

As eleições das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo.

Blikstad Karin, Tatagiba Luciana y Blikstad Karin.

Cita:

Blikstad Karin, Tatagiba Luciana y Blikstad Karin (2010). *As eleições das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/696>

*As eleições das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo:
limites, potencialidades e tensões presentes nas imbricações do movimento
de moradia de São Paulo com o campo político institucional*

Luciana Tatagiba¹
Karin Blikstad²

Resumo: Este artigo representa um primeiro esforço de sistematização e análise dos processos eleitorais das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação (CMH) de São Paulo. Descrevemos a mobilização dos atores populares para a eleição de seus conselheiros na quarta gestão do CMH. Consideramos ainda as interfaces que sustentam o processo: a relação entre movimentos, partidos, governo, além de recuperarmos elementos que caracterizem a atuação dos representantes populares neste espaço. Este processo eleitoral nos remete, portanto, às imbricações entre os movimentos e o campo político institucional, e, com isso, traz à tona os limites, potencialidades e tensões inerentes a essas relações. Nossas análises nos permitem tecer algumas considerações que podem contribuir com o debate sobre as novas modalidades de ação coletiva e dos desafios implícitos aos seus atores no atual contexto político brasileiro, enfatizando a relação entre movimentos sociais e instituições políticas.

Palavras-chave: participação, democracia, movimento de moradia, conselho municipal de habitação, governo, partidos.

1- Apresentação

A literatura sobre movimentos sociais na América Latina, sob forte influência da teoria dos novos movimentos sociais, não dedicou muita atenção às dinâmicas dos movimentos face ao Estado, aos governos e aos partidos (Gohn, 2000). Afinal a forma de conceber os movimentos e sua “novidade” estava em muitos casos associada à negação desses vínculos. Por isso não espanta que esse tenha sido, ao longo do tempo, um tema negligenciado ou quando muito tratado sob os contornos de um conceito de autonomia apreendido pelo signo da não-relação. Nesse quadro não parece exagerada a referência a certo “feticismo da autonomia” na análise e na prática política dos movimentos sociais latino-americanos (Hellman, 1992), que levava a interpretar toda aproximação dos movimentos com Estado e partidos sob o signo da cooptação, instrumentalização e subordinação. Mas, já em meados dos anos 80, algumas análises apontavam para outras

1 Professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp.
2 Mestranda em Ciência Política pela Unicamp.

direções, chamando a atenção para as conseqüências negativas desses pressupostos sobre a conformação da agenda de pesquisa na área³.

Se o discurso da autonomia, como não-relação, remetia ao contexto concreto de luta contra o estado autoritário; um novo enquadramento para a análise das relações Estado-Sociedade abria caminho para uma agenda de pesquisa voltada para os desafios da ação coletiva em contextos democráticos. Por essa via, o que estava em jogo era não apenas compreender o papel dos movimentos nos processos de transição, mas os impactos da política democrática sobre as dinâmicas e as estratégias dos movimentos. Mas, por diversos motivos, essa provocativa agenda de pesquisa não encontrou terreno fértil. Especificamente no caso brasileiro, o que se viu nos anos seguintes, como explica Doimo foi o “imobilismo teórico” resultante da polarização do debate entre autonomia x institucionalização seguida, na década seguinte, da crise do próprio conceito do movimento social (Doimo, 1995; Gohn, 2000; Silva, 2005)⁴.

Mais recentemente, tanto os obstáculos quanto os avanços da luta política concreta impuseram novas direções ao debate, apontando para um conceito mais relacional de autonomia que caminha ao lado de uma concepção menos determinista das fronteiras entre sociedade civil e sociedade política (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Novos olhares sobre a relação dos movimentos com Estado, governos e partidos questionam análises consagradas que se pautam na existência de uma oposição natural, radical e imutável entre os campos, tomados em si mesmo como homogêneos. Nos novos estudos, o mais interessante é perceber como a própria *relação* entre sociedade civil e sociedade política se constitui como questão empírica e teórica a ser enfrentada.

Esse artigo se insere nessa nova agenda de pesquisa e busca contribuir com o avanço do debate discutindo os desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas num contexto particular marcado pelo avanço das oportunidades de participação no interior do Estado.

Os movimentos sociais no Brasil, e em diversos países da América Latina, atuam em cenários caracterizados por uma ampliação sem precedentes das oportunidades para a participação, principalmente a partir da criação de novos espaços para o diálogo e a negociação entre Estado e organizações sociais. Desde a última década, a sociedade civil tem sido chamada a participar de um conjunto de novos espaços de deliberação e gestão das políticas, em diversas áreas e a partir de diferentes modelos institucionais. Uma evidência dessas transformações está na reformulação dos marcos legais com a incorporação de uma nova arquitetura participativa, como destaca Felipe Hevia:

3 No caso brasileiro, remeto a Cardoso, 1983, 1987; Boschi, 1983; Kowarick, 1987; Jacobi, 1988.

4 Para uma avaliação crítica desse “deslocamento temático” e a subsequente valorização do conceito de sociedade civil ver Lavallo, Castello e Bichir, 2004.

Nas últimas décadas, na maioria dos países do continente, realizaram-se reformas constitucionais e legais que garantem uma maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos (...). Se a isso acrescentarmos uma análise sobre os mecanismos existentes em leis secundárias setoriais, mais as leis regionais e regulamentos sobre o tema, verificaremos que a participação cidadã não é uma questão distante nem menor nos andaimos jurídicos do continente (Hevia, 2006, p.358)

Na esteira desse processo, assistimos a uma intensa experimentação de modelos participativos. A título de exemplo podemos citar as experiências de orçamentos participativos, presentes no Brasil, Argentina, Uruguai, El Salvador, Colômbia, Equador, Peru e México; os conselhos e fóruns sobre políticas públicas, principalmente nas áreas de crianças e adolescentes, saúde (destaque para os conselhos de saúde no Chile, Paraguai e Brasil), moradia (a exemplo das políticas habitacionais cooperativas no Uruguai, Argentina, Paraguai e Brasil) e planejamento urbano com formatos e níveis decisórios diferenciados, atualmente experimentados no Brasil, Argentina, Chile e Paraguai; as controladorias cidadãs e/ou mecanismos de “rendición de cuentas” na Costa Rica, Colômbia, Chile, Bolívia, México, Paraguai, Equador; as “mesas de concertación para la lucha contra la pobreza” na Bolívia e Peru; os Círculos Bolivarianos, na Venezuela, dentre inúmeras outras⁵.

No caso do Brasil, a ampliação da participação emergiu como demanda da sociedade civil, no decorrer da luta pela redemocratização do regime. A partir do final da década de 70, o agravamento dos problemas sociais e a crise do setor público abriram espaço para o questionamento do padrão centralizador, autoritário e excludente que marcara a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas, assim como para o reconhecimento da incapacidade do Estado de responder às demandas sociais. O tema da participação incorporava as expectativas em relação à democracia a ser construída: uma democracia para todos, a partir da ativação da mobilização e do poder das classes populares. Nesse contexto se insere a aposta feita por vários movimentos sociais brasileiros, em estreita conexão com determinados atores da arena político-institucional, na luta “por dentro do Estado” como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores (e a eleição e reeleição de Lula, em certa medida) se insere no âmbito dessa aposta. Uma aposta que gerou lutas longas, e no geral árduas, e que alterou o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então.

Hoje o que se busca é saber até que ponto foi possível avançar a partir dessa estratégia. Esse é um balanço que criticamente se faz dentro e fora da academia, a partir de um olhar talvez menos celebratório do que aquele que orientava as análises nos anos 90 (Dagnino e Tatagiba, 2008) . Embora ainda haja muito a compreender e avançar em termos de pesquisa, o diagnóstico mais geral aponta para o fato de que os resultados das experiências concretas estão muito aquém das expectativas lançadas sobre elas. Uma das

5 Para avaliações dessas experiências, remeto, dentre outros, a Panfichi, 2002; Albuquerque, 2004; Avritzer e Navarro, 2003; Dagnino, 2002; Coelho e Nobre, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Clemente e Smulovitz, 2004; Olvera, 2002; Valdes, 2004.

principais críticas está na dificuldade desses processos resultarem em efetiva melhoria das condições de vida da população, principalmente dos grupos mais pobres. Mas, não é o caso de retomarmos aqui esse debate, sobre o qual temos um acúmulo considerável no debate brasileiro. O foco agora é outro e pode ser traduzido nas seguintes questões: *de que forma e até que ponto esse contexto de abertura altera as configurações dos movimentos e suas interações estratégicas com o meio político-institucional? Quais as consequências desse cenário sobre a capacidade dos movimentos de agirem como atores coletivos sustentando ações coordenadas no tempo?*

Como a pesquisa ainda está em andamento⁶ não temos nesse momento condição de responder a essas perguntas. Nossa intenção é apenas explorar algumas pistas que nosso campo de estudo já nos oferece, anunciando-as para o debate. Nesse sentido, buscamos nesse artigo apresentar e sustentar dois argumentos centrais:

- 1- Contextos caracterizados por uma maior permeabilidade estatal tendem a impactar as formas de relação entre movimento-governo-partido na direção de um fortalecimento dos vínculos e trânsitos dos atores entre essas esferas;
- 2- Esse cenário tem dois efeitos contraditórios sobre os movimentos: ao mesmo tempo em que amplia as chances de sucesso do movimento, no que se refere ao acesso às políticas públicas; torna mais difícil e complexo os processos de coordenação da ação, com consequências sobre a capacidade do movimento de agir como ator coletivo.

Na sequência, buscamos explorar esses argumentos trazendo para o centro da análise o processo de eleição das organizações populares da área da moradia na cidade de São Paulo, para composição do Conselho Municipal de Habitação (CMH), o mais importante espaço de participação na área da política urbana e habitacional da cidade.

A análise desse processo eleitoral permite visualizar a configuração complexa dos vínculos e conexões que constituem o movimento de moradia e que tornam tão difícil a coordenação de sua ação. Ao remeter ao conceito de movimento social, essa pesquisa não está pressupondo um ator homogêneo congregado em torno de uma identidade, definida como uma essência. Pelo contrário, o uso analítico do conceito de movimento social, incorpora a idéia de um ator complexo, heterogêneo e plural que, justamente por essa pluralidade que lhe constitui, gasta parte considerável de sua energia buscando construir-se e fortalecer-se como ator coletivo

6 O movimento de moradia da cidade de São Paulo está sendo objeto de pesquisa realizado no âmbito do *Grupo de Pesquisa sobre participação, movimentos e ação coletiva*, da Unicamp, sob coordenação da prof. Luciana Tatagiba. A pesquisa, iniciada em 2008, combina diferentes métodos de análise, a partir dos quais busca-se explorar diferentes dimensões do objeto. A pesquisa é financiada pelo Instituto de Pesquisas para o Desenvolvimento (Institut de Recherche Pour Le Développement) /França, no âmbito do projeto internacional e comparado *Processus et acteurs latino-américains de la participation politique*, que envolve França, Brasil e México.

(Melucci, 1996; Diani e McAdam, 2003). Quando o movimento precisa se mobilizar diante de um evento – como a eleição dos seus representantes – essa rede intrincada de vínculos e conexões se manifesta em toda a sua complexidade e dinamismo, por isso se mostra como momento privilegiado para a análise.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, apresentamos a rede do movimento de moradia em São Paulo e discutimos o lugar que o Conselho assume nas estratégias dos movimentos, governo e dos partidos. Na segunda parte, recuperamos as convergências e embates entre esses atores nas três gestões do Conselho. Por fim, nos debruçamos sobre a dinâmica e os resultados da eleição das organizações populares para a 4ª gestão do conselho, com destaque para a participação do governo e dos partidos no processo.

2- O movimento de moradia da cidade de São Paulo e a estratégia de luta por “dentro do Estado”

O conceito de movimento social com o qual operamos compartilha a síntese teórica produzida por Porta e Diani (2006), a partir dos principais paradigmas de análise dos movimentos sociais e da ação coletiva, que define movimento social como um tipo específico de ação coletiva caracterizado pela presença de três dimensões principais: a capacidade de anunciar e sustentar um conflito, com oponentes claramente definidos; a presença de redes de interação informal entre uma pluralidade *de indivíduos, grupos e /ou organizações; e a existência de uma identidade compartilhada*. A referência à identidade não remete a uma suposta essência do movimento, mas ao resultado das interações entre os vários pontos da rede, tanto entre si quanto com o mundo exterior. (Porta e Diani, 2006, p. 20-24).

Uma das conseqüências dessa definição, continuam os autores, é que ela nos permite diferenciar um movimento social de uma organização (p. 25-28). Como afirmam de forma categórica: “movimentos sociais não são organizações, nem mesmo de um tipo específico”. Eles são redes de interações que podem incluir, e no geral incluem, organizações formais, mas não se reduzem a elas. As organizações possuem fronteiras visíveis, objetivos claramente definidos, estruturas mais ou menos profissionalizadas, corpo diretivo etc. Já os movimentos são, por definição, “fenômenos fluidos” (p. 26), são interações por meio dos quais “atores com diferentes identidades e orientações elaboram um sistema compartilhado de crenças e um sentido de pertencimento que excede as fronteiras de qualquer grupo ou organização” (p. 26). Nesse sentido é que podemos falar do movimento de moradia – no singular – e de organizações do movimento de moradia, no plural. Nesse ponto, já fica claro que em termos de pesquisa empírica uma questão interessante seria investigar a possível tensão entre as dinâmicas do movimento social e dinâmicas das organizações de movimento social e seus impactos na conformação e nos sentidos da ação coletiva. Essa distinção analítica entre movimentos sociais e organizações de movimentos sociais nos permite dotar de maior complexidade nossa análise também porque ela amplia o leque de atores que podem, em determinada conjuntura, se

reconhecerem e serem reconhecidos como parte do movimento social. Mesmo um partido político pode, sob condições específicas, se reconhecer e ser reconhecido como parte de um determinado movimento social (Porta e Diani, 2006).

Esse conceito de movimento social é bastante útil para a nossa pesquisa por dois motivos principais. O primeiro, porque assim definido o conceito de movimento social oferece uma oportunidade de nos aproximarmos do real mantendo uma “postura cética” (Melucci, 1996) que nos permite identificar, descrever e analisar os mecanismos pelos quais indivíduos e grupos se constituem como coletividade em torno de uma carência concreta. Ao partimos do pressuposto da heterogeneidade de atores, trajetórias, interesses e projetos podemos erigir como questão central justamente o problema da coordenação da ação dessa coletividade em torno de objetivos comuns. E, em segundo lugar, porque o conceito de movimento social nos permite articular dois planos de análise. Por um lado, nos permite investigar as ações estratégicas, instrumentais e pragmáticas voltadas à obtenção de bens materiais e/ou imateriais e os resultados concretos dessas ações tendo em vista os fins pretendidos pelos atores (a dimensão da urgência). Por outro lado, pela dimensão normativa que comporta, abre a possibilidade de inquirirmos acerca dos sentidos e conseqüências dessas ações para além do plano dos atores e grupos individualmente considerados e seus objetivos racionalmente definidos (a dimensão emancipatória). Trabalhar com o conceito de movimento social – tal como aqui definido – é, portanto, dar conta da dimensão pragmática da ação e, ao mesmo tempo, da paixão e do risco que essa ação evoca. Ou seja, o conceito de movimento social nos permite compreender as manifestações concretas dos nossos objetos empíricos e, ao mesmo tempo, nos faculta inquirirmos sobre o sentido da ação, transcendendo o plano dos atores (organizações, grupos ou indivíduos) individualmente considerados.

O movimento de moradia é hoje o principal movimento popular da cidade de São Paulo. É consenso na bibliografia que suas origens podem ser encontradas nas lutas de moradores de cortiços contra as altas taxas de água, luz e IPTU; os abusos dos intermediários; os despejos sem aviso prévio; e pela regulamentação de loteamentos no final dos anos 1970 e início dos 80 (cf. Bloch, 2007: 85; Calazans e Maricato, 1983). Quando nos referimos ao movimento de moradia nesse texto, estamos remetendo a essa história e a um conjunto de organizações e indivíduos que mesmo que dela não tenham participado diretamente a mobilizam hoje para justificar sua luta e avaliar suas conquistas e suas derrotas. Partindo do reconhecimento de uma carência, organizações, grupos e indivíduos realizam o esforço de erigir-se como atores coletivos, em torno dessa história que evoca como princípio estruturante a idéia do direito à moradia digna. A simples afirmação desse direito ao mesmo tempo denuncia e aciona um campo de conflitos, atualmente muito evidente nas disputas envolvendo o direito dos pobres de morar no centro da cidade. Trata-se, como se vê, de um conflito que ao mesmo tempo incorpora e vai além da questão da moradia – como acesso à unidade residencial – por meio de referências como direito, democracia, cidadania.

Contudo, esse compartilhamento de crenças e solidariedade – que nos permite afirmar a existência do movimento de moradia como ator coletivo – é continuamente desafiado pelas disputas internas ao campo e pelas múltiplas e complexas relações que são estabelecidas com aliados e antagonistas, a partir das quais a identidade do movimento vai sendo continuamente redefinida e desafiada.

Embora forte e com considerável visibilidade na cidade, o movimento de moradia é um movimento muito fragmentado internamente. Há uma intensa competição entre o conjunto das organizações que o compõe e são freqüentes as divergências e rachas, que geram novas organizações, muitas vezes com um perfil similar. O movimento é uma rede ampla, heterogênea e complexa, cujas organizações se contam às dezenas.

Uma das fontes de tensão entre as organizações do movimento de moradia, diz respeito à disputa pelo acesso aos programas e recursos governamentais, mais precisamente, aos programas de moradia e políticas compensatórias para população de baixa renda. Essa tensão está relacionada, por sua vez, ao papel diferenciado que as organizações dos movimentos de moradia passaram a ocupar (ou buscam ocupar) na operacionalização da política habitacional. A forma como está construída a política habitacional, pulverizada numa dezena de espaços de poder, em diversos níveis federal, estadual e municipal (Cymbalista e Santoro, 2007), leva as organizações a ter que atuar em diferentes espaços e a partir de diferentes estratégias acirrando as divergências e a competição entre elas. Outro aspecto comumente mobilizado, pelos atores e pela bibliografia de referência para explicar as disputas entre as organizações que integram o movimento de moradia remete à divergência em relação às formas de atuação. Especificamente, a utilização (ou não) da estratégia de ocupar prédios e terrenos vazios como forma de luta e as vantagens e limites do diálogo com o Estado.

Nesse cenário tão fragmentado, a União dos Movimentos de Moradia (UMM)⁷ e a Frente de Luta por Moradia (FLM)⁸ - duas das principais organizações articuladoras do movimento de moradia atualmente - congregam as organizações do movimento em torno dessas ênfases distintas, de forma mais ou menos

7 “A UMM foi criada em 1987. Então de caráter municipal, ela adquire dimensão estadual em 1992, e torna-se, então, a “entidade-mãe” (assim designada por seus membros) dos movimentos de moradia que atuam no estado de São Paulo, desde o litoral até o interior, com maior concentração na capital, e até hoje é ator central na rede dos movimentos de moradia em São Paulo, principalmente na reconhecida qualidade de interlocutor junto ao poder público municipal e estadual. Como *organização articuladora* no nível estadual, a UMM organiza uma espécie de ‘federação’ de entidades e movimentos locais e regionais aglutinados em torno de lideranças políticas fortes e segmentadas espacialmente. Dentro de cada macro-região existem grupos menores, denominados “grupos de origem”, cujo referencial geográfico mínimo são os bairros em que atuam os coletivos menores: são as unidades elementares de toda a estrutura, e fortemente auto-referenciadas pelos próprios militantes” (Tatagiba e Paterniani, 2010).

8 A FLM é uma organização articuladora no nível municipal e foi criada em 2002 por militantes do movimento de moradia que até então faziam parte da UMM, mas que por divergências optaram por deixá-la. Ela é composta por treze organizações que atuam no centro e na periferia da cidade de São Paulo (Bloch 2008). Assim como a UMM, ela defende os princípios da Reforma Urbana e o direito à cidade, enfatizando seu compromisso de luta por moradia para famílias de baixa renda. Mesmo colocando-se em oposição às estratégias mais conciliadoras da UMM, a FLM também atua em espaços institucionais de participação, como o CMH.

polarizada. Se hoje a UMM detém posição central no diálogo com o poder público, por outro lado, é acusada por outros setores do movimento, articulados em torno da FLM, de ser pouco combativa.

Apesar dessa polarização entre ação direta x ação institucional ser frequentemente mobilizada no discurso dos atores, o fato é que desde 2003 a cidade de São Paulo passou a contar com uma instância de participação e deliberação sobre a política habitacional na cidade – o Conselho Municipal de Habitação – o que acabou “empurrando” as organizações – até mesmo as mais “radicais” – para novos tipos de relação e negociação com o Estado.

2.1- O Conselho Municipal de Habitação da cidade de São Paulo

Os conselhos de políticas públicas emergiram como inovação institucional no Brasil a partir da Constituição de 1988. Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas públicas, em particular das políticas sociais. Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos gestores têm força legal para influir no processo de produção das políticas públicas redefinindo prioridades, recursos orçamentários, públicos a serem atendidos, etc. Eles podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não-governamentais responsáveis pela execução das políticas, a cujas áreas estão ligados, “induzindo o Estado à ação” e impondo mecanismos de responsabilização do Estado perante a sociedade (Moreira,1999 e Carvalho,1995). A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado (Tatagiba, 2002).

Os conselhos começaram a fazer parte da cena política da cidade de São Paulo a partir do final dos anos de 80, num cenário favorável marcado pela aprovação da nova Constituição, em 1988, da Lei Orgânica Municipal de São Paulo, em 1990 e pela eleição de Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores em 1989. Uma pesquisa realizada em 2005, identificou que na Prefeitura Municipal de São Paulo havia 23 conselhos em funcionamento, nas mais diferentes áreas de políticas públicas (Tatagiba, 2005).

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) foi criado em 2002, na gestão da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, após forte pressão do movimento de moradia. Segundo sua lei de criação, nº 13.425, de 02/09/2002, o CMH é um órgão deliberativo, fiscalizador e consultivo, e tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação. Em termos de vínculos institucionais, o CMH está vinculado à Secretaria Municipal de Habitação e

Desenvolvimento Urbano. Trata-se, portanto, de um conselho relativamente recente na cidade de São Paulo, que entra agora no ano de 2010 em sua quarta gestão.

Dentre as funções deliberativas definidas pela Lei 13.425/2002, que criou o CMH, constam: a) a elaboração dos planos e programas da política habitacional de interesse social, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades; b) a elaboração de plano de aplicação dos recursos oriundos dos governos federal, estadual, municipal ou repassados por meio de convênios internacionais; e c) a definição dos critérios de atendimento de acordo com as diferentes realidades e problemas que envolvam a questão habitacional no município. Dentre as funções de fiscalização, destacamos: 1) o acompanhamento e a avaliação da gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados; e 2) a fiscalização da movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas habitacionais. O CMH ainda é responsável pelo estabelecimento das diretrizes e dos programas de alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH). O Fundo Municipal de Habitação foi criado em 1994 e seu objetivo é centralizar recursos financeiros destinados às atividades referentes à política habitacional de interesse social, contribuindo para a redução do déficit habitacional e para a melhoria das condições habitacionais de assentamentos populacionais de baixa renda.

O CMH é composto por 48 membros titulares e igual número de suplentes. O poder público possui um terço dos assentos. Os outros dois terços são reservados aos conselheiros da sociedade civil, sendo 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à habitação; e 16 representantes de outras entidades da sociedade civil ligadas à questão habitacional, como ONGs, universidades, etc. O tempo de duração do mandato para todos eles é de dois anos. Os representantes do poder público são indicados pelos poderes executivos. Os representantes das entidades da sociedade civil (sindicatos, universidades, ONGs etc) são eleitos por seus respectivos segmentos em fóruns próprios. Já os representantes das entidades populares ligadas à habitação são escolhidos por meio de eleições diretas. *É sobre esse processo de eleição do representantes das organizações populares para as 16 vagas de titulares e 16 vagas de suplentes no CMH que nos debruçamos nessa pesquisa*⁹.

Qualquer cidadão que possua um título de eleitor cuja zona eleitoral seja na cidade de São Paulo pode (se desejar) votar nos candidatos das organizações populares. Nas três primeiras eleições, cada eleitor podia votar em até 16 candidatos titulares a conselheiros das organizações populares. Na última eleição, o eleitor teve de votar em uma única chapa, o que detalharemos mais adiante. Em todas as eleições, o eleitor se dirige

9 O acompanhamento e análise do processo eleitoral se deu por meio da realização de cinco entrevistas semi-estruturadas com lideranças do movimento, análise de documentos oficiais, análise das atas da terceira gestão do conselho (2007-2009) e busca e análise de sites e blogs de militantes do movimento de moradia, de parlamentares e de partidos políticos. Além disso, realizamos observação em alguns eventos promovidos pelo movimento. A pesquisa foi realizada de agosto de 2009 a maio de 2010.

à subprefeitura da região de sua zona eleitoral para votar, ou seja, trata-se de uma eleição territorialmente organizada. Como veremos adiante, isso influenciará a estratégia dos atores em disputa por votos na cidade.

Os dados de participação são impressionantes, e apontam para uma tendência de crescimento: em 2003, participaram do pleito 31.765 eleitores. Em 2009, foram 47.624 eleitores, um aumento de praticamente 50%. Esses números evidenciam a importância que o Conselho vem assumindo na política da cidade.

No conjunto de entrevistas que realizamos com as lideranças do movimento, a importância estratégica do Conselho para fazer avançar a luta do movimento foi muito afirmada, corroborando os dados de um *survey* realizado em 2009, junto aos delegados que participavam de um encontro da UMM¹⁰. Foi perguntado a esses delegados primeiro se eles conheciam o Conselho e depois se consideravam o Conselho importante ou não. Do total dos delegados entrevistados, 90,5% afirmaram já ter ouvido falar do Conselho Municipal de Habitação um número alto mesmo para militantes. Para 82,3% dos entrevistados, o Conselho tem sido importante para fazer avançar a luta do movimento.

Tabela 01: O CMH é importante para a luta do MOM?

Respostas	N	%
Sim	121	82,3
Não	05	3,4
NS/NR	21	14,3
Total	147	100,0

Fonte: Tatagiba e Paterninani, 2010

Não esperávamos uma aprovação tão efetiva do Conselho como espaço de luta. É preciso lembrar que o Conselho é relativamente recente, foi criado em 2002 e tem sido alvo de críticas no que refere ao exercício de sua capacidade deliberativa (Tatagiba e Teixeira, 2007).

2.2- A importância estratégica do Conselho para movimento, governo e partidos

As entrevistas que fizemos no âmbito deste artigo também indicam que, apesar de todos os problemas que podem ser identificados, a opinião dos entrevistados é que vale à pena continuar investindo no Conselho. Todos foram unânimes em afirmar que o Conselho é fundamental para conquistar as demandas do movimento. Como a agenda das organizações do movimento está muito voltada a incidir sobre a política pública, no sentido de priorizar o acesso da população de baixa renda às unidades habitacionais, a avaliação das lideranças entrevistadas é que é mais fácil fazer isso dentro do Conselho do que fora dele. Vejamos alguns trechos das entrevistas:

10 Os resultados do survey estão em Tatagiba e Paterniani, 2010.

Se eu não tivesse no conselho, evidentemente a gente ia fazer uma pressão, uma mobilização, se não tivesse lá e não aprovasse a gente ia ocupar a prefeitura pra pressionar. Mas o fato de você estar no conselho te ajuda no fato de você ter mais informação, você tá acompanhando certas pautas. E informação é poder. (...) . Então a vantagem de estar no conselho que eu vejo é essa, do ponto de vista político você poder ter certas informações e pautar estrategicamente e politicamente certas ações que o movimento social, fora do conselho, não teria condições, ou teria mais dificuldade de implementar (...). Você poderia fazer e vai fazer independente de estar ou não no conselho, mas você tem mais dificuldade. (Entrevista com liderança da UMM, 2009).

Se você tem a maioria dentro de um conselho, qualquer proposta passa. A gente conseguiu a discussão da carta de crédito municipal pra encaminhar, e a gente sabia que teria que encaminhar nesse conselho. A gente conseguiu a discussão da proposta da desapropriação dos imóveis vazios pela função social na propriedade. A gente discutiu e conseguiu, antes o bolsa aluguel e depois o parceria social, a desapropriação de áreas fundiárias, enfim, a gente conseguiu bastante avanço. (Entrevista com liderança da FLM, 2009)

As lideranças entrevistadas dizem que estar dentro do Conselho é muito importante porque permite interferir na destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, definindo as prioridades de investimento, assim como a aprovação de medidas “mais pontuais”, como a continuação de mutirões autogestionários, a manutenção e ampliação de famílias beneficiárias de programas habitacionais como o Locação Social¹¹ e as cartas de crédito¹², a reforma de prédios ociosos etc. Os entrevistados também se referem a possibilidade que a participação no Conselho oferece de influenciar na definição das diretrizes da política de habitação, de uma forma mais ampla. A questão do acesso à informação foi também muito valorizada pelos entrevistados. A participação no Conselho, nesse sentido, apresenta-se como estratégico para o movimento porque é possível saber “em primeira mão” medidas que serão adotadas pelo governo, como é o caso dos prédios ociosos que serão destinados à Habitação de Interesse Social (HIS) no centro da cidade. Da mesma forma, estar no conselho é importante porque permite que temas que interessam ao movimento venham a ser debatidos. Com isso, como disse um dos entrevistados, é possível “*interferir no processo enquanto ele se dá e não quando já acabou*” (Entrevista com liderança da UMM, 2010).

Mas o espaço do Conselho mostra-se estratégico também para o governo. Se no caso das organizações populares podemos inferir isso a partir do número elevado e crescente de eleitores, no caso do governo é a sua participação no processo eleitoral, visando eleger as organizações populares que lhe são aliadas, que nos indica o valor estratégico do CMH. De acordo com as entrevistas, percebemos que essa interferência foi particularmente forte na última eleição, em 2009, como mostraremos com mais detalhes em outro item deste artigo.

11 O programa “Locação Social” é criado em 2005 pelo CMH e previa a construção e repasse de unidades habitacionais para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, mediante contratos de aluguel. A gestão Serra/Kassab não abole o programa, mas não parece inclinada a expandi-lo (Cymbalista e Santoro, 2007)

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

Tal como movimentos e governo, também os partidos ampliaram sua participação nas eleições e vêm marcando presença na dinâmica interna do Conselho, sobretudo o PT, o PSDB e o DEM. O PT tem uma forte e antiga presença no movimento de moradia, a partir da dupla filiação dos militantes do movimento. O *survey* realizado junto aos delegados no encontro da UMM, ao qual já nos referimos, mostra que 72% dos entrevistados eram próximos a algum partido político. Desses, 91,6% afirmam simpatia pelo PT, e 2,8% pelo PSDB. Outros partidos foram citados, como PCB, PP, PV, PSOL, PCdoB, PTB, todos com menos de 1% de frequência. Questionados sobre o tempo de vinculação com o Partido dos Trabalhadores, 41% dos entrevistados afirma possuir algum tipo de vínculo com o Partido há mais de 20 anos, desses 7,5% afirmam estar no Partido desde sua fundação (Tatagiba e Paterniani 2010). Esse resultado confirma nossas expectativas, pela histórica relação entre a UMM e o PT desde a fundação de ambos. Essa presença de certa forma “natural” do PT no Conselho, a partir da dupla filiação dos seus militantes, acabou se traduzindo, ao longo do tempo, numa pesada partidarização do Conselho, muitas vezes transformado em campo de disputa PT x PSDB. Se essas disputas político-partidárias tendem a ser escamoteadas no dia-a-dia; o momento das eleições permite vislumbrar a dinâmica partidária em plena operação.

3- Movimento, governo e partido nas três gestões do CMH: alinhamentos e desequilíbrios

A trajetória do CMH é influenciada pela direção política dos governos à frente do executivo municipal. Os diferentes projetos políticos dos governos resultaram concretamente em maior ou menor possibilidade de acesso às políticas públicas, impactando as estratégias de ação das organizações do movimento e a forma como se relacionaram entre si e com os atores do campo político-institucional, dentro e fora das instâncias participativas.

3.1- A primeira gestão do CMH (2003-2005) – governo, partido e movimentos alinhados à “esquerda”

No governo da petista Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores, 1989-1992) o movimento de moradia passou a atuar num cenário altamente favorável, o que não significa que a relação entre governo e movimento fosse isenta de conflitos. A área de habitação era uma prioridade do governo, assim como o diálogo com os movimentos como forma de operacionalização da política. Já nesse contexto, as formas de interação com o Estado se alteraram:

Os movimentos em outros governos eram meramente reivindicativos. Iam para a porta da Prefeitura para desestabilizar o Estado (...). Sempre enxergávamos o Estado como inimigo a serviço da burguesia. No

governo de Luiza Erundina, passamos a enxergar o Estado de uma forma diferenciada, não mais como inimigo, mas como o parceiro do movimento. (Cavalcanti, 2006, p.72).

Já nos governos Maluf e Pitta (1993-2000), a resistência do governo em negociar com os movimentos, levou a intensificação das ocupações, agora não só na periferia, mas principalmente na região central da cidade, sob a bandeira do direito à moradia no centro. Só a UMM, entre 1995 e 1999, afirma ter organizado mais de trinta ocupações em prédios públicos no centro de São Paulo.

Nas eleições municipais de 2000, com Marta Suplicy, o PT reassume o comando da capital. Na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) novos espaços para a discussão e deliberação sobre a política de habitação foram criados, e novos programas e projetos habitacionais para população de baixa renda foram implementados. A volta do PT colocou novamente em movimento a “sanfona participativa” (Avritzer, 2004), ampliando os espaços e os canais institucionalizados para a mediação política entre governo e movimentos sociais da cidade, com destaque para o retorno do Orçamento Participativo e a institucionalização da participação em novas áreas de políticas públicas. Nesse contexto se insere a criação do CMH, em 2002.

Os conselheiros da primeira gestão do CMH eram todos representantes do movimento de moradia, sendo que alguns conselheiros podem ser facilmente vinculados a atividades do PT (Partido dos Trabalhadores). O secretário de habitação da época, Paulo Teixeira, era um antigo militante do movimento, cujo nome fora indicado pela UMM. Duas outras importantes lideranças da UMM fizeram parte do gabinete do então secretário de habitação, sendo que um deles assumiu a coordenação do setor de participação popular dentro da Secretaria Municipal de Habitação SEHAB (Cavalcanti, 2006). Ainda de acordo com Cavalcanti, o papel dessas lideranças era de fazer um “meio de campo” entre governo e movimento.

3.2- A segunda gestão do CMH (2005-2007) – governo, partido e movimentos alinhados à “direita”

Em 2004, o PSDB, ao lado do DEM, assume o governo municipal e, no ano seguinte, o estadual colocando para as organizações do movimento ligadas ao campo petista, ainda maioria no interior da rede, dificuldades para atuação no campo institucional. Como já dito, o governo Marta, que instituiu o CMH, tinha uma relação de proximidade com o movimento de moradia, além de ter criado um programa habitacional que ia ao encontro daquilo que o movimento defende, o programa *Morar no Centro*. O governante seguinte, que vence a candidata do PT que buscava a reeleição, é José Serra (PSDB), eleito em coalizão com o partido DEM. Apenas para ilustrar a ruptura que isso representou para a política habitacional da cidade em geral, e para o movimento de moradia em particular, chamamos a atenção para o fato de que o secretário de habitação escolhido para substituir o anterior foi o presidente do SECOVI, o maior sindicato imobiliário da América Latina. O novo secretário manifestava claramente sua opinião de que não se deve fazer habitação popular no

centro porque ali o valor do metro quadrado é muito elevado, e se isso ocorresse resultaria em desvalorização da região (Tatagiba e Teixeira, 2007,97).¹³ Nesse contexto, a pressão e a mobilização sobre os governos municipal e estadual voltam a ocupar centralidade nas estratégias das organizações do movimento, mesmo no caso daquelas que tinham reorientado sua prática numa direção “mais propositiva”.

Nesse cenário, a segunda gestão do CMH representa uma inversão total do perfil dos conselheiros populares. A partir dos nomes, fizemos um levantamento e pudemos identificar que a maioria dos conselheiros das organizações populares eleitas possui algum tipo de vínculo ou identificação com o PSDB. E isso parece resultar em boa medida da estratégia adotada pelo Partido. Tivemos acesso a um comunicado que circulou entre militantes do PSDB convocando as pessoas a participarem da votação dos conselheiros apoiados pelo Partido:

“O Conselho é importante pois ajuda a Prefeitura na destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação. O Conselho está há muitos anos sendo 'dominado' pelo PT, o que de certa forma prejudica as ações de Vereadores do PSDB e consequentemente da Prefeitura. Portanto esse ano o PSDB montou uma chapa para concorrer ao Conselho, a chapa conta com integrantes de movimentos sociais pela luta por moradia, responsáveis por mutirões em suas comunidades, organizadores de mutirões da CDHU, enfim uma chapa forte e que não tem simplesmente o objetivo de derrotar "essa" ou aquela "chapa", mas sim um conjunto de pessoas que tem histórico no movimento de habitação e que querem seu espaço para continuar lutando por moradia digna para todos. (...) É preciso votar em 16 conselheiros, portanto vamos votar na chapa do PSDB e fortalecer a política tucana de habitação. (...) Se possível, além de ir, leve parentes e amigos pois só assim teremos condições de descentralizar o conselho das mãos do PT. Segue em anexo o nome e o número dos integrantes da Chapa do PSDB.(...) O material oficial pode ser retirado no Diretório Estadual do PSDB”.¹⁴

Ao final do email, há uma lista de nomes de candidatos que disputaram as vagas de conselheiros com os membros da primeira gestão, estes identificados como sendo petistas. Cabe chamar a atenção para a ausência dos nomes das organizações que estes candidatos representam, para a ausência da proposta de mutirão autogestionário e de moradia popular no centro. Além do fato do comunicado falar que “o PSDB montou uma chapa”, o que nos dá a impressão de um protagonismo do partido na organização dos candidatos das organizações populares do “seu campo”. De qualquer forma, esse comunicado indica uma grande preocupação de militantes do partido com o processo eleitoral, e também que o CMH possui alguma importância estratégica para o partido. Esse comunicado ainda nos oferece os nomes daqueles que seriam os candidatos “anti-petistas”.

13 Para uma discussão que evidencia essa disputa pelo centro da cidade de São Paulo, ver Helene, 2009 e Fórum Centro Vivo, 2006.

14 Post de um blog intitulado “Blog do Núcleo do PSDB na USP” (<http://tucanusp.blogspot.com/2005/09/lua-de-me-l-te-m-seus-dias-contados.html>).

O resultado é que nenhum dos candidatos do movimento de moradia foi eleito ou reeleito para a segunda gestão do CMH. Além disso, o resultado nos indica que o número de votantes nessa eleição diminuiu muito em relação à primeira: passou de 31.735 eleitores para apenas 18.067.

3.3- A terceira gestão do CMH (2007-2009) – governo, partidos e movimentos desalinhados com momentos de desequilíbrio em favor da “esquerda”

Em 2007, a coalizão DEM/PSDB vence as eleições em uma nova disputa com o PT. O Prefeito Gilberto Kassab foi reeleito e manteve o mesmo secretário à frente da Secretaria de Habitação. Nesse cenário, a composição da terceira gestão do CMH representa mais uma inversão total de perfil. Agora os representantes do movimento de moradia retornam maciçamente, depois de uma eleição disputada, em que apenas um conselheiro identificado com o governo municipal de então conseguiu ser eleito¹⁵. Diferente das duas gestões anteriores, agora a vinculação política dos conselheiros populares se configura como oposição ao Executivo. Esse resultado está muito associado ao empenho dos militantes do movimento e do PT para elegerem seus candidatos, como vemos abaixo:

“As 15 candidaturas ligadas ao movimento popular foram eleitas para o Conselho Municipal de Habitação na eleição realizada no último domingo. (...) A chapa dos movimentos populares contou com o apoio do PT. O resultado vitorioso foi alcançado também porque as diversas entidades que atuam na área de moradia se uniram e compuseram uma lista única de candidatos. 'Isso foi fundamental para o sucesso da eleição', observou Francisco Carvalho de Lima, o Chiquinho, membro da Executiva municipal do PT/SP.” (Blog do Favre, militante do PT – grifos nossos)

Circulou pela rede do movimento de moradia um informativo e uma série de emails divulgando uma lista (“chapa”) de candidatos para a formação de um conselho “representativo e popular”. A lista incluía nomes das seguintes organizações: UMM (União dos Movimentos de Moradia), FLM (Frente de Luta por Moradia), FACESP (Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo), MNLM (Movimento Nacional de Luta por Moradia), CIPROMP (Central de Inclusão ao Programa de Moradias Populares), Fórum dos Mutirões, CASP (Central de Associações e Sociedades Populares). Pudemos comprovar também através da internet que a divulgação dessa chapa contou com o apoio de diversos nomes claramente identificados com o PT, que fizeram circular essa lista.¹⁶ Cabe destacar que os nomes dos candidatos eram todos associados à organização do movimento de moradia que representavam.

15 Essa exceção só foi possível, no entanto, porque as organizações vencedoras indicaram apenas 15 candidatos, deixando uma vaga aberta.

16 Tais como o blog do deputado federal Paulo Teixeira (ex-secretário de habitação da gestão Marta em São Paulo), o blog “São Paulo é PT”, o “blog do Favre”, site do vereador Paulo Fiorilo, site do vereador Chico Macena, site do deputado estadual Simão Pedro, site do deputado estadual Mario Reali, e, finalmente, o boletim eletrônico da Liderança do PT na Câmara Municipal de São Paulo.

“No próximo domingo (23/9) serão realizadas as eleições para o Conselho Municipal de Habitação da cidade de São Paulo. Todo morador do município que tenha título de eleitor pode votar. As urnas estarão nas Subprefeituras e para votar basta levar o título de eleitor e o RG (ou outro documento com foto). VOTE NAS 15 CANDIDATURAS DOS MOVIMENTOS POPULARES da cidade de São Paulo (...)” (site do deputado estadual paulista Mario Reali)

“Defendemos um conselho autônomo, que defenda o direito [à] moradia e [à] cidade, especialmente das famílias de mais baixa renda. E como o problema da moradia se apresenta de diferentes formas, entendemos que a política de habitação deva ter uma diversidade de programas, tais como produção habitacional através dos mutirões autogestionados, urbanização de favelas, regularização fundiária, moradia em área central e em vazios urbanos, requalificação dos conjuntos habitacionais, localização social, entre outros. Todos eles, visando a inclusão social e a construção de uma cidade mais justa.” (site do deputado estadual paulista Simão Pedro)

Chama a atenção, nessa terceira gestão, a articulação entre as organizações do movimento de moradia eleitas para o Conselho. Além de terem unido forças para garantir o número suficiente de votos, essas organizações conseguiram manter uma prática articulada de atuação dentro do CMH, durante boa parte do tempo. Para isso, foi criado um fórum para debates e troca de informações chamado “*Fórum CMH na luta*”. As reuniões contavam ainda com os representantes das organizações da sociedade civil e aconteciam no Instituto Pólis antes de cada assembléia do CMH. O objetivo era que os representantes desse campo definissem juntos as pautas que deveriam ser defendidas nas reuniões da comissão executiva do conselho. Ali também eram discutidas as resoluções do conselho, as propostas que o movimento encaminharia, e ainda organizava-se atividades de formação para melhor preparar os candidatos em sua atuação dentro do CMH, com destaque para o trabalho da Escola da Cidadania, do Instituto Polis. Boa parte do que era discutido pelo movimento de moradia e pelas organizações da sociedade civil nessas reuniões realizadas no Pólis referia-se direta ou indiretamente à estruturação de uma política mais geral de habitação para a cidade de São Paulo. O que estava na agenda do movimento quando este participava do CMH, portanto, era a definição de uma política de habitação para o município. Essas reflexões coletivas prévias eram importantes porque preparavam o movimento para uma atuação mais representativa e para uma deliberação de qualidade no espaço público do CMH.

Aparentemente essa articulação manteve-se mais forte no primeiro ano da terceira gestão, começando a se desgastar a partir do momento em que os representantes de algumas organizações do movimento, sobretudo as de atuação no centro da cidade, começaram a estabelecer diálogos paralelos com representantes da secretaria de habitação e de outros órgãos ligados à questão habitacional. Essas conversas paralelas ao espaço do conselho não visavam tratar da política de habitação para a cidade, mas sim encaminhar demandas locais e específicas de diferentes organizações, demandas essas consideradas muito importantes para suas bases, tais como a garantia da destinação de um número determinado de unidades habitacionais para famílias da organização A, a renovação de contratos de locação social de famílias da organização B, ou a abertura de cartas de crédito que contemplariam as famílias da organização C e daí por diante. A participação no

Conselho aproxima as lideranças dos técnicos do governo e abre as portas da Prefeitura (mesmo num governo no todo mais hostil à participação popular) tornando muito mais fácil esse tipo de encaminhamento. Essas conversas paralelas e bilaterais foram pautadas por demandas de caráter mais corporativo, o que recoloca as organizações do movimento em um terreno de disputa, dificultando a articulação em torno de um objetivo comum que extrapole o nível das demandas mais locais e específicas. O resultado mais imediato disso foi o desencadeamento de velhos e novos conflitos dentro do movimento, onde há uma disputa pelo acesso aos poucos recursos distribuídos pelos meandros de uma política habitacional na verdade inexistente enquanto tal. Uma questão que esse processo de desagregação explicita é o fato do movimento de moradia do campo das esquerdas apresentar dificuldades em conciliar sua atuação orientada à sua agenda ampla com as ações orientadas às agendas locais específicas de cada organização que o compõem. Como vimos, elas muitas vezes se chocam.

O fato é que a articulação do movimento se enfraqueceu e isso afetou, é claro, as discussões internas ao CMH. Com o enfraquecimento do movimento, ficou mais fácil para o poder executivo dominar a definição das discussões e das pautas das reuniões da comissão executiva do CMH. Como disse uma liderança do movimento, sempre que ele ia ao Conselho com sua sugestão de pauta preparada, *“a pauta já tava mastigada pelo governo”* (Entrevista com liderança da FLM, 2009). Nas palavras do representante de uma das entidades da sociedade civil que testemunhou todo esse processo de perto, *“A sociedade civil, eu vi isso claramente, ela tem pouco poder de incidência nas pautas. Então como (...) o poder executivo acabou dominando mais a definição das pautas nas reuniões, nas discussões, [o conselho] ficou muito no ‘varejo’.”* (Entrevista com representante da sociedade civil no CMH).

Ou seja, o CMH deixa de ser um espaço que discute a política habitacional para a cidade, e passa a ser envolvido num emaranhado de questões pontuais que o próprio poder executivo trazia para o centro do debate. Como o atual governo municipal não partilha dos princípios da política habitacional defendida pelo movimento de moradia, é compreensível que ele não quisesse discutir temas ligados a uma agenda mais ampla sobre a temática da habitação. *Ao estimular um debate centrado em questões pontuais o poder público municipal acaba por acirrar as disputas corporativas dentro do movimento: não é por acaso que dois entrevistados fizeram comentários que se referem a uma suposta estratégia do governo de “dividir para conquistar”.*

É tendo que lidar com esse “passivo” que as organizações do movimento de moradia retomam o debate sobre as eleições dos conselheiros para a 4ª gestão

4- A eleição dos representantes populares para a 4ª gestão do CMH

A essa altura fica claro a importância que a eleição das organizações populares para o CMH assume para organizações de movimento, governo e partidos. Como dissemos, há um reconhecimento crescente a respeito da importância do conselho, que parece acompanhar as conquistas obtidas ou as derrotas sofridas nas gestões anteriores. Assim como nas eleições majoritárias, o tempo da eleição, ou o tempo da política, aprofunda cisões e exige a definição dos campos em disputa. Remetendo aos eixos mais amplos do conflito em torno das políticas urbanas em São Paulo, o eixo mais visível dessa disputa remete aos alinhamentos dos atores em relação aos princípios da reforma urbana, principalmente no que se refere à prioridade ou não das políticas que afirmam, no sentido mais amplo do termo, a ideia do direito à cidade. Em torno desse eixo mais geral, estruturam-se polarizações e dicotomias: PT x PSDB/DEM, movimento x governo municipal/estadual, mutirões x empreiteiras, direito x favor, habitação de interesse social x habitação para classes médias e altas, pobres x ricos. No esforço em afirmar as diferenciações, o discurso dos atores nos oferece um retrato em preto e branco: de cada lado da disputa grupos homogêneos e coesos definem o seu antagonista, o “outro”, também representado como unidade homogênea e coesa.

Mas, o tempo da política explicita que – atravessando os projetos políticos – existem outras referências, interesses, desejos e “micro-projetos” que de certa forma reconfiguram o quadro de partida, evidenciando outros vínculos e conexões que parecem desafiar a unidade pretendida e trazer um retrato mais nuançado das relações que conformam a trama tecida em torno da política habitacional na cidade. Nesse sentido, os diferentes grupos que conformam o movimento de moradia emergem em sua singularidade, assim como os partidos se mostram nas suas diversas facções e o governo nos diversos corpos técnicos que o compõe. Nesse momento podemos ver as tensões no interior e entre os atores pertencentes a um mesmo campo (por exemplo, entre organizações do movimento filiadas a diferentes facções do PT) e os vínculos que atravessam as fronteiras e aproximam “antagonistas”. Podemos ver também o quanto de esforço o movimento precisa despender para manter sua unidade nesse contexto.

Começamos o exame do processo eleitoral para a 4ª explicando as mudanças nas regras do jogo.

4.1- A mudança das regras do jogo

Os processos eleitorais até a terceira gestão eram organizados em torno de chapas não oficializadas pela organização do pleito, que reconhecia apenas a existência de candidatos avulsos. Ou seja, quando os eleitores iam votar em seus candidatos, eles votavam em 16 nomes, e já tinham sido informados sobre quais eram os candidatos que representavam aquele extremo da polarização a que ele estaria alinhado.

A mudança que a Comissão Eleitoral do CMH¹⁷ propôs, e que o Pleno aprovou foi, em primeiro lugar, reconhecer as chapas e atrelar o voto do eleitor a elas, e não mais aos candidatos que dela fazem parte. Assim, os eleitores votaram apenas no número da chapa. Em segundo lugar, atribuiu-se um caráter de proporcionalidade à eleição, ou seja, contabilizava-se o número de votos válidos totais, dividia-se pelo número de assentos destinados às organizações populares e assim obtinha-se o quociente eleitoral que seria usado para calcular o número de cadeiras a que cada chapa teria direito. O impacto concreto que essa mudança no método eleitoral traz à composição das organizações populares do Conselho é que ele não seria mais 100% “de esquerda” ou 100% “de direita”, como vinha acontecendo até então. Assim, a representação das organizações populares no Conselho ganha um caráter mais plural.¹⁸

Mas essas mudanças tiveram impacto também sobre o movimento de moradia do campo da Reforma Urbana. A mudança das regras do jogo exige mudanças estratégicas por parte do movimento, que busca garantir a ocupação dos assentos no Conselho. Enquanto a Comissão Eleitoral não tinha ainda chegado a uma proposta definitiva de alteração das regras, algumas reuniões foram feitas para tentar encaminhar um consenso do movimento de moradia em torno de qual seria o formato ideal de condução da eleição. Alguns defendiam a proporcionalidade, outros não; alguns queriam que o movimento fizesse uma única chapa, outros achavam que deveria ser várias. Com a decisão final em torno da proporcionalidade, as disputas passaram a girar em torno do número de chapas e dos nomes que ocupariam as primeiras posições da lista de candidatos. Isso trouxe novos desafios à já difícil tarefa de articulação das organizações populares em torno de uma ação conjunta no período eleitoral.

4.2. A montagem das chapas e os conflitos gerados

Se no processo eleitoral anterior, o movimento de moradia do campo conseguiu se articular em torno de uma única chapa, em 2009, o movimento disputa o Conselho fragmentado em três chapas.

Como já mencionado, o problema começa ainda na terceira gestão, e se agrava face às dificuldades das organizações conseguirem chegar a um consenso em relação a qual seria sua proposta de método eleitoral para ser encaminhada à Comissão Eleitoral do CMH. E depois de definido o novo método, as controvérsias giravam em torno da definição da forma como o movimento iria se adequar a essas mudanças, particularmente em torno de qual seria o cabeça de chapa. A própria configuração do movimento é um fator que dificulta o estabelecimento de consensos internos. A UMM, por exemplo, é formada por diversas organizações regionais, as quais são por sua vez compostas de diversos “grupos de origem”. O debate, portanto, começa nas regiões, na busca por um consenso regional. Só depois pode-se conseguir um consenso dentro da UMM para então se tentar chegar a um consenso entre todas as organizações articuladoras que

17 Essa comissão é composta por conselheiros dos três segmentos representados no CMH

18 É interessante notar que essas mudanças nas regras tiveram que ser aprovadas em assembléia geral do CMH.

compõem o movimento de moradia, como a UMM, a FLM, a Facesp etc. E esse processo complexo e demorado é mais ou menos igual em todas as organizações do movimento de moradia.

Todos estes aspectos contribuíram para que as discussões sobre a possibilidade de o movimento de moradia traçar uma estratégia comum para a eleição do CMH começassem com muito atraso. Em torno de três reuniões chegaram a ser feitas no instituto Pólis, como acontecia no passado, mas não houve tempo hábil para resolver as diferenças e compor uma chapa única, caso houvesse a possibilidade de se chegar a algum consenso. O resultado dessa breve tentativa de rearticulação foi a formação de três chapas do movimento e não apenas uma. O que nos parece claro até agora é que não houve uma razão única para essa fragmentação das chapas, mas sim todo um processo de desgaste nas relações internas do movimento. O que percebemos é que o esforço para reatar os laços é muito grande e que não foi possível reativar uma ação articulada em tão pouco tempo.¹⁹ Além das três chapas do movimento, mais duas chapas se apresentaram para a disputa pelas cadeiras do CMH.

TABELA 2: Chapas que concorreram às 16 vagas de conselheiros populares para a 4ª gestão do CMH (eleição 2009)

Nome das chapas	Organizações que participam	N. de candidatos por chapa
Chapas do movimento		
<i>Unidade pelo Direito à Moradia</i>	Unificadora de Loteamentos, Favelas e Assentamentos; Frente de Luta por Moradia (FLM); Fórum de Mutirões	7
<i>União</i>	União dos Movimentos de Moradia (UMM); Central de Associações e Sociedades Populares (CASP)	7
<i>Em Defesa do Direito à Moradia</i>	Federação das Assoc. Comunitárias do Estado de S. Paulo (Facesp) Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	5
Chapa do governo		
<i>Habitação no Rumo Certo</i>	Os nomes das entidades que compõem a chapa não foram informados.	16
Chapa independente		
<i>Comunitária e cidadania consciente</i>	independente	1

Fonte: elaboração própria a partir de entrevistas e documentos

A Chapa 2, chamada de “Habitação no Rumo Certo” é identificada pelo movimento de moradia como sendo “a chapa do governo”, ou seja, formada por candidatos das organizações populares alinhados às políticas do governo, e aos partidos da coalisão governista (PSDB e DEM). O nome da chapa é inspirado no slogan “São Paulo no Rumo Certo”, usado na campanha de Gilberto Kassab (DEM) à prefeitura de São Paulo

¹⁹ É possível que as disputas entre partidos de esquerda, como o PT e o PCdoB, tenham tido alguma relação com essa fragmentação das chapas. Trata-se de uma hipótese que não pudemos trabalhar neste estudo.

em 2008. Esta é a única chapa que indicou 16 candidatos, o máximo possível. É importante ressaltar que a divulgação das chapas no *site* da prefeitura da cidade não indica quais são as organizações ali representadas. Era comum no campo a referência à “chapa do governo”. Uma liderança da UMM, quando perguntada a respeito de como eles conseguem identificar qual é a “chapa do governo”, responde que é “*porque a gente conhece as pessoas, elas são tradicionalmente mais filiadas ao PSDB ou ao 'DEMO' [DEM] do que propriamente representante do movimento. E eles falam no discurso 'nós somos base de sustentação do governo Serra, nós somos base de sustentação do governo Kassab'*” (Entrevista com liderança da FLM, 2010).

4.3- A campanha e o dia da eleição

Depois de montadas as chapas, o trabalho das lideranças das organizações do movimento de moradia do campo da Reforma Urbana é tomado pelas atividades de campanha, que consistem basicamente em “*rodar pela cidade inteira*” para que elas possam entrar em contato com seus potenciais eleitores. É o que uma entrevistada chamou de “trabalho de multiplicação”.

“Eu acho que é um trabalho de multiplicação. Então a gente trabalha na nossa base a questão do conselho e cada um é responsável por trazer X eleitores (...). Tem isso, tem o trabalho de ir pra base e discutir, de seguir pra favela, como se fosse uma campanha de vereador. Cada um trabalha e fica responsável no seu núcleo. Por exemplo, seu núcleo é de mil pessoas, então cada um era responsável por trazer dez.” (Entrevista com liderança da FLM, 2010)

Em geral, as lideranças mobilizam seus “coordenadores”, que possuem contato com os que compõem a base de cada organização nas regiões da cidade (lembrando que as organizações do movimento se organizam territorialmente). Amanda Amaconi²⁰ acompanhou o trabalho de divulgação de uma das chapas do movimento, em um prédio ocupado por militantes do movimento, e registrou em seu diário de campo:

A [liderança do movimento] entregou o panfleto para o morador dizendo: “não vai esquecer que dia 4 é a eleição para o Conselho Municipal de Habitação, vai lá votar pra gente continuar conseguindo casa pros nossos irmãozinhos que ainda não conseguiram”. Ele disse que não ia poder votar, porque teria que trabalhar no domingo, mas, que ia tentar arranjar algum voto para substituí-lo, “o prédio inteiro vai votar por mim”, disse. Em um dos apartamentos que passamos uma mulher pergunta para a liderança: “quantos votos eu preciso conseguir além do meu?” Ela explicou que alguns grupos usavam esta estratégia de que cada pessoa teria que conseguir mais 9 votos, por exemplo. Ela disse que não trabalha com esta estratégia, apenas conversa com o morador que atender, pede o voto, pergunta quantas pessoas que votam moram ali e deixa os folhetos. Uma militante que a acompanhava diz, em tom de denúncia, que o zelador do prédio está participando da “Chapa do Governo” (Amanda Manconi, diário de campo, data....).

Os militantes procuram também pessoas do seu círculo próximo e pedem a intermediação juntos a potenciais eleitores e formadores de opinião. Podem ser contatos com padres da igreja católica, com pastores

20 Graduada em Ciências Sociais, na Unicamp, e membro do Grupo de Pesquisa em participação, movimentos sociais e ação coletiva.

de igrejas evangélicas que possuem afinidade com a organização, com lideranças de associações de bairro, com sindicatos, ONGs, universidades e vereadores. Uma de nossas entrevistadas explica como funciona o apoio das universidades e de ONGs próximas ao movimento:

Por exemplo, o instituto Polis, a gente fez um seminário pra várias pessoas. [o Pólis dizia:] “venham candidatos de vocês, tragam o material e vamos fazer uma discussão. A PUC (...) cedia o horário de aula que eles tinham, então falavam “vão lá, vai alguém e faz o debate sobre o conselho, sobre a mudança do conselho e automaticamente faz a campanha da chapa.

Alguns desses contatos, como sindicatos e vereadores podem contribuir também no custeio da campanha, sobretudo através do fornecimento de material de campanha (folhetos, folders etc). Nessa eleição, o apoio do PT ou não existiu ou não foi tão aberto, ao contrário do que verificamos na eleição de 2007. As explicações para essa mudança na postura do Partido estão associadas ao fato de que seria complicado para qualquer parlamentar do PT apoiar abertamente uma chapa do movimento em detrimento de outra. Mesmo que seja sabido que diferentes parlamentares têm proximidade maior com uma ou outra organização do movimento, não parecia ser o caso de oficializar essa preferência. Nesta situação, o apoio a uma chapa significa prejuízo à outra, o que certamente só contribuiria para aumentar o nível das tensões dentro do campo.

Já no caso dos partidos governistas essa participação parece ter sido bem forte, de acordo com os relatos de lideranças. A “chapa do governo” teria sido beneficiada pela mobilização de ao menos um parlamentar do DEM que atuou como cabo eleitoral na agregação de votos para a chapa governista. A região de influência desse vereador, que foi o quarto candidato mais votado nas últimas eleições em São Paulo, foi justamente aquela que contabilizou o maior número de eleitores do pleito, e cujos votos foram maciçamente em favor da “chapa do governo”.²¹ Finalmente, temos a participação do governo, ocupado pelo partido DEM. Como já mencionado em outro ponto deste artigo, nossos entrevistados perceberam um investimento maciço do governo durante a fase de campanha e no dia da última eleição. Essa interferência foi percebida durante o período de campanha das chapas, pois era possível encontrar material de divulgação da chapa associada ao governo em diversos espaços públicos municipais, como subprefeituras, centros de saúde e espaços de circulação, além do transporte de eleitores da chapa governista em ônibus que fazem o transporte de alunos da rede pública municipal. Ainda segundo as entrevistas, essa é a primeira vez que a “máquina pública participa de forma tão ostensiva. Além da forte campanha, fala-se em fraude eleitoral por parte do governo. Vejamos o que diz uma nota pública da UMM em relação ao processo eleitoral:

21 Segundo os relatos das lideranças da UMM, os locais onde os vereadores da base governista tinham uma base eleitoral mais forte foram os locais onde as urnas de votação teriam funcionado corretamente. Nas localidades onde a base social mais forte era do movimento de moradia, boa parte das urnas não funcionaram, o que gerou longas filas de eleitores.

Foi flagrado no dia das eleições, total falta de privacidade nos espaços de votação, pessoas que iam votar e seu voto já havia sido contabilizado na urna eletrônica, transporte massivo (sic) de eleitores pela chapa 2, grande tumulto e falta de organização, filas intermináveis com total desrespeito aos eleitores, e ainda, a presença de farto material da chapa 2 [chapa do governo] em espaços públicos, como na subprefeitura de São Mateus, desacatando de forma acintosa a orientação dada pela Comissão Eleitoral que pediu a retirada de tais materiais destes locais. (<http://www.sp.unmp.org.br>)

No dia da eleição a mobilização das lideranças do movimento é importantíssima para garantir que o resultado das eleições lhes seja favorável. De nada adianta fazer campanha por toda a cidade antes do pleito, se no dia as lideranças não estiverem presentes nos espaços de votação para garantir de que tudo correrá bem. A estratégia de atuação do movimento no dia da eleição é a do “*chegar chegando*”. O “chegar chegando” consiste em impedir que funcionários da prefeitura ou apoiadores da “chapa do governo” tenham oportunidade de interferir na escolha do eleitor. Para impedir esta interferência, o movimento tem a preocupação de escolher pessoas habilidosas, mais conhecidos como “fiscais”, como nos explica uma entrevistada:

Nós conseguimos colocar dois fiscais em cada uma [das subprefeituras]. Mas fiscais muito bem preparados. Iam pra cima. Quando os funcionários [da Prefeitura] falavam com algum votante eles diziam 'tá falando o que aí?!', entendeu? Duro, firme. Aqui na zona norte, se você verificar o mapa, eles não conseguiram roubar. Nós ganhamos aqui, porque nós não demos espaço pra que eles roubassem. (Entrevista com liderança da UMM, 2010).

A grande preocupação no dia então é de, como nos disse esta liderança, “*garantir os votos, porque nosso povo é muito simples*”. Vemos então que a mobilização para a eleição do CMH envolve muitos esforços por parte das organizações populares. Esse processo começa na tentativa de articulação do movimento, passa pelo “trabalho de multiplicação” na fase de campanha de divulgação das chapas e pela prática do “chegar chegando” do dia da eleição.

4.4- O resultado da eleição: avaliando perdas e ganhos

O número total de votantes para a eleição dos conselheiros representantes das entidades populares para a quarta gestão do CMH foi de 47.624, o que representa o maior número de eleitores desde a criação do Conselho. Os votos foram assim distribuídos.

Tabela 03: Distribuição dos votos na eleição dos conselheiros das organizações populares para a 4ª gestão no CMH (eleição 2009)

Respostas	N	%
Governo	28968	60,8
Movimentos	18052	37,9
Independente	251	0,5
Branco	121	0,3
Nulos	232	0,5
Total	47624	100,0

Como vemos na Tabela a “chapa do governo” conquistou 60% dos votos, enquanto as três chapas do movimento juntas conquistaram 37,9% dos votos. Como vemos na Tabela 3, das três chapas do movimento, a mais votada foi a chapa encabeçada pela UMM, que elegeu 4 conselheiros, seguida da chapa encabeçada pela FLM com dois conselheiros eleitos. É interessante notar como o próprio resultado da eleição nos ajuda a compreender como se organizam as disputas internas ao movimento de moradia, o que fica mais claro a partir da fala de uma liderança da FLM entrevistada por nós:

Pergunta: O fato de a União [UMM] ter conseguido quatro [conselheiros] e vocês dois, vocês consideram como seis pessoas, ou como quatro e dois?

Resposta: Em alguns momentos quatro e dois.

P: (...) Qual é o momento que você sente que dá pra ser seis, e qual é o momento que é quatro e dois?

R: Quando é uma discussão que seja bom para as duas partes. Como por exemplo, a desapropriação dos imóveis que garantam o atendimento às famílias credenciadas, famílias do movimento. [Mas] Aí, se vai lá pra aprovar, por exemplo, o terreno da obra Bernardo, pra uns sete movimentos, se tem outro dentro do campo que também defende aquele terreno, não vai passar. (entrevista com liderança da FLM,2010)

Tabela 4: Distribuição dos votos e dos assentos para conselheiros populares da 4ª gestão do CMH, por chapa (eleição 2009)

Nome das chapas	Organizações que participam	Total de votos	Nº candidatos eleitos
Chapa do governo			
<i>Habitação no Rumo Certo</i>	Os nomes das entidades que compõem a chapa não foram informados.	28968	10
Chapas do movimento			
<i>Unidade pelo Direito à Moradia</i>	Unificadora de Loteamentos, Favelas e Assentamentos; Frente de Luta por Moradia (FLM); Fórum de Mutirões	5117	2
<i>União</i>	União dos Movimentos de Moradia (UMM); Central de Associações e Sociedades Populares (CASP)	10057	4
<i>Em Defesa do Direito à Moradia</i>	Federação das Assoc. Comunitárias do Estado de S. Paulo (Facesp) Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	2878	0
Chapa independente			
<i>Comunitária e cidadania consciente</i>	Independente	251	0

Vemos que o resultado desta última eleição representa uma vitória para o governo e os partidos governistas, já que os candidatos por eles apoiados passarão a ocupar 10 do total de 16 cadeiras reservadas às organizações populares dentro do CMH. O fato de que agora o movimento de moradia é minoria dentro do Conselho, no entanto, não parece afetar a sua disposição de investir fortemente no espaço, o qual, segundo nossos entrevistados, continua tendo alto valor estratégico para fazer avançar as lutas do movimento.

Isso não significa que esse resultado esteja sendo facilmente aceito. As organizações do movimento de moradia reuniram uma série de elementos que consideram como evidências de fraude e de uso indevido da máquina pública para garantir um resultado favorável aos interesses da prefeitura e dos partidos oposicionistas na última eleição do CMH. A UMM e a Facesp chegaram a fazer denúncias formais à Justiça, relativas a “propagandas em massa” e à compra de votos ocorridas antes e durante o pleito, com o objetivo de anular esta eleição.

Esse resultado nos indica uma diferença em relação às composições do CMH nas gestões anteriores. Não se trata mais de uma gestão “tudo ou nada”, ou seja, onde a representatividade dos segmentos populares seja homogênea porque formada por um conjunto de conselheiros populares vinculado a um mesmo alinhamento político, como vimos que acontecia nas gestões anteriores, quando o voto era atrelado aos candidatos das organizações populares e não era proporcional. Agora, temos uma composição mais plural do segmento popular, embora com maioria de pessoas alinhadas ao governo.²²

5. Considerações finais

Esse é um texto exploratório que buscou chamar a atenção para a rede de conexões e vínculos que conformam o movimento de moradia da cidade de São Paulo, a partir de um evento específico: a eleição das organizações populares para o conselho Municipal de Habitação, realizada no ano de 2009. Nosso interesse fundamental era analisar, a partir desse evento específico, as conexões que o movimento estabelecia para fora, ou seja, com antagonistas e aliados no campo político-institucional e como isso se impactava a configuração do movimento.

A primeiro aspecto que destacamos é a importância crescente que o Conselho vem assumindo na área da política habitacional na cidade de São Paulo. Como vimos, o Conselho Municipal de Habitação, nesses

22 Será interessante observar como essa heterogeneidade irá afetar a dinâmica de funcionamento interno ao conselho, inclusive no que se refere às possibilidades de um diálogo efetivo.

oito anos de existência, passou a ocupar um espaço importante nas estratégias de ação dos atores. O CMH encontra-se consolidado e reconhecido como espaço estratégico importante para os diferentes atores que ocupam. As disputas em torno das eleições confirmam isso. Como vimos, o movimento vê o CMH como um elemento central de sua estratégia, e associa a ele conquistas que se referem não apenas à questão da moradia como acesso à unidade habitacional, mas também ao seu projeto político que se refere ao direito à cidade. Se este segundo aspecto ainda não pode ser associado a muitas conquistas, existe no movimento uma percepção de que o Conselho ainda pode lhe trazer mais vitórias, inclusive no que se refere aos destinos da cidade. Embora os motivos que levam os partidos e os governos a disputarem lugar no CMH ainda precisem ser investigados, pudemos encontrar algumas pistas. Vimos que no caso do governo e dos partidos da coalizão governista, o incentivo para interferir nas eleições e na dinâmica do Conselho parece associado aos constrangimentos que o Conselho pode criar à aprovação e implementação de políticas públicas do interesse do executivo. Controlar a composição do Conselho é impedir que ele vire palco para a oposição. Nesse sentido, chama a atenção o esforço da Prefeitura para encontrar aliados na sociedade civil, que possam garantir ao governo maioria no Conselho, num claro desvirtuamento do princípio da paridade. No caso dos partidos de oposição, sobretudo o PT, é preciso reconhecer que a importância do Conselho pode estar para além da já tradicional proximidade do PT com o movimento de moradia e a aposta histórica de ambos nos espaços de participação como instâncias de democratização do poder político. Consideramos a hipótese de que as instâncias participativas, tais como o CMH, podem ser encaradas pelos partidos como espaços privilegiados para exercer sua oposição, para além daquela que já acontece nas instâncias legislativas.

Um outro aspecto que destacamos nessas considerações finais, diz respeito aos impactos dessas conexões e vínculos estabelecidos com os de fora, sobre as organizações do movimento e, em especial, sobre a capacidade do movimento de agir como ator coletivo. Nossa pesquisa demonstrou como as relações com os partidos e os governos afetam a capacidade de articulação do movimento, com impactos negativos sobre sua capacidade de atuação nas instâncias participativas. Não só a relação com agentes externos (aliados e antagonistas), mas também as mudanças nas regras da disputa eleitoral exigiram do movimento uma mudança mais rápida do que a sua capacidade de coordenar a ação. O tempo das eleições explicitou conflitos e divergências já anunciadas nas teias de relações que as organizações do movimento iam tecendo com o poder público, tornando muito difícil a pactuação necessária para os acordos eleitorais, aprofundando ainda mais a fragmentação do movimento. Interessante notar como as vitórias conquistadas pelo movimento – em termos do acesso às políticas públicas – estimulou o diálogo com o poder público, ao mesmo tempo em que parece ter enfraquecido os laços entre as organizações do movimento, enfraquecendo-o como ator coletivo nas disputas com o poder público. O conflito entre a agenda das organizações e a agenda do movimento de uma forma mais ampla fica evidenciada.

Os movimentos populares, ou movimento dos pobres vivem a tensão entre o atendimento das urgências imediatas e as políticas de corte emancipatório. Ou seja, os movimentos populares vivem um dilema que parece difícil de ser superado na relação com o ambiente político-institucional: embora sua eficácia e sua força dependa da intensificação desses vínculos – e as conquistas em termos do acesso aos direitos de cidadania no caso brasileiro confirmam isso – esses investimentos “para fora” parecem, no longo prazo, resultar no acirramento das disputas no interior do movimento. Ou seja, a intensificação dos vínculos movimento-governo-partido tende a tornar mais complexo e desafiador os processos de coordenação da ação no interior do movimento com impactos negativos sobre sua capacidade de agir coletivamente e de forma autônoma. Afinal, as relações não se estabelecem entre blocos homogêneos - o movimento, o governo e o partido - mas entre os diferentes agrupamentos no interior de cada um desses campos, explicitando a heterogeneidade que lhes é constitutiva e as tensões que daí decorrem. Da mesma forma, os resultados obtidos sob a forma de conquistas também não são divididos de forma equânime entre as diferentes organizações que compõe o movimento, mas, pelo contrário, são distribuídos de forma desigual, acionam conflitos e exigem forte trabalho de negociação. Nesse processo, explicita-se a particularidade de cada organização que compõe o movimento, sua diferenciação em relação ao todo. Nesse cenário, recompor o sentido de uma identidade comum, que justifique e sustente uma ação coordenada no tempo exige investimentos com custos cada vez mais altos.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, M. do C. (Org.). *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BLOCH, Janaina Aliano. “*O direito à moradia: Um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo*”. Dissertação de Mestrado. São Paulo, USP, 2008.

BOSCHI, R. *Movimentos sociais e institucionalização de uma ordem*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1983. (Mimeo).

- CARDOSO, R. "Movimentos sociais na América Latina". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 03, vol. 1, fev. 1987.
- CARDOSO, R. Movimentos sociais: balanço crítico. In: SORJ, B. ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.) *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal. "*Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*" Dissertação de Mestrado, USP, 2006.
- CLEMENTE Y SMULOVITZ (Orgs.). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: Wilson Internacional Center for Scholars/Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IED – América Latina, 2004.
- COELHO, V. S. e NOBRE, M. *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004
- CYMBALISTA, R., SANTORO, P. F. Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006. In: CYMBALISTA, R. et al. *Habitação e controle social da política Pública*. São Paulo: Observatório dos Direitos do Cidadão/Pólis/PUC-SP, 2007
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: ____ (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1995.
- FÓRUM CENTRO VIVO(org). *Violações dos Direitos Humanos no centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas*. Dossiê denúncia. São Paulo, 2006.
- GOHN, M. G. *Teoria dos movimentos sociais*. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- HELENE, Diana. *A guerra dos lugares nas ocupações de edifícios abandonados do centro de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, FAU-USP, 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.

HEVIA, F. J. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

JACOBI, P. Movimentos sociais e Estado: efeitos político-institucionais da ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, 1988.

KOWARICK, L. “Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Anpocs, n. 3, vol. I, fevereiro 1987: 38-50.

OLVERA, A. (org) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. México. México: Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica, 2002.

PANFICHI, A. (org.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes e Cone Sur*, México: Fondo de Cultura Económica, 2002

SILVA, M. K. Trazendo os atores sociais de volta. Pontos para uma agenda de pesquisa sobre Ação coletiva, movimentos sociais e sociedade civil. Porto Alegre, 2005 (mimeo).

TATAGIBA, L. Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil. In: DAGNINO, E. (orgs.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

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

VALDÉS, C. C. Presupuestos participativos a escala provincial El Tolima – Colombia. La Era Urbana, marzo de 2004.