neste dia 17 de abril de 2012, as Entidades dos Movimentos Sem Teto que lutam, Pela Moradia e Reforma Urbana, filiadas à União Nacional Por Moradia Popular e a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, estão mais uma vez nas ruas para exigir agilidade nos procedimentos de aprovação e análise de projetos junto a Caixa Econômica Federal no Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, e respostas concretas sobre andamento dos projetos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR - destinados às famílias de 0 a 3 salários mínimos. Movimentos ligados à UNMP, de várias cidades do Brasil, estão se mobilizando em seus estados e em Brasília, para reafirmar seu compromisso com o mutirão e a autogestão, com o fortalecimento dos processos de ajuda mútua na produção do habitat. Assim, não é possível que para o andamento do Programa MCMV Entidades, existam tantas travas que impeçam o fluxo dos projetos, e dificultam liberações das parcelas, ***pois, QUANTO MAIS BUROCRACIA, MENOS MORADIA."*** [215]

[215] "Carta Aberta à População". Disponível em < http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=604:quanto-mais-burocracia-menos-moradia&catid=41&Itemid=94. Acessado em 17/04/2012)

Houve posteriormente um outro ato no dia 7 de agosto de 2012[216]:

Desde 2009 os movimentos de moradia de São Paulo cobram do Ministério das cidades a liberação de recursos para o início da construção de aproximadamente 4 mil moradias em regime de mutirão.
Os projetos já foram aprovados nas Prefeituras municipais e aguardam a publicação de uma Resolução que altera regras do programa, criando mecanismos mais ágeis de autorização para o início das obras. É um movimento contra a existência de regras internas da Caixa e do Ministério que criam obstáculos jurídicos a participação de movimentos sociais na produção da moradia.
Na jornada desta semana participam [diversos movimentos] filiados à União dos Movimentos de Moradia e a Central de Movimentos Populares.
Os movimentos já se encontram acampados no hall de entrada do Ministério das Cidades e permanecerão nessa condição até a aceitação das reivindicações por parte do Ministro. As principais reivindicações são:

Imediata contratação dos projetos habitacionais já aprovados nas Prefeituras Municipais;

Destinação de terrenos públicos do governo federal para moradia popular;

Desburocratização do programa Minha Casa Minha Vida;[217]

É importante entender que as *famílias* que são *demanda*[218] do Florestan (e de outros projetos de outros movimentos) compõem grande parte do público presente nas ruas nessas ocasiões. Não são todas as famílias da demanda (ou dos grupos de origem), mas aquelas que conseguiram se organizar para participar. A Resolução n.190/2012 do CCFDS foi publicada no mesmo dia deste ato público.[219] Entre as várias mudanças que ela trazia, destacamos aquela que define a possibilidade de *"contratação direta com a Entidade Organizadora, como substituta temporária dos*

---

[216] Vejamos relato de uma liderança da Leste1 em relação a este segundo ato: '*Viajamos 18 horas e meia até aqui para reivindicar o começo dos nossos projetos', explica Marisa Dutra Alves, coordenadora estadual da União dos Movimentos de Moradia (UMM) em São Paulo. Segundo a militante, os projetos em questão são o José Maria Amaral e o Florestan Fernandes, localizados na Cidade Tiradentes, zona leste da capital."* ("Sem-teto ocupam ministério para reivindicar construção de moradias em SP". Disponível em:< http://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2012/08/sem-teto-ocupam-ministerio-para-reivindicar-construcao-de-moradias-em-sp > Acessado em 08/08/2012

[217] *"Movimento de moradia ocupa prédio do ministério das cidades". Disponível em < https://www.diarioliberdade.org/brasil/consumo-e-meio-natural/30008-movimento-de-moradia-ocupa-pr%C3%A9dio-do-minist%C3%A9rio-das-cidades.html> Acessado em 08/08/2012)*

[218] "Demanda" é um termo difundido entre movimentos de moradia para se referir ao conjunto de famílias que já foram selecionadas para um empreendimento habitacional ainda não concluído. As famílias selecionadas inclusive se apresentam como sendo "demanda" do empreendimento ("eu sou demanda do Florestan Fernandes"). O termo, portanto, é usado sempre no singular e pode se referir a uma pessoa que é "demanda" ou ao coletivo de pessoas que compõem "a demanda".

[219] De acordo com documento interno da UMM-SP ("O que muda com a nova resolução", 2012) escrito por sua "assessoria jurídica", *"o acampamento realizado pelos movimentos da UMM/SP no Ministério das Cidades no último dia 07 de agosto teve como principal resultado a publicação da Resolução nº 190/2012 que altera regras do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, previstas na Resolução nº 183/2011. São importantes mudanças na forma de contratar os projetos."*.

beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais".[220] Esse e outros pontos de mudança formalizados nessa Resolução eliminaram alguns dos problemas que os movimentos estavam encontrando para executar os projetos, como a exigência do registro de incorporação imobiliária que os cartórios alegavam não poder fazer e o risco de não terem seus projetos aprovados porque a estimativa do valor de mercado da unidade habitacional que seria construída no empreendimento projetado era superior à permitida para projetos de HIS, como vimos acima.

Outra mobilização da Leste1 – junto com a UMM-SP – que resultou em uma "conquista" a favor da execução do projeto do FF/JMA foi a obtenção de aporte financeiro do governo estadual para projetos do MCMV-E:

UMM conquista aporte para o MCMV Entidades
Quarta, 21 Março 2012 20:53
No dia 15 de março, um ato no Palácio dos Bandeirantes marcou a assinatura de acordo com entidades e o governo federal para aporte financeiro a 11 empreendimentos do Minha Casa Minha Vida Entidades. Desses, 7 empreendimentos são da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, totalizando 1268 unidades habitacionais. Estiveram presentes no ato lideranças de diversos movimentos, o governador Geraldo Alkimin (sic)*, o Secretário de Habitação, Silvio Torres, o Ministro das Cidades, Aguinaldo Ribeiro, a Secretária Nacional de Habitação, Ines Magalhaes e o Vice Presidente da Caixa, José Urbano.*
A UMM foi protagonista na conquista desse acordo entre governo federal e governo do Estado, que hoje abrange todo o Minha Casa Minha Vida. Os primeiros aportes foram feitos no programa Crédito Solidário, em 2008, após diversas mobilizações e ocupações.
(...) Foram assinados os aportes dos empreendimentos José Maria Amaral e Florestan Fernandes, da Leste 1, Barra do Jacaré, da Zona Oeste, Zorilda, da CEMOS e Dom José II, da UMMIZS.[221]

Quando a Leste1 assinou o contrato com a CEF para iniciar a fase de obras do projeto do Florestan, o que aconteceu em março de 2013, as novas regras e o aporte financeiro do governo estadual já estavam em vigor e puderam beneficiar este projeto.

---

[220] "*Agora, a contratação para a etapa de obras é feita diretamente da Caixa para a entidade, as famílias assinam um termo de adesão ao projeto ficando selecionadas antecipadamente e apenas na etapa final das obras serão promovidas as averbações ou registros no Cartório de Registro de Imóveis. Também ao final da obra é que as famílias vão assinar os contratos de financiamento individual.*" ("O que muda com a nova resolução", 2012)
[221] Disponível em http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=598:umm-conquista-aporte-para-o-mcmv-entidades-&catid=1:noticias-recentes&Itemid=93.

4.3 As obras

A fase de obras se iniciou em março de 2013 e se desenvolveu com relativa facilidade até 2015, pois os recursos eram liberados sem grandes atrasos ou interrupções.[222] Esse fluxo contínuo e garantido de dinheiro não acontecia nos mutirões anteriores da Leste1. A Leste1 possui 22 empreendimentos habitacionais já concluídos e viabilizados desde o início da década de 1990 a partir de relações de parcerias com o Estado, através de programas públicos. Em muitos desses casos, não contavam com a liberação constante de recursos, o que exigia da Leste1 e das famílias vinculadas aos projetos estarem constantemente "brigando" com os governos pelo dinheiro das obras. O caso do mutirão FF/JMA é identificado pelas lideranças, coordenadores e assessores técnicos como o primeiro empreendimento em que as famílias não precisariam estabelecer uma rotina de pressões pela liberação dos recursos de obra, o que as fazia "privilegiadas" em relação às famílias dos outros mutirões:

1: (...) lá [no mutirão Paulo Freire] (...) a gente teve outro processo, é uma outra história (...), é que lá foi muito sofrido, ***demorou bastante****. E com isso, a gente se une, né. Quando falava 'tem que ir na prefeitura e todo mundo tem que ir', as 100 não estavam, mas 90 e poucas estavam [lá na prefeitura]. Então, assim****, a gente tem muito essa união e de entender****. (...) aqui [no mutirão FF/JMA] é outra realidade, né. (Entrevista 2)*

Essa fala surpreende porque, como vimos até aqui, a mobilização da Leste1 para viabilizar o empreendimento FF/JMA se iniciou com a criação do programa Crédito Solidário, em 2004. O atual terreno foi efetivamente comprado apenas em 2010. E esta entrevista acima foi feita em 2013, quando ainda havia muito tempo de obra pela frente. Parece, portanto, também um processo "bastante demorado". Mas uma diferença importante é que a participação (e envolvimento frequente) das famílias ganha outra intensidade e natureza quando se iniciam as obras. E a fase de obras no FF/JMA tem uma dinâmica mais fluída e estável do que empreendimentos anteriores que não estavam respaldados por um programa (relativamente) bem estruturado. Para as famílias, a obra é a dimensão mais palpável e concreta do projeto, e será em torno dela (e do dinheiro para ela) que irá se *"desenhar a relação das pessoas"* (Entrevista 9). Para a Leste 1, a forma como se estruturam as relações entre

[222] Na ocasião em que estive no empreendimento, no final de 2015, o mutirão FF/JMA estava vivenciando pela primeira vez atrasos na liberação de recursos por conta da situação de crise econômica e contingenciamento de gastos do então governo federal de Dilma Roussef (PT).

as famílias é algo muito importante, considerando sua aposta na formação de uma comunidade crítica e unida. Como vemos no trecho da entrevista acima, o fato das famílias do mutirão Paulo Freire terem lidado com um processo considerado mais sofrido para conseguir dinheiro para a obra (diferente do mutirão FF/JMA, que tem "uma ótima situação de obra" (Entrevista 9), fez com que elas ganhassem em *"união"* e em *"entender"*. Algo diferente aconteceria no mutirão FF/JMA. No início da conversa sobre esse ponto, uma das entrevistadas disse: *"É como a Cris disse, aqui* [no mutirão FF/JMA]*, as famílias não vão se envolver muito, como* eles [no mutirão Paulo Freire] *se envolveram"* (Entrevista 2).

Talvez a expectativa e aposta de que o mutirão possa unir as famílias e lhes trazer um "entendimento" perde sentido em um contexto em que ele deixa de ser tão relevante do ponto de vista financeiro:

É, porque assim, é difícil você começar uma obra, como ela tá falando, sem o dinheiro, né? É difícil. E aí, a gente vai lutar mais pra que venha mais dinheiro. Aqui [no FF/JMA], não. Eles já estão nesse conforto, digamos assim. Eles não vão precisar [ficar pensando:] 'toda medição [de avanço da obra] eu tenho que brigar' [para liberarem o dinheiro].
E: É por isso que [vocês lideranças] têm que ficar lembrando pra eles que é uma conquista. Porque no seu caso, você sabia que teria... [que brigar].
-1: Sim!
-4: Todo mês ela tinha que ralar lá [no mutirão Paulo Freire] pra sair dinheiro. Aqui [no mutirão FF/JMA], não.[223] *(Entrevista 2)*

As entrevistadas parecem dizer que essa "união" e esse "entender" das famílias do mutirão FF/JMA, tão importantes para a Leste1, só poderão ser obtidos por outro caminho:

Entrevistador: Mas assim [sem precisar brigar com o governo pelo dinheiro das obras], tá melhor ou pior?
1: Pro objetivo, que é a casa, tá melhor, gente! [No passado] Era assim (...): liberava um dinheiro no começo do ano e se bobear, a gente ia ter dinheiro só no outro ano de novo. A gente brincava que eram 6 meses trabalhando e 6 meses parado. Então esses 6 meses eram na rua!
Entrevistador: Mas e pro movimento, você acha que é melhor ou pior? Porque (...) parece que (...) estão apontando uma diferença que eu tava entendendo como um problema. Uma mudança pra pior, que faz você ter que ficar o tempo inteiro convencendo as pessoas, lembrando da luta...

[223] Segundo Cristiane, que foi "família" do mutirão Paulo Freire, "o que mais maltrata não é o trabalhar [no mutirão] e sim o esperar [as liberações de recursos]". (Usina,s/d)

-1: Não... não... Eu acho que é o contrário. Eu acho que agora a gente pode dizer que a gente consegue fazer alguma coisa independente de ir pra rua pra brigar por dinheiro. (...)
E: Contudo, a consequência disso, de ter que toda hora lutar por dinheiro, fez vocês ficarem mais unidos.
(...)
-1: Aí é que tá. Aqui a gente vai fazer [a união] de outra forma. Não vai ser por esse motivo, vai ser por outros.(...) a gente tá vindo pra Cidade Tiradentes, um lugar que precisa de um monte de outras coisas. Que bom que a gente tem dinheiro pra conseguir a nossa moradia, mas Cidade Tiradentes precisa de muitas outras coisas. (Entrevista 2)

A fase de obras, no caso do Florestan, não envolveria a mesma dimensão de embates sofridos junto ao poder público. Esses embates, esperam as lideranças e coordenadores da Leste1, se dariam em relação a outro ponto, qual seja, as melhorias na oferta de serviços e equipamentos públicos no bairro. Mas isso não é algo tão tangível no presente quanto o dinheiro para se levantar as paredes. Como veremos no próximo capítulo, a questão da oferta de serviços no bairro, que pressupõem interações, negociações e pressões junto ao poder público, é algo muito repetido pelas lideranças, coordenadores e assessores às famílias e enquadrado como um exercício de "pensar além" das obras e da casa em si, um exercício de "pensar no futuro", "pensar no entorno" e "pensar no coletivo".

Ainda que a dinâmica de "brigar pelo dinheiro" não tenha se manifestado no caso do mutirão Florestan Fernandes até o momento em que estive em campo, a fase de obras em empreendimento da Leste 1 continua sendo uma fase em que as famílias devem se envolver bastante. Uma das formas de envolvimento, como vimos, é pelo uso da mão-de-obra mutirante. Esse trabalho mutirante desempenha um papel relevante no conjunto da obra, mas sua participação financeira neste empreendimento é muito menor do que em empreendimentos anteriores da Leste 1 (Entrevista 9). Ainda que essa participação financeira seja pequena considerando o valor total gasto para construir o empreendimento, é interessante notar que as famílias recebem da Leste 1 ou da assessoria técnica uma informação sobre o valor financeiro de sua contribuição, um valor que, para cada família, pode ser visto como elevado.[224] A adoção do mutirão neste empreendimento não se explica só pela construção em si,

[224] De acordo com o relato de uma mutirante, *"nós trabalhamos aqui para abater R$ 6.000 reais da mão de obra do apartamento"* (extraído do diário de campo de Melo, 2015).

como era no passado, quando os recursos eram muito escassos e a mão-de-obra mutirante tinha uma participação financeira muito maior no conjunto das obras.[225]

O uso dessa mão-de-obra hoje vincula-se pouco à dimensão financeira e mais à aposta em um potencial pedagógico e de criação de vínculos propiciado por um processo construtivo de tipo *mutirão autogestionário*. Isso se daria pelo uso de mão-de-obra mutirante e pelo engajamento das famílias em comissões encarregadas de cumprir com atribuições importantes para uma obra bem sucedida, além do caráter coletivo com que as decisões são tomadas, como já vimos.

Como o objetivo neste capítulo é abordar os esforços para a viabilização física do empreendimento, irei tratar sobre como essas instâncias se relacionam com o processo de viabilização da construção, sem me deter sobre as preocupações associadas a estimular uma participação mais substantiva das famílias, o que já discutiremos no próximo capítulo, quando falaremos sobre o empenho constante da equipe de Trabalho Social em estimular a tomada de iniciativas das famílias dentro das comissões.

Os mutirantes não saem do nível do chão (ou seja, não trabalham nos níveis superiores dos prédios), ficando responsáveis por serviços não especializados. Fica para o trabalho mutirante as atividades como a limpeza do terreno antes do início das obras, a manutenção da limpeza e organização do canteiro de obras, o trabalho de jardinagem e paisagismo, o transporte dos materiais que devem estar à mão dos trabalhadores contratados. Esses materiais – como blocos de concreto e sacos de cimento – serão usados durante a semana pelos trabalhadores contratados. Para desenvolver o trabalho mutirante, as famílias recebem orientações da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO)[226], que, por sua vez, recebe orientações dos arquitetos. Além disso, segundo Ricardo Gaboni, arquiteto da Ambiente, as famílias são distribuídas em grupos de cores distintas que se dividem:

Sempre que possível, nós dividimos o conjunto das famílias do mutirão em três grupos que se revezam nos fins de semana: um trabalha na obra, outro na gestão do

---

[225] *"Antes, nos mutirões, eles [mutirantes] trabalhavam mais justamente porque não tinha recursos. O mutirão tinha que fazer mais coisas porque ou fazia ou não terminava a obra."* (Entrevista 2)

[226] A CAO é *"responsável pela fiscalização da execução do empreendimento contratado, eleita em assembléia realizada entre o grupo de beneficiários vinculados ao empreendimento, com registro em Ata, composta por no mínimo 03 (três) pessoas, distintas dos membros da CRE [Comissão de Representantes], das quais duas são participantes do empreendimento e uma vinculada à Entidade Organizadora"* (COTS, 2013, p.57).

empreendimento e o terceiro fica de folga. Esta divisão serve para organizar, facilitando a administração. E constatamos que um terço bem administrado produz quase tanto quanto todas as famílias juntas. A produtividade é muito maior também por tarefa, aumentando o empenho e o envolvimento do morador (Salazar, Stroher e Grazia, 2014, 2014, p.167)

No canteiro de obras, havia quatro empreiteiros fixos (que atuam durante toda a fase das obras), dois mestres de obra e um técnico de segurança (diário de campo, Visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015). Há que se considerar ainda os temporários, que não atuam todos simultaneamente, como os empreiteiros (e suas respectivas equipes) de revestimento, de estacas, de reservatório de água, de serralheria, de pintura etc. Nos dias em que estive lá havia em torno de 130 a 150 trabalhadores contratados pelos empreiteiros se movimentando pelo chão e no alto dos prédios.

A experiência dos mutirões anteriores da Leste1 – e de outros movimentos ligados à UMM – influencia muito nas escolhas dos empreiteiros e mesmo de empresas fornecedoras de material. É fundamental encontrar pessoas que possuam credibilidade e conhecimento sobre como é a dinâmica de um mutirão autogestionário (Entrevista 10). Os dois mestres de obra já haviam trabalhado em pelo menos um mutirão: um deles foi "demanda" do mutirão Paulo Freire, o outro havia trabalhado no mutirão Paulo Freire e entrara no projeto Florestan como "demanda", junto com sua mulher. Um dos empreiteiros já atua em mutirões da UMM há aproximadamente 20 anos e foi indicado para atuar no Florestan pela assessoria técnica Ambiente. Foi possível notar que a relação deles com a coordenação, com a assessoria e com a equipe do trabalho social é bastante informal e amistosa. Um segundo empreiteiro é também "demanda" do Florestan e membro da comissão de obras. Tem muita experiência com mutirões (já trabalhou em cinco deles, inclusive um em que seu irmão era "demanda"). Um terceiro empreiteiro nunca havia trabalhado em mutirão, mas, "deu super certo" no FF/JMA (Entrevista 10). "Dar super certo" significa não apenas saber fazer bem o seu trabalho, mas, basicamente, adaptar-se à existência de trabalho mutirante como complementar à mão-de-obra contratada: "tem gente que não gosta de gente mexendo no canteiro de obras" (Entrevista 10). Por fim, os dois almoxarifes foram "demanda" do mutirão *Unidos Venceremos*. Todos possuem contrato assinado com a Leste1 (e registrado em cartório) para trabalhar no mutirão.

As comissões que possuem uma relação mais direta com a obra em si e que apareceram mais nas falas da coordenação e da assessoria são a comissão de obras e a comissão de compras.

O papel principal da comissão de obras é fazer a comunicação entre os arquitetos da assessoria e os mutirantes. Os membros dessa comissão são em geral definidos pelo conhecimento que possuem sobre construção civil. Os arquitetos explicam aos membros da comissão como está o andamento das obras e os próximos passos, detalhando o que os mutirantes devem fazer em seu dia de trabalho, sempre nos fins de semana. A partir das orientações dos arquitetos, a comissão orienta as famílias no mutirão. Como um dos empreiteiros é "demanda" e membro da comissão de obras, ele têm papel importante nessa comunicação, inclusive porque acompanha as obras durante a semana. Como as famílias mutirantes são divididas em grupos para trabalhar no canteiro, há grupo que é mais autônomo, e há os que precisam de mais acompanhamento. Durante a semana, na ocasião em que estive lá, deu para notar que a dinâmica de obra é acelerada, a cada momento surge algum pequeno problema ou decisão a ser tomada, o que mobiliza a arquiteta de plantão, empreiteiros e mestres de obra, que frequentemente entram e saem do escritório em direção ao canteiro de obras e vice-versa (diário de campo, Visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015). A comissão de obras, além de orientar os mutirantes nos fins de semana, devem garantir a socialização e transparência das informações sobre os avanços e problemas de obra. Para isso, ficam responsáveis por elaborar as "fichas de acompanhamento de obra", em que detalham os avanços e problemas nas obras para que as famílias estejam informadas (Entrevista 10).

A comissão de compras tem como papel principal buscar por fornecedores (de materiais e de serviços) e de fazer uma cotação de preços bastante sistemática. A orientação é para buscar cinco fornecedores, seus preços e qualidade, e escolher aquele que oferece o melhor custo-benefício (Entrevista 10). Para fazer as escolhas a comissão deve levar em conta também as experiências bem sucedidas em outros mutirões da Leste1 ou da UMM em geral. A maior parte do material pode ser escolhido sem precisar passar por aprovação em assembléia por se tratar de itens básicos que não despertam divergências, como cimento, areia, pedras, tubos etc. Materiais que envolvem mais complexidades ou preferências, como pisos, janelas e elevador envolvem um processo mais longo de tomada de decisão e mobilizam todas as famílias. A decisão sobre as janelas envolveu um processo de seis meses de

duração; o do elevador foram doze (diário de campo, Ciclo de Debates Moradia e Cidade, 2015). Esse processo envolveu o levantamento de fornecedores, cotações de preços, vinda dos fornecedores ao canteiro de obras e visitas às empresas. Passou por discussões e votações das famílias em assembléias, o que envolvia a exposição de amostras dos materiais, como foi o caso dos pisos e azulejos.

Foto 5: Assembléia para a tomada de decisão sobre os revestimentos dos apartamentos (página da Leste 1 no Facebook)

Foto 6: Assembléia para a tomada de decisão sobre os revestimentos dos apartamentos (página da Leste 1 no Facebook)

Ao menos no caso do elevador, foi agendado um dia para que um grupo de famílias fosse conhecer as instalações do fabricante de elevadores escolhido. As discussões e decisões sobre essas questões mobilizam e interessam muito às famílias, que costumam fazer questionamentos e apresentar suas preferências, pois se referem a aspectos concretos associados às suas futuras moradias.

A execução do projeto de intervenção habitacional implica muito trabalho administrativo que fica sobretudo nas mãos da coordenadora da Leste1, a Cris, contratada para cuidar do andamento do projeto. Ela é ajudada por duas mulheres que são "demanda" e que atuam como auxiliares administrativas. Como os recursos são liberados todos os meses de acordo com o cronograma de obras aprovado na CEF e mediante confirmação de execução pela visita de engenheiros da CEF a cada mês, é preciso ser muito organizado para evitar atrasos. Isso significa que os processos de seleção de fornecedores, cotação e escolha dos materiais e dos serviços de obra devem ser iniciados com a devida antecedência. Planilhas devem ser elaboradas, fornecedores devem ser contatados quase que diariamente, visitas e entregas agendadas, imprevistos ou problemas de obras, muito frequentes, contornados (Entrevista 10). Como esse processo é feito de modo mais transparente possível pela coordenação para ser socializado com as famílias nas assembléias, há o trabalho adicional de preparar todo o material necessário para fazer essa divulgação e para a tomada de decisões.

Foto 7: Assembléia para a tomada de decisão sobre os revestimentos dos apartamentos (página da Leste 1 no Facebook)

Um exemplo de rotina administrativa complexa envolve a prestação de contas sobre os valores gastos em cada mês. A Leste1 possui um modelo de documento a ser produzido para se organizar e divulgar a prestação de contas. Conheci Fabiana, "demanda" e membro da comissão fiscal (diário de campo, Visita ao empreendimento Florestan Fernandes, 2015). Ela conferia os valores dos pagamentos dos recibos e notas relativos ao mês anterior, um enorme calhamaço de notas fiscais e cheques xerocados e colados em folhas sulfite. Ela tinha que conferir o mesmo valor associado a cada compra de material em quatro documentos diferentes: estrato bancário, notas fiscais, tabela do Excel previamente elaborada e as cópias dos cheques (nos casos em que o pagamento tinha sido feito em cheque). Todos esses documentos haviam sido previamente preparados pelo "administrativo" do empreendimento. Esse trabalho é feito uma vez por mês. Fabiana diz que o trabalho duro mesmo é o da coordenação, que tem que tirar cópias de todos os cheques e de todas as notas associadas às compras de cada mês. Depois de terminado esse trabalho de conferência dos valores gastos no mês, e resolvidos problemas ou erros encontrados, a planilha de gastos está pronta a ser apresentada pela comissão de finanças em assembléia e afixada nas paredes do centro comunitário, possibilitando às famílias conferirem e questionarem.

Em novembro de 2015 os recursos para as obras, pela primeira vez, havia um atraso atipicamente longo. Fazia mais de um mês que esperavam os recursos. No segundo semestre de 2015, o governo, na época ainda ocupado por Dilma Roussef, já havia iniciado sua política de ajuste fiscal. Esse tipo de problema sai da alçada do mutirão Florestan Fernandes, ou seja, do nível "operacional de gestão da obra" e entra no nível "da política" (Entrevista 10). Para dar conta desse tipo de problema, é preciso acionar o "apoio político da Leste1", que possui trânsito junto à CEF e ao MCidades (Entrevista 10).[227]

A questão dos atrasos mobiliza não apenas a Leste1, mas toda a UMM, onde há um *"grupo de coordenadores que tocam o MCMV-E"* (Entrevista 11), especialmente engajados em discutir problemas na implementação do programa e em definir caminhos para solucionar esses problemas. Em uma reunião da Plenária da UMM era possível ver diversos coordenadores de movimentos compartilhando os

[227] "Atrasou a medição [liberação dos recursos depois do engenheiro da CEF atestar que eles estão cumprindo o cronograma de obras] do Florestan, a gente manda email, conversa, a Evaniza lá em Brasília, ela faz parte da articulação, não só no conselho das cidades, mas também no governo em Brasília. Qualquer coisa nossa coordenação fala com a Evaniza." (Entrevista 11)

problemas que encontravam na implementação do programa (diário de campo, Reunião da Plenária da UMM, 2011).[228]

Membros das assessorias técnicas que estão trabalhando em projetos de movimentos ligados à UMM frequentemente estão presentes nessas reuniões: *"todas as medições em atraso são debatidas, a gente discute,* [simula falas dentro do grupo:] *'por que não tá liberando os recursos?', 'onde está o problema?', 'é na SR da Sé?', 'é na GIHAB na paulista?'. 'Então vamos ligar agora, vamos mandar oficio, vamos saber o que tá acontecendo'"* (Entrevista 11).

Mas a "política" também se faz presente dentro do canteiro de obras do Florestan Fernandes. Foram várias as visitas de autoridades públicas e políticos ligados ao PT ao longo dos últimos anos.[229] Passaram por ali, entre os anos 2014 e 2015, o então presidente da CEF, Jorge Hereda, a gerente nacional de Entidades Urbanas (GEHUR) da CEF Econômica Federal[230], vinculada à vice-presidência de Habitação (VIHAB) Eleonora Mascia, o então candidato a governador do estado de São Paulo pelo PT Alexandre Padilha, a vice-prefeita de São Paulo Nádia Campeão, acompanhada do secretário municipal de cultura Nabil Bonduki. Tanto Hereda, quanto Bonduki e Mascia são arquitetos que possuem uma trajetória profissional ligada à habitação popular, com a ocupação de cargos públicos no setor habitacional em governos do PT, e de proximidade com movimentos sociais.

***

[228] Esse ponto é narrado por um entrevistado: *"[Nas plenárias] cada um traz o seu problema: [por exemplo:] 'Ó, essa semana eu tive que ir lá na Caixa e não avançou isso'. [Ou então:] "Não essa semana eu fui consegui, protocolei, já tenho data pra pegar já vou assinar". Então já vai saber onde está tendo mais problema. Em Sertãozinho a gente teve uma série de problemas lá, de conflito mesmo, porque a prefeitura não ajudava. Então como a gente tem um corpo jurídico também dentro da União, eles foram pra lá, sentaram com o prefeito, negociaram e abriu portas e facilitou muita coisa lá, né?"* (Entrevista 8).

[229] Políticos ligados a outros partidos podem fazer visitas a empreendimentos da UMM, quando estes estão, de alguma forma, envolvidos na viabilização do projeto. Chama a atenção a visita do governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, do PSDB, que visitou empreendimentos tocados pela UMM porque o governo contribui com um aporte de recursos a obras do MCMV-E no estado.

[230] *"O setor foi criado em 2007 por uma reivindicação dos movimentos populares que atuam na luta pela moradia desde a década de 80. Eleonora conta que, juntamente com a Gerência Nacional de Habitação Rural (GEHAR), a GEHUR desenvolve um trabalho voltado para as entidades sem fins lucrativos que atuam na habitação. São cooperativas, associações, sindicatos de trabalhadores e organizações voltadas para a questão habitacional. 'Com o apoio do poder público e de assessorias técnicas qualificadas, tem apresentado um trabalho enorme na mobilização social e na produção auto-gestionária da moradia'"* (Disponível em < http://www.fna.org.br/site/noticias/pagina/1322/Uma-trajetoria-de-luta-pela-moradia-digna-no-Servico-Publico>, acessado em 09/2015)

Movimentos que lutam por moradia popular, como a Leste 1, se engajam efetivamente nos esforços para a viabilização de empreendimentos habitacionais feitos com recursos públicos. Muitos deles fazem isso hoje – ou tentam fazer – a partir do programa federal MCMV-E, assumindo uma posição de mediação entre pessoas pobres e o Estado. Este programa foi criado para ser implementado exclusivamente por entidades da sociedade civil, em geral de perfil popular, muitas delas movimentos de moradia. Apesar disso – e de ser uma forma de responder à pressão dos movimentos populares – este programa tem sua lógica de operação baseada nos programas habitacionais da CEF, implementados a partir das relações com as prefeituras e construtoras. Mesmo que este programa possa ser associado ao percurso de incorporação da autoconstrução e do mutirão pelo Estado, e da experimentação em torno do projeto autogestionário iniciada com o Funaps Comunitário na gestão Erundina, que descrevemos no capítulo 2, ele não incorporou em suas normas e regras de funcionamento elementos importantes que levassem em consideração a realidade das entidades populares que atuam na implementação, muitas delas com histórico movimentalista.

Ao olhar para os detalhes sobre como este movimento atua na implementação do programa a partir do fluxo da viabilização do projeto, vemos que os movimentos de moradia estão inseridos no processo de produção da política, mas sua inserção se dá como "outsiders" (cf. Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015). Esse ponto se torna ainda mais agudo quando levamos em conta a característica do programa MCMV como um todo, um programa fortemente sustentado pelo circuito de promoção privada de habitação, dispensando em grande medida a gestão pública (ARANTES e FIX, 2009), algo especialmente marcante quando vemos a saga dos movimentos na busca por terrenos.

No entanto, essa "dispensa" da gestão pública é relativa. Como vimos ao longo do capítulo, o bom funcionamento da gestão pública é fundamental para fazer avançar o empreendimento FF/JMA, em grande parte porque os movimentos precisam de muito suporte (público) para assumir suas atribuições, e também não têm os recursos que as empresas privadas possuem para lidar com os trâmites burocráticos

que precisam ser cumpridos.[231] A filiação a uma articuladora de movimentos, como a UMM-SP ou a UNMP se mostra estratégica de ponto de vista da implementação pelos movimentos, que podem se beneficiar da troca de informações e da mobilização do apoio político e jurídico que as articuladoras possuem.[232]

Com isso, parte importante do que constitui a *luta* desses movimentos hoje é garantir que a burocracia da ponta efetivamente funcione a favor do programa através do qual as suas famílias poderão acessar sua moradia. Nesse nível da luta, o recurso público é um elemento central em torno do qual se estruturam as relações entre lideranças e agentes públicos, e também as relações dentro da obra.

As lideranças conseguem identificar pontos do processo de implementação que estão funcionando mal – ou que não funcionam – e procuram então traçar caminhos "*pra que as coisas aconteçam mesmo"* (Entrevista 2). A definição do que fazer para esse processo fluir de acordo com as expectativas dos movimentos pode envolver espaços internos da rede movimentalista, como as Plenárias mensais ou o *"grupo de coordenadores que tocam o MCMV-E"* na UMM, onde se identifica a necessidade dos movimentos proporem a criação, supressão ou mudança de uma norma do programa, uma reinterpretação das normas já existentes, ou até mesmo a substituição de algum servidor, como vimos no caso da gerente da GIHAB em São Paulo. Identificados os problemas que afetam o fluxo da implementação e pensadas as propostas para superá-los, a *luta "pra que as coisas aconteçam mesmo"* passa a envolver o acionamento do "apoio político" capaz de mobilizar pessoas alinhadas aos movimentos que estão dentro do Estado e possuem poder para facilitar as mudanças nas regras do programa a partir de dentro. Em geral, a depender da dificuldade em superar os obstáculos, faz-se uma combinação da ação institucional (envolvendo a mobilização de apoiadores do movimento em instituições públicas) com a convocação de ações diretas, como marchas e ocupações de órgãos públicos.

---

[231] Como disse uma entrevistada do MCidades: *"O empresário chega lá (...), você fala meia dúzia de palavras ele já sabe, já vai lá aperta outro botão, sai o projeto. A entidade, a gente queria mais pegar na mão. Não é que "queria", é que "tem", pelas dificuldades. Ai a Caixa criou essa estrutura [para lidar com entidades]"* (Entrevista 16).

[232] Como disse uma liderança cujo movimento havia recentemente se filiado à UMM: *"Não sabíamos que existia uma força muito maior quando se junta com eles [UNMP] e vai para Brasília. Nós não tínhamos dinheiro ainda e fomos no ato lá no governo do estado, começamos a pressionar de outras maneiras"*. Mais adiante na entrevista ela disse: *"Através da União nós aprendemos, porque lá teve os cursos. E nós começamos a passar o Minha Casa, Minha Vida no Conselho Municipal"* (Entrevista 7).

Nesse sentido, cabe retomar a questão sobre o clientelismo, brevemente mencionado no capítulo 1. Como já dito naquele capítulo, alguns traços conhecidos (e imbricados) das relações clientelistas, como a existência de um mediador, a dinâmica distributiva, e demandas que são individualmente satisfeitas estão presentes no universo dos movimentos de moradia quando analisamos a atuação destes movimentos na implementação do programa MCMV-E. No caso dos movimentos, assim como nos casos analisados por Auyero (2001) e Kushnir (2000), há em jogo "capacidades distributivas", ou seja, evidencia-se que os mediadores precisam manter o equilíbrio entre seus *"recursos que vem de cima"* (definidos por sua proximidade com o centro do poder, lócus para o acesso a bens e serviços capazes de resolver problemas), e os *"recursos que vem de baixo"* (fidelidade dos aderentes e capacidade de gerar adesão), como observou Auyero (2001) em relação aos mediadores das redes peronistas. Mas, de outro lado, acreditamos haver uma diferença relevante no padrão de mediação tal como descrito e Auyero (2001) e, sobretudo, em Kushnir (2000).

Essa diferença reside no fato de que o acesso dos movimentos aos "recursos de cima" parecem depender mais de sua capacidade de fazer a burocracia funcionar a favor do programa do que de sua posição na "rede política" (que envolve os políticos profissionais). Isso porque os recursos a serem distribuídos pelos movimentos são liberados a partir do funcionamento da burocracia responsável pela implementação do programa e muito menos pelo arbítrio de um político profissional, como é característico da dinâmica distributiva clientelista e foi muito bem exposta por Kushnir (2000).

Afirmar isso não significa dizer que o movimento não seja inserido em uma "rede política" e, assim, acione pessoas bem posicionadas dentro do Estado; antes, o que queremos dizer é que ele faz isso para facilitar a aprovação de uma nova regra, a alteração de uma norma, a criação de uma nova modalidade de contratação do programa público – aspectos que favorecem a capacidade do movimento acessar recursos que já estão alocados no programa MCMV-E, um programa que os movimentos pressionaram para ser criado e que está disponível a qualquer entidade que cumpra os requisitos oficiais, independente de sua filiação partidária.

Esse ponto também nos leva a reconhecer que, na política habitacional, mesmo em governos próximos dos movimentos, como foram os do PT, não houve espaço para se discutir a concepção do programa (para que, por exemplo, se alinhasse aos pressupostos do SNHIS), ficando a ação dos movimentos limitada a pequenas

mudanças normativas depois das diretrizes maiores do programa já terem sido decididas sem a participação dos movimentos (cf. "Entrevista com Evaniza Rodrigues", 2012).

Também fica evidente que a viabilização do empreendimento Florestan Fernandes envolveu muito trabalho burocrático-administrativo, tanto na gestão da obra em si, quanto no cumprimento das exigências do programa em relação às famílias, à entidade e ao projeto de intervenção física, o que envolveu a reunião de documentos de todas as famílias e do movimento, e sua apresentação à CEF, à prefeitura e outras instâncias, e os registros e emissão de certificados em cartórios, tarefas que são repetitivas, que precisam ser constantemente refeitas por diferentes caminhos (por exemplo, a dificuldade de regularizar a rua onde se localiza o empreendimento), e implicam custos financeiros, além de muitas idas e vindas em agências públicas. Vemos que, se de um lado o programa oferece uma via para o movimento produzir junto com suas famílias as casas que serão distribuídas entre elas pela mediação do movimento, de outro, ele traz consigo uma carga muito pesada de cobranças burocráticas na forma de tarefas (cf. Teixeira, Blikstad, Pismel et all, 2016).

Por fim, cabe destacar que tanto a obtenção do terreno, quanto a aprovação do projeto e as obras foram etapas que se arrastaram por muito tempo. As obras, especificamente, ainda não tinham sido concluídas quando a redação desta tese foi finalizada (maio de 2017). Considerando que o objetivo a ser atingido ao final deste fluxo (de viabilização do empreendimento) é a conclusão das obras, esse longo tempo transcorrido representa apenas um aspecto negativo associado ao papel de mediação assumido pelo movimento. No próximo capítulo, teremos oportunidade de analisar de outra perspectiva a forma como esse tempo de espera pode ser enquadrado dentro do movimento.

Capítulo 5 – A participação das famílias no movimento

Como já dito, na Leste1 é esperado que as famílias participem ativamente do processo de viabilização do empreendimento habitacional em que irão morar. Essa participação é pressuposto e justificativa para a atuação dos movimentos populares na implementação do MCMV-E de acordo com o projeto autogestionário que orienta a Leste1. Essa participação, no entanto, precisa ser organizada. A organização da participação das famílias segue um roteiro básico criado na década de 1980, consolidado e aprimorado ao longo dos anos e ainda hoje implementado pela Leste 1. Esse roteiro envolve práticas movimentalistas históricas associadas à tarefa de organizar a demanda por lotes e casas de famílias que se engajavam em ocupações de terras na cidade (por isso o nome "Movimento dos Sem Terra Leste1").

A participação acontece em três momentos e em várias instâncias direta ou indiretamente associadas à implementação do programa MCMV-E. Os momentos são: antes, durante e depois das obras do empreendimento habitacional.[233] O pressuposto (e exigência) da participação das famílias nesses três momentos é algo que emana tanto das regras oficiais do programa MCMV-E quanto do *modos operandi* da Leste1. No entanto, os tipos e os controles de participação exigidos pelo programa e pela Leste1 são distintos, e, na prática, o que se manifesta no processo de implementação é uma combinação de ambos.[234] A seguir irei mostrar o que se espera que as famílias façam para conseguir uma moradia via MCMV-E com a mediação da Leste1. Ao fazer isso, estarei indicando tanto as exigências sobre as famílias, quanto parte do trabalho de gestão da Leste1 no âmbito do MCMV-E.

5.1 A participação das famílias antes das obras

[233] Como o empreendimento Florestan Fernandes ainda não teve suas obras concluídas, não podemos tratar do terceiro momento.

[234] Este item está enquadrado a partir da participação das famílias, mas como ficará claro ao longo da descrição, o processo de implementação coloca a EO em posição de assumir uma série de tarefas e encargos – sejam estes definidos nas normas do programa, sejam parte do *modos operandi* histórico da organização.

A participação de acordo com as regras do programa

Pelas regras do programa MCMV-E, o envolvimento das famílias no processo de viabilização do empreendimento deve ser estruturado de acordo com as orientações contidas no COTS e está inserido dentro do chamado Trabalho Técnico Social (TTS):

A premissa que norteia a concepção dos programas [de desenvolvimento urbano e rural nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura] é que a participação e o comprometimento dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos empreendimentos possibilita a manifestação da população para que se produzam intervenções adequadas às suas necessidades e realidade sócio-cultural, e permite afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos.
Em consonância com este princípio, nos programas operacionalizados pela CAIXA, a participação da comunidade é entendida como um processo pedagógico de construção da cidadania e um direito do cidadão; e para assegurar que a sociedade, em especial, as famílias diretamente beneficiadas sejam envolvidas e ouvidas neste processo, é desenvolvido o Trabalho Técnico Social. (COTS 2013:4)

De acordo com o documento oficial da CEF que orienta o TTS em programas como o MCMV-E,

O Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento.
As diretrizes para elaboração e implantação do TTS são definidas pelo Ministério das Cidades, cabendo à CAIXA apoiar os entes públicos na formulação dos projetos e acompanhar e atestar sua execução. (COTS 2013:4)

O TTS deve ser iniciado logo após a assinatura do termo de compromisso ou do contrato para a execução do empreendimento com a CEF, já com as famílias selecionadas e cadastradas no Cadastro Único do governo federal para integrarem o projeto de intervenção habitacional. De acordo com o COTS (2013), o TTS deve iniciar-se 90 dias antes do início das obras do empreendimento. O acompanhamento e controle sobre o desenvolvimento do TTS se faz através dos relatórios feitos pela EO e encaminhados à CEF.

Que participação é esperada das famílias no período "pré-obras"? De acordo com o COTS (2013), espera-se que as famílias participem de encontro(s) organizado(s) pela EO para receberem "orientações" com *"informações sobre o Programa e condições contratuais, critérios para participação, direitos e deveres, atualização do CADÚNICO"* e *"orientações sobre contrato individual"* (p.26).

Também devem ser apresentadas à proposta de intervenção física e ao PTTS (Projeto de Trabalho Técnico Social) feitos pela EO – ocasião em que podem expressar à EO suas *"demandas específicas"* (p.26) a serem incorporadas às propostas (tanto de intervenção física quanto do TTS), se possível. Também devem ser decididos quais são os *"equipamentos comunitários necessários"* (p.27), e nesta fase já se deveria iniciar uma troca *de "informações e acompanhamento sobre a oferta e localização de serviços públicos essenciais de educação, saúde, lazer, segurança pública e assistência social e acompanhamento dos processos de transferência escolar e demais serviços de educação"* (p.27).

Ainda de acordo com o COTS (2013), nessa fase pré-obras as famílias já devem ser informadas e adquirirem noções básicas *"sobre diferenças entre viver em casa e viver em condomínio"*, e, *"nos casos de condomínios, informações básicas sobre gestão condominial, estimativa de custos e estratégias para reduzi-los"* (p.27). As famílias devem ainda receber *"orientação sobre liderança, representação, atribuições e responsabilidades das comissões", "noções básicas sobre organização comunitária e as alternativas de representações dos beneficiários"* e ainda participarem da *"assembléia para eleição das comissões [CAO[235] e CRE[236]]"* (p.26), as quais têm como atribuições, respectivamente, o acompanhamento da execução da obra e a responsabilidade pelo *"controle, gestão e prestação de contas do empreendimento contratado"* (p.26).

A participação de acordo com as regras da Leste1

A participação das famílias acontece dentro de um *sistema de participação* definido pelo *modus operandi* da Leste1 e consolidado ao longo de quase 30 anos de atuação do movimento. Essa participação passa a ser considerada "participação" a partir do momento em que a família tem seu cadastro registrado na Leste1, mesmo que nesse momento ainda não exista um projeto de intervenção habitacional em vias de aprovação pelo poder público.

---

[235] Ver nota 227.

[236] A CRE (Comissão de Representantes) é "responsável pelo controle, gestão e prestação de contas do empreendimento contratado, eleita em assembleia realizada entre o grupo de beneficiários vinculados ao empreendimento, com registro em Ata, composta por no mínimo 03 (três) pessoas, distintas dos membros da CAO, das quais duas são participantes do empreendimento e uma vinculada à Entidade Organizadora" (COTS, 2013, p.58). Cabe à EO fazer, junto ao cartório, "registro das Atas da assembléia e abertura das contas em nome da CAO e CRE" (idem, p.26).

Essa participação é muito mais intensa e prévia à participação delineada nas normas do programa e do COTS. Para melhor apresentá-la, vamos dividir em etapas.

5.1.1 Cadastramento

Em primeiro lugar, a família que busca uma moradia no âmbito de um programa público pela mediação da Leste1 deve dirigir-se ao local onde o movimento faz o cadastramento de novas famílias que buscam moradia na região, o que acontece a cada três meses em sua sede. As pessoas devem ir ao local munidas de RG, CPF e comprovante de residência. A Leste1 registra todas as famílias que se enquadram nos critérios do programa e que pagaram a *"taxa associativa"* (no valor de R$ 20,00).

Há indícios fortes de que o MCMV-E fez aumentar o número de pessoas buscando se cadastrar junto a movimentos de moradia. Em um único dia em novembro de 2014, 837 novas famílias foram cadastradas pela Leste1 (publicação no Facebook da Leste 1). Como disse Mariza, *"o telefone toca o dia inteiro, das famílias querendo saber quando vai ter mais cadastramento"*. Ela completa: *"a procura cresceu, o movimento cresceu"* (Entrevista 11). Uma liderança da zona oeste da cidade relatou que, no fim de semana seguinte ao lançamento do MCMV fase II, em 2011, aproximadamente 700 pessoas procuraram o movimento na busca por acesso à moradia (Diário de campo, Reunião da Plenária da UMM, 2011). Esses números indicam que as entidades populares lidam com uma demanda proporcionalmente muito superior à sua produção de unidades habitacionais, ou seja, o caráter marginal do MCMV-E é mais da sua produção habitacional, e menos de sua gestão da demanda.

Em um post na página da Leste1 no Facebook, Evaniza Rodrigues diz:

"Todas as famílias novas que estão entrando no nosso movimento são recebidas com um dia de integração e formação. Somente após conhecer a organização e a proposta do movimento é que elas efetivamente fazem sua adesão formal e passam a integrar o quadro de associados".

Foto 8: Divulgação do dia de cadastramento na Leste 1 (página da Leste 1 no Facebook)

O perfil dos cadastrados acompanha o perfil definido pelos programas habitacionais para a mais baixa renda. Considerando as regras do MCMV-E vigentes até o final de 2015, tratava-se de famílias que ganhavam até R$1.600,00 por mês e que nunca tenham sido proprietárias de nenhum imóvel. No cadastro da Leste1 constam ainda informações adicionais sobre os membros da família (renda, estado civil, trabalho etc.). A maioria dessas pessoas nunca participou de nenhuma associação antes e entra na organização através da comunicação "boca-a-boca"[237], ou seja, procura os grupos de base porque tem algum parente, amigo ou vizinho que já se envolveu, se envolve ou ouviu falar em algum empreendimento da Leste1.

[237] De acordo com o survey feito pelo NEPAC no âmbito da pesquisa "Avaliação da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades no Estado de São Paulo: O desafio da participação dos beneficiários" (ver nota 12), 85% das famílias que compõem a "demanda" (ou seja, estão em vias de se tornarem beneficiárias do programa) do Florestan Fernandes afirmaram ter ficado sabendo do projeto por meio de amigos, vizinhos ou familiares. Esse padrão é equivalente nos outros movimentos analisados pela pesquisa.

Cada família que hoje é *demanda* no Florestan foi previamente cadastrada e ganhou uma carteirinha e um "número de inscrição". O uso do número de inscrição ajuda muito no trabalho de organização da demanda por moradia, algo que é muito difícil de ser feito apenas através dos nomes das pessoas (Entrevista 11).

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES
SEM TERRA - LESTE 1

Av. Augustin Luberti, 1053 - Fazenda da Juta - São Paulo
CEP 03977-419 - Tel.: (11) 2013-9874 - e-mail: mstleste1@terra.com.br

Nº 11060

Titular 1:

RG

Titular 2:

RG

Data da Entrada: / /

Grupo de Origem:

Nº de Dependentes:

Assinatura Coordenador(a) Executivo

Foto 9: Carteirinha de participante da Leste 1 (Karin Blikstad)

5.1.2 Grupos de base ou de origem

Depois do cadastramento, cada família – agora *"família da Leste"*, como se ouve em campo – é alocada em um dos *"grupos de origem"* (também chamados *"grupos de base"*). A Leste1 funciona como uma articuladora de grupos menores espalhados pelo território de atuação da Leste1, e que funcionam como porta de entrada para o movimento: são espaços de inserção e de formação de novas famílias à espera de atendimento habitacional, e, em geral, localizam-se nas proximidades dos empreendimentos já concluídos pela organização. Essa capilaridade no território via grupos de base é prática herdada da forma de organização territorial da Igreja e das CEBs na década de 1980. Essa organização (e sua nomenclatura – Leste1, Leste2, Oeste...) é presente em vários movimentos que são (ou foram[238]) vinculados à UMM-SP. Os grupos de base da Leste1 possuem número flutuante de participantes, girando entre 50 e "cento e poucas" pessoas (Entrevista 11).

[238] Desde as origens da UMM, lá na década de 1980, até hoje, muitas novas organizações foram formadas a partir de dissidências internas. Apesar das dissidências, o *modos operandi* básico das associações tende a permanecer o mesmo. E há movimentos que optaram por deixar a UMM-SP sem vincular-se a outra organização articuladora, como o MST Leste2. Para acessar uma etnografia sobre o MST Leste 2 remeto à Hornhardt (2015).

As famílias passam então por uma espécie de *formação*. Elas recebem informações[239] sobre como funcionam as coisas dentro do movimento, sobretudo no que se refere ao nível de engajamento esperado das famílias para garantir a conquista da moradia:

"Quando a pessoa entra no grupo [de base] (...), a nossa forma de construção é em mutirão por autogestão, então, assim, ninguém entra achando que é uma construtora que vai construir porque não é essa a nossa política.
(...)
Eles perguntam assim: 'Vou ter que ir no final de semana?' 'Vai!'. Aí, se ela não tá a fim, ela já sai. Então, quando ela entra no movimento, ela já sabe que essa é a bandeira de luta do movimento. Então, ela já vai entrar sabendo que ela vai ter que reservar o sábado e o domingo dela pra tá aqui dentro de obra. Então, ninguém vem enganado e isso é um processo que tá vindo lá da base." (Entrevista 8)

Como detalha Filadelfo:

"As reuniões são regulares, geralmente quinzenais, e há um intenso trabalho de formação dos novos integrantes. Nas reuniões são passados os regulamentos, além de serem momentos onde há a conformação de discursos das péssimas condições de habitação e dos direitos à habitação, informações sobre o andamento de negociações sobre possíveis terrenos e projetos habitacionais, informes políticos, agenda de manifestações, passeatas e caravanas e que é só através de luta que se consegue sua moradia digna" (2015, p.77)

Essa formação inicial que vem da base procura funcionar como um filtro e também como elemento para a construção de um perfil, e é considerada importante para o bom desenvolvimento do projeto habitacional (Entrevista 11)[240] porque o processo de viabilização do empreendimento nos moldes adotados pela Leste1 é bastante longo e exige um grande envolvimento das famílias com atividades associadas ao projeto. Essas famílias precisam estar cientes de qual é a realidade desse processo, para diminuir as chances de se sentirem frustradas ou enganadas pelas lideranças a respeito de como será o acesso à moradia. Precisam saber que não é fácil, que irá levar tempo e que só será possível com muita *luta*.

A Leste1 é um dos movimentos da UMM que mais investe em cursos formais de formação, pensando na possibilidade de favorecer a consolidação de novas

[239] A Leste1 entrega uma cartilha onde se explica o que é um mutirão, o que é a autogestão.
[240] Mas essa formação nem sempre é bem feita, e um dos motivos disso é que os próprios coordenadores dos grupos não são bem formados para fazer esse trabalho junto às famílias. Por isso a Leste1 se preocupa em organizar atividades de formação também para seus coordenadores de base.

lideranças, já que a experiência é de que a maioria das famílias se desvincula das atividades do movimento depois de conquistada sua moradia. Para estes cursos, a Leste 1 costuma fazer parecerias com pessoas e/ou organizações mobilizadas pela defesa de direitos, e que portanto tem perfil adequado para transmitir e construir junto conhecimentos sobre a *luta*.

Lá nos grupos de origem as famílias devem participar das reuniões e pagar a contribuição financeira mensal. Além disso, espera-se que as famílias nos grupos participem de atos de rua (marcha, caminhada, passeata, ocupação, acampamento em frente – ou dentro – de prédios públicos).

As famílias passam então a participar de reuniões e outros tipos de atividades ligadas a seus respectivos grupos de origem até conseguirem ser selecionados e se tornar "demanda" de um empreendimento habitacional, aqui no caso estudado, no Florestan.

5.1.3 Constituição da "demanda"

Como dito no capítulo anterior, "demanda"[241] é um termo nativo para referir-se às famílias que foram selecionadas junto aos grupos de origem para serem contempladas com uma unidade habitacional em um empreendimento conquistado pela luta da Leste1 e de suas famílias.

Também vimos que o projeto hoje nomeado FF/JMA originou-se de uma proposta habitacional desenhada em 2005, que previa a construção de 200 apartamentos. A "demanda" foi então inicialmente composta de 200 famílias escolhidas em 2005 a partir do cadastro da Leste1, pouco depois da criação do programa Crédito Solidário[242], quando a Leste1 acreditava ter conseguido acesso a um terreno em Cidade Tiradentes (Filadelfo, 2015, p.168). Como vimos no capítulo anterior, o acesso a esse terreno não se concretizou. Só em 2009 a Leste1 conseguiu a "Opção de compra" do terreno onde as obras do FF/JMA efetivamente se iniciaram, de modo que o primeiro projeto de intervenção habitacional teve que ser descartado e um novo foi elaborado, agora pela assessoria técnica Ambiente. O novo projeto, de

[241] Ver nota 219

[242] Como já dito em outro ponto do texto, o programa Crédito Solidário era um programa voltado exclusivamente para entidades que antecedeu o MCMV-E (e foi por ele substituído).

2009, previa a construção de 396 unidades habitacionais, de modo que a nova "demanda" passou a ser composta de 396 famílias.

A seleção dessa demanda foi obtida a partir do critério da participação – algo operacionalizado a partir de um sistema de pontos.[243] Existe um conjunto de atividades organizadas pelo movimento às quais espera-se que as famílias – ainda não alocadas em um projeto habitacional – participem. Cada atividade a que cada família participa vale um ou mais pontos. A Leste1 possui um Regimento Interno que detalha (ps.12, 13 e 14) a questão da participação e do sistema de pontos em relação aos grupos de origem e o encaminhamento aos empreendimentos. Irei fazer uma transcrição longa porque permite evidenciar o caráter sistemático, formal e padronizado desse mecanismo de seleção:

"DOS CRITÉRIOS PARA O ENCAMINHAMENTO AOS PROJETOS HABITACIONAIS

Sem prejuízo da observância dos critérios estabelecidos pelos órgãos financiadores dos projetos habitacionais na definição de famílias para participarem em projetos habitacionais conquistados, são adotados critérios adicionais, idênticos para todos os associados do movimento. A participação das famílias e dos grupos serão medidas por pontuação, conforme a tabela abaixo:

DA PONTUAÇÃO DAS FAMÍLIAS

Atividade	***Pontuação***
Ocupações (ato da ocupação)	*15 pontos*
Ocupações (por dia de permanência)	*05 pontos*
Debates/Formação – Atividade externa	*05 pontos*
Reunião de grupo	*01 ponto*
Acompanhante (em atividades definidas pela Coordenação Ampliada)	*02 pontos cada, com limite máximo de 10 pessoas*
Contribuição paga em dia	*01 ponto*
Passeata	*10 pontos*
Ida à Brasília	*10 pontos + 5 por dia*

O coordenador do grupo deve fazer demonstrativo de pontuação das famílias mensalmente e para a coordenação executiva do Movimento que consolidará as informações de forma centralizada e dará ampla publicidade.

[243] É relevante notar que no MST também há um controle da participação das famílias, algo fortemente vinculado ao tempo de permanência da família nos acampamentos e o adequado cumprimento da disciplina ao longo desse tempo (Loera, 2009). Em Loera (2009) vemos que os próprios acampados se encarregam de controlar quem está e quem não está cumprindo com sua *disciplina*, sobretudo através da figura do coordenador.

Quando uma família mudar de grupo poderá levar seus pontos, desde que haja acordo entre os grupos sendo encaminhados através dos coordenadores.
(...)
Em caso de desistência ou exclusão de uma família mutirante, sua vaga será destinada à família com maior pontuação no mesmo grupo ao qual pertencia o mutirante.
A família só irá para projeto de mutirão se estiver com pontuação necessária e, no mínimo, 6 meses de participação no grupo.
Em cada atividade externa, o Movimento terá um formulário padronizado para [o controle d]a presença das famílias.
Cada família assinará apenas uma única vez, no momento da atividade, diretamente na comissão responsável pelo recolhimento das assinaturas. Não será admitido o recolhimento de assinaturas ou a entrega de listas posteriormente à realização da atividade"

O sistema é ainda mais detalhado e complexo porque o tempo de permanência das famílias nas atividades pode ser considerado ao se contabilizar os pontos. As famílias devem assinar presença nas atividades na hora em que chegam e na hora em que vão embora – seja de uma reunião ou de um ato de rua (Entrevista 11). Quem fica períodos mais longos de tempo ganha mais pontos. Dessa forma se impede que pessoas apenas cheguem para assinar a lista e sumam em seguida, sem, de fato, participarem da atividade (Entrevista 11). Além disso, é interessante notar que o peso diferenciado dado às atividades em função do risco que comportam (por exemplo, a ocupação) e do tempo e/ou esforço que demandam (por exemplo, a ida à Brasília).

Mas existe ainda uma lógica agregada de quantificação e controle da participação das famílias por grupo de origem, lógica fundamental para definir a demanda do próximo empreendimento, que, portanto, acontece em duas etapas: no agregado, depois no individual. Primeiro, o sistema da pontuação oferece dados sobre o peso de cada grupo de origem no quesito participação. Há grupos de origem em que mais pessoas participam com mais frequência das atividades, há grupos em que há menos participação. Eles consideram então a participação das famílias no agregado para criar um ranking dos grupos de origem da Leste1 no que se refere à participação. Nos termos do Regimento Interno da Leste 1:

*"**DA PONTUAÇÃO DOS GRUPOS***
As conquistas do Movimento serão compartilhadas entre os grupos de origem, na proporção da participação de cada grupo. Para a distribuição das unidades conquistadas, inicialmente será atribuída uma vaga para cada grupo, sendo que para as vagas remanescentes, será aferida a participação dos grupos conforme a tabela a seguir:

Atividade	*Pontuação*
Ocupações (ato da ocupação)	*1 ponto por pessoa*
Ocupações (por dia de permanência)	*1 ponto por pessoa*
Passeatas/Debates/Formação	*1 ponto por pessoa*
Reunião de coordenação (5 feira)	*10 pontos por reunião*

A cada nova conquista, uma vez distribuídas as vagas por grupos, a pontuação do grupo deverá ser zerada.
A Executiva deve apresentar balanço de pontuação dos grupos a cada 03 meses, dando ampla publicidade, inclusive por meio da publicação no site ou blog do movimento

Assim, extrai-se porcentagens de participação para cada grupo de origem da Leste1 e o número de vagas disponíveis no próximo empreendimento são distribuídas entre os grupos de origem de acordo com seu peso na participação das atividades do movimento. Depois das vagas serem assim distribuídas entre os grupos, passa-se a usar os pontos de cada família – também ranqueadas dentro de seus respectivos grupos de origem – para se definir quais das vagas daquele grupo vai para quais de suas famílias. Como resumiu Evaniza:

O movimento zona leste1 funciona do mesmo jeito há 25 anos. Tem os tal dos grupos de origem, que também se forma de forma permanente, não se forma para "aquele" empreendimento. Você entra no movimento para ***lutar*** *por moradia. Daí olha, 'vamos fazer passeata no governo do estado'. 'Vamo lá na prefeitura'. 'Ah, conseguimos o terreno tal'. Ótimo. Quando você tem uma* ***conquista****, objetiva, temos um empreendimento para 300 famílias na Cidade Tiradentes. Ai vai pegar grupo de origem tal, faz a lista das famílias. Operação matemática complexa, por exemplo, tem 13 grupos… divide igual? Não, divide pela* ***participação*** *desse grupo nas atividades que tiveram no ultimo ano, por exemplo. Então, quantas pessoas da zona leste1 foram na passeata que teve agora no governo do estado… foram tantas pessoas! Cada grupo foi com quanto? Teve alguma atividade dessas - tudo decidido coletivamente - teve alguma atividade dessa que teve mais peso. Por exemplo, quando é uma ocupação, essa aqui teve peso 2 e essa outra teve peso 1. Dai multiplica o fator, soma e divide pelas vagas e dai você vai ter quantas vagas tem para cada grupo. Ai tem que pegar as famílias que estão cadastradas e fazer a pontuação do grupo como um todo. As famílias tem que olhar a pontuação e concordar. Aí vai perguntar: "família número 1, você quer morar na Cidade Tiradentes?" E monta a lista e manda pra Leste. Daí a Leste vai confirmar se de fato aquelas famílias estiveram no cadastro e* ***participaram*** *do processo de entrada que é um meio de coibir que o coordenador do grupo chegue e enfie uma pessoa no meio do caminho. Agora, isso é um regramento que foi construído ao longo de 25 anos (...) é a forma que o movimento achou para* ***valorizar a luta*** *das pessoas"* (Entrevista 3)

É interessante notar que a valorização da luta das famílias é acionada como elemento explicativo para a adoção do sistema de pontuação, uma luta que, como veremos adiante, é a todo momento enquadrada pelas lideranças e apoiadores como uma luta coletiva. Segundo Evaniza, o MCMV-E é um programa voltado exclusivamente para quem não "quer ser visto de forma individual" (Entrevista 3). Aqueles que buscam sua moradia e não querem participar dentro dos moldes defendidos pelo movimento, coloca Evaniza, possuem a alternativa de ir na prefeitura e se inscrever para acessar uma casa pelo MCMV-FAR, o qual abarca mais de 99% dos recursos do MCMV (restando, como já dito no capítulo 3, apenas menos de 1% para o MCMV-E, que usa recursos do FDS).[244]

Ao mesmo tempo, o rigor do controle desse sistema é apresentando como importante para evitar favorecimentos ilícitos – *"coibir que o coordenador do grupo chegue e enfie uma pessoa no meio do caminho"* (Entrevista 3). Justificativas semelhantes que apontam para a estruturação de um critério visto como legítimo por uma população historicamente desprivilegiada aparecem em conversas com outras lideranças de outros movimentos:

Por que a pontuação? A pontuação é feita pra que não haja favorecimento. Não é fulano que indicou, não é fulano que conseguiu doar mais... Não é o parente do prefeito, não é o parente do vereador. (Entrevista 8)

Lá eu tenho um controle, pra saber se a pessoa está indo lá trabalhar, quanto tempo ele está na comunidade. E ai você acabou um pouco com o privilégio, porque o Brasil tem o tal do jeitinho brasileiro – pôr o amigo, pôr o parente né? Então, você tem um controle para não ter privilégio (Entrevista 5)

---

[244] O não reconhecimento do caráter marginal do MCMV-E levou a interpretações de que os movimentos estariam "furando a fila", ou seja, que as famílias dos movimentos estariam acessando uma moradia que deveria ser destinada a alguém que consta no cadastro do poder público. A grande mídia e mesmo no Ministério Público já assumiram esse posicionamento (cf. "Prefeitura de SP entrega 20% do Minha Casa aos sem-teto". Disponível em < http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/11/1550239-prefeitura-de-sp-entrega-20-do-minha-casa-aos-sem-teto.shtml> Acesso em 11/2014. Ver também "MP diz que gestão Haddad beneficia sem-teto e recomenda bloqueio do Minha Casa, Minha Vida". Disponível em http://veja.abril.com.br/politica/mp-diz-que-gestao-haddad-beneficia-sem-teto-e-recomenda-bloqueio-do-minha-casa-minha-vida/ Acesso em 07/2014. Como disse Raquel Rolnik, o MCMV geral e o MCMV-E *"são programas distintos, com "filas" diferentes. Quem vai morar em um conjunto do MCMV-entidades, portanto, não "tira o lugar" de ninguém."* ("Onde mora a ideologia?". Disponível em < https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/12/01/onde-mora-a-ideologia/> Acesso em 11/2014. Além disso, como ponderou Evaniza Rodrigues (Entrevista 3), deve-se ter em mente que cada projeto de empreendimento habitacional do MCMV-E existe apenas porque alguma entidade tomou a iniciativa de propor esse projeto, na falta dessa proposta, "ninguém ia ser cobrado". Isso faz parte da lógica do programa MCMV como um todo, a iniciativa não é do poder público, é privada. Ou seja, a política publica que temos hoje é a "política das oportunidades" (Entrevista 3), os movimentos acabam atuando dentro dessa lógica das oportunidades. O Estado assenta sua política na iniciativa do mercado. E o movimento tem um pequeno espaço para ter sua iniciativa também.

Segundo Evaniza, mesmo um sistema de controle da pontuação que é sério, como aquele praticado pela Leste 1, comporta alguma dose de distorção, no entanto

"essa distorção é melhor do que uma distorção manipulada por uma ou duas pessoas. O senso de justiça aqui, as pessoas acham que esta sendo justo. E acho que importante também é isso, que os associados encontrem uma forma que eles julguem que é justa para conseguir a casa." (Entrevista 3)

Essa justificativa para a cobrança e controle da participação nos remete a um senso de merecimento, baseado em certos atributos que são construídos e compartilhados no processo de luta (Filadelfo, 2015) e considerados necessários para não sucumbir ao sofrimento implicado à *luta* no movimento. Esses atributos são usados para fazer julgamentos morais e valorativos entre as famílias, e entre as lideranças e as famílias, e mesmo entre lideranças de diferentes movimentos.[245] Filadelfo faz referência explícita a atributos positivos extraídos dos relatos de mutirantes vinculados à Leste1, tais como: "paciência", "disposição", "fé", "acreditar", "persistência", "raça", "fibra", "garra" e "coragem". Como disse uma liderança de Santos, *"é um projeto onde só os fortes sobrevivem. É verdade."* (Entrevista 7)

Filadelfo aponta que esses atributos são apresentados frequentemente diante do seu principal contraponto negativo, a "preguiça", e *"acabam por se converter em reputações"* (2015, p.93). Em conversas informais com lideranças e famílias de movimentos de moradia é comum ouvir comentários que indicam a existência de uma visão compartilhada de merecimento associado à participação e mesmo ao sofrimento. Ouvi muitas vezes referências à pouca ou insuficiente participação de tal ou qual família, ou de que não seria *justo* para os que participaram dividir a conquista com quem não participou de acordo.

A percepção de que a conquista merece ser acessada apenas pelos que participaram mais intensamente na luta não pode ser desvinculado da importância do princípio de igualdade que sustenta a ação desses movimentos, algo a que nos

[245] Esse senso de merecimento se também na relação entre os movimentos. Em diversas ocasiões ouvi lideranças de um movimento expressando a preocupação de que *suas* conquistas, frutos de *suas* lutas, pudessem ser distribuídas pelo Estado a outros movimentos (Diário de Campo, Reunião da Plenária da UMM, 2011). Essa é uma reação compreensiva tendo em vista as características da demanda em questão, uma demanda sobre um bem material "distribuível" e "desagregável", favorecendo a competição e dificultando a cooperação, já que *"a resposta governamental pode ser dirigida a uma associação em detrimento de outra"*(Collier e Handlin, 2009, p.73).

referimos no capítulo 1. A participação torna-se *controlada* e cobrada quando esse princípio de igualdade é fundamentado na experiência comum do sofrimento, e não apenas no sofrimento individual e anterior ao movimento, mas sobretudo o sofrimento coletivo vivido dentro do movimento.

Outro argumento que justifica a ênfase (e o controle) na participação, presente não apenas na Leste1, mas em outros movimentos, é de que a participação faz com que as pessoas valorizem mais suas casas, cuidem melhor delas e não as troque ou venda, como é frequente acontecer nos conjuntos habitacionais tocados pelo poder público:

[O critério da participação] é uma maneira também das famílias valorizarem aquilo, porque (...) na CDHU ou no projeto de prefeitura que não tem esse trabalho (...) acaba comercializando os apartamentos. Porque a pessoa não participou de nada. Aqui não, a gente faz questão de fazer esse trabalho, justamente pra pessoa valorizar, pra depois quando ela realmente adquirir o imóvel ela valorize aquilo que ela conquistou. (Entrevista 8)

Do ponto de vista da política pública (e dos agentes encarregados de sua implementação), a ênfase dos movimentos sobre a participação das famílias pode, portanto, ser visto como extremamente positivo. Esse ponto foi enfatizado pelo gerente regional de uma das SR da CEF na cidade de São Paulo (Entrevista 14). Este gerente explicitou dois elementos que considera vantagens que os movimentos trazem na implementação do programa - em comparação às modalidades do MCMV onde não há entidades.[246] Um deles é justamente o trabalho que os movimentos (via lideranças, coordenadores e apoios) desenvolvem junto às famílias, seja antes, seja durante o desenvolvimento do projeto habitacional. Para ele, *"as entidades, em geral, fazem diminuir os conflitos na medida em que conseguem criar uma dinâmica de relação entre os futuros moradores prévia ao empreendimento"*. Além disso, esse trabalho que as entidades realizam com as famílias aumentam as chances delas permanecerem no empreendimento e estarem adimplentes. O segundo elemento que ele valoriza é o fato de haver lideranças. Em sua visão *"elas são um trunfo"* pois *"elas organizam, elas que articulam as coisas, fazem a comunicação"*.

[246] Este entrevistado, no entanto, reconheceu que as entidades que atuam na implementação dos programas representam um conjunto heterogêneo, de modo que nem todas satisfazem as suas expectativas.

Esses aspectos são valorizados pelo gestor porque estão muito relacionados ao fato de que é papel da CEF, especificamente da SR, acompanhar os empreendimentos no pós-ocupação, lidar com conflitos internos, abandono ou comercialização dos apartamentos (algo vedado pelas normas do programa).[247]

Esse trabalho que os movimentos fazem com as famílias, como vimos logo acima, passa pela existência de um sistema de pontuação, bastante disseminado entre movimentos. A operacionalização do sistema de pontos da Leste1 é complexa (diário de campo, Visita à sede da Leste 1, 2015). Envolve as famílias, os coordenadores dos grupos de origem, os coordenadores da Executiva da Leste1 e a secretaria da Leste1. Envolve coleta, processamento e fluxos de informação. O coordenador do grupo de origem coleta e registra as informações (quem participou, em que atividade, e, em alguns casos[248], até mesmo por qual período de tempo). Para fazer essa coleta os coordenadores, antes das atividades, devem fazer impressão de listas de presença com os nomes das famílias do seu grupo de origem. No caso de atos de rua (como as ocupações ou passeatas) essa coleta é mais complicada por que as pessoas estão se movimentando ou estão escondidas no meio de um grande público, o que faz com que as famílias fiquem buscando seu coordenador para que ele registre sua presença. São os coordenadores que, com seus cadernos à mão, marcam a presença. [249]

Os dados de participação coletados em cada atividade precisam ser em seguida registrados e organizados de modo a tornar possível criar, mensalmente, um documento ("demonstrativo de pontuação") que pode ser replicado e divulgado para ampla consulta. Esse documento deve ser enviado à secretaria da Leste 1 para que ali

---

[247] Como disse esse gestor, *"meu trabalho é lidar com problemas, com conflitos. Se tá tudo bem, se as coisas estão fluindo da forma como deveriam, ameniza muito os problemas com o pós ocupação". (Entrevista 14).*

[248] Na sede da Leste1 tive a oportunidade de ver as anotações com os horários de entrada e saída de famílias na ocasião de um ato de rua.

[249] Filadelfo (2015, p.111) recupera um diálogo interessante que nos ajuda a evidenciar a complexidade por traz da operacionalização do sistema de pontuação. Trata-se de uma ocasião em que uma liderança do movimento pediu às famílias que avaliassem o ato público de que tinham participado. Uma senhora "se queixou" de ter "circulado bastante", mas "não ter encontrado ninguém da coordenação". A liderança, segundo Filadelfo, respondeu afirmando que "a coordenação da Leste I estava lá, [e] pediu para que ligassem para a coordenação na noite anterior para combinar um ponto de encontro". Acompanhando diferentes movimentos e atos de rua ou eventos externos, testemunhei mulheres correndo atrás de coordenadores para registrar sua presença, além de escutar mulheres comentando entre si se já tinham ou não registrado sua presença ou reclamando que não encontravam o coordenador, ou que o coordenador não a viu e por isso não estava registrando sua participação. Quando há carros de som, o que é comum, as famílias podem ser avisadas pelos alto falantes onde estão seus coordenadores para registro de presença. Como anotou Ana Clara de Melo em seu caderno de campo, o registro da participação é elemento de sociabilidade, pois as pessoas às vezes chegam umas nas outras se cumprimentando e perguntando "se já assinaram a lista" (extraído do diário de campo de Melo, 2015).

possam ser centralizadas as informações de todos os grupos (diário de campo, Visita à sede da Leste 1, 2015).

Essa centralização é importante para que a Leste1 possa calcular o número de vagas nos projetos para cada grupo, como já explicado. As informações, então, são processadas (em duas etapas) e devolvidas aos grupos de origem, agora na forma de vagas para os projetos na medida em que estes vão sendo "*conquistados"*. Em seguida, os grupos de origem mandam informações de volta para a Leste 1, agora na forma de nomes de famílias selecionadas para compor a nova demanda. Esses nomes são os que estavam no topo da lista de cada grupo, por serem as famílias que mais *"participam"*. Por fim, ainda há um procedimento de checagem sobre a escolha dos nomes pela secretaria da Leste1.

Quando questionada a respeito de como consegue dar conta de organizar e processar todas essas informações, uma coordenadora diz: *"É mais trabalho, mais trabalho pra Priscila* [secretária contratada pela Leste1]*"* (Entrevista 11). Esse trabalho sempre foi feito de forma rudimentar – pelo menos com o uso do Excel – de modo que todas as informações eram processadas pelos coordenadores e pela secretaria da Leste1: *"Quando ia tirar a demanda, a gente ficava meses, olhava família por família, tentando decifrar nomes (...)"* (Entrevista 11). Em 2014 o sistema de controle da participação passou a ser informatizado, com a criação de um software para uso exclusivo da Leste1.[250] Agora, podemos de fato falar em um *"sistema"*. Trata-se de uma página, chamada *Portal Leste 1*, restrita a cadastrados e que pode ser acessada pela internet (diário de campo, Visita à sede da Leste 1, 2015).

[250] A criação do software foi possível porque um dos coordenadores de grupo de origem da Leste 1 tinha acesso a uma pessoa que entende desse tipo de ferramenta e a desenvolveu para uso do movimento (Entrevista 11).

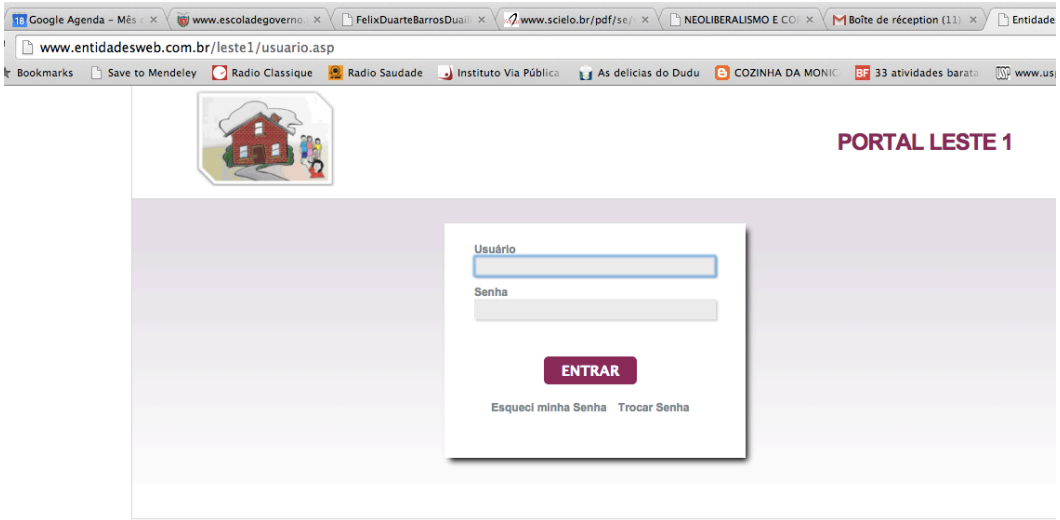


Foto 10: Site do Portal Leste 1 – área de login (Karin Blikstad)

Essa página dá acesso a uma série de outras páginas associadas à gestão da participação das famílias e da demanda por moradia pela Leste1. Nesse sistema há página para a "inclusão de famílias", com aproximadamente 40 campos (obrigatórios e não obrigatórios) de preenchimento de dados do primeiro e segundo titular da família cadastrada pela Leste 1[251].

[251] Entre os campos que devem ser obrigatoriamente preenchidos, além de dados pessoais básicos, ainda há campos como: "carro próprio? ", "tem idoso na família?", "mulher é chefe da família?", "tem deficiente físico na família?", "mora em área de risco?". Com exceção do campo sobre o carro, os outros referem-se a critérios para a escolha da demanda de acordo com as normas oficiais do programa.

Foto 11: Site do Portal Leste 1 – área de inclusão de dados das famílias (Karin Blikstad)

O sistema reúne todas as informações sobre participação das famílias da Leste1, informações essas que podem ser filtradas e apresentadas tanto por grupo de origem, por família (nome do *"titular"* da família), ou por atividade específica em dia específico (reunião de grupo, passeata, ocupação etc.). É possível em poucos cliques acessar informações sobre determinado ato (quantas famílias participaram, qual o grupo que mais contribuiu nesse ato específico). Pelo *Portal Leste 1* se obtém uma apresentação do ranking geral dos grupos de origem, com as respectivas porcentagens que indicam seu peso participativo no conjunto total dos grupos de origem, consideradas todas as atividades juntas. Dá para fazer uma busca sobre determinada família: que atos ela participou (ou não participou), quanto pontos têm, se está com a contribuição financeira em dia, se foi encaminhada a algum projeto – além de todas as informações de quando foi cadastrada.

Também é possível acessar o ranking de participação das famílias. Essa funcionalidade está acessível também às famílias, que podem se informar pelo *Portal* sobre as próximas atividades de participação já agendadas, podem checar quantos pontos possuem no momento e qual seu lugar no ranking das famílias. Para acessar o Portal, cada família deve inserir seu número de cadastro e uma senha.

No caso do projeto FF/JMA, a *"demanda"* foi definida dentro dessa lógica baseada na participação, mesmo que não tenha sido processada pelo sistema informatizado – que ainda não havia sido desenvolvido.

As pessoas que se dedicavam ao trabalho de organizar a pontuação, *"na época que começou o movimento"*, eram todas voluntárias (Entrevista 11). Recentemente precisaram contratar uma pessoa que ficasse exclusivamente dedicada às *"questões internas do movimento"*, sobretudo à *"comunicação interna"* (elaboração de atas, informativos, atendimento via telefone) e ao controle da participação nos moldes da Leste1 (Entrevista 11).[252] Os coordenadores da Leste1 ainda hoje não são remunerados pelo seu trabalho, exceto esta entrevistada, que era voluntária e passou a ser remunerada em meados do primeiro semestre de 2015 por causa da dinâmica mais intensa que o movimento estava vivendo com o MCMV-E, como ela explicou. Ela passou então a dedicar mais tempo às atividades do movimento. Além disso, a Leste1 passou a remunerar uma pessoa que é "demanda" de um de seus empreendimentos em desenvolvimento para atuar como auxiliar administrativo. Como naquele momento havia mais famílias se cadastrando, havia mais dinheiro de contribuições mensais de famílias entrando no caixa do movimento, e com isso eles tinham condições financeiras para lhe pagar um salário.

5.1.4 Trabalho inicial com a demanda (pré-obras)

Como dito acima, a demanda do Florestan foi constituída em 2005 porque a Leste1 acreditava ter conseguido obter no mercado um terreno para o empreendimento, o que não se concretizou de fato, frustrando os planos dos envolvidos (Filadelfo, 2015, p.169). Passaram-se cinco anos até que eles de fato conseguissem adquirir o terreno onde hoje se localiza o empreendimento. Nesse meio tempo o programa Crédito Solidário foi substituído pelo programa MCMV-E, dentro do qual a nova proposta de intervenção habitacional passou a ser incorporada.

Só a partir do ano de 2009 as 396 famílias do projeto Florestan começaram a participar de assembléias mensais para orientações e esclarecimentos sobre o andamento do projeto, o que, naquele momento, ocorria na sede da Leste I (Filadelfo,

[252] Como Mariza explicou, esse cargo sempre existiu, mas nem sempre puderam remunerar uma pessoa, o trabalho dependia de voluntários e por isso havia uma divisão entre as lideranças, "cada um trabalhava um pouco, não era uma pessoa fixa".

2015, p.181). Com a oficialização da compra do terreno, por meio de assinatura de contrato de compra com a CEF em abril de 2010, a dinâmica de reuniões ganhou novo impulso, afinal, era o primeiro avanço concreto para a execução do projeto que era formalizado junto à uma agência pública. A expectativa era de que em poucos meses seria possível que as famílias opinassem sobre o projeto arquitetônico e que este fosse aprovado nos órgãos da prefeitura, dando então início às obras.

Desde a assinatura da compra do terreno com a CEF (abril de 2010) até o final de 2011 foram feitas várias assembléias e atividades de preparação com as famílias para o início das obras (PTTS do Empreendimento Florestan Fernandes, 2011). Nessas atividades as famílias foram apresentadas à assessoria técnica e foram novamente orientadas sobre o funcionamento do novo programa, o MCMV-E. Reforçava-se às famílias sobre os critérios do MCMV-E e também orientações sobre como e onde fazer o preenchimento correto do Cadastro Único. Em alguns casos essas orientações já haviam sido dadas nos grupos de origem – é parte do trabalho dos coordenadores dos grupos fazer isso.[253]

Nesse período foram apresentadas às famílias os projetos do TTS e da intervenção habitacional. Ambos projetos foram discutidos com as famílias, como vimos no capítulo anterior. Todos os apartamentos são iguais e as famílias ainda não sabem em qual cada uma vai morar – decisão que só será tomada quando as obras estiverem terminadas.

Nas assembléias ocorridas entre 2010 e 2011 foi bastante reforçada a lógica de gestão do projeto habitacional – dentro da linha autogestionária, o que pressupõe a participação (e responsabilização) de todos no desenvolvimento do projeto. Vejamos um trecho do relato de uma dessas assembleias, feito por Filadelfo:

---

[253] Em trecho de Filadelfo (2015) lemos: *"Em uma reunião da coordenação da Leste I, por exemplo, Tânia afirmou para os coordenadores dos grupos de origem: "Vocês devem orientar as famílias a preencher corretamente o CADÚNICO. Se mora de favor não deve declarar os dados de todos que moram juntos, só de quem está procurando casa. Ou Marcos, em outra reunião, que destacou que no PMCVE a renda máxima era de 1600 reais e não poderia passar um real sequer desse valor" e que as famílias que passassem a ser atendidas pelo programa teriam que passar a "sofrer com essa renda" até que o atendimento se completasse – não podiam aumentar a renda"* (Filadelfo, p.176). Em Filadelfo vemos ainda menções ao fato de que alguns funcionário do CRAS (onde é feito o registro no Cadúnico) davam informações conflitantes em relação às passadas pelos coordenadores, por exemplo, quanto ao fato de declarar parentes que vivem junto como uma única família – contabilizando assim a renda de todos. A liderança da Leste1, diante desse questionamento das famílias, "*defendeu que a regra* [de que o que vale para o registro no Cadúnico é a auto-declaração] *existia e que, portanto, todos ali deveriam lutar por ela"* (2015, p.177).

Túlio [liderança da Leste1] retomou o microfone para falar que os mutirões nunca começavam pelo 'governo', mas pelos movimentos. Perguntou 'o que somos?', ao que ele mesmo respondeu 'somos uma força, um grupo, mas não adianta ter força, se não formos organizados'. Reiterou esses dois pontos importantes: força e organização. (...) Falou bastante sobre o Trabalho Social, que seria feito junto com o movimento e o trabalho da assessoria técnica. (...) Segundo ele, esse trabalho iria 'mexer com nossa vida'. (...) as famílias deveriam passar a ir regularmente nos fins de semana para o Trabalho Social e o início das obras. Não poderiam ir os suplentes, só os titulares, como estabelecia o regimento. Intimou todos a se organizarem para comparecerem e equiparou a importância do emprego à da moradia: "Não dá pra faltar por causa do emprego e perder a moradia'" (2015, p.183)

A condução do projeto dentro da linha autogestionária defendida pela Leste1 incluiu a formação de 19 comissões[254] de futuros moradores. Cada família teria que fazer parte de uma das 19 comissões que atuam para viabilizar a gestão da obra. Depois das famílias terem se distribuído entre as 19 comissões, cada comissão teve que preencher o "Plano de Trabalho"[255] – que, de acordo com uma das lideranças entrevistadas, é um instrumento criado para ajudar as pessoas a se integrarem, e também dar uma direção à comissão. Foram organizadas dinâmicas para apresentar às pessoas as atribuições de cada comissão e para ajudá-las a escolher em qual iriam participar. Em encontros seguintes os Planos foram apresentados e discutidos. Os membros das comissões também participaram de oficinas de capacitação[256] ministradas por pessoas experientes do campo movimentalista.

Filadelfo (2015) acompanhou essas oficinas e vale a pena resgatar seu relato sobre a oficina de formação, ministrada pela coordenadora de um mutirão já concluído pela Leste1. Sua fala é interessante porque traz à tona tanto a transformação pela qual passou essa mulher a partir de sua entrada no movimento quanto a expectativa que ela nutre de que outros vivenciem mesmo:

Adriana, responsável pela oficina de formação, logo de início afirmou que o microfone, sendo usado por ela, não "mordia". Isso foi algo que ***ela foi aprendendo****, referindo-se em tom jocoso ao fato de que gradativamente foi perdendo a vergonha de falar para todos, algo fundamental na sua "formação" como liderança. Todos ali*

[254] As normas oficiais do programa exigem a formação de apenas duas comissões: A CAO e a CRE (COTS, 2013). As outras 17 comissões são criação e exigência da Leste1, algo que remonta ao período de experimentação com a autogestão no governo Erundina, como já vimos.

[255] O Plano de Trabalho (cf. Plano de Trabalho nas Comissões) é um documento elaborado pela Leste1, composto de duas páginas, onde consta o logotipo da organização e perguntas como: qual o objetivo da comissão? Como os integrantes pretendem se comunicar? Quais as metas a serem atingidas? Como a comissão sugere receber capacitações? Quais dificuldades poderão surgir? Entre outras questões.

[256] Por exemplo, oficina de capacitação em ética e comunicação (para os integrantes da comissão de ética), e oficina de formação (para os integrantes da comissão de formação).

deveriam, como ela aprendeu, evitar entrar e sair das reuniões mudos e guardar as informações para si. (...)Adriana relatou em detalhes como era "desconfiada" e "tímida" no início e se preocupava mais com seu trabalho de diarista, mas frente à possibilidade de perder o empreendimento em que já estava cadastrada (...) ofereceu-se para ser coordenadora. (...) Ainda responsabilizou o movimento pelo seu retorno aos estudos ao mesmo tempo em que naquele momento se sentia capacitada a questionar seus professores sobre questões políticas e concluiu: 'Convido vocês a participarem de outras instâncias do movimento, da Leste I e da Plenária da União [UMM], que ***é uma grande escola'****. Depois se iniciou um debate em que as famílias e coordenadores queriam saber mais sobre a importância da 'formação'. Adriana foi enfática em considerá-la como uma* ***'formação política'*** *e que era importante por proporcionar troca de formações, informações e experiências e realizou uma definição de política (...). 'Não é política do PT, PSDB; é política de discussão, informação.* ***É importante politizar a família****, o coordenador."* (Filadelfo, 2015, p.189-190)

Já a oficina de ética foi ministrada por uma liderança da Leste1 que é também advogado, com ativa atuação junto à UMM e era ainda assessor de um vereador do PT na cidade de são Paulo, segundo descrição de Filadelfo (2015). Vejamos um trecho da narrativa de Filadelfo sobre essa oficina:

Sobre o tema específico de ética, [a liderança que ministrava a oficina] disse que não buscava dar aula e apenas resumiu o conceito como o 'conjunto de princípios que orientam o comportamento' e 'aquilo que não agride os outros, os vizinhos' e deu uma série de exemplos. Chegar atrasado no mutirão, pois a falta sem justificativa prejudica os outros. A necessidade de um princípio de solidariedade, afinal de contas, isso que seria um mutirão: 'um ajuda o outro'. Outro exemplo de comportamento não ético foi o de solteiros que poderiam ganhar mensalmente o total de uma família mais numerosa e que nem por isso deveriam contratar mão de obra para trabalhar no seu lugar, pois ***não seria justo com famílias mais pobres*** *e numerosas que não dispunham dessa opção. Sobre o papel da Comissão de Ética, classificou-a não como detentora de um 'chicotinho' para agredir quem não cumprisse o regulamento, mas como responsável por ter 'jogo de cintura' para prevenir, educar, orientar o que pode e o que não pode. Ela teria a prerrogativa de punir, o que a tornaria geralmente uma comissão muito temida, uma vez que para que houvesse exclusão de uma família, ela deveria passar primeiramente por essa comissão. (...) Ao final, uma das técnicas sociais destacou* ***a importância da "união"****,* ***do "coletivo"*** *e que* ***ali todos seriam iguais.*** *Considerou-se muito satisfeita com o resultado das oficinas e concluiu que agora era com as próprias famílias, mas que as técnicas estariam ali para dar um suporte.* (2015, p.190-191)

Vemos como estes trechos fazem referência a alguns pontos que trabalhamos em nosso enquadramento teórico do universo dos movimentos de moradia, no capítulo 1. Mais especificamente, indica que existe algo "preconizado" no processo de viabilização do empreendimento, uma expectativa de "politização de questões", percebe-se uma "desqualificação dos modos anteriores de integração ou filiação" das

famílias. Evidencia-se a expectativa dos organizadores de que as famílias deveriam, ao final do processo de viabilização do empreendimento, conquistar não apenas sua casa, mas viver a "construção de novas representações" e a "aquisição-construção de consciência coletiva".

Voltando ao relato das oficinas organizadas no Florestan, houve ainda uma sequência de dias de mutirão para a limpeza do terreno e para construção daquilo que os coordenadores chamam de *"estrutura mínima para montar demanda"*, ou seja, instalações provisórias de madeira que serviram de *"apoio para a administração, com computadores e cadeiras para o trabalho dos coordenadores e espaço de reuniões menores. Também foi construído um galpão para as assembleias, banheiro e cozinha para uso das famílias"* (Filadelfo, 2015, p.180).

As famílias ainda foram apresentadas ao Regulamento de Participação – algo sempre presente nos mutirões – que foi por elas aprovado em agosto de 2011. Esse regulamento estabelece regras sobre a convivência no canteiro de obras e sobre comportamentos não tolerados, como o consumo de bebidas alcoólicas no canteiro ou apresentar-se ali embriagado, a negligência no uso de EPIs, a chegada atrasada ao mutirão (cf. Regulamento de Participação). O regulamento também orienta a participação obrigatória das famílias. Uma regra importante é que se uma família faltar 5 dias consecutivos ou 10 dias alternados às atividades associadas ao projeto habitacional – seja antes ou seja depois de iniciadas as obras – ela é excluída do projeto (Regulamento da Participação). Ainda há detalhamentos sobre como justificar faltas e repô-las para não perder os pontos que as famílias vão acumulando na medida em que participam das assembléias, mutirões, reuniões de comissões e reuniões do TTS, entre outras possíveis atividades. Nessa fase pré-obras as famílias devem se familiarizar com o regulamento e aprovar seu conteúdo, comprometendo-se a partir de então a cumpri-lo.

Entre 2011 e 2013 as atividades junto às famílias referentes ao empreendimento ficaram paralisadas por conta da dificuldade na obtenção da aprovação do projeto na prefeitura, que tratamos no capítulo anterior. As atividades com as famílias só foram retomadas em abril de 2013, logo depois que o contrato para a construção do empreendimento foi finalmente assinado junto à CEF.

As atividades em que as famílias participaram a partir de 2013, por conta da assinatura do contrato, passaram a ser enquadradas oficialmente como Trabalho Técnico Social. Assim que o contrato de obra foi assinado, as atividades passaram ser

registradas em relatórios mensais que foram enviados à CEF. Filadelfo acompanhou as primeiras reuniões do TTS e, na sequência, iremos trazer alguns pontos trabalhados a partir de seu relato, e também a partir de leituras de relatórios a que tive acesso no empreendimento e um relatório referente às atividades desenvolvidas antes da assinatura do contrato com a CEF (atividades entre 2010 e 2013)[257].

As assembléias foram retomadas em fevereiro de 2013 e nelas os coordenadores e lideranças da Leste1 orientaram as famílias a refazer a inscrição no Cadastro Único do governo federal, passo necessário para garantir a inserção delas no empreendimento. Chamou-se a atenção para o fato de que havia pessoas que faziam parte da *"demanda"*, mas que estavam para ser excluídas por excesso de faltas nas atividades que haviam sido desenvolvidas até aquele momento (Filadelfo, 2015, p.182).[258]

Foi preciso recomeçar e refazer boa parte do trabalho previamente feito junto às famílias (Relatório TTS, junho de 2013). Muitas não se lembravam mais do que havia sido trabalhado (por exemplo, as atribuições de cada comissão), várias famílias tinham saído da demanda (ou porque desistiram, ou porque foram excluídas por conta de faltas excessivas nas atividades) e novas haviam entrado, além de que a equipe técnica que desenvolveria o trabalho social havia mudado e teria que ser apresentada às famílias. Como detalha Filadelfo:

"Era necessário, então, realizar um "resgate" e relembrar o papel das famílias no mutirão, as normas do regulamento, as comissões etc. Para isso, enquanto as obras não começavam, a cada mês, nos três primeiros domingos era realizado o Trabalho Social (...). O quarto domingo era dedicado à assembleia geral." (2015, p.185)

Um dos pontos que foi novamente trabalhado com as famílias é sua conscientização de que o empreendimento só poderia avançar se cada um assumisse um comprometimento com o coletivo. Para ilustrar a preocupação com esse ensinamento, as técnicas responsáveis pelo trabalho social fizeram várias "dinâmicas" com as famílias para ensiná-las que

---

[257] Os relatórios que consultei no próprio empreendimento eram referentes às atividades desenvolvidas entre novembro de 2014 e maio de 2015.

[258] Como vimos no capítulo anterior, o contrato para a fase de obras do projeto FF/JMA foi assinado entre a CEF e a Leste1, e não entre a CEF e as famílias individualmente. Esse formato de contrato não era previsto nas normas do programa e foi obtido depois de pressões da UNMP nesse sentido. Nesse formato, as entidades organizadoras, como a Leste1, têm maior autonomia para definir as famílias que irão acessar a moradia ao final do período de obras.

"durante a obra, muitos problemas ocorreriam, mas que 'só no coletivo é possível resolver', para alguém sozinho seria impossível solucionar qualquer problema. (...) Portanto, era preciso demonstrar a necessidade de sempre se "pensar no coletivo" e que "quando o problema fica centralizado só em algumas pessoas, não é autogestão". Nesse sentido, seria preciso "chamar a responsabilidade de cada família para as suas atribuições" e todas essas atribuições eram igualmente importantes para o "coletivo". Era preciso pensar e trabalhar coletivamente. O Trabalho Social era, assim, responsável por reforçar práticas, trabalhadas desde os grupos de origem, de coletivização (FILADELFO, 2009), de formação de um grupo coeso" (Filadelfo, 2015, p.186).

No primeiro mês de desenvolvimento do TTS, a equipe técnica dedicada ao Trabalho Social esteve à disposição das famílias em "plantões sociais" que aconteceram todos os sábados daquele mês. No entanto, as famílias não costumam procurar a equipe nos plantões, mas sim antes, durante ou depois de atividades como a assembléia ou a reunião do TTS (diário de campo, visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015). As demandas trazidas pelas famílias nestas ocasiões são em geral relacionadas a problemas pessoais, muitas vezes não associados à moradia ou ao empreendimento em si. Em geral esse trabalho de atendimento individualizado serve principalmente para informar as famílias sobre serviços públicos na região. Por exemplo, o caso de uma garota que apareceu no escritório em certo momento falando que ela havia conseguido fazer os exames médicos que ela precisava fazer – algo que havia sido conversado com a equipe do trabalho social antes (diário de campo, visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015). Outra mulher foi encaminhada ao CREAS por conta de um problema na família que, de acordo com o técnico social, seria adequadamente tratado pelo serviço público de assistência social. Outro caso foi de uma mulher que, depois de uma atividade do TTS que discutia violência, relatou sofrer violência doméstica, no que o pessoal da equipe de Trabalho Social entrou em contato com a "Casa Anastácia", um "centro de defesa da mulher" de Cidade Tiradentes. Sempre que possível a equipe busca mobilizar a comissão associada ao tema para que questões como essas sejam encaminhadas junto com a comissão ou comissões adequada(s) (diário de campo, visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015; relatórios de TTS, 2014-2015).

5.2 A participação durante as obras

<u>Pelo programa</u>

De acordo com o COTS (2013, p.5):

Nesta fase são desenvolvidas as atividades relacionadas à constituição de grupos de acompanhamento do projeto, entidade representativa dos moradores, bem como a preparação dos beneficiários para ocupação da nova moradia. Nos casos de soluções habitacionais verticalizadas, devem ser trabalhados o processo de gestão condominial e a discussão de regras de convivência em coletividade.

Assim que são iniciadas as obras do empreendimento habitacional, o TTS, de acordo com o COTS (2013), deve se orientar para desenvolver atividades que contemplem cinco eixos de trabalho. O primeiro deles é de *organização comunitária*, cujo principal objetivo é de criar entre as famílias percepções e atitudes que remetam a uma noção de comunidade que se estaria fundando com a criação deste empreendimento, já que todos irão ali viver juntos.[259] O segundo e terceiro eixos são, respectivamente, de *educação ambiental* e de *educação patrimonial*, os quais fazem referência a temas como higiene, prevenção de doenças, uso dos recursos naturais, conservação ambiental, uso, apropriação correta e manutenção dos espaços e serviços comuns ao empreendimento.[260] E os dois últimos eixos são *planejamento e gestão do orçamento familiar*, e *geração de renda*, que visam sobretudo orientar as famílias sobre organização e planejamento de finanças pessoais e, no que se refere à geração

[259] O COTS (2013, p.27) apresenta itens que detalham o trabalho a ser desenvolvido pela entidade organizadora junto com as famílias nesse eixo: - apoio ao funcionamento da CAO e da CRE; - identificação e capacitação das lideranças e grupos representativos em processos de gestão comunitária, com a discussão do papel das associações e congêneres, orientando sobre as questões de formalização e apoiando a legalização dessa representatividade; - instituição e/ou consolidação das organizações de base, estimulando a criação de organismos representativos dos beneficiários e de comissões de interesses; - estímulo à participação dos beneficiários na pactuação das normas de convivência e do uso de espaços comuns; - na modalidade loteamento, estímulo à constituição de associação de moradores ou congênere e providências para a sua legalização (registro do estatuto, regimento interno, dentre outros); - na modalidade condomínio, coordenação da constituição do condomínio e os procedimentos para sua legalização (eleição de síndico, conselho fiscal, elaboração do regimento interno, dentre outros); - apoio à participação comunitária na promoção de atitudes e condutas ligadas ao zelo e ao bom funcionamento dos equipamentos sociais e comunitários disponibilizados; - articulação com as políticas públicas locais, monitorando o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, bem como as tarifas sociais, quando necessário.

[260] Educação Ambiental: - difusão de noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade; - informações sobre o uso racional dos recursos naturais, preservação e conservação ambiental e o manejo de resíduos sólidos. Educação Patrimonial: - estimulo à correta apropriação e uso dos espaços e equipamentos de uso comum; - informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia, equipamentos coletivos, sistemas de água, esgoto, coleta de resíduos sólidos e de aquecimento solar, quando for o caso (COTS, 2013, p.28).

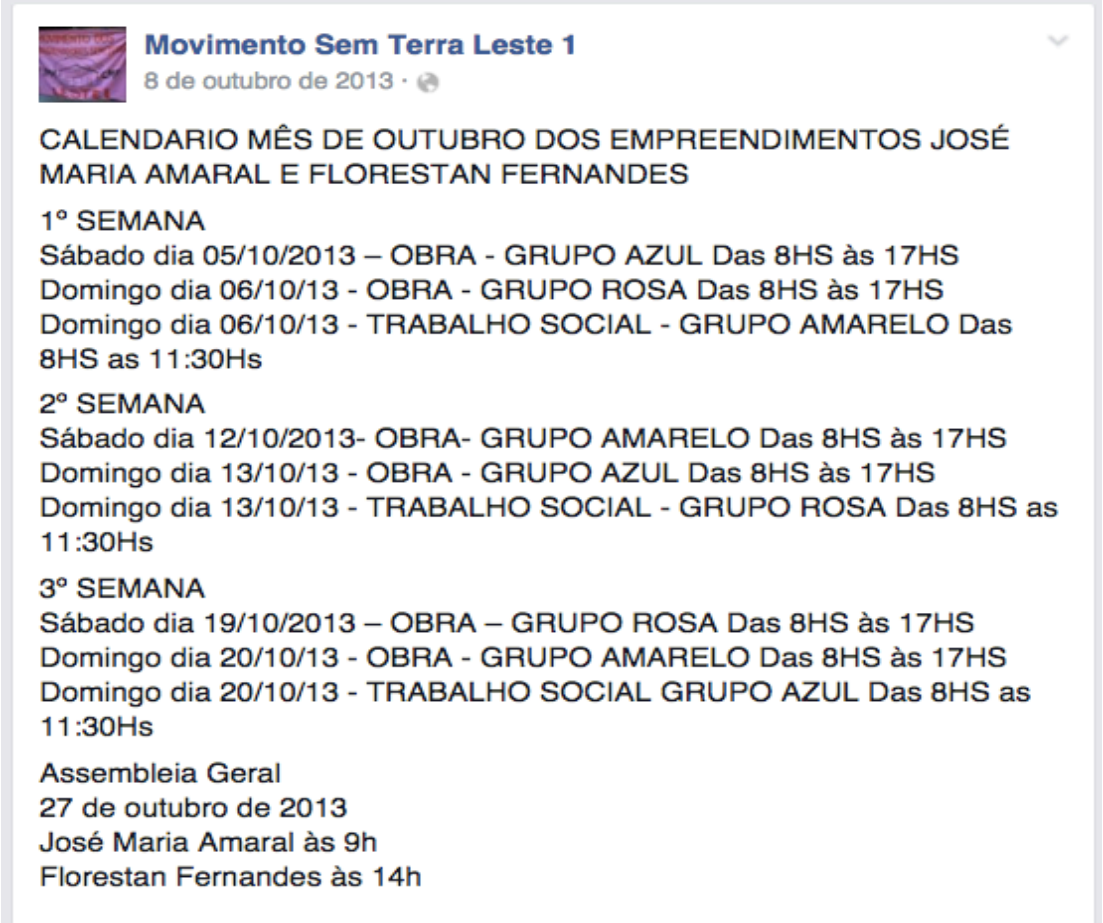
de renda, identificar competências profissionais das famílias e como estas poderiam ser aproveitadas na região do empreendimento, além de possíveis capacitações.[261]

O COTS (2013) prevê e/ou estimula determinados tipos de atividades a serem desenvolvidas durante do TTS, em que as famílias participariam para trabalhar esses eixos a partir da organização da EO, como reuniões, assembléia para a eleição da CAO e da CRE e atividades de capacitação/treinamento (oficinas, seminários, entre outros possíveis formatos para capacitação de lideranças para a "gestão comunitária", para atuar como síndico, para atuar no mercado de trabalho).

Pela Leste 1

As obras do Florestan Fernandes começaram em março de 2013. As instâncias ou atividades básicas em que as famílias devem participar durante o período de obras de um empreendimento da Leste1 são o mutirão (2 vezes por mês), as comissões (uma dentre as 19 existentes), a assembléia geral (uma vez por mês), o trabalho social (uma vez por mês) e a vigília da obra. Para garantir uma melhor organização das famílias nas atividades, as famílias já tinham sido divididas em três grupos (cores): grupos azul, rosa e amarelo, divisão essa feita pela assessoria Ambiente no início de 2011 (PTTS, 2011). Como explica Filadelfo, essa divisão servia não apenas para dar *"uma maior organização"*, mas *"também para que cada família não precisasse estar presente no terreno todos os fins de semana, ao contrário de mutirões anteriores"* feitos pela Leste1 (Filadelfo, 2015, p.184).

[261] Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar: - informações sobre organização e planejamento do orçamento familiar, e sobre a racionalização dos gastos com moradia; - orientação para acesso às tarifas sociais dos serviços públicos. Geração de Trabalho e Renda: - mapeamento das vocações profissionais dos beneficiários e as produtivas do entorno do empreendimento e região; - encaminhamento aos serviços de intermediação de mão de obra, por meio dos sistemas de emprego; e aos serviços de formação de núcleos associativos de produção e de micro-crédito produtivo; - promoção de projetos de capacitação para o trabalho e geração de trabalho e renda (COTS, 2013, p.28).



Movimento Sem Terra Leste 1
8 de outubro de 2013 ·

CALENDARIO MÊS DE OUTUBRO DOS EMPREENDIMENTOS JOSÉ MARIA AMARAL E FLORESTAN FERNANDES

1º SEMANA
Sábado dia 05/10/2013 – OBRA - GRUPO AZUL Das 8HS às 17HS
Domingo dia 06/10/13 - OBRA - GRUPO ROSA Das 8HS às 17HS
Domingo dia 06/10/13 - TRABALHO SOCIAL - GRUPO AMARELO Das 8HS as 11:30Hs

2º SEMANA
Sábado dia 12/10/2013- OBRA- GRUPO AMARELO Das 8HS às 17HS
Domingo dia 13/10/13 - OBRA - GRUPO AZUL Das 8HS às 17HS
Domingo dia 13/10/13 - TRABALHO SOCIAL - GRUPO ROSA Das 8HS as 11:30Hs

3º SEMANA
Sábado dia 19/10/2013 – OBRA – GRUPO ROSA Das 8HS às 17HS
Domingo dia 20/10/13 - OBRA - GRUPO AMARELO Das 8HS às 17HS
Domingo dia 20/10/13 - TRABALHO SOCIAL GRUPO AZUL Das 8HS as 11:30Hs

Assembleia Geral
27 de outubro de 2013
José Maria Amaral às 9h
Florestan Fernandes às 14h

Foto 12: Calendário de atividades associadas ao empreendimento FF/JMA (página da Leste 1 no Facebook)

Pela foto do calendário vemos que todas as famílias irão passar por atividades do empreendimentos todos os fins de semana. Há ainda as reuniões das comissões e a vigília da obra, cuja frequência não parece seguir um padrão estável – ao menos no caso das comissões.

As três instâncias básicas dessa estrutura concebida para fazer a gestão do projeto autogestionário são a assembléia geral, a coordenação e as comissões.

5.2.1 Assembléia geral

A assembléia geral é a instância máxima para a tomada de decisões importantes associadas ao empreendimento (desde a escolha do piso que será colocado nos apartamentos até a decisão sobre a expulsão de famílias do projeto) e ocasião para se passar informes variados. Como acontece uma vez por mês, é na assembléia que se apresenta a prestação detalhada das contas do mês anterior feita

pela comissão de finanças, ou seja, as famílias acessam a planilha detalhada com todos os gastos de execução da obra. É comum as famílias olharem os valores e questionarem sobre as cifras muito elevadas, contou uma mulher que faz parte da demanda e é membro da comissão de finanças. Como ela disse, as famílias não estão acostumadas com gastos desse porte e algumas ficam desconfiadas e então é preciso garantir um bom esclarecimento das contas (diário de campo, visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015). Em geral a presença nas assembléias é grande, como se pode extrair dos relatórios a que tivemos acesso.

A assembléia também é ocasião para lideranças e coordenadores falarem de atos, eventos, datas comemorativas e passar informes sobre o avanço do projeto. Na assembléia de março de 2015, por exemplo, falou-se sobre a ida a Brasília em um ato público que pressionaria pelo lançamento da fase 3 do programa MCMV, com um ato simultâneo em São Paulo (Relatórios de TTS, 2014-2015). Falou-se também que o DEPAVE exigiu o plantio de mudas no terreno do empreendimento, como compensação pela derrubada de algumas árvores para a construção no canteiro. Falou-se que a Leste1 iria abrir o cadastro para "novas demandas", dizendo a data e o local. As famílias foram também apresentadas aos novos estagiários do TTS (cinco estudantes de serviço social). Falou-se que os técnicos do TTS do projeto Florestan foram convidados para dar uma "oficina" na Universidade Camilo Castelo Branco e falar da experiência de autogestão aos estudantes de lá (Relatórios de TTS, 2014-2015).

Em outra assembleia, Evaniza Rodrigues falou às famílias sobre os 19 dias de acampamento na praça da Sé organizado pela UMM e da qual a Leste1 participou (extraído do diário de campo de Melo, 2015). Falou também que os recursos para as obras do empreendimento estão agora entrando normalmente (houve atrasos nos meses anteriores). Mencionou ainda a situação em que estão os novos projetos habitacionais da Leste1 e diz que se não fossem contratados em breve iriam fazer um acampamento em Brasília. Falou da perspectiva concreta de conseguirem mais terrenos para implantar novos projetos e, assim, dar continuidade à "luta" e conseguir mais "conquistas".[262] Na parte da tarde, Evaniza reforçou a importância da

[262] *"Começam os informes da assembleia. A sequência é: Oração de Pai nosso que termina com " Viva a luta na Terra"; depois informe sobre a votação no conselho Tutelar e quantos pontos são dados pela votação no sistema de pontuação. A Evaniza, uma figura importante, militante do movimento, nos informa que houve um acampamento de 19 dias na praça da Sé, a partir do dia 05/10. E que continua o fluxo de recursos das obras do F.F e do J.M.A; o MCMV III ainda será lançado, e eram 12 mil para*

participação de todos e avisou: *"a luta é constante até o fim da obra"*, o que leva bastante tempo, *"requer ação e participação constantes das famílias mutirantes"*, envolve *"pressão aos governos estadual, municipal e federal"*, e também muito *"trabalho dentro da obra"* (extraído do diário de campo de Melo, 2015). Por fim, essa liderança avisou da data em que a Leste1 faria a abertura do cadastro do movimento a novos aderentes. De acordo com o registro de Melo, muitas famílias expressaram um *"incômodo geral"* com o fato de que não haveria *"férias para as famílias mutirantes"*, expressando assim um incômodo *"com os sacrifícios que o movimento e a obra demandam"*. A percepção é de que "*esse sacrifício envolve colocar o coletivo acima do individual"*.

A preocupação com o compartilhamento e publicização dos fatos associados ao empreendimento é algo que se evidencia em conversas informais com membros da equipe técnica, com a coordenadora do empreendimento e se evidencia pela exposição de dados de pontuação de todas as famílias nas paredes do Centro Comunitário do empreendimento (diário de campo, registro pessoal, 2015). Essa preocupação se manifesta especialmente em relação ao andamento das obras. Há ainda um grande esforço por parte das lideranças e coordenadores do movimento, dos técnicos e das comissões em manter todas as famílias atualizadas e sabendo do que está acontecendo na obra, como registrou Melo em seu caderno de campo. De acordo com este registro, isso é demonstrado não só pela forma como é feita a prestação de contas, mas também pela apresentação às famílias das fichas de acompanhamento da obra, o que é feito pela arquiteta, que explica todas informações que constam nas fichas. Tanto a prestação de contas quanto as fichas de acompanhamento da obra são apresentadas mensalmente nas assembléias (extraído do diário de campo de Melo, 2015).

A assembléia também é espaço para a exposição (e solução) de conflitos, como aconteceu nesta assembléia no final de 2015. O tema em debate era da pontuação referente à atividade da vigília. A vigília envolve um período noturno de 12h para que o canteiro de obras não fique vazio e mais suscetível a roubos ou

---

*o ano de 2015. A Leste 1 tinha 2 projetos "no ponto de bala" (com a documentação acertada, grupos de origem) para apresentar para o CEF, e um ainda aquela semana. Disse ainda que se não tivesse contratação dos empreendimentos, iam acampar em Brasília. Falou que teria licitação dos terrenos para os movimentos e a Leste-1 ia concorrer. Costurou à essa perspectiva de continuidade das "lutas" do movimento, e de mais "conquistas"/"vitórias" a data de cadastro no movimento, que seria dia 8/11 na Fazenda da Juta, a cede da Leste 1. Esse cadastro seria uma palestra que aqueles que desejam se cadastrar assistem, e depois o cadastro em si (*extraído do diário de campo de Melo, 2015).

invasões. Essa atividade é vista pelas famílias como muito penosa[263] e colocada pela coordenação e pelos técnicos *"em termos de compromisso com o 'movimento', com os 'vizinhos' (...), com a 'obra' e 'para cuidar do que é nosso'"* (extraído do diário de campo de Melo, 2015). A presença na vigília valia 5 pontos para a família, mas a falta na vigília significava a perda de 10 pontos. Algumas famílias não concordavam com essa pontuação. Como relata Melo, "os contra-argumentos em relação à pontuação foram: 'não é justo perder 10 pontos de uma vez', 'não foi isso que tínhamos combinado', 'a pessoa que vier tem que ser gratificada com 10 pontos'". A questão foi colocada em votação e o resultado foi "mudar a pontuação por presença para 10 pontos/falta 10 pontos": *"para a coordenação a pontuação é um detalhe, o compromisso que é importante.*[264] *Para os moradores, a pontuação é fundamental, pois é através dela que o apartamento é garantido ou não, porque 'ainda dá pra perder o apartamento'"* (extraído do diário de campo de Melo, 2015).

Como vemos, os pontos de pauta nas assembléias envolvem temas variados, desde detalhes associados à evolução física do empreendimento, passando pela atuação política em nível nacional e local até o reforço positivo da participação e da autogestão. Há exposição de divergências e conflitos, e aquele é considerado o espaço para acolhê-los e tentar solucioná-los. Há ainda um grande esforço por parte dos integrantes do movimento, dos técnicos e das comissões em manter todos atualizados e sabendo do que está acontecendo na obra. Trata-se de um momento em que se reforça o imperativo da participação e de se pensar "o coletivo acima do individual", mesmo que isso implique em "sofrimentos".

5.2.2 A coordenação administrativa

Além da assembléia geral, a estrutura básica de gestão envolve uma coordenação administrativa do empreendimento, formada por uma liderança da Leste 1 – que está exclusivamente dedicada ao Florestan, e é remunerada para isso, pelos coordenadores de cada uma das 19 comissões (que são, portanto, famílias da demanda e não são remunerados por esse função) pela equipe do Trabalho Social, e, quando for

[263] Mas a vigília pode também ser um momento de socialização, como notou Melo, que em conversa com famílias, soube de um grupo que fez vigília na sexta, ocasião em que "rolou uma bagunça", com "tapioca, bolo, pão".

[264] Filadelfo também faz menção a esse ponto ao dizer que nas reuniões de coordenação da Leste1 expunha-se com frequência a preocupação em fazer com que "[a] incitação à participação das famílias (...) fosse além da mera preocupação com a pontuação" (2015, p.115).

o caso, da assessoria técnica em arquitetura (diário de campo, visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015).[265] Aos coordenadores cabe "ouvir a todos" e propor resoluções coletivas para os conflitos, além de ensinar os trabalhos que as famílias devem desenvolver (extraído do diário de campo de Melo, 2015). O trabalho da coordenação conta com o apoio de duas mulheres, membros da demanda, que foram contratadas como auxiliares administrativos (Entrevista 10). A coordenação reúne-se oficialmente nos três primeiros sábados do mês, e é muito comum haver faltas de coordenadores de comissões, como me disse informalmente um membro da equipe do TTS. A ideia dessa instância é de funcionar como um órgão executivo, onde se discutem questões relacionadas à gestão da obra: onde se fala dos próximos passos, dos fornecedores, da mão de obra, onde se apresentam problemas identificados e se discutem soluções.

Apenas para exemplificar, há descrição dos pontos de discussão em reuniões da coordenação, como por exemplo, a escolha do modelo das janelas, o corte de árvores, a compensação das arvores da APP que serão cortadas, o ritmo de trabalho dos diferentes empreiteiros, e os cursos para que os empreiteiros possam fazer a tubulação de gás sem o uso de cobre (Relatórios de TTS, 2015-2015). Há discussões associadas a questões de regularização junto a órgãos públicos, como o caso do 'problema com a Sabesp', e o fato de que 'finalmente foi aprovada na área do verde [da prefeitura] a tubulação para passar no empreendimento'. Fala-se também sobre uma tentativa de articulação com a Eletropaulo para demarcar a área do terreno como ZEIS e, desse modo, não terem que pagar pelos postes de luz que deverão ser instalados. Mesmo a questão de onde colocar as bolsas e pertences pessoais das famílias durante o tempo em que estão trabalhando no mutirão foi ponto discutido em uma reunião de coordenação.

Outros temas recorrentes referem-se a problemas entre os mutirantes, desde conflitos e brigas, passando por violência doméstica, problemas de dependência ao álcool, e também os casos de mutirantes que não usam os EPIs dentro do canteiro de obras. Discutiu-se qual o nível de autonomia da comissão de ética na aplicação de advertências às famílias que descumprem o regulamento interno. Os relatórios que trazem essas informações – elaborados pela equipe do Trabalho Social - expõem uma

[265] As reuniões de coordenação acontecem também de modo mais informal, durante a semana, envolvendo apenas a liderança da Leste1 e os técnicos sociais. A relação entre os técnicos sociais e a liderança da Leste 1 era de grande afinidade política e desenvoltura, e não parecia uma relação entre contratado e contratada (diário de campo, registro pessoal, 2015)

preocupação em reforçar junto aos coordenadores das comissões ali presentes a importância de assumirem a iniciativa para tratar dessas questões. Por exemplo, diz-se que os coordenadores devem assumir, junto com os outros membros de suas comissões, um encaminhamento para a questão do mutirante com dependência ao álcool (há registro de como é seu arranjo familiar e onde ele já foi encaminhado para lidar com essa questão): ele deveria ser excluído – algo que passa pela comissão de ética, ou ele deveria ser encaminhado para a rede de assistência social ou de saúde – algo que poderia passar pela comissão de saúde? (Relatórios de TTS, 2014-2015)

Também pelas conversas informais com membros da equipe do Trabalho Social ficou nítido esse empenho em envolver as famílias, a partir das comissões, no esforço de fazer as coisas acontecerem e de assumirem mais iniciativas, sobretudo os coordenadores das comissões. Em uma das reuniões de coordenação discutiu-se uma proposta trazida pela equipe social de fazer com que as assembléias sejam temáticas, favorecendo uma discussão mais substantiva dos temas trabalhados e possibilitando de fato *"ouvir e efetivar a participação de todos"* – sendo que as assembléias costumam envolver muitos pontos frequentemente desconectados entre si (diário de campo, visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015). Falou-se que "os coordenadores devem assumir cada vez mais a frente das assembleias", fazendo o uso da fala.

Outro ponto importante de discussão refere-se ao *"pensar no depois"*, ou seja, quando todos estiverem morando em seus apartamentos (Relatórios de TTS, 2014-2015). Por exemplo, o que fazer com as crianças antes e depois da escola? Que tipo de atividades elas poderiam se envolver nesses momentos? Esse "pensar no depois" está diretamente relacionado ao *"pensar no entorno"*, insistentemente mencionado entre lideranças, coordenadores e assessores técnicos vinculados à Leste1 quando estes falam que *"a luta não é só pela casa"*. Também esse "pensar no depois" é enquadrado durante as atividades coletivas como algo que deve ser feito pelas próprias famílias, a partir das comissões. O papel da equipe de Trabalho Social que se extrai das conversas, das entrevistas e dos relatórios é estimular e fomentar o "pensar no coletivo", o "pensar no depois" e o "pensar no entorno".

Dentro da lógica autogestionária defendida pela Leste1, para que a coordenação funcione melhor, é preciso que as comissões estejam atuantes, de modo a haver uma boa divisão (e descentralização) de tarefas, o que não parece acontecer com a intensidade que a equipe social e as lideranças e coordenadores da Leste 1

gostariam. Algumas comissões funcionam melhor do outras, e, em geral, a equipe técnica responsável pelo trabalho social precisa ter alguma atuação junto às comissões, apoiando-as e com frequência assumindo tarefas que a equipe entende que deveriam ser desempenhadas pelos membros das comissões.

5.2.3 As comissões

As comissões são instâncias consideradas importantes para viabilizar um efetivo controle e uma participação ativa das famílias no processo de viabilização do empreendimento. Como já dito, duas delas são uma exigência do programa (a CAO e a CRE[266]), e as outras são chamadas de "comissões internas" para se distinguirem das duas comissões exigidas pelo programa federal. Há 17 comissões internas: cozinha, limpeza, sócio-educativa, formação, ética, comunicação, conselho fiscal, pontuação, prestação de contas, saúde, prevenção de acidentes, idoso, compras, almoxarifado, obra, segurança e meio ambiente. Espera-se, com as 19 comissões, estimular e orientar as famílias para assumirem tarefas substantivas para o desenvolvimento do projeto.[267] Vejamos alguns pontos que ilustram tarefas das comissões.

Como vimos no capítulo anterior, cabe à comissão fiscal conferir os valores dos pagamentos aos fornecedores e prestadores de serviços a partir dos recibos e notas fiscais, em um processo laborioso mensal que envolve um calhamaço de papéis. Como resultado desse trabalho há a elaboração da planilha de gastos, que é apresentada na assembléia e afixada nas paredes do centro comunitário (diário de campo, registro pessoal, 2015).

É de responsabilidade dos membros da comissão de meio ambiente, por exemplo, cuidar de cumprir as exigências relacionadas à existência da APP no terreno. Como algumas árvores foram cortadas, teriam que ser substituídas, algo decidido e regulado pelo órgão competente da prefeitura. Em uma reunião da comissão do meio ambiente que tratava deste assunto, falou-se que "a bióloga errou", e que as mudas a serem plantadas no terreno não devem ser de 0,8m como havia sido

[266] Para relembrar as funções da CAO e da CRE, ler respectivamente notas 227 e 238.
[267] Esse é um traço importante distintivo entre os movimentos. No caso da Leste2, por exemplo, as famílias, apesar de terem de cumprir com uma ampla gama de atividades como mutirão, assembléia e cursos de formação, não assumem responsabilidades que envolvam iniciativa e tomada de decisões, que ficam centralizadas nas mãos do coordenador (cf. Hornhardt, 2015).

inicialmente dito, mas de 1,3m. Falou-se ainda que "precisa com urgência do granulado para o combate de formigas" (Relatório de TTS, 2014-2015).

Uma das atribuições da comissão sócio-educativa, de acordo com a lógica autogestionária da Leste1, seria de estabelecer uma interlocução com a Diretoria de Ensino da região para comunicá-la da chegada do empreendimento no território e da nova demanda por escolas e creches que isso acarretará (diário de campo, registro pessoal, 2015). Essa iniciativa, no entanto, partiu da equipe de Trabalho Social, que em seguida repassou à comissão o contato de alguém da Diretoria, de modo a envolver a comissão na continuidade da interlocução e com o objetivo de obter uma posição do poder público a respeito do atendimento a essa demanda que chegará ao território.

No caso da comissão de saúde, espera-se, por exemplo, que ela mobilize as famílias quando há campanhas de vacinação e esteja a par das ofertas de serviços de saúde disponíveis e indisponíveis no território, e já se adiantando para os futuros problemas que as famílias poderão enfrentar para conseguir atendimento, na mesma linha seguida para o caso da educação (diário de campo, visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015)

A comissão de pontuação se responsabiliza pelas listas de presença que devem ser assinadas pelas famílias que participam das atividades coletivas associadas ao projeto, e também cabe a ela garantir a todos a publicidade desses dados. Apesar de hoje a Leste1 possuir o sistema informatizado mencionado acima, o projeto Florestan não tem sua pontuação organizada por esse sistema porque o sistema foi criado posteriormente e não era possível migrar os dados (Entrevista 11). Então cabe à comissão de pontuação preparar grandes painéis de papel onde se visualiza tabelas do excel com a pontuação detalhada de cada família (descriminada pelo nome do titular) em cada atividade durante todo o mês anterior. Esses painéis ficam afixados nas paredes internas do centro comunitário do empreendimento e são substituídos todos os meses (diário de campo, Visita ao Empreendimento Florestan Fernandes, 2015).[268]

Membros da CRE e/ou da CAO acompanham as lideranças da Leste 1 e os técnicos em arquitetura em reuniões com a prefeitura, com a CEF e com outros órgãos associados à implementação do programa. A intenção ao se levar alguém da demanda

[268] "A lista de presença é prioridade, e sua assinatura gera socialização e solidariedade, ouvi de uma mulher para outra "Já assinou a lista? Não? Vamos lá assinar" (extraído do diário de campo de Melo, 2015).

às reuniões externas é de capacitá-la e, com isso, garantir a formação de novos coordenadores (Entrevista 11). Essa seria uma oportunidade de alguém da demanda ver como se faz a interlocução com os agentes do Estado:

"O movimento trabalha também os coordenadores dos mutirões, além de fazer parte da Executiva [da Leste1], esses coordenadores vão nas reuniões na Caixa, na prefeitura, vai junto com a Evaniza, com o Edilson, assessoria técnica, ou outra pessoa da Executiva. Antes ficava muito centralizado nos quatro da Executiva, (...) a gente conversou na Executiva que é importante chamar outras pessoas, pra agregar, gente das famílias, pra ir se criando a coordenação. Quando tem essas reuniões, a CAO e a CRE têm que ir, pra ir se apropriar. Tem fases que precisa ir mais vezes na Caixa, é onde eles mais vão, mas também na Cetesb, na pressão junto ao governo do estado, marcando reunião lá. Eu sempre participava dessas reuniões, me sentia mal quando não ia, porque é onde a gente busca mais conhecimento, é o fortalecimento nosso, eu aprendia muito, o movimento é uma escola, quanto mais você participa mais você aprende, mais você entende, se não participar não entende o processo" (Entrevista 11)

Mas o objetivo de se levar famílias aos espaços de interlocução com o Estado é também ter uma testemunha de que o Estado dificulta muito o trabalho do movimento, frequentemente criando entraves. Esse testemunho é importante porque as famílias cobram explicações das lideranças e coordenadores quando surge um problema ou algo não está indo bem. Ter alguém da demanda nas reuniões externas é uma forma de publicizar às famílias que a "culpa" do problema não seria do movimento, evitando o surgimento de desconfianças em relação ao comprometimento e à capacidade de ação do movimento. Como notou Quirós (2006), em relação aos movimentos piqueteros, a relação efetivamente vivida é das famílias com as lideranças e das famílias entre si, de modo que faz sentido que as lideranças consideram importante levar famílias diante dos agentes estatais para deixar claro a elas os limites da ação (e da responsabilidade) dos movimentos nos avanços do projeto habitacional.

Espera-se que os membros da CAO acompanhem todo o desenvolvimento da obra, e não apenas seus resultados finais. Assim, de acordo com uma entrevistada, cabe aos membros dessa comissão *"acompanhar as definições de materiais, as definições de serviços, as contratações e a execução de serviço"* (Entrevista 10). Também é a CAO que acompanha o engenheiro da CEF quando este vai fazer as vistorias no avanço da construção nas diferentes etapas da obra.

Algumas comissões, como a sócio-educativa e a de saúde tem uma associação clara com um setor de política pública de grande interesse para as famílias, e seu funcionamento pressupõe contato com as agências públicas encarregadas da implementação de políticas nesses setores naquela região da cidade. Além disso, estão mais relacionadas à questão do "pensar no entorno", "pensar no depois" ou no "pensar além da casa". Outras comissões, como a de ética e de pontuação, atuam sobre dinâmicas estritamente internas ao empreendimento, envolvendo desde assuntos administrativos até questões relacionadas ao desafio da sociabilidade interna. A CRE aponta mais para duas questões: mostrar às famílias que as dificuldades em fazer as coisas acontecerem tem muito a ver com a dinâmica imposta pelo Estado, na figura de seus burocratas de nível de rua; ao mesmo tempo, abre-se a possibilidade de ensinar as famílias como se relacionar com o Estado da perspectiva do movimento.

A Assembléia geral, a Coordenação e as comissões são instâncias que compõem a estrutura básica para se fazer o trabalho de gestão do projeto implicado ao processo autogestionário. Em todas elas, como vimos, espera-se que as famílias participem, assumindo um papel importante.

5.2.4 O trabalho mutirante

Mas há ainda o trabalho braçal associado à construção do empreendimento em si. Apesar de a maior parte deste trabalho (e sobretudo a parte mais especializada) ser executada por trabalhadores contratados via empreiteiras, como já vimos, a Leste1 entende que é vital que as famílias também participem do trabalho manual em obra nos fins de semana. Como já dito no capítulo anterior, as famílias assumem tarefas de apoio aos trabalhadores contratados que trabalham na obra durante a semana. A definição do que as famílias deverão fazer nos fins de semana é algo que envolve planejamento e mobiliza a assessoria técnica e a comissão de obras. Algumas tarefas são: transporte de blocos, drenagem, aterramento, retirada de terra, retirada de entulho, limpeza do canteiro, organização do material a ser usado durante a semana ("Planejamento Trabalho Mutirante FF/JMA", 07/2015)

De acordo com falas de lideranças e coordenadores da Leste1, o envolvimento com as atividade da obra em si – o que no campo é identificado como mutirão – ajudaria a concretizar a aposta na construção de uma comunidade crítica formada por famílias politicamente formadas pela experiência autogestionária.

O recurso ao mutirão ainda é questionado, inclusive em eventos públicos (diário de campo, Ciclo de Debates Moradia e Cidade, 2015) A pergunta foi formulada nos seguintes termos: *"Por que manter o mutirão, já que hoje bate-se na tecla de que autogestão não pode ser vista como sinônimo de mutirão?"* Tanto Evaniza Rodrigues quanto Ricardo Gaboni, arquiteto da Ambiente Arquitetura, presentes na mesa do evento, chamam a atenção para uma expectativa de um ganho de conhecimento ou de consciência:

Porque não há outra forma possível das pessoas entenderem o que acontece. Sem o mutirão as pessoas não participam de verdade. (Registro de fala, Ricardo Gaboni)

Ainda não encontramos outra forma de [se fazer] entender o processo" (Registro de fala, Evaniza Rodrigues)

Evaniza ainda fez referência ao trabalho mutirante como uma atividade e um tempo em que as famílias estão fazendo algo juntas a favor do empreendimento onde todos irão morar. E esse "fazer junto" possui de fato uma natureza distinta da que caracteriza uma assembléia ou uma reunião de comissão, trata-se de uma atividade "mais quente" e física que exige de todos uma postura mais ativa e integrada, propiciando uma interação mais intensa entre pessoas que irão morar juntas e, consequentemente, oportunidades para se conhecerem de verdade e criarem vínculos fortes.[269] Cabe mencionar que, de acordo com a percepção de Melo, os vínculos mais fortes são aqueles entre famílias que integram o mesmo grupo de cor – ou seja, que trabalham juntas no mutirão (extraído do diário de campo de Melo, 2015).

[269] Tive a chance de testemunhar a dinâmica entre mulheres que trabalhavam em mutirão de outro empreendimento, chamado 5 de dezembro, (quase não havia homens): falavam sobre seu trabalho, seus planos para o futuro, faziam piadas entre elas, davam reforço positivo para as que se mostravam cansadas ou desanimadas (diário de campo, visita mutirão 5 de dezembro, 2015).

Foto 13: Linha de mutirantes no terreno do Florestan Fernandes (página da Leste 1 no Facebook)

Como comentou Evaniza, a vivência em mutirão possibilitaria a cada família conhecer de verdade as outras pessoas, ocasião em que se sabe *"quem pega o bloco e cimento e quem tira o corpo fora"* (diário de campo, Colóquio Trabalho Social, 2015).[270] Além disso, espera-se que a experiência de trabalhar no mutirão ajude a despertar na família o interesse em conhecer e acompanhar ativamente o processo de viabilização do empreendimento (em vez de esperar que outros se responsabilizem por isso) e se tornar mais conectado àquela moradia e ao empreendimento coletivo no qual estará inserida, valorizando-os mais.

[270] Em um relato de reunião de uma liderança da Leste1 com as famílias do Florestan, Filadelfo indica que "mutirão" foi explicado como sendo um "princípio de solidariedade" onde "um ajuda o outro" (Filadelfo, 2015, p.190). Essa expectativa do mutirão como exercício e aprendizado da solidariedade é coerente com o que a UNMP defende em um de seus documentos: *"Educar para a Autogestão significa promover a inteligência coletiva dos trabalhadores(as). Isto quer dizer que, embora necessária, não basta ministrar informações ou capacitar para a melhoria da qualidade produtiva. É necessário trabalhar com novos valores e conceitos baseados na solidariedade, enfatizando o coletivo no lugar da competição e do individualismo"* (Apostila Cooperativismo, 2011, p.12). Mais adiante, o mesmo documento ainda diz: *"Não se pode pensar em resolver a problemática habitacional como um todo somente com o mutirão. (...) O ideal é pensar no mutirão enquanto processo e fonte de aprendizagem.(...) A organização é condição prévia para realizar o mutirão"*.

É interessante fazer um breve paralelo com os casos de movimentos de moradia em que a participação gira centralmente em torno da ocupação (seja de um prédio ou de um terreno ociosos), e não do mutirão e da construção. Nestes casos, especialmente quando as famílias estão efetivamente morando nos locais ocupados, a dinâmica coletiva é cotidiana e muito intensa, como podemos extrair das etnografias de Filadelfo (2008) e Paterniani (2013) em ocupações no centro de São Paulo. Nesses casos, as famílias estão morando juntas antes de acessarem a moradia pela qual estão lutando via movimentos. O acesso à água, luz, segurança, limpeza e o mínimo bem-estar para cada família em uma "ocupação para morar"[271] depende da organização e participação de todos nos esforços para o funcionamento da ocupação. Há ainda as constantes ameaças de reintegração de posse dos imóveis, o que aflige a todos no mais curto prazo. A dimensão "luta" fica mais evidente. Esses elementos todos fazem das ocupações um espaço e um tempo propício para o desenvolvimento de "processos de coletivização" (Filadelfo, 2008). A Leste1 busca propiciar um processo de coletivização e entende que sem o trabalho no mutirão isso não seria possível.

Como nos disse outra entrevistada:

"Porque depois [as pessoas dizem:] 'Ai, porque mutirão.... porque é sofrido...'. [A entrevistada retoma, simulando diálogo:] 'Não gente, [o mutirão] é ***pra vocês entenderem que é um processo de luta*** *mesmo'. Porque se não for com luta, a gente não consegue. E tem que vir [ao mutirão], porque assim, quando ela mora em um empreendimento que é feito dessa forma, ela tem um outro valor". (Entrevista 2)*

Esta última fala retoma a idéia de que há algo que as famílias precisam "entender" e que o trabalho no mutirão seria um caminho para esse entendimento. Um entendimento de que "é um processo de luta", e que "se não for com luta, a gente não consegue". E que a luta se faz com a união de todos, com solidariedade, com o "pensar no coletivo".

5.2.5 O Trabalho Técnico Social (TTS)

Outra frente em que as famílias participam durante a fase de obras – além da Assembléia, da Coordenação, das comissões e do mutirão – são as atividades e encontros do TTS. Como já dito, o TTS é uma exigência do programa MCMV-E (e

[271] Ver nota 80.

inclusive está presente em outros programas públicos que envolvem intervenções habitacionais, como os programas de urbanização de favelas). O que a Leste1 faz é procurar desenvolver um Trabalho Social que seja alinhado com sua aposta de construção de comunidade unida, crítica e engajada politicamente. O Estado fornece orientações sobre o que se espera do TTS, como já vimos, mas há bastante espaço para cada entidade imprimir seu estilo e visão nos formatos e conteúdos das atividades propostas e executadas no âmbito do programa.

Como as lideranças da Leste1 imputam um caráter pedagógico à vivência nos processos de luta, com o MCMV-E procuram inserir no TTS exigido pelo programa uma série de atividades voltadas ao *"fortalecimento do movimento"*:

"A gente tem lá o cronograma da Caixa Econômica com algumas atividades, que a gente montou o cronograma do trabalho social e, além dessas atividades, a gente também tem, pra ***fortalecer o movimento****, que a gente sempre usa na primeira parte do trabalho social - na verdade, a gente divide em duas partes. A primeira para* ***fortalecimento do movimento*** *e a segunda pra gente contemplar o cronograma da Caixa.*
(...)
Tem lá no caderno de orientações [COTS] que tem algumas coisas que tem que estar dentro do programa. Mas isso não quer dizer que a gente faça isso e não faça mais, né? Na verdade, a gente faz muito mais. A gente contempla tudo que tem que contemplar dentro do cronograma e ainda consegue fazer além disso, né. Porque tem uma coisa que é nossa mesmo, que é aqui, interna do empreendimento. Porque tem que ter a cara do empreendimento. (Entrevista 2)

Essas atividades que possuem a digital da Leste1 são desenvolvidas pensando em capacitar as famílias e, assim, fortalecer o movimento no território. Envolvem, como vimos, a criação de um número maior de comissões do que o exigido pelas normas do programa, o fomento de tarefas substantivas a serem executadas pelos membros das comissões (procurando evitar cair na participação meramente pró-forma), visitas das famílias a empreendimentos já concluídos pela Leste1 (de modo a reforçar nas famílias a confiança e a crença de que o movimento – e a luta implicada – valem a pena)[272], oficinas de capacitação com lideranças da rede movimentalista,

[272] As famílias que são "demanda" do Florestan foram levadas pela Leste1 para conhecer o "Mutirão Paulo Freire", outro projeto concluído pela Leste1 há anos atrás, mas que levou muitos anos para terminar. Na página da Leste1 no Facebook há um vídeo em que vemos as famílias do empreendimento em construção sendo recebidas nos apartamentos daqueles que, no passado, estiveram na mesma situação que elas, engajadas no esforço coletivo de viabilizar suas moradias. Os visitantes, a grande maioria deles mulheres, tecem comentários positivos sobre os apartamentos e fazem perguntas. Duas mulheres conversam na sala. Uma diz: *"É o sonho né? Sair do aluguel"*. A outra responde: *"E tem*

criação e uso de instrumentos para organização e orientação das pessoas (como cartilhas explicativas, formulários de cadastro, planos de trabalho das comissões etc.), entre outros. Como nos disse uma entrevistada:

-1: "O movimento... Veja bem, as pessoas que estão hoje no movimento são pessoas que vieram de outros mutirões. O Valdir, por exemplo, era de um mutirão e hoje tá na coordenação da Leste I. E assim vai indo...
E1: Você falou que vocês sonham alto, mas não sonham: 'Ah, todo mundo vai ficar...'. Vocês não tem esse pensamento, só fazem uma aposta em algumas pessoas...
-2: E a aposta não é só ***pra cuidar do movimento****, é pra fazer também uma boa administração do condomínio. Porque, por exemplo, o trabalho que o técnico social faz é pro* ***fortalecimento do movimento****, mas também é para que as famílias consigam se* ***organizar para gerir o seu empreendimento****, que é uma coisa enorme. Em uma obra de mutirão, como era o da Cris, por exemplo, em que acabou a obra e depois de 2 anos a coisa tá lá bem cuidada, bonitinha, sem inadimplência. Gente, as pessoas tem que estar* ***organizadas*** *pra fazer isso. Ela entrou na luta, ela manteve a luta porque querendo ou não, ela é um bom exemplo para o desenvolvimento. A gente fez o [mutirão] Paulo Freire e tá lá, bonitinho...*
E2: Ela mantém a luta na forma de lidar com a sua casa, né?
-2: Exatamente. ***Ela aprendeu*** *com aquilo...*
-1: Quem administra lá é a comissão do próprio condomínio. A síndica é ***militante****." (Entrevista 2)*

O que a entrevistada na Leste1 indica é que as lideranças do movimento se formam na *via crucis* envolvida no processo de viabilização dos empreendimentos habitacionais pelo movimento e na relação com o Estado ao implementarem programas habitacionais. Tudo começa no nível mais concreto e imediato da urgência, em um processo que se caracteriza pela interação constante entre famílias que estão fazendo algo juntas e também pela intensa interlocução com o poder público, por isso também a importância de haver famílias participando de reuniões externas em órgãos públicos, especialmente nas agências locais responsáveis pela implementação. Isso fica ainda mais visível na fala de outro entrevistado, de outro movimento de moradia vinculado à UMM-SP:

Tipo assim, a Caixa chamou uma reunião, a gente sempre convida dois ou três da demanda para estar indo lá, (...) e ***eles começam a entender****, porque a gente teve pessoas aqui que no começo era bem relutante (...) quando ela [uma pessoa da*

---

gente que não acredita nessa luta né?" A primeira completa: *"É, tem gente que acha que tudo é fácil, cai do céu"*. A segunda, moradora do apartamento, complementa: *"Tem que ir nos atos, tem que ir nas passeatas, tem que ir nas reuniões, em tudo, tudo vale ponto (...) tem gente que só faz inscrição e fala: 'ah, mas não saiu ainda', mas não vai em nada!"*. Vídeo disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=TQ6hIaBS6eA>, acesso em 11/2015.

demanda] foi lá e viu como é o processo, (...) ***elas começaram a entender*** *qual era o nosso trabalho. (...) tem que ter uma preparação antes e essas famílias que são separadas pelas comissões, a nossa coordenação tem um olho clínico de saber, 'Oh, aquela ali dá pra liderar'. Nós vamos tentar chamar ela pra poder ela depois continuar o trabalho nosso (Entrevista 8)*

E parte desse trabalho associado às urgências de quem busca sua casa envolve saber organizar o conjunto de famílias envolvidas na luta. A liderança de um movimento da região central de São Paulo me explicou como ela se tornou parte da coordenação, e não mais alguém que está "só em busca da sua casa":

Ela [a coordenadora do movimento] falou pra mim "Olha, a gente ta precisando de ***pessoas que ajudem a organizar*** *internamente [dentro da ocupação], eu percebi que* ***você tem o jeito, falta te lapidar****, (...) você não quer participar da reunião da coordenação?" E eu falei "Coordenação? O que é isso?" E ela começou a me explicar. E nesse dia eu levei um caderninho (...) comecei a anotar e ela me explicou que precisava de coordenador e falou "olha, sabe o que você poderia fazer?* ***Organizar*** *aqui, por exemplo,* ***fazer o controle*** *de todas as famílias dos andares, quem é quem, cada porta e numerar as portas e levar lá pra portaria". (...) Aí as pessoas [da coordenação] falavam "Essa moça, que sempre anota tudo, se falta algum ponto ela sempre lembra". Aí fui eleita a segunda coordenadora, aí como a primeira nunca assumia, eu comecei a assumir o cargo da primeira, aí fui eleita a primeira e to a primeira até hoje" (Entrevista 20)*

Diante da experiência vivida e compartilhada por todas as lideranças de movimentos de moradia, sabe-se que novas lideranças só irão surgir dentre aquelas famílias que conseguirem "entender" os elementos importantes do processo de viabilização da conquista e assumir uma postura ativa para "organizar" e "controlar" aspectos desse processo, sobretudo a participação das famílias. E essa vivência em que se "entende", "organiza" e "controla" aspectos associados à conquista do bem material (imediato) é lido dentro do movimento como um caminho necessário para o um entendimento político (ampliado) sobre direitos.

É pela possibilidade de concretização dessa aposta no caráter pedagógico dos processos de "luta" que se insere a função do Trabalho Técnico Social para a Leste1.[273] A autogestão defendida pela Leste1 busca induzir a participação informada

[273] Essa aposta consta do PTTS da Leste1: *"(...) no processo de autogestão é possível realizar um trabalho que permita desenvolver a consciência de cidadania. (...) A ação de organização para o projeto social e das famílias terá envolvimento grupal, pois será nesse espaço coletivo que ocorrerá transformações significativas (...), pois uma nova comunidade estará se formando a cada casa construída e a cada decisão tomada, podendo sair futuramente novas lideranças políticas para luta por novas unidades, novos conjuntos, e contra a extensão do preconceito de qualquer origem."* (PTTS, 2001, p.27)

e ativa das famílias em todas as frentes que estão direta ou indiretamente associadas à viabilização do empreendimento, e fazer isso através das comissões, das assembléias e da coordenação, seguindo a estrutura de gestão do empreendimento. Esse trabalho apresenta-se como uma forma de buscar fazer com que a viabilização do empreendimento aconteça dentro de um sistema descentralizado e altamente participativo, o que incluiu reuniões separadas da equipe do Trabalho Social com cada comissão, no intuito de apoiá-las no desempenho de seus papéis.

Ser uma *família* que "entende", que exerce "controle" e que "organiza" pressupõe a existência de uma coletividade que possa ser mobilizada para gerir a vida coletiva depois que todos estiverem vivendo nos apartamentos. No caso da Leste1, a equipe do trabalho social procurar instigar esse tipo de iniciativa nas famílias não apenas tendo em vista a conquista mais imediata, a moradia, mas chamando-lhes atenção para aquilo que elas passarão a demandar a partir do momento em que irão morar em outro bairro, em geral mal servidos de serviços e equipamentos públicos.

Um dos temas que estruturou uma série de encontros e atividades do TTS foi o do uso que será dado ao Centro Comunitário do empreendimento. Trata-se de um bom exemplo do trabalho social desenvolvido pela equipe escolhida pela Leste1 e que se foca sobre o "pensar no coletivo", o "pensar no depois" e o "pensar no entorno". Essas formas de "pensar" compõem uma espécie de conjunto de pré-requisitos para a criação de uma comunidade unida, crítica e engajada politicamente do ponto de vista do processo pedagógico alinhado à Leste1.

5.2.6 O centro comunitário: fechar só para dentro ou abrir ao entorno?[274]

Os centros comunitários são um espaço para uso coletivo muito presente nos projetos de arquitetura desenvolvidos pelas assessorias técnicas que defendem a autogestão, isso desde o programa Funaps Comunitário. O Centro Comunitário do FF/JMA é amplo e fica na entrada do empreendimento, no nível da rua.

A decisão sobre o Centro Comunitário envolvia algumas alternativas: poderia permanecer totalmente fechado e de uso restrito aos moradores – por exemplo, para se

[274] Este item foi construído sobretudo com base nos registros de campo de Ana Clara Melo, aluna de iniciação científica que orientei junto com Luciana Tatagiba. Acompanhei Melo em sua primeira ida a campo, e posteriormente ela desenvolveu trabalho de campo sob minha orientação. Sou muito grata a ela por compartilhar comigo parte de seus diários de campo.

fazer festas, ou poderia ser total ou parcialmente aberto ao entorno, tornando-se um equipamento público via convênio com a prefeitura. Essa decisão deve ser tomada pelas famílias e coube à equipe do Trabalho Social construir um processo em que todos pudessem se informar das alternativas existentes de uso do espaço para que, ao final do processo, pudessem votar em uma delas.

Em uma dessas reuniões, à qual estive presente e que se estendeu durante toda a manhã, esse foi o tema central. De início eu não sabia que esse era o tema – cheguei atrasada, e devo ter perdido o momento em que se falou do tema a ser discutido. O que ficou nítido foi que todos os convidados pela equipe do Trabalho Social a falar diante das famílias reforçaram um ponto em comum, que foi bem sintetizado por uma militante do CEDECA (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente) de Sapopemba: *"segurança não é grade, é se integrar"* (diário de campo, registro pessoal, 2015). A questão da segurança – e de sua contraparte, a violência – é algo presente ao longo de toda exposição. A militante do CEDECA falou sobre a importância de dar um simples "oi" ou um cumprimento educado aos vizinhos que vivem no entorno do empreendimento e com os quais cada um deles irá cruzar na rua saindo ou chegando em casa. A fala dela era no sentido de não se fechar só por não se identificar com algumas pessoas que vivem ali. Posturas mais fechadas, dá a entender essa militante, podem gerar um clima ruim e serem muito mais problemáticas. Além disso, essa militante especificamente chamou a atenção para o fato de que o maior desafio das famílias que ali estavam não eram *"os problemas de fora"* mas sim os *"de dentro"* (diário de campo, registro pessoal, 2015).

Esse posicionamento – de não se fechar, mas sim comunicar-se e integrar-se com o entorno – é coerente com o posicionamento expresso por um dos membros da equipe do Trabalho Social (diário de campo, 2015). Há um consenso de que o empreendimento está situado em uma área de atuação do crime organizado e que as famílias terão que saber como lidar com isso. E a decisão sobre o uso do centro comunitário está necessariamente associada à forma como as famílias acreditam que devem lidar com isso em seu cotidiano. Um exemplo de iniciativa que se pauta pela estratégia de lidar com essa situação a partir da estratégia da integração foi tomada

pela equipe do Trabalho Social, quando esta propôs buscar contato com os moradores do bairro para regularizar o sistema de esgoto de todos.[275]

A militante do CEDECA também chamou a atenção para o fato de que aquelas famílias ali presentes estão fazendo mais do que "construir e conquistar a casa" – uma propriedade privada – mas que estariam construindo "cidadania", relações de "solidariedade", uma "comunidade". Como notou Melo, também presente nessa atividade, o termo "mutirão" é chave, assim como "futuro" e "bem estar". E nisso o "movimento é professor"; a "união", um meio de conseguir "bem estar".

Quando o projeto do Florestan estava bem em seu início, bem antes de começarem as obras, as famílias teriam concordado com a proposta de fazer do espaço do centro comunitário um equipamento público através de convênio com a prefeitura, como uma creche, ou um centro de capacitação, por exemplo. Mas, depois que as obras tinham avançado bastante e o empreendimento ganhava forma e se aproximava mais de ser concluído, começaram a surgir, entre as famílias, opiniões contrárias a essa abertura do centro ao entorno, especialmente por receios com segurança e perda de privacidade (diário de campo, 2015). Tanto na reunião a que compareci, quanto nas atividades seguintes acompanhadas e registradas por Melo, ficou clara a existência de diferença entre "nós" (os moradores) e "eles" (os vizinhos), diferença essa organizada tanto em termos de pobreza (os vizinhos são vistos como sendo mais pobres que os novos moradores) quanto de posicionamento ético-moral (os vizinhos vistos como pessoas com vínculos com o crime organizado que ali atua).

Ficou muito claro que a Leste1 e a equipe do Trabalho Social acham que o melhor é abrir o centro[276], mas a decisão é das famílias, de modo que foi conduzido um processo para se chegar a uma decisão. A equipe do Trabalho Social recolhia papéis em que as famílias haviam assinalado, dentre uma série de alternativas possíveis, que usos gostariam de dar ao centro (diário de campo, registro pessoal, 2015). Também foram ao palco diante das famílias duas mulheres fazer um relato sobre como estavam funcionando seus respectivos centros comunitários em empreendimentos já

---

[275] A equipe do Trabalho Social iria passar "de porta em porta pedindo assinatura dos vizinhos que não têm o esgoto totalmente regularizado para buscar a regularização" (extraído do caderno de campo de Melo, 2015).

[276] Essa percepção é compartilhada por famílias, como no relato desta mulher, que se posicionou a favor da abertura do centro: " Na verdade, eu acho que já está decidido, eles (a coordenação) já decidiu (que será aberto e conveniado futuramente). Só querem nos comunicar e falar depois "vocês sabiam, vocês que decidiram". Não tem lógica um prédio desse tamanho fechado só pros moradores". Mas, apesar disso, "a opinião da maioria é deixar fechado (o C.C)" (extraído do caderno de campo de Melo, 2015).

concluídos da Leste1 (um deles é aberto, o outro é fechado). Nas semanas seguintes foram organizadas visitas das famílias a esses e outros centros comunitários, alguns dos quais têm serviços e atividades funcionando com regularidade, como creche e cursos de capacitação. Também foi feita uma atividade das famílias com a assessoria técnica em arquitetura para pensar as possibilidades de atividades olhando os espaços do centro a partir de sua planta (extraído do diário de campo de Melo, 2015).

Outras atividades desenvolvidas em reuniões foram de levantar os custos, detalhar qual o trabalho e as questões jurídicas envolvidas para viabilizar determinados usos do espaço. Em uma dessas ocasiões, uma das lideranças da Leste1 começou sua fala *"associando a decisão de entrar no movimento com a decisão de 'resolver coletivamente o problema do Brasil'"* (extraído do diário de campo de Melo, 2015). De acordo com o relato de Melo, a fala aponta para o fato de que a necessidade de moradia fez as famílias se organizarem coletivamente e que, possivelmente, esta decisão se estenderia *"para resolver outros problemas coletivamente"*, o que *"traz bastante trabalho e bastante melhora para a qualidade de vida de nossos filhos e netos*". A liderança disse explicitamente que a Leste1 *"estimula a luta por outras coisas para além da moradia"*.

Ele fala então sobre Cidade Tiradentes, onde há *"sérios problemas estruturais e muitas coisas a serem feitas"*, e aponta que a chegada das quase 400 famílias do empreendimento cria uma grande e nova demanda que precisará de atendimento nos serviços públicos (extraído do diário de campo de Melo, 2015). Essas são *"tarefas futuras"*, diz ele. Em uma fala que segue nessa mesma linha, um dos técnicos da equipe do Trabalho Social, em outra reunião, pergunta aos presentes: *"como vai ser a vida de vocês aqui?"*, no que uma mulher ali presente comenta com outra: *"é verdade, a gente não pensa nisso"* (extraído do diário de campo de Melo, 2015). Outro técnico social também toca nesse ponto e diz: *"Para pensar no futuro, tem que pensar no agora. As necessidades vão surgir quando vocês vierem morar aqui. Tem que amadurecer as ideias para se organizarem"*.

Ainda de acordo com relato de Melo, a liderança da Leste1 também explica que "condomínio" é uma figura jurídica e envolve regras de convivência entre todos. Mas ele aponta uma diferença entre *"aqui na autogestão"* e a *"classe média nos condomínios"*, e essa diferença é que *"aqui há um 'salão comunitário' na qual 'a vida não é só festa' como é nos condomínios com seus 'salões de festa', mas também 'atividades que são comunitárias, que melhoram a vida de todos'. É preciso (...)*

'garantir os nossos valores para impedir que o grupo se desfaça'". E destaca que cabe a eles, famílias, manter sua organização, administrar o centro comunitário e elaborar projetos para serem ali desenvolvidos; não será algo que a Leste1 fará por eles. Ele enquadra essa iniciativa para se organizar e propor atividades coletivamente como uma condição para se protegerem contra *"más influências aos filhos, netos e a quem mais circular no bairro"*.

Em todo o processo, as falas – tanto das famílias quanto das lideranças – trazem à tona a percepção do perigo e da ameaça, e que a decisão sobre o CC representa a forma como as famílias pretendem lidar com esse perigo (extraído do diário de campo de Melo, 2015). Nesse sentido, o "pensar no coletivo" é apresentado por essa liderança como uma maneira de levar adiante a organização e o trabalho coletivo, estabelecer convênios com a prefeitura, desenvolver atividades sem fins lucrativos e, assim, ocupar um espaço que poderia vir a ser dominado pela droga, pelo crime.

Depois de terminada a fala inicial dessa liderança, relata Melo, as famílias começaram a fazer várias perguntas, que em conjunto indicavam uma preocupação disseminada em explorar a possibilidade de, a partir do uso do centro comunitário, abater custos da taxa de condomínio que terão que pagar. Mas a possibilidade de transformar o centro comunitário em um equipamento público ou espaço para geração de renda é o tempo todo atrelada à capacidade das famílias se organizarem, como colocou a liderança da Leste1:

"Só se organizando é possível licitar serviços (...). O grupo tem que se mostrar capaz de se organizar e convencer que ali é um espaço para se investir". (extraído do diário de campo de Melo, 2015)

Em resposta a uma pergunta de uma família, esta mesma liderança disse:

"Lá na Juta tem diferentes cursos [sendo oferecidos no centro comunitário] pois os mutirantes se organizaram porque entendiam que mereciam mais que apenas moradia". (extraído do diário de campo de Melo, 2015)

Em outro momento, ainda segundo registros de Melo, um dos técnicos sociais disse: *"vocês (mutirantes) tem que trabalhar hoje pensando no futuro, tem que se organizar para fazer as atividades"*, no que a outra técnica social complementa, frisando que *"vocês que vão atrás do projeto, de escrever ele e tal",* além de *"correr atrás de parcerias"*. Esta mesma técnica social ainda disse que as famílias, por ainda

não estarem vivendo o cotidiano do bairro, ainda *"não tenham noção da falta de serviços e de estrutura"*. Ela então conclama todos a aproveitarem a presença próxima dos técnicos e das lideranças para obterem ajuda e aprenderem a formar uma associação, escrever projetos, buscar por parcerias: *"Vocês precisam decidir e nós estamos aqui para ajudar"*.

Duas pessoas exprimiram preocupação por achar que eles, famílias, não sabem ainda *"olhar em coletivo"*, *"pensar em coletivo"* e que ainda precisam *"aprender a fazer o serviço"*. Esse receio apareceu em outras conversas informais relatadas por Melo com famílias do Florestan. Como analisa Melo, *"esse 'fazer e pensar as coisas coletivamente' lhes parece ainda um mistério, algo a ser ensinado pela coordenação, para só então ser apreendido, e talvez vivido"* (extraído do diário de campo de Melo, 2015).

O caso da decisão sobre o centro comunitário novamente evidencia o esforço das lideranças, coordenadores e técnicos em construir algo que não está dado: um grupo organizado para agir coletivamente.[277] Esse esforço se apresenta pelas muitas repetições sobre a importância da lógica do "pensar no futuro", "pensar no entorno" e "pensar no coletivo". Este caso traz para um nível mais concreto a importância desse exercício – tão mencionado também em outras atividades junto as famílias, afinal, as lideranças condicionaram o uso bem sucedido do centro à capacidade das famílias agirem coletivamente. Esse uso bem sucedido está associado tanto à possibilidade de haver ganhos financeiros e de serviços (associados ao estabelecimento de convênios com o poder público), quanto de proteção (ou não) das ameaças de violência que o entorno gera – o que passa novamente pelo esforço de lideranças e técnicos em desconstruir a visão de que a melhor forma de se proteger é fechando-se em condomínio. O condicionamento do sucesso do centro à capacidade das famílias apreenderem (e, talvez, viverem) a lógica coletiva não passa despercebido das famílias, gerando inclusive apreensão entre algumas delas sobre sua capacidade de agir e pensar coletivamente, algo que, naquele contexto, ainda gerava estranhamento e lhes parecia distante.

***

[277] Quando questionada sobre as expectativas dos militantes na década de 1980 e as expectativas hoje, Evaniza Rodrigues responde: *"Uma coisa que não mudou (...), acho que foi o seguinte: nós pensávamos e pensamos em um processo de organização da sociedade"*.

Neste capítulo vimos que as famílias procuram o movimento como uma via para o acesso a uma moradia, estimuladas por experiências positivas relatadas por amigos, vizinhos ou familiares que conquistaram sua casa (ou conhecem alguém que conquistou) junto com a Leste 1. Como vimos, essa adesão se tornou mais numerosa com o programa MCMV-E, o qual ainda possibilitou ao movimento fazer algumas contratações de pessoas que já foram (ou ainda são) "demanda" para se dedicarem mais tempo ao trabalho que, em tempo de "vacas mais magras", era feito voluntariamente.

O contingente de pessoas que buscam o movimento é muito maior do que a capacidade do movimento em obter terrenos, aprovar projetos e construir as moradias, de modo que o movimento precisa fazer uma seleção da demanda. Primeiramente há o cadastro de novas famílias, as quais devem cumprir os requisitos básicos de programas públicos de habitação (basicamente, renda familiar baixa e não ser proprietário de imóvel). Vemos então que a adesão dessas famílias ao movimento se dá pelo registro da exclusão.[278]

Depois que cada família é encaminhada para um dos vários grupos de base da Leste 1 inicia-se informalmente a contagem de seu tempo de espera pelo benefício da política (ou pela sua conquista), um tempo recheado de atividades. Os tipos e formatos das atividades desenvolvidas ao longo desse tempo foram construídos dentro do processo histórico de consolidação destes movimentos nas últimas décadas, um processo que envolveu fortes e constantes interações entre grupos populares, Igreja progressista, partidos e acadêmicos de esquerda e o Estado, como vimos no capítulo 2. Apesar das variadas formas de participação no movimento serem já bastante formalizadas e conhecidas de lideranças, técnicos e apoiadores do movimento, existe uma constante preocupação em orientar e esclarecer às famílias o que se espera delas: basicamente, a participação.

Assim, as atividades dentro das quais as famílias participam – seja nos grupos de base, seja na condição de "demanda" já selecionada – são organizadas pelas lideranças e/ou pelos técnicos. A importância da participação para o acesso ao bem material é a todo momento verbalizado pelas lideranças, técnicos e apoiadores em reuniões e assembléias, além de constar nas regras formais, como no Regulamento de

[278] Como colocou Francisco de Oliveira (2006), ao tratar dos mutirões organizados por movimentos de moradia, trata-se de algo como "incluir pela exclusão" (idem, p.73).

Participação do empreendimento FF/JMA e no Regimento Interno da Leste 1. Essa preocupação em fomentar a participação vem colada a uma ênfase sobre a lógica coletivista, de "pensar no coletivo", "pensar no entorno", mas também de pensar no que todos querem dali para frente, ou seja, o "pensar no futuro". Como vimos, mesmo no caso do Centro Comunitário, cujo uso bem sucedido foi enquadrado como atrelado à capacidade das famílias agirem orientadas por estas formas de "pensar", esse exercício da participação se mostra, ao menos a algumas famílias, como algo misterioso que elas gostariam (mas não sabem se conseguem) aplicar.

Essa participação é minuciosamente controlada e quantificada, o que envolve os coordenadores de grupos e a secretária da Leste 1 em um laborioso trabalho de registro e processamento da participação das famílias nas mais variadas atividades. A complexidade da tarefa levou o movimento a construir uma ferramenta tecnológica para melhor processar as informações referentes à participação dos grupos de base e das famílias individualmente.

Essas informações sobre a participação das famílias, depois de processadas, são usadas para se definir quais famílias irão (e quais não irão) acessar sua moradia na próxima conquista do movimento. Neste sentido, o uso da participação como critério para o acesso das famílias à moradia pode ser lido como uma solução *à la* Olson que os movimentos de moradia acharam para sustentar o engajamento na ação coletiva. Mas um adendo importante a reter em relação a essa leitura "olsoniana" da participação como critério para a distribuição dos bens materiais é que o uso da participação como critério (se aplicado com rigor) vem de certa forma ao encontro dos anseios das próprias famílias, afinal, é de interesse de todas que haja um controle capaz de assegurar que todas irão cumprir com essa participação da forma como ela deve ser cumprida para que a ação coletiva resulte nas conquistas que todos desejam.

Mesmo que seja sofrido e desgastante – mas também envolvendo momentos de confraternização e criação de vínculos – as famílias compartilham representações de uma certa hierarquia de merecimentos dentro dos movimentos, estando em geral de acordo que aquelas famílias que não se engajarem nos esforços devem ser excluídas do acesso à moradia pela mediação do movimento. Qual o limite de tolerância e disposição para dar uma segunda chance é um aspecto que não pode ser precisado e varia de família a família, como vimos no caso das votações sobre exclusão de família, cujo resultado não era consensual. Assim, mesmo reconhecendo que regras são aplicadas com algum grau de flexibilidade na realidade – e portanto esse caráter

controlado e "obrigatório" da participação não se conforma sempre como previsto – é possível dizer que todos dentro dos movimentos entendem que essa participação é fundamental, e isso é incorporado nas percepções e práticas das famílias, o que pode ser evidenciado pela existência de atributos considerados positivos entre as famílias, os quais se "convertem em reputações" dentro do movimento (Filadelfo, 2015).

Podemos dizer que a vinculação ao movimento configura uma aposta das famílias de que *o esperar e o sofrer* que acompanham seu cotidiano de *"correr atrás"* – na espera de algo que lhes resolva um problema e melhore sua vida – podem não ser em vão, ou seja, podem "valer a pena". Afinal, por que tantas pessoas buscam os movimentos para acessar uma moradia, se há outra opção – via prefeitura – que não lhes cobra tanto em termos de participação? Seria correto supor que existe uma expectativa subjacente das famílias de que o tempo (de espera pelo acesso à sua moradia) e o sofrimento (implicado à espera e ao desempenho de atividades nesse tempo) sejam revertidos, pela ação delas dentro do movimento, em algo positivo.

Devemos reconhecer, no entanto, que se é verdade que o MCMV-E é um programa que encara os beneficiários como um coletivo organizado por uma entidade (e, portanto, não seria uma entrada para "quem quer ser visto de forma individual", como colocou Evaniza Rodrigues), isso não significa pressupor que as pessoas buscam o movimento porque se sentem seduzidas a atuar coletivamente.

Podemos dizer que há também uma expectativa subjacente das lideranças, técnicos e apoiadores do movimento. A partir da valorização da *luta* de cada família – o que passa pelo sistema de pontuação e o compartilhamento de um senso de mercimento – espera-se conseguir fortalecer o movimento e, consequentemente, a sociedade civil. Há uma percepção – baseada na experiência concreta do movimento – de que viver a *via crucis* que é conseguir concluir um empreendimento via movimento é algo necessário para formar, entre pessoas pobres, lideranças e/ou cidadãos conscientes de seus direitos. Como a potencial formação de cada família está vinculado a esse sistema de pontuação, podemos dizer que a hierarquia de merecimentos e a possibilidade de fortalecimento do movimento e da sociedade civil podem ser analisados como elementos que se reforçam mutuamente no exercício de mediação do movimento. Essa contradição é trabalhada pela principal liderança da Leste 1 a partir da afirmação de que o programa MCMV-E não deve ser lido como um programa público de provisão de moradias, mas algo próximo de uma forma de ação afirmativa a favor da mobilização societal:

"(...) o Minha Casa [Minha Vida] Entidades é uma Política Pública, mas que tem um componente que é o fortalecimento da sociedade civil. Então se ele é um componente de fortalecimento da sociedade civil, ele tem que dar pra esse agente algumas ferramentas diferentes da política pública. Então, de fato, a prefeitura tem que atender quem mais precisa, não tenho dúvidas disso. Agora, o movimento tem que atender quem faz luta! Quem precisa e quem faz luta." (Entrevista 3)

Ao agir orientadas pela perspectiva de "construir" cidadãos conscientes de seus direitos e capazes de se unir para agir coletivamente, as lideranças podem ser lidas como agentes de um "processo de construção social do cliente" da política que implementam (Lipsky, 1980). No caso aqui, os cidadãos que buscam atendimento público praticamente não interagem com os burocratas de nível de rua "de verdade", interagindo intensamente com lideranças, apoiadores e técnicos escolhidos pelo movimento. Isso significa que parte desse processo de construção social do cliente será exercido pelo movimento com relativa autonomia – como vimos, o movimento tem uma margem relevante de autonomia para imprimir suas particularidades nesse processo.

Esse processo de construção social do cliente, segundo Lipsky, ocorre quando os cidadãos que buscam atendimento público são submetidos a diversos tipos de controle que vão moldando as características de um cliente da política. A ideia de controle perpassa todo este capítulo, um controle sobre as ações de hoje para gerar conquistas no futuro, controle exercido não apenas pelas lideranças, mas pelas próprias famílias do movimento. Os controles se expressam no sistema de pontuação, mas também nos enquadramentos discursivos que se dá a essa participação, uma participação pautada pelo "pensar no coletivo", "pensar no futuro" e "pensar no entorno, e também pela valorização do sofrimento e da luta.[279] Esse exercício de construção por meio de controles nos faz lembrar a fala de Neves: *"[i]nstigando os mediados a pensarem sobre o futuro, os mediadores incorporam ao exercício de mediação a construção de uma ética"*. Essa ética é aquela do indivíduo que supera sua individualidade e se conecta com o coletivo, ou seja, que passa a (saber) agir coletivamente – algo fundamental para a sobrevivência do movimento.

---

[279] É interessante notar que as práticas e valores sobre os quais se assenta esse processo de criação do "cliente" no caso aqui analisado não são aqueles que emanam de um indivíduo com quem este cliente interage, como aponta Lipsky quando pensa as interações entre o burocrata e o cliente da política. Aqui o processo de construção do cliente desta política é mediado por um movimento que busca imprimir neste processo sua lógica de funcionamento movimentalista, algo que é construído coletivamente dentro de uma trajetória de *luta* cujas origens, no caso da moradia, envolvia os campos partidário, religioso, universitário, popular, sindical etc.

Assim, as lideranças e técnicos vinculados à Leste1 assumem, no exercício de suas atribuições na implementação do programa, um *caráter híbrido do ponto de vista da política pública*. A depender do interlocutor, da situação ou do tema em jogo, estes atores podem assumir papéis que os convertam provisoriamente seja em burocratas de nível de rua que interagem com as famílias "clientes"[280], seja em clientes do Estado a quem os burocratas devem atender.

Há em jogo um empenho em "construir" um cliente da política que se veja como "participante" e não como "beneficiário", e esse fato nos parece coerente com a própria postura das lideranças quando estas interagem com os burocratas de nível de rua. Como vimos no capítulo anterior, se de um lado essas lideranças e coordenadores podem assumir funções burocráticas que as aproximem de um burocrata (reunindo documentos das famílias, prestando esclarecimentos e transmitindo informações, selecionando-as etc.), de outro elas – lideranças – se apresentam aos órgãos públicos como "clientes" trazendo suas demandas, mesmo que aqui trata-se de um "cliente" representando um grupo maior de cidadãos a serem atendidos. E, como "clientes" (da perspectiva do Estado), essas lideranças enfrentam as frustrações de estarem submetidos ao controle daqueles que estão em posição de lhe negar aquilo que precisam, como é comum em uma relação entre burocrata e cliente.

Mas o "cliente" aqui (esse ator híbrido) apresenta-se como um *ator ativo* na implementação da política[281], pois ele não fica restrito ao empenho de se encaixar às normas, mas também de moldá-las a seu favor. Não é um ator desprovido de agência, é um *"participante"*. Ele traça estratégias e age no sentido de alterar o posicionamento do burocrata "de verdade", alterar as normas que amparam suas decisões negativas, ou até mesmo substituir o burocrata que "trava" a efetivação do programa, como vimos.[282] E parte do empenho das lideranças do movimento, na sua interação com as famílias que recebem o atendimento público via política, é de

---

[280] A trajetória movimentalista da Leste1 recusa o rótulo de "cliente" ou de "beneficiário" que em geral se imprime aos cidadãos atendidos pela política pública. Como disse Evaniza Rodrigues, da Leste 1: *"a gente não fala beneficiário, para nós é participante"* (Colóquio Trabalho Social – PUC, 2015).

[281] Penna (2013) faz essa mesma observação a partir do caso das lideranças sem-terra que atuam na implementação da política de reforma agrária.

[282] Esse ciclo de identificação de problemas na implementação, elaboração de propostas e estratégias para sua solução e interferência no funcionamento interno do Estado mostra o valor estratégico, para a associação que implementa, de estar ligada a organizações articuladoras capazes de conectar as realidades locais às arenas mais amplas da política. Por meio dessa rede é possível acessar contatos políticos; informações estratégicas; grande número de pessoas para atos de rua; conhecimento especializado jurídico, arquitetônico etc.; capacitações para melhor conduzir as atividades associativas cotidianas etc. Esses elementos todos providos pela rede são o acúmulo de décadas de experiência das associações na função de mediação entre os cidadãos e o Estado, como procurei mostrar no capítulo 2.

prepará-las para ser, elas também, mais do que "clientes" ou "beneficiários", mas também "participantes".

Essa espécie de ator híbrido – simultaneamente burocrata e cliente ativo – é elemento fundamental para o funcionamento do movimento enquanto mediador. Além de usar sua dimensão burocrata para procurar fazer do processo de construção do "cliente" um processo participativo que possibilite a formação política de famílias e o recrutamento de militantes, o movimento, em sua dimensão "cliente ativo", pressiona e negocia para adaptar as exigências do programa à realidade das pessoas e de suas associações, e para fazer com que o programa efetivamente saia do papel.

Vemos então uma dimensão da ação de lideranças de um movimento de pessoas pobres que assume posição de mediação, algo que emerge da intersecção de movimento social com política pública, onde ser burocrata e ser ativista se misturam. Conhecemos na literatura o "ativismo institucional"[283], quando pessoas assumem postos dentro da burocracia estatal e ali atuam com o propósito de promover agendas políticas ou projetos propostos por movimentos sociais" (Abers e Tatagiba, 2014) geralmente na formulação de políticas e suas normas. Mas, e quando lideranças populares agem como mediadores, ou seja, como *burocratas por fora do Estado* e como *clientes ativos na relação com o Estado*, focadas na implementação da política e fazem isso também buscando favorecer o movimento? Parece-me adequado chamar isso de *ativismo institucional de nível de rua*.

[283] De acordo com Pettinicchio (2012, p.502 – tradução livre), ativistas institucionais se caracterizam por: 1) assumirem postura pró-ativa sobre questões associadas a movimentos sociais; 2) possuírem acesso (ou obterem acesso) a recursos institucionais e possuírem alguma influência sobre o *policy-making / implementation process*; 3) não apenas acreditarem na causa, mas a promoverem mesmo depois da mobilização arrefecer e 4) impulsionarem políticas públicas favoráveis ou expandirem as já existentes sem nenhuma pressão dos outsiders. De acordo com Abers e Tatagiba (2015), o termo é usado para *"descrever o que as pessoas estão fazendo quando assumem postos dentro da burocracia estatal com o propósito de promover agendas políticas ou projetos propostos por movimentos sociais"*(Abers e Tatagiba, 2015, p.2 – tradução livre)

Conclusão

Se nesta tese tomei um caminho que nos leva a uma análise "não encantada" (Sigaud, 2010) dos movimentos de moradia, ou seja, uma leitura que não pressupõe que a mobilização se inicia pela identificação da grande maioria dos participantes com a "luta pela moradia digna" ou a "luta pela reforma urbana", ou como uma busca pelo prazer que o engajamento nesse tipo de luta pode gerar (Hirschmann), isso não significa, de forma alguma, que estes movimentos não sejam atores relevantes na luta por direitos. Nos vários anos que acompanhei a luta dos movimentos aprendi (e ainda busco aprender) muito sobre as formas como nossas desigualdades sociais se materializam concretamente na vida cotidiana de pessoas pobres que habitam nossa maior cidade. Essa manifestação concreta das nossas desigualdades se exprime de diversas formas, muitas delas invisíveis aos nossos olhos, mas não aos dos participantes – sejam lideranças, sejam famílias – que agem também no ritmo das urgências, e, ao fazerem isso, agem sobre a não efetivação de direitos. Como já dito na Introdução, esta tese ilumina "dimensões particulares de processos muito mais complexos".

Esta tese evidencia a existência de um contingente de pessoas pobres que entram na vida pública a partir do exercício de mediação assumido por esses movimentos, os quais se colocam no meio da dinâmica distributiva entre o Estado e pessoas pobres em busca de atendimento público para a solução de problemas básicos de sobrevivência. Ou ainda, estes movimentos são formados por pessoas pobres que acreditam que estes movimentos sejam uma das vias possíveis para a solução de seus problemas de sobrevivência. Devemos reconhecer que um dos pontos fundamentais que possibilitam a mediação dos movimentos nestes moldes está associado à natureza da demanda mais imediata que estes movimentos trazem consigo, ou seja, o fato de envolver um bem material que é individualmente apropriado e usufruído.

As características da demanda trazida à tona por estes movimentos impactam o funcionamento dos próprios movimentos. Essas características do bem demandado, como vimos em Collier e Handlin (2009), no capítulo 1, estão associadas ao fato de serem demandas palpáveis, imediatas e não recorrentes no tempo, ou seja, são "distribuíveis", e também são demandas que envolvem benefícios passíveis de

serem direcionados ou exclusivos a determinados receptores, ou seja, são "desagregáveis" (Collier e Handlin, 2009, p.70-73). O programa MCMV-E envolve a distribuição desse tipo de bem material, e também é por meio desse programa que fica assegurada a capacidade dos movimentos desempenharem uma função estatal quanto à distribuição dos recursos da política. Mas, como vimos no capítulo 2, o desempenho dessa função estatal está nas origens desses movimentos na década 1980, e não se inaugura com o programa MCMV-E. Essa capacidade de oferecer resposta às famílias em fluxo contínuo representa um mecanismo fundamental para estes movimentos superarem o problema da sustentação dessa ação coletiva entre pessoas pobres, problema este apontado por Piven e Cloward (1979) e por Collier e Handlin (2009).

Podemos então falar em uma dimensão estabilizada e rotineira para a ação desses movimentos, algo associado ao fato de que existe "algo de Estado" na operacionalização destes movimentos quando olhamos para o território. Como já havia notado Iffly em relação a um movimento de moradia no final da década de 1980, o fato de sempre haver um cadastro de famílias no movimento, *"somente tem sentido dentro de uma lógica de recurso ao poder público, cuja intervenção ele [o movimento] requer e quer orientar"* (2010, p.180). Assim, cabe reconhecer que a operacionalização destes movimentos está intimamente imbricada à execução da ação estatal – ou à implementação da política pública nos territórios.

Essa dimensão estabilizada e rotineira da ação destes movimentos gira em torno de 1) organizações relativamente bem estruturadas, com o estabelecimento de regras formalizadas e instrumentos consagrados de controle da participação (e da demanda por atendimento público), 2) uma combinação de formas de ação direta e negociação em geral já conhecida e esperada por todos envolvidos nas interações (sejam atores do Estado ou da sociedade civil), e, portanto, 3) algum grau de abertura do Estado a esses movimentos. A dimensão estabilizada e rotineira destes movimentos – geralmente invisibilizada entre seus estudiosos – faz deles atores coletivos capazes de estar sempre recebendo novos aderentes e de operar como uma rede que possui uma inércia que gira em torno das urgências de sua base e da abertura do Estado. As oscilações políticas mais intensas que resultem em fechamento do Estado ameaçam essa dimensão estabilizada e rotineira dos movimentos e, portanto, a própria sobrevivência deles.

Essa rede com inércia sobre as urgências da moradia, no entanto, possui áreas de sobreposição e conexão com outras redes movimentalistas que operam mais

centralmente em torno de pautas como "Reforma Urbana" e "direito à cidade". Como já dito no capítulo 3, as pautas da "moradia" e da "reforma urbana" acionam ênfases distintas de uma mesma realidade que corre o risco de ser apresentada como cindida e/ou contraposta. Recuperando algo trabalhado no capítulo 3, optei por tratá-las como redes "separadas" (e sobrepostas) porque, como já dito, *"cada uma delas se mantém ativa e funcionando cotidianamente orientadas por diferentes (mas complementares) ênfases e preocupações".* Assim, *"apesar de estarem bastante alinhadas do ponto de vista do direito – o que explica a identificação de uma "rede de redes sobrepostas" – essas pautas podem seguir rotinas de ação e orientações estratégicas distintas e conflitantes quando tomamos como referência a atuação sobre as urgências de pessoas pobres organizadas pelos movimentos populares nos territórios e em busca de solução para seus problemas".*

O foco desta tese, no entanto, nos leva a reconhecer que o Estado se faz presente na vida de parte das pessoas pobres pela mediação destes movimentos. Lembremos que o Brasil é um país que vive o contexto de uma *"cidadania mediada"*, onde pessoas pobres aprendem que o acesso a bens e serviços públicos muitas vezes só é possível (ou mais provável) se esse acesso for mediado (Ottman, 2006). Também é contexto em que a *"obrigação de atender é constitutiva da política"*, envolvendo uma *"política que privilegia a lógica da dádiva e, consequentemente dos acessos"* (Kuschnir, 2000,p.136-137). Os movimentos de moradia operam dentro desse contexto e das representações culturais trazidas com ele. A operacionalização cotidiana destes movimentos é pautada por uma forte dinâmica distributiva na medida em que nosso Estado, em algum nível, se abre a esses movimentos e reconhece a legitimidade de (ao menos parte de) suas demandas imediatas e de seu papel mediador no atendimento a essas demandas. Do ponto de vista das famílias, o movimento de moradia é um desses acessos mediados, que em tese pode inclusive ser mobilizado por elas junto de outros.

O fato de haver uma mediação em jogo, capacidades e dinâmicas distributivas, uma base de aderentes e recursos públicos a serem acessados – elementos em comum aos universos estudados por Auyero (2001) e por Kuschnir (2000) e o universo dos movimentos de moradia – pode levar os observadores a afirmar que a mediação pelos movimentos é uma forma de clientelismo. No entanto, vimos ser preciso apontar uma diferença *fundamental.* O acesso destes movimentos aos *"recursos de cima"* – lócus para o acesso a bens e serviços capazes de resolver problemas – depende de sua

capacidade de fazer a burocracia pública funcionar a favor do programa público (aqui no caso, o MCMV-E), *não* de sua capacidade de acessar um político profissional que possui autonomia na liberação de um recurso pontual. Como vimos no capítulo 5, o caso da Leste 1 evidencia um esforço das lideranças do movimento em fazer com que as famílias aprendam a ser participantes, ou seja, agir para fazer o poder público assumir suas responsabilidades na parceira com os movimentos – não apenas em relação ao empreendimento habitacional que está sendo construído, mas também em relação ao bairro e às demandas futuras. A expectativa das lideranças da Leste 1 não é de construir entre as famílias a percepção de que apenas através deste ou daquele político cada um deles terá acesso individualizado aos atendimentos que precisam, como é característico das redes clientelistas. Para se contrapor a isso, o movimento reforça tanto as lógicas do "pensar no coletivo", "pensar no entorno" e "pensar no futuro" – ainda que, da perspectiva das famílias, esses tipos de "pensar" podem se mostrar um "mistério". Enquanto as descrições de Auyero (2001) e de Kuschnir (2000) evidenciam que o exercício da mediação pressupõe e busca fomentar uma dependência do mediado em relação ao mediador, o caso da Leste 1 sugere que os movimentos exploram o exercício da mediação para gerar empoderamento entre as famílias e para favorecer processos de coletivização daqueles que são atendidos.[284]

Como vimos, a dinâmica distributiva dentro da qual os movimentos operam concede a eles uma dose de autonomia para organizar, administrar e classificar uma demanda por casa que não poderá ser satisfeita para todos. Nesse cenário de *acesso não universal* àquilo que deveria ser de direito, a participação dos pobres na vida pública é convertida em instrumento para selecionar os escolhidos – os beneficiários ou a "demanda" – que irão acessar bens materiais básicos distribuídos pelo Estado pela mediação destes movimentos. **Olhar para movimentos de pessoas pobres implementando política pública (e assumindo o exercício de mediação entre o Estado e pessoas pobres) significa deslocar o foco do direito enquanto algo universal e abstrato, e apreender a manifestação do direito confrontado com a realidade concreta de sua não efetividade em um cenário de escassez, do seu usufruto não universal, de onde emergem as urgências.**

Como vimos, a participação individual de cada pessoa dentro destes movimentos passa a ser algo que deve ser registrado, controlado, quantificado e

[284] Não é objeto desta tese afirmar ou negar o sucesso da Leste 1 ou de outros movimentos nesse esforço em gerar empoderamento.

transformado em uma pontuação, e isso vem acompanhado da criação de reputações que qualificam as famílias como mais ou menos participantes, ou "de luta" (Filadelfo, 2015), algo que todos, sejam lideranças, sejam famílias, compartilham. Podemos dizer que a pontuação e a visão compartilhada a respeito das reputações classificam os participantes em uma "hierarquia de merecimentos" dentro dos movimentos. Assim, esse controle e construção de reputações não é algo que as famílias experimentam com estranhamento, na verdade, há uma expectativa entre elas de que esse controle e classificação sejam cumpridos para assegurar um processo de distribuição que elas vêem como justo.

Nesse sentido, **podemos dizer que os movimentos oferecem aos pobres uma parte da agência que lhes é suprimida dentro do circuito estatal kafkaniano descrito por Auyero (2012b).** Como vimos no capítulo 1, Auyero (2012b) mostra que os indivíduos pobres que buscam atendimento em agências públicas possuem um senso de agência mínimo ou inexistente. Essa percepção é parte do *"patient model"* que submete os pobres a um processo de interação direta com o Estado que *eles não entendem e não controlam* e que produz incertezas, arbitrariedades (e um longo tempo de espera) para o acesso aos recursos essenciais à sua sobrevivência. No caso em que o acesso ao recurso material (a casa) é mediado pelo movimento, como vimos neste capítulo, há uma sistemática de controle da participação que as pessoas entendem, que não lhes parece arbitrária (mas, ao contrário, parece justa) e sobre a qual possuem uma margem de ação. As pessoas sabem o que elas devem e podem fazer para que tenham acesso aos benefícios pela mediação do movimento. Elas sabem que o movimento valoriza a luta e o sofrimento de cada uma delas, e que busca transformar esse sofrimento e essa luta em conquistas, elas sabem que se participarem mais das atividades têm chances maiores de conseguir acesso à sua casa do que se participarem menos, ou de que vale a pena viver o tempo da espera recheada de atividades para aumentar suas chances de se beneficiar da conquista. Nessa situação, mesmo que não se possa de fato oferecer certezas ou saber quando isso irá acontecer, há, da perspectiva das famílias, alguma possibilidade de ajuste de suas ações[285] de modo a melhorar suas chances de acesso àquilo que lhe é urgente (e de direito).[286] O

[285] Essa possibilidade de ajuste se mostra particularmente evidente com a criação do sistema informatizado de controle da participação, ao qual as famílias têm acesso e podem ajustar suas ações a partir das consultas de sua posição no ranking das famílias, como mencionado no caso do MSTLeste1.

[286] Cabe enfatizar que *não* estou dizendo que os movimentos podem oferecer às famílias certezas e previsibilidade em relação ao tratamento que os movimentos receberão do Estado.

movimento oferece às famílias uma via de ação onde seu *sofrimento* e seu *tempo de espera* são valorizados e potencialmente transformados em positividade, em algo que poderia ser por elas usufruído para melhorar suas vidas.

O controle da participação dentro do movimento - visto por todos os envolvidos como algo necessário – deve ser lido também como evidência de que a participação nestes movimentos de pessoas pobres não é algo fácil e espontâneo, é algo que envolve muito tempo de espera e muito sofrimento das pessoas, a despeito das interações ali vividas poderem trazer também momentos de descontração e até prazer. Mas o sofrimento e a espera dão a tônica. Como notou Paterniani (2013) (mas se apreende também em Filadelfo, 2015), o sofrimento é constantemente lembrado e compartilhado entre as famílias. Um movimento de pessoas pobres pode, inclusive, ser visto como um ator que se (re)constrói pela experiência do sofrimento em sua dimensão coletiva, como uma *"comunidade de sofrimento"* (Paterniani, 2013). Como vimos tanto no capítulo 2 quanto no 5, lideranças e apoiadores acreditam que quando o acesso a uma conquista envolve mais sofrimento e mais tempo de espera, os participantes tendem a se unir mais, de modo que o sofrimento e a espera dessas pessoas pobres favoreceriam o processo de constante construção dos movimentos – ou ainda, seriam parte de sua "força motriz" (Paterniani, 2013, p.168).

Dessa forma, é preciso reconhecer que, mesmo agindo pela via movimentalista, as famílias não estão totalmente blindadas contra formas invisíveis de "violência" a que pessoas pobres são expostas em sua interação com o Estado (Auyero, 2012) quando buscam atendimento habitacional em uma sociedade tão desigual. Como elemento mediador dessa relação, o movimento não é capaz de contornar o fato de que tanto lideranças quanto *famílias* se tornam peça ativa na construção de sistemas classificatórios para o acesso aos recursos, baseados em uma hierarquia de merecimentos, ao mesmo tempo em que elas são individualmente afetadas por esses sistemas que não eliminam a experiência do *sofrimento* enquanto todos participam. Esse fato é evidenciado pelo compartilhamento de atributos que são então usados para fazer julgamentos morais e valorativos envolvendo famílias e lideranças, e também estão na base da criação de reputações associadas à participação dentro do movimento (cf. Filadelfo, 2015).

Reconhecer que o sofrimento e a espera são valorizados e permeiam a luta dentro dos movimentos, no entanto, não significa dizer que as famílias sofrem de uma "grande violência" *pela mão das lideranças* (Martins, apud Macedo, 2005). Essa

linha de raciocínio coloca sobre as lideranças uma dose irreal de voluntarismo. É preciso reconhecer que os movimentos não atuam em um vácuo e, por isso, suas práticas dialogam com o contexto de desigualdades no acesso a recursos públicos. A partir do que foi exposto, podemos dizer que as famílias da Leste 1 não permaneceriam no movimento se não vissem como justo o critério da participação. A "ética do sofrimento" (Sigaud, 2000), permeada pela hierarquia de merecimentos dos movimentos, deveria ser lida tanto como estímulo à participação, quanto elemento legitimador das dificuldades que essa participação traz aos participantes (Macedo, 2005), como já havia sido mencionado no capítulo 1. Os sistemas classificatórios presentes nesses movimentos geram uma hierarquia de merecimentos e de legitimidade que nos deixam vislumbrar uma das formas como as desigualdades sociais impactam o próprio funcionamento dessas formas de ação coletiva. Ou, como diria Quirós (2009, p.138) são movimentos que estão construindo *"um espaço de criação de direitos e merecimentos baseados e expressos num critério específico: a luta"*.

A disseminação de sistemas de pontuação, a criação de hierarquias de merecimentos e a expectativa disseminada de controle nestes movimentos nos obriga a **problematizar o pressuposto de que haja efetivamente uma noção de direito universal e incondicional orientando a ação dos pobres nessa forma de ação coletiva**.[287] Talvez fosse mais correto falar em uma "lógica da reciprocidade" do que uma lógica do direito, mas, de qualquer forma seria interessante avançar na "interpretação do significado político da ausência de um efetivo princípio de igualdade universalista".[288]

O que parece inegável é que estes movimentos contrapõem a universalidade (abstrata) do direito à afirmação – baseada em experiência – de que seu usufruto concreto depende de muita luta. Como agentes na implementação de políticas que precisam de um "direito aplicável", transformam a luta em critério para o acesso ao benefício da política na expectativa de fazer emergir o lutador ao longo do processo de implementação.

---

[287] Agradeço a Marcelo Kunrath Silva por chamar a atenção a este ponto na ocasião de minha defesa desta tese.

[288] Estou aqui fazendo referência a pontos levantados por Marcelo Kunrath Silva e que me parecem bastante pertinentes.

Bibliografia

Livros, artigos, teses, dissertações e relatórios

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics & Society*, vol. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ABERS, R. e VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n.28, set/dez, 2011

ABERS, Rebeca; TATAGIBA, Luciana . Institutional Activism: Mobilizing For Women's Health From Inside The Brazilian Bureaucracy. . 38º Encontro Anual da Anpocs, 2014

ABERS, R., SERAFIM, L., e TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados*, 57, 325–357.

ALMEIDA, R. de, & D'ANDREA, T. Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana. *Novos Estudos*, N.° 68, 2004

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova: Revista de Cultura E Política*, (76), 49–86, 2009

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

ARANTES, P.F. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões*, São Paulo: Ed. 34, 2002.

ARANTES, P.F. e FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida'. *Correio da Cidadania*, 2009. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171 Acesso em 20/09/2012

AUYERO, J. *Poor People's Politics*. Duke Univ. Press, 2001

_____. Poor people's lives and politics : The things a political ethnographer knows (and doesn't know) after 15 years of fieldwork. *New Perspectives on Turkey*, No. 46, 46(46), 95–127., 2012a

_____. *Patients of the State*. Duke Univ. Press, 2012b

_____. A rede de solução de problemas do peronismo. *Revista Brasileira de Ciência Política*. n.10. Brasília, 107–150, 2013

BANASZAK, L. A. “Inside and outside the state: movement insider status, tactics and public policy achievements”. IN: MEYER, D.; JENNESS, V. e INGRAM, H. *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. University of Minnesota Press, 2005

BARAVELLI, J. E. *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha*. Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação da FAU/USP como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre, 2006

BARBOSA, I.S. *O Estado e a produção habitacional pública*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, 2008

BLIKSTAD, K. 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. IFCH, Unicamp, 2012

_____. Parceiros do Estado na política: movimentos sociais na implementação de programas associativos. Texto de qualificação da tese de doutorado em Ciência Política na Unicamp, 2015

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.

BOGO, A. *Arquitetos de sonhos*, 2003. Disponível em < http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Arquiteto%20dos%20sonhos%20-%20Ademar%20Bogo.pdf> Acesso em 03/2016

BONDUKI, N. *Construindo territórios da utopia*. Dissertação de Mestrado da FAU USP, 1986.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, n.82, 2009.

BORGES, A. *Tempo de Brasília: etnografando lugares-eventos da política*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003

CANDIDO, A. *Os parceiros do Rio Bonito* (1962). São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2001

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.

COLLIER, R.B. e HANDLIN, S. *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. Pennsylvania State Universisty Press, 2009

D'ARAÚJO, M. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Cepdoc, 2009

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

DOWBOR, M. *A arte da institucionalização : estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção de título de Doutor em Ciência Política, 2013

DOWBOR, M.; CARLOS, E.; SZWAKO, J. et all. Inovação na gestão de políticas públicas: de movimentos e instituições a encaixes socioestatais. Trabalho apresentado no 2° Encontro Internacional de Participação, Democracia e Políticas Públicas, Campinas, abril, 2015

FERNANDES, E. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. IN: *Constituição de 1988 : O Brasil 20 Anos Depois - Estado E Economia Em Vinte Anos de Mudanças (VOL. IV)*, 1–16, 2008. Disponível em < https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas> Acesso em 03/08/2015

FERREIRA, R.F. "Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil." IN: Lago, L. *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Observatório das Metrópoles, 2012

FILADELFO, C. *A coletivização como processo de construção de um movimento de moradia: uma etnografia do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC)*. Dissertação apresentada ao Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em antropologia, 2008

_____. *A luta está no sangue : família , política e movimentos de moradia em São Paulo.* Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Antropologia Social, 2015

FLYVBJERG, B. *Making social science matter. Why social inquiry fails and how it can succed again.* Cambrigde University Press, New York, 2001

GIUGNI, M. G.; PASSY, F. 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*. Cambrigde, 2003

HANDLIN, S. e COLLIER, R.B. "General Patterns and Emergent Differences" IN: COLLIER, R.B. e HANDLIN, S. *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. Pennsylvania State Universisty Press, 2009

HELENE, D. *A guerra dos lugares nas ocupações dos edifícios abandonados do centro São Paulo*. Dissertação para obtenção de título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP, 2009

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.

HIRSCHMAN, A. O. *Interés privado y acción pública*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1986

HOCHSTETLER, K. "Organized civil society in Lula's Brazil". In: KINGSTONE, P., POWER, T. (eds). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburg, Univ. of Pittsburg Press, 2008

HORNHARDT, A. 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. Relatório com base nos documentos contidos no Fundo "José Dirceu" localizados no Arquivo Edgard Leuenroth-IFCH UNICAMP (mimeo), 2008

_____. *Dilemas entre tradição e pragmatismo nas tramas da luta por moradia : o caso do Movimento de Moradia da Leste II (1984-2014).* Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, 2015

IFFLY, C. *Transformar a metrópole. Igreja católica, territórios e mobilizações sociais em São Paulo 1970-2000.* São Paulo: Editora UNESP, 2010

JESUS, P. M. de. *O programa Minha casa minha vida entidades no município de São Paulo*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de doutor em Ciências na área de Geografia Humana, 2015

KAPISZEWSKI, D. "Targeting state and society: strategic repertories of associations" IN: COLLIER, R.B. e HANDLIN, S. *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. Pennsylvania State Universisty Press, 2009

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

KUSCHNIR, K. *O Cotidiano da Política*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 162 pp., 2000

LOERA, N. *A busca do território: uma aproximação à diversidade dos seu significado entre os sem-terra*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Antropologia social do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2004

_____. *Tempo de acampamento*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Antropologia Social da Universidade Estadual de Campinas, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Antropologia Social, 2009

_____. Mecanismos sociais da reforma agrária em São Paulo pelo viés etnográfico. *Lua Nova*, São Paulo, 2015

LOSEKANN, C. *A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos.* Tese de doutorado pelo programa de pós graduação em ciência política do Instituto de Filosofia e ciências Humanas da UFRGS. Porto Alegre, 2009

MACEDO, M. "Entre a "violência" e a "espontaneidade": reflexões sobre os processos de mobilização para ocupações de terra no Rio de Janeiro". *Mana*, 2005

MANZANO, V. Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de la matanza-Gran Buenos Aires. *Runa*, vol. 28, pp. 77-92 Universidad de Buenos Aires Buenos Aires, 2008

_____. Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera. *Intersecciones En Antropología*, 153–166, 2004

MARQUES, E.C.L.; BICHIR, R.; PAVEZ, T. et all. Redes pessoais e pobreza em São Paulo. Anais do 31 Encontro Anual da Anpocs, 2007

MATEOS, S. A construção da democracia participativa. In: Desafios do desenvolvimento-IPEA, ano 8, n.65, 2011

MELO, A. C. A. *Projeto Minha Casa Minha Vida - Entidades e Movimentos de Moradia de São Paulo*. Relatório do Projeto de Iniciação Científica, 2016

MENESES, L. A Liderança como Relação : experiências de liderança no movimento de moradia em São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, 2015

MEYER, D.; JENNESS, V. e INGRAM, H. *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. University of Minnesota Press, 2005

MEZA, H., e TATAGIBA, L. Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012). *Opinião Pública*, 22(2), 350–384, 2016

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

MIGUEL, L. "O representante como protetor: incursões na representação política "vista de baixo"". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2012

MINEIRO, E. e RODRIGUES, E. "Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção" IN: Lago, L. *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Observatório das Metrópoles, 2012

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

MOREIRA, F. A. *O lugar da autogestão no Governo Lula*. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre, 2009.

MORONI, J.; CICONELLO, A. "Participação social no governo Lula. Avançamos?". Disponível no link: http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs_2011/participa%C3%A7ao%20no%20gov.lula.pdf (acesso em 09/2011)

MUÇOUÇAH, P. e ALMEIDA, M. *Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares*. São Paulo, Pólis, 1991

NEPAC - Núcleo de Pesquisa em Participação Movimentos Sociais e Ação Coletiva da UNICAMP. *Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários*. Relatório de pesquisa ao Ministério das Cidades, 2015

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 apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Sociologia, 2009

NEVES, D. Assentamento rural: confluência de formas de inserção social. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 13, out, 1999

_____. Associativismo e personalismo dos mediadores formais: dilemas da organização política de assentados rurais pela intervenção estatal. *Revista do Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural* (Nupedor) – UNIARA, 2013

OFFE, C. e WIESENTHAL, H. – "Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização". IN: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVER, P. "Formal models of collective action". *Annual Review of Sociology*, vol.19, 1993.

OLIVEIRA, F. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos Estudos – CEBRAP*, 2006

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

_____. "'Somos sem - teto e é essa privação que nos une'. Análise da base social dos movimentos dos sem-teto". XV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2011

_____. "Os movimentos dos Sem-Teto no Brasil nos anos 2000". Encontro Marx e o Marxismo: Insurreições, passado e presente, 2015

OLSON, M. *Logique de l'action collective*. Paris, Ed.PUF, 1987

OTTMANN, G. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos Estudos*, 2006

PATERNIANI, S. Z. *Política, fabulação e a ocupação Mauá: etnografia de uma experiência*. Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Antropologia Social, 2013

PAZ, R. *Fundo Nacional de Moradia Popular: Marco Histórico de Participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, 1996

PENNA, C. *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo.* Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/ UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor, 2013

PENNA, C., e ROSA, M. C. Estado, Movimentos e Reforma Agrária no Brasil : Reflexões a Partir Do Incra. *Lua Nova* 57–85, 2015

PIVEN, F. e CLOWARD, R. *Poor People's Movements: why they succeed, how they fail.* Vintage Books, 1979

UEMURA, M., TSUKUMO, I., MENEGON, N. et all. *Moradia é Central: inclusão, acesso e direito à cidade*. Pólis, São Paulo, 2009

POLLETTA, F. e JASPER, J. M. Collective identity and social movements. *Annu. Rev. Sociol*. 27:283–305, 283–305, 2001

QUIRÓS, J. *Cruzando la Sarmiento. una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social; Editorial Antropofagia, 2006.

QUIRÓS, J. Política e economia na ação coletiva: uma crítica etnográfica às premissas dicotômicas. *Mana*, 15(1), 127–153, 2009

RODRIGUES, E. *A Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia*. Dissertação apresentada à faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, 2013

RONCONI, R. *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão - o programa Funaps Comunitário.* Dissertação apresentada ao Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Arquitetura, 1995

ROSSETO, R. *Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993

ROSSI, M. T. B. *Habitação Social e Gestão Associativa: Avaliação dos programas promovidos pelo governo do Estado de São Paulo no período 1990 a 2008*. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo, 2012

ROYER, L. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU*. Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo no curso de Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002

SACHS, C. *Politiques publiques et habitat populaire*. Paris: Ed. de la Maison des sciences de l'homme, 1990

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970- 80.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALAZAR, J.; STROHER, L e GRAZIA, G. *Assistência técnica e direito à cidade.* FNA (Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas), 2014. Disponível em:

http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/LivroAT-Internet.pdf, Acessado em 30/09/2015

SAULE JÚNIOR, N. e UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. Ciudades Para Tod@s: Por El Derecho a La Ciudad, Propuestas Y Experiencias, 261–272, 2010 Disponível em: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402

SERAFIM, L. *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010).* Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, 2013

SIGAUD. L. A forma acampamento: notas a partir da versão pernambucana. *Novos Estudos Cebrap*, 2000

_____. Debaixo da lona preta: legitimidade e dinâmica das ocupações de terra na mata pernambucana. In: CARTER, M (org). *Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2010

Silva, A. A. *Moradia e cidadania: um debate em movimento* (entrevistas). São Paulo, Pólis, 1994

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos*, n.85, 2009

SILVA, M. K., e OLIVEIRA, G. D. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado- Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, 28(set/dez), 86–124, 2011

SILVA, M. e SCHMITT, C. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. Anais do 36 Encontro Anual da Anpocs, 2012

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, 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. Z. e TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opin. Publica* [online], vol.18, n.2, 2012

TATAGIBA, L. e TEIXEIRA, A.C. Os efeitos do movimento de moradia sobre as políticas públicas. Anais do IX Encontro da ABCP, 2014

TEIXEIRA, A. C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, 2013

TEIXEIRA, A.C., TATAGIBA, L e BLIKSTAD, K. Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do caso do MCMV-E. Anais do 39 Encontro Anual da Anpocs, 2015

TEIXEIRA, A. C., BLIKSTAD, K., PISMEL, A. et all. A participação da sociedade na implementação de políticas públicas. A novidade dos "programas associativos". Anais do 40 Encontro Anual da Anpocs, 2016

VERRI, N. B. W. (2008). Os Sem-Teto do Centro de São Paulo: Um balanço dos anos 2001-2004. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2008

WOLFORD, W. Participatory democracy by default: land reform, social movements and the state in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, *37*(1), 91–109, 2010

Notícias, artigos de opinião online ou *Press releases*

"Prefeitura de SP entrega 20% do Minha Casa aos sem-teto". Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/11/1550239-prefeitura-de-sp-entrega-20-do-minha-casa-aos-sem-teto.shtml> Acesso em 11/2014.

"MP diz que gestão Haddad beneficia sem-teto e recomenda bloqueio do Minha Casa, Minha Vida". Disponível em http://veja.abril.com.br/politica/mp-diz-que-gestao-haddad-beneficia-sem-teto-e-recomenda-bloqueio-do-minha-casa-minha-vida/ Acesso em 07/2014.

"Onde mora a ideologia?". Disponível em < https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/12/01/onde-mora-a-ideologia/> Acesso em 11/2014

"UMM conquista aporte para o MCMV Entidades". Disponível em http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=598:umm-conquista-aporte-para-o-mcmv-entidades-&catid=1:noticias-recentes&Itemid=93.

"Movimento de moradia ocupa prédio do ministério das cidades". Disponível em < *https://www.diarioliberdade.org/brasil/consumo-e-meio-natural/30008-movimento-de-moradia-ocupa-pr%C3%A9dio-do-minist%C3%A9rio-das-cidades.html*> Acessado em 08/08/2012

"Sem-teto ocupam ministério para reivindicar construção de moradias em SP". Disponível em:< http://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2012/08/sem-teto-ocupam-ministerio-para-reivindicar-construcao-de-moradias-em-sp > Acessado em 08/08/2012

"Uma trajetória de luta pela moradia digna no Serviço Público", disponível em http://www.fna.org.br/site/noticias/pagina/1322/Uma-trajetoria-de-luta-pela-moradia-digna-no-Servico-Publico.

"Movimento por moradia protesta e garante audiência com Kassab". Disponível em < http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2011/06/movimento-por-moradia-protesta-na-secretaria-de-habitacao-e-e-recebido-com-gas-de-pimenta> Acessado em 10/11/2014.

"Sem Teto Exigem do Município Política Habitacional para Famílias de Baixa Renda e Agilidade em Projetos de Interesse Social". Disponível em http://www.sp.unmp.org.br/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=565:manifestacao-dos-movimentos-de-moradia-dia-26-de-julho-na-prefeitura-de-sao-paulo&catid=1:noticias-recentes&Itemid=93.

"Movimento por moradia protesta na Secretaria de Habitação e é recebido com gás de pimenta." Disponível em http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2011/06/movimento-por-moradia-protesta-na-secretaria-de-habitacao-e-e-recebido-com-gas-de-pimenta Acessado em 10/11/2014.

"CDHU viabiliza participação de movimentos pró-moradia no Programa "Minha Casa Minha Vida"" . Disponível em http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=212576 Acessado em 11/2012

"A Reforma Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida". BOLETIM DO FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Disponível em http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=260:boletim-fnru-a-reforma-urbana-e-o-programa-minha-casa-minha-vida&catid=36:noticias&Itemid=61 Acesso em 04/2017

"Quanto mais burocracia, menos moradia". Carta Aberta da UNMP à População. Disponível em http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=604:quanto-mais-burocracia-menos-moradia&catid=41&Itemid=94 Acesso em 04/2012

""Minha Casa, Minha Vida" ignora o que PT e movimentos já fizeram". Artigo de Pedro Fiori Arantes. Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/politica/3815-01-10-2009-minha-casa-minha-vida-ignora-o-que-pt-e-movimentos-ja-fizeram> Acesso em 03/2017

"Pacote Habitacional de Lula é a privatização da política urbana". Artigo de Pedro Fiori Arantes e Mariana Fix. Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/content/view/3560/9/ Acesso em 04/2012

Vídeos

"A gente não constrói só casa" (UMM-SP)
https://www.youtube.com/watch?v=CMLKUaJaQ0M

Visita ao mutirão Paulo Freire (USINA)
https://www.youtube.com/watch?v=TQ6hIaBS6eA

Vídeo sobre o mutirão FF/JMA (Leste 1)
https://www.facebook.com/dlorenzovevo/videos/vb.322299157953361/625293837653890/?type=2&theater

Depoimento de Evaniza Rodrigues na 3 Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano
http://www.participa.br/habitat/videos-fotos/depoimento-de-evaniza-rodrigues#.VlcNNWSrRR0

Documentário sobre o movimento de sem teto em São Paulo
https://www.youtube.com/watch?v=WfTSQ4zYbTo

Encontros USINA 25 anos – "Cooperativismo uruguaio em debate". no Instituto Pólis
https://www.youtube.com/watch?v=wHZKrOfLcyo

Encontros USINA 25 anos – "Quem é você pra me dizer como se faz um prédio? As mulheres e o mutirão"
https://www.youtube.com/watch?v=8IgBojf23QM

Ciclo de Debates Moradia e Cidade. "Política de habitação: Como melhorar a localização da habitação popular nas cidades."
https://www.youtube.com/watch?v=0tWRWaX2fp4

Ciclo de Debates Moradia e Cidade. "Habitação popular e assessoria técnica: processos participativos e ampliação e projetos com essa característica"
https://www.youtube.com/watch?v=QNwSivAwxFc&t=7s

Ciclo de Debates Moradia e Cidade. "Autogestão na habitação: ainda é possível construir territórios de utopia?"
https://www.youtube.com/watch?v=BOSee_GicNI

9 - Principais sites consultados

União dos Movimentos de Moradia de São Paulo
http://sp.unmp.org.br/

União Nacional por Moradia Popular
http://www.unmp.org.br/

Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1
http://www.mstleste1.org.br/

MST Leste 1 no Facebook
https://www.facebook.com/search/top/?q=mst%20leste%201

Frente de Luta por Moradia
http://www.portalflm.com.br/

USINA. Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado
http://www.usina-ctah.org.br/

Ambiente Arquitetura
http://www.ambientearquitetura.com/

Instituto Pólis
http://polis.org.br/

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
http://forumreformaurbana.org.br/

Prefeitura São Paulo
http://www.capital.sp.gov.br/

CEF
http://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx

Ministério das Cidades
http://www.cidades.gov.br/

Principais documentos analisados

Nome documento	Emissor do documento	Data
Cartilha Minha Casa Minha Vida fase 1	CEF	Documento não datado
Cartilha Minha Casa Minha Vida fase 2	CEF	Documento não datado
Cartilha Minha Casa Minha Vida Entidades – Manual do beneficiário (versão 1)	CEF	Documento não datado
Cartilha Minha Casa Minha Vida Entidades – Manual do beneficiário (versão 2)	CEF	Documento não datado
Cartilha Minha Casa Minha Vida Entidades fase 2 – Pessoa jurídica, Compra Antecipada de Terreno	CEF	Documento não datado
Cartilha Minha Casa Minha Vida Entidades	CEF	2009
COTS – Caderno de Orientação Técnico Social e anexos	CEF	2009
COTS – Caderno de Orientação Técnico Social e anexos	CEF	2013
FRE – Ficha Resumo do Empreendimento (do Florestan Fernandes)	CEF	2010
FIT – Ficha de Informações do Terreno (do	CEF	2010

Florestan Fernandes)		
Manifestação Técnica sobre Terreno (do Florestan Fernandes)	CEF	2010
Banco de Dados de acompanhamento dos empreendimentos do PMCMV (Lei de acesso à informação)	CEF	2013
Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009	CCFDS	2009
Resolução nº 182 de agosto de 2011	CCFDS	2011
Resolução nº 183, de 10 de novembro 2011	CCFDS	2009
Resolução nº 190 de 7 de agosto de 2012	CCFDS	2012
Resolução nº 193, de 30 de outubro de 2012	CCFDS	2011
Resolução nº 200 de 5 de agosto de 2014	CCFDS	2014
Portaria nº 313, de 01 de julho de 2010	MCidades	2010
Portaria nº 313, de 01 de julho de 2010	MCidades	2010
Portaria nº 465, de 03 de outubro de 2011	MCidades	2011
Portaria nº 610 de 26 de dezembro de 2011	MCidades	2011
Portaria nº 105 de 2 de março de 2012	MCidades	2012
Portaria nº 198 de 9 de maio de 2012	MCidades	2012
Portaria Interministerial nº 464/2011	MCidades, MFazenda, MPlanejamento	2011
Instrução Normativa nº 39	MCidades	2014
Instrução Normativa nº 36, de 15 de julho de 2009	MCidades	2009
Instrução Normativa nº 14, de 10 de julho de 2013	MCidades	2013
Instrução Normativa nº 45, de 8 de novembro 2012	MCidades	2012
Instrução Normativa nº 34, de 28 de setembro de 2011	MCidades	2011
Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011	Presidência da República	2011
Decreto nº 7.795 de 24 de agosto de 2012	Presidência da República	2012
Lei Federal n° 11.977/2009	-	2009
Lei federal 11.124/2005	-	2005
Lei federal n.6.766	-	1979
Projeto de lei federal 2710	-	1992
Apostila Cooperativismo e Autogestão Habitacional	UMM-SP	2011
"O que muda com a nova resolução"	UMM-SP	2012
"Como organizar uma associação"	UNMP	s/d
Instrumento Particular de Opção de Compra e Venda e outras avenças	UNMP	s/d
Apresentação "Autogestão"	UNMP	s/d
Tijolinho da Autogestão	UNMP	s/d
Documento Final do 10 Encontro da UNMP	UNMP	2006
Boletim Informativo "Luta pelo Direito à Cidade"	FLM	2008
Plano de Trabalho nas Comissões (modelo)	Leste 1	s/d
Regulamento da Participação Do Empreendimento Florestan Fernandes	Leste 1/famílias do Florestan	2011
Relatório de TTS do FF/JMA	Leste 1/Equipe de TTS contratada	2013
Relatórios de TTS do FF/JMA	Leste 1/Equipe de TTS	2014 e 2015

	contratada	
Calendário de atividades do FF/JMA	Leste 1	Junho de 2013
Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) do empreendimento FF/JMA	Leste 1/Ambiente Arquitetura	2011
"Planejamento Trabalho Mutirante FF/JMA"	Leste 1/Ambiente Arquitetura	Julho de 2015
Quadro geral – Síntese das principais informações obtidas no pré-campo289	NEPAC	2013
Relatório dos resultados do Survey aplicado no âmbito da pesquisa do NEPAC ao MCidades	Ideafix[290]	2014
Relatório de pré-campo no Fórum de Cortiços	NEPAC	2013
Relatório de pré-campo na CEMOS, em Suzano	NEPAC	2013
Relatório de pré-campo na Cooperativa Araras em Campinas	NEPAC	2013
Relatório de pré-campo no Empreendimento FF/JMA	NEPAC[291]	2013
Relatório de pré-campo na SAM – Sociedade de Apoio à Luta por Moradia, vinculada ao MNLM	NEPAC	2013
Diário de Campo de Ana Clara Melo	Ana Clara Melo	2015

[289] "Avaliação da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades no Estado de São Paulo: O desafio da participação dos beneficiários", financiada pelo CNPq no âmbito de edital do Ministério das Cidades e do CNPq. Os documentos mencionados a seguir são oriundos dessa pesquisa.
[290] Empresa contratada pelo NEPAC para aplicar e processar os dados do survey.
[291] Este relatório foi elaborado por Carlos Filadelfo a pedido do NEPAC.

ANEXO

1- Entrevistas feitas pelo NEPAC

Entrevista 1 – Antônio José (02/2014): Liderança do MNLM, milita em torno da questão da moradia desde meados da década de 1980. Atualmente atua em Guarulhos, na SAM (Sociedade de Apoio à Luta por Moradia), onde coordena o desenvolvimento do projeto habitacional "Parque Estela"

Entrevista 2 – Cris e Renata (05/2014): Respectivamente coordenadora da Leste1 responsável pela administração das obras do empreendimento FF/JMA; e arquiteta da Ambiente Arquitetura, assessoria técnica responsável pelo acompanhamento das obras no FF/JMA

Entrevista 3 – Evaniza Rodrigues (02/2014): Liderança da UNMP, UMM-SP e do MST Leste1. É bastante ativa e presente nos territórios de atuação do MST Leste1. Iniciou sua militância na década de 1980, atuou na Pastoral da Juventude da região Leste 1 em São Paulo e, posteriormente, se envolveu com a mobilização em torno da moradia na região e filiou-se ao PT. Foi chefe de gabinete na Secretaria Nacional de Programas Urbanos do MCidades entre os anos 2003 e 2006. Foi assessora da presidência da CEF entre os anos 2011 e 2013. Tem intenso trânsito no meio acadêmico, especialmente na PUC-SP (onde se graduou em serviço social) e na FAU-USP (onde obteve título de mestre). Também é ativa no Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Entrevista 4 – Verônica Kroll (04/2014): Liderança do Fórum de Cortiços de São Paulo, filiada ao PT.

Entrevista 5 – Dalcides Neto (06/2014): Liderança do MST Leste 2.

Entrevista 6 – Carlão (06/2014): Liderança da Cooperativa Araras, filiado ao PT e vereador na cidade de Campinas

Entrevista 7 – Samara (06/2014): Liderança da Associação de Cortiços do Centro, em Santos

Entrevista 8 – Brás, Cida e Tiago (06/2014): Respectivamente liderança da Cemos (Central por Moradia Suzanense), filiado ao PT; liderança da Cemos; e arquiteto da assessoria técnica Ambiente

2- Entrevistas feitas por Karin Blikstad para situar o caso da Leste 1

Entrevista 9 – Renata (10/2015): arquiteta da Ambiente Arquitetura, assessoria técnica responsável pelo acompanhamento das obras no FF/JMA

Entrevista 10 – Cris (10/2015): Coordenadora da Leste1 responsável pela administração das obras do empreendimento FF/JMA

Entrevista 11 – Mariza (11/2015): Liderança da Leste 1, membro da comissão executiva da Leste 1 e da UMM

Entrevista 12 – Burocrata de nível de rua 1[292] (02/2016): Arquiteto, funcionário da CEF em São Paulo, atua em setor responsável pela aprovação dos projetos de intervenção habitacional.

Entrevista 13 – Burocrata de nível de rua 2[293] (02/2016): Assistente Social, funcionário da CEF em São Paulo, atua em setor responsável pelo acompanhamento do TTS desenvolvido tanto no PMCMV-E (recursos do FDS) quanto no PMCMV geral (recursos do FAR)

Entrevista 14 – Burocrata de nível de rua 3[294] (02/2016): Gerente regional de habitação de uma Superintendência Regional (SR) da CEF em São Paulo. Está há pelo menos 20 anos na CEF e está acostumado a interagir com lideranças de vários movimentos de moradia

3 - Entrevistas anteriores de Karin Blikstad ou do NEPAC

Entrevista 15 (feita por Karin Blikstad) – Antonio Cesar Ramos dos Santos (03/2013): arquiteto, então gerente de projetos de habitação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, possui histórico de atuação junto ao campo popular

Entrevista 16 (feita por Karin Blikstad) – Marta Garske (03/2013): Superintendente de projetos do Ministério das Cidades, possui perfil mais técnico

Entrevista 17 (feita por Karin Blikstad) – Osmar (11/2011): Liderança da FLM

Entrevista 18 (feita pelo NEPAC) – Graça Xavier (05/2011): Liderança do movimento de moradia da região sudeste, já fez parte da Executiva da UMM, onde é muito atuante

Entrevista 19 (feita por Karin Blikstad) – Stacy Torres (10/2011): Advogada, na época fazia parte do Instituto Pólis e era representante da sociedade civil no Conselho Municipal de Habitação (CMH)

Entrevista 20 (feita por Karin Blikstad) – Ivanente de Araújo (03/2010): Liderança do MSTC (Movimento Sem-Teto do Centro) e da Frente de Luta por Moradia (FLM)

Entrevista 21 (feita por Karin Blikstad) – Benedito Barbosa e Graça Xavier (03/2010): Respectivamente advogado, liderança referência na UMM; e Liderança do movimento de moradia da região sudeste, já fez parte da Executiva da UMM, onde é muito atuante

[292] Esse entrevistado preferiu manter seu anonimato.
[293] Esse entrevistado preferiu manter seu anonimato.
[294] Esse entrevistado preferiu manter seu anonimato.

Entrevista 22 (feita por Karin Blikstad) - Maria Izilda Camilo (11/2009): Liderança do movimento da zona norte, filiado à UMM. Foi representante dos movimentos no CMH

Entrevista 23 (feita por Karin Blikstad e Stella Paterniani) – Nelson da Cruz Souza (10/2009): Liderança do MMRC (Movimento de Moradia da Região Central)

Entrevista 24 (feita por Karin Blikstad) - Kazuo Nakano (10/2009): Arquiteto urbanista, na época fazia parte da equipe do Instituto Pólis e era representante da sociedade civil no CMH

4 – Outras Entrevistas

- Entrevista com Evaniza Rodrigues, 2012. Disponível em <https://praticasdemorar.wordpress.com/2012/06/26/entrevista-com-evaniza-rodrigues/>. Acessado em 10/04/2014

- Entrevista com Evaniza Rodrigues (transcrita), 2011. Conduzida por Rosângela Paz e Anderson Rafael Nascimento no Instituto Pólis (mimeo)

- Entrevista com Raquel Rolnik: "Estamos perdendo a chance de mudar o paradigma da política habitacional", 2009. Disponível em https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/05/20/%E2%80%9Cestamos-perdendo-a-chance-de-mudar-o-paradigma-da-politica-habitacional%E2%80%9D/

Entrevistas transcritas em Silva, A.A. (org.). *Moradia e Cidadania: um debate em movimento*. Pólis, São Paulo, 1994:

- Entrevista com Benedito Roberto Barbosa
- Entrevista com Nabil Bonduki
- Entrevista com Paulo Conforto
- Entrevista com Reginaldo Ronconi

Entrevistas transcritas em Ronconi, R. *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão - o programa Funaps Comunitário.* Dissertação apresentada ao Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Arquitetura, 1995:

- Entrevista com Joana da Silva Barros, então estudante de arquitetura
- Entrevista com Frei Airton
- Entrevista com Rosângela Paz, assistente social então vinculada à FASE

- Entrevista com Nabil Bonduki, arquiteto e então superintendente da HABI, na prefeitura de São Paulo
- Entrevista com Vitor Lotufo, arquiteto, assessor de comunidades
- Entrevista com Wagner Germano, arquiteto, assessor de comunidades
- Entrevista com Edson Pereira de Lima, mutirante

5- Principais idas a campo

Reunião Fórum Centro Vivo	08/2008
Reunião Fórum Centro Vivo	09/2008
Assembléia do MMC (Movimento de Moradia do Centro)	09/2008
Assembléia do MMC (Movimento de Moradia do Centro)	10/2008
Seminário "A efetivação do direito à moradia. Os desafios da segurança jurídica à habitação social no Brasil", na Faculdade de Direito da USP	04/2009
11 Encontro Estadual de Moradia Popular, da UMM – 2 dias	07/2009
Reunião da FLM	09/2009
Visita à ocupação Mauá (dos movimentos MSTC e MMRC)	10/2009
Visita à ocupação Mauá	03/2010
Reunião Ordinária do CMH	05/2010
Visita à sede do MMC	12/2010
Visita à sede do Fórum de Cortiços	11/2010
3 Jornada da Moradia Digna – 2 dias	02/2011
Ato de rua em São Paulo - UMM	07/2011
Reunião da Plenária da UMM	07/2011
Reunião Comissão Eleitoral do CMH	2012
Encontros de Formação (Gaspar Garcia, Nepac e movimentos) – 6 dias	05 e 06/2012
Ato de rua em São Paulo - UMM	04/2012
Visita à ocupação Mauá	05/2012
Acompanhamento de reintegração de posse de ocupação relâmpago organizada pelo MSTC, avenida Ipiranga	2012
Ato de rua em São Paulo - UMM, CMP e FLM	09/2012
Visita à sede do Fórum de Cortiços	04/2013
Ciclo de Debates Moradia e Cidade: Habitação popular e assessoria técnica	06/2015
Ciclo de Debates Moradia e Cidade: Autogestão na Habitação: Ainda é possível construir territórios da Utopia?	07/2015
Encontros USINA – Cooperativismo Uruguaio: das cooperativas habitacionais uruguaias aos primeiros mutirões autogeridos no Brasil	07/2015
Participação em mutirão do empreendimento 5 de dezembro (USINA)	08/2015
Encontros USINA - Quem é você pra me dizer como se faz um prédio? As mulheres e o mutirão	08/2015
Reunião do TTS do empreendimento Florestan Fernandes	09/2015
Visita ao Empreendimento Paulo Freire (Leste 1)	09/2015
Visita ao Empreendimento Florestan Fernandes (Leste 1) – 2 dias	10/2015
Visita ao acampamento de movimentos na praça da Sé - UMM	10/2015
Visita à sede da Leste 1	11/2015
Colóquio sobre Trabalho Social, PUC	11/2015