

Os efeitos do movimento de moradia sobre as políticas públicas¹

Luciana Tatagiba²

Ana Cláudia Chaves Teixeira³

O interesse na análise dos movimentos sociais está em sua capacidade de provocar mudança. Não deixa, portanto, de ser intrigante o baixo investimento na literatura internacional no tema das consequências dos movimentos. Essa afirmação está na já influente revisão da literatura feita por Giugni (1998), na qual o autor destaca os imensos desafios metodológicos dessa área de estudos, tais como os problemas referentes à atribuição causal, aos efeitos não pretendidos ou indesejados, e aos efeitos de longo prazo (Giugni, 1998). Outros problemas incluem a definição de “sucesso” ou “fracasso” tendo em vista o fato dos movimentos no geral atuarem em frentes variadas com reivindicações múltiplas, e também a subjetividade presente na avaliação: onde alguns militantes (ou avaliadores externos) podem enxergar fracasso, outros podem ver “vitórias parciais”.

No domínio político dos resultados dos movimentos os desafios metodológicos se traduzem no esforço empírico de demonstrar as consequências da ação dos movimentos sobre decisões dos *police makers* e/ou sobre os processos relacionados à produção e acesso aos bens públicos. Vários autores têm discutido os desafios inerentes a essa avaliação (Amenta & Young, 1999), e oferecido alternativas para contorná-los. Embora os problemas metodológicos continuem a desafiar os pesquisadores da área, a literatura sobre o tema tem avançado a passos largos, principalmente na última década (Amenta et al, 2010).

Nesses estudos há um renovado esforço para a identificação das dimensões explicativas relevantes e a busca por métodos de análise capazes de garantir respostas mais conclusivas à questão *se* os movimentos importam, *quanto* importam na comparação com outros atores relevantes e *como* importam. No que se refere especificamente aos efeitos políticos dos

¹ Esse texto está inserido no esforço coletivo de pesquisa realizado pelo Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC-UNICAMP), que desde 2008 tem se debruçado sobre a análise das relações entre o movimento de moradia e o Estado. As pesquisas realizadas pelo NEPAC contam com financiamento do CNPq. Agradecemos a leitura e os comentários de Karin Blikstad, Evaniza Rodrigues e Benedito Barbosa.

² Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas.

³ Doutora em Ciências Sociais e pesquisadora do NEPAC.

movimentos, a questão é até que ponto se poderia dizer que bens coletivos relacionados ao Estado não seriam alcançados na ausência dos movimentos ou de ações específicas tomadas pelos movimentos (Amenta & Young, 1999; Amenta et al, 2010). O estágio do conhecimento no interior desse campo não permite ainda avaliações mais globais. Os estudos ainda estão muito concentrados no contexto americano, há pouco esforço de comparação entre movimentos de diferentes setores e entre movimentos semelhantes em diferentes contextos nacionais. O investimento recente nos estudos comparados tende a mudar esse perfil da produção daqui a alguns anos.

Mas, apesar das controvérsias, o estágio do conhecimento nesse campo tem convergido no reconhecimento de duas dimensões relevantes que afetam os resultados: o *contexto* e a dinâmica das *interações*.

Na primeira onda de estudos, a questão era identificar quais as condições internas aos movimentos que favoreciam o seu sucesso. Duas variáveis se destacaram: estrutura organizacional e repertórios de ação (Giugni, 1998). Os avanços das pesquisas nessa primeira fase e, principalmente, as críticas que lhe foram dirigidas [referências] ajudaram a plasmar os novos rumos da pesquisa dali em diante. A convergência se estabeleceu em torno de dois pontos: a importância decisiva do *contexto* e das *interações*. Por contexto, se entende as características mais formais (estrutura e capacidade de resposta do Estado, ambiente institucional, nível das garantias democráticas) ou informais (correlações de forças, alinhamentos políticos, divisões entre as elites) do ambiente no qual os movimentos atuam que ampliam ou restringem suas chances potenciais de sucesso. Por interações, se entende a relação que o movimento estabelece com apoiadores e antagonistas, dentro e fora do Estado, que moldam suas demandas, estratégias e a forma como avaliam os resultados de suas ações. Como afirma Giugni, “the study of the outcomes and consequences of social movements implies, and indeed requires, the analysis of movement interactions and dynamics. (...) After all, without interactions there are simply no outcomes or consequences” (Giugni, 1998). As consequências práticas dessa assertiva é que o estudo dos efeitos dos movimentos requer cuidadosa descrição e análise das interações entre movimentos e demais atores políticos relevantes em contextos específicos. Ou dito de outra forma, a assertiva coloca aos pesquisadores a necessidade de investigar por que e como certas formas organizacionais e estratégias de ação são mais produtivas em certos contextos políticos que em outros, dadas as dinâmicas das interações entre Estado e movimento (Amenta et al, 2010).

Outro ponto de convergência nos estudos mais recentes, e que também serve de guia para nossa análise, é a importância de operar com uma escala temporal mais ampla. A forma e o nível de influência de um movimento podem variar ao longo do tempo, e focar num momento específico pode conduzir a distorções levando a subvalorizar ou hipervalorizar efeitos imediatos (Andrews, 2001). Recuperar o processo nos ajuda a compreender como os movimentos conformam suas reivindicações e bandeiras de luta na interação com antagonistas e aliados, e como vão buscando se ajustar as mudanças do contexto para ampliar sua capacidade de influência, a partir dos recursos de que dispõem. A abordagem histórica também nos ajuda a perceber como os resultados alcançados, ao alterar o contexto e/ou a dinâmicas das interações, amplia ou restringe a chance de sucesso dos movimentos nos *rounds* seguintes.

Seguindo as trilhas abertas por esses estudos, buscamos nesse artigo refletir sobre os resultados do movimento de moradia sobre a política pública para população de baixa renda no Brasil. No Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, Participação e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp), desde 2008 temos nos dedicado ao estudo da relação entre o movimento de moradia e o estado, primeiro com foco em São Paulo, e nos últimos anos ampliamos nossa análise para o plano nacional. A partir de um esforço coletivo de pesquisa, temos investigado várias dimensões do nosso objeto, seguindo os diferentes objetivos, orientações teóricas e metodológicas que interessam aos membros do Núcleo. Ao longo desse tempo, uma questão tem estado latente: afinal, o movimento de moradia impacta ou não a política pública de habitação? Nesse texto buscamos lidar com essa questão e para tanto escolhemos no conjunto vasto de organizações que compõem o movimento, uma organização específica: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), doravante União⁴.

Escolhemos a União por tratar-se de uma organização de luta pela moradia que ao longo de três décadas tem tido como objetivo expresso influenciar a produção da política habitacional a partir de uma proposta alternativa de produção de moradia: *a autogestão com financiamento público*. Como vamos demonstrar ao longo do texto, essa demanda é, ela mesma, um resultado das interações entre o movimento e o Estado, consolidando-se como proposta alternativa de produção de moradia no governo de Luiza Erundina. Partimos dessa demanda - o *financiamento público para empreendimentos autogestionários* - não porque a União não tenha perseguido outros objetivos ao longo desses anos, mas porque essa é uma demanda que nos permite minimizar os problemas decorrentes da atuação de outros fatores intervenientes. Ou

⁴ Atuando no plano nacional, além da UNMP, existem ainda outras quatro organizações: CMP, CONAM, MNLM e MTST.

seja, ela nos permite chegar mais perto de um indicador de influência do movimento sobre a política pública.

Nossa pesquisa parte do reconhecimento de que a política habitacional no Brasil responde aos interesses do mercado da construção civil e do setor imobiliário. O predomínio dos interesses do mercado da moradia tem resultado em um padrão de produção habitacional focado nas classes médias e altas com baixo ou nenhum incentivo à produção para a população de baixa renda. Os programas governamentais para a faixa de zero a três salários mínimos (doravante 0-3 SM) são marcados pela descontinuidade, baixa qualidade da obra e em localidades com acesso irregular aos equipamentos públicos e à infraestrutura urbana. Com o Governo Lula, houve relativa mudança nesse padrão com o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que consiste no primeiro programa massivo de produção de moradia para a faixa de 0-3 SM. Mas, a mudança foi apenas relativa: o MCMV foi construído na interlocução com empresários da construção civil, sem estímulo à melhoria da qualidade da obra e/ou melhor localização dos terrenos. O MCMV, embora contribua para a redução do déficit habitacional, reforça o padrão de segregação urbana dos pobres.

O argumento que sustentamos nesse artigo é que a União tem sido capaz de, nesse contexto adverso, influenciar a política pública levando os tomadores de decisão a adotar programas e projetos que, sem a atuação do movimento, eles não teriam adotado. O principal resultado da ação da União tem sido o reconhecimento dos movimentos sociais - e não apenas do setor privado da construção civil - como parceiro do processo de implementação da política de habitação popular. Vários programas habitacionais e as mudanças de suas normativas ao longo desses 30 anos evidenciam a capacidade do movimento de pautar a política pública no nível do município, do Estado e da União.

Nossa argumentação está baseada: i) na análise de uma extensa bibliografia secundária sobre movimento de moradia e política habitacional para população de baixa renda no Brasil e em São Paulo; b) nos trabalhos realizados pelos pesquisadores do NEPAC sob o movimento de moradia desde 2008, c) em uma pesquisa original, em fase de conclusão, sobre a participação dos movimentos de moradia na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E) em São Paulo; d) em duas entrevistas feitas com lideranças da União, Evaniza Rodrigues e Benedito Barbosa, importantes lideranças nacionais, que iniciaram sua militância no começo dos anos 80 e participaram dos principais eventos narrados nesse texto. As entrevistas foram realizadas em Brasília e São Paulo, com duração média de 1h30minutos.

Começamos com o debate teórico internacional sobre os efeitos políticos dos movimentos e seguimos com a apresentação do nosso estudo de caso.

1. *Political outcomes*: o debate internacional

Um dos avanços na agenda de pesquisa sobre resultados dos movimentos tem sido a distinção entre os domínios de resultados: político, cultural e biográfico (Bosi e Uba, 2009). O domínio biográfico refere-se às mudanças nas trajetórias e estilos de vida dos ativistas como resultado de sua participação no movimento. O domínio cultural, mais difícil de ser estudado, refere-se aos impactos dos movimentos sobre os valores e visões de mundo na sociedade, no sentido da produção de novos códigos. Já os resultados políticos, nos quais se concentram a maioria dos estudos, referem-se às mudanças nas políticas públicas, legislação, política partidária, instituições ou regimes políticos (Bosi e Uba, 2009). A distinção dos domínios dos resultados torna claro que os movimentos atuam numa diversidade de frentes e que o sucesso em uma dessas frentes não significa sucesso na outra (Gupta, 2009). Nesse artigo, vamos abordar os resultados políticos dos movimentos, conscientes de que esse é apenas um dos domínios nos quais os movimentos podem provocar mudanças sociais significativas.

Consequências políticas são efeitos das atividades dos movimentos que alteram o ambiente político no qual eles atuam (Giugni, 2008). No domínio político, Amenta et al (2010) se referem a duas subcategorias de impactos: i) a de nível estrutural, no qual as consequências potenciais dos movimentos se expressam na extensão de práticas e direitos democráticos e na formação de novos partidos políticos e; ii) no nível intermediário, no qual os impactos potenciais se referem a mudanças na política pública a qual “can provide consistent benefits to a movement’s constituency as well as enforce collective identities and aid challengers in struggles against targets not mainly state oriented”. Nesse nível intermediário se situa muito da ação coletiva, que envolve mudanças legislativas na política pública e sua implementação (Amenta et al, 2010).

O que explica o sucesso ou fracasso dos movimentos no domínio político? Em termos gerais, a literatura tem destacado duas dimensões explicativas: a infraestrutura de mobilização dos movimentos (organização e repertório) e o contexto (a estrutura de oportunidade política). A forma como se combinam (ou não) essas dimensões explicativas originou, ao longo do tempo, três vertentes principais de análise: o modelo dos efeitos diretos; o modelo dos efeitos

indiretos e o modelo dos efeitos combinados (*joint-effect model*). Começamos com o modelo dos efeitos diretos, a partir do trabalho clássico de Gamson (1990).

Em sua tipologia Gamson (1990) começa distinguindo dois tipos de resultados: i) *aceitação*, que diz respeito a ser aceito pelas autoridades do sistema político como interlocutor político legítimo e, com isso, obter acesso ao *policy process* e ii) *vantagens*, que se refere aos ganhos que a base e as organizações dos movimentos obtêm com as mobilizações. Alinhado aos pressupostos da Teoria da Mobilização de Recursos, argumenta que o sucesso do movimento em qualquer uma dessas duas frentes depende da sua capacidade de mobilização, ou seja, suas formas de luta e estrutura organizacional. Suas principais conclusões é que movimentos que adotam táticas mais radicais ou violentas, que distribuem incentivos seletivos, são mais organizados e burocratizados têm maior probabilidade de sucesso do que aqueles movimentos que não têm essas características. Os pontos mais controversos, e que suscitaram debates acirrados nos anos seguintes, foram o papel da violência e da organização (Giugni, 1998; Tarrow, 1994). Não é o caso de lidarmos com essa controvérsia aqui. O que importa é destacar o sentido geral da análise: movimentos provocam mudança diretamente, ou seja, contando com eles mesmos, e o contexto no qual a ação ocorre não é mobilizado como dimensão explicativa relevante.

Os resultados inconclusivos das pesquisas conduzidas sob os pressupostos gerais do modelo do efeito direto alertaram para a importância de considerar o contexto. Como explica Giugni (1998), os estudos de casos mostravam que táticas que funcionavam em um contexto eram completamente ineficazes em outros, e que o potencial de sucesso de certas estruturas organizacionais era altamente contingente, “Thus, more recent work has shifted away from the study of the effectiveness of disruption and the organizational characteristics of social movements toward the environmental conditions that channel their consequences” (Giugni, 1998). O estudo do contexto de ação dos movimentos se desdobrou em duas frentes de pesquisa: na análise do papel da opinião pública e das estruturas de oportunidades políticas. Ainda segundo Giugni, 1998, nos estudos sobre opinião pública, os estudos se concentraram na análise sobre como os movimentos afetavam a opinião das pessoas sobre determinados temas, e como a opinião das pessoas sobre determinados temas afetam as chances de um movimento ao serem consideradas pelos tomadores de decisão. No que se refere ao papel da estrutura de oportunidades políticas, o que tem sido mais destacado é a importância de ter aliados poderosos tanto dentro quanto fora das instituições para o sucesso dos movimentos e a

estrutura do Estado. Ou seja, o argumento central nessa nova onda de estudos é que a estrutura de oportunidades molda os resultados dos movimentos.

A atenção ao contexto gerou dois modelos explicativos: o modelo dos efeitos indiretos (mediação) e o modelo dos efeitos combinados (*joint-effect model*). O pressuposto do modelo dos efeitos indiretos é que os movimentos provocam mudança na política pública de forma indireta ao alterar o contexto no qual atuam. O movimento afeta as alianças políticas e/ou a opinião pública e essa(s), por sua vez, impacta(m) a política pública (Giugni, 2008).

O terceiro modelo teórico é dos efeitos combinados, *joint-effect model*. Enquanto no efeito direto (independente) o movimento sozinho produz resultados; e no indireto o movimento afeta um fator do contexto que depois aparece como crucial para a mudança; no *joint-effect model* a capacidade de mobilização do movimento tem chances de produzir resultados apenas quando combinada a certos fatores do contexto, por exemplo, a presença de um partido progressista no poder (Giugni, 2008). Ou seja, o modelo mantém a importância explicativa do contexto (presente no modelo indireto), mas a associa à capacidade de mobilização dos movimentos. Afirma que o impacto do movimento é esperado quando aliados políticos ou opinião pública favorável (ou os dois) combina-se com um movimento com forte capacidade de mobilização. Ou seja, no modelo dos efeitos combinados o resultado da ação dos movimentos depende de variáveis internas e externas ao movimento. O modelo dos efeitos combinados sustenta duas hipóteses centrais: 1) o impacto do movimento sobre as políticas públicas é condicionado pela presença de aliados poderosos na arena institucional, pela opinião pública ou por ambos os fatores simultaneamente; 2) os resultados da ação dos movimentos variam em função da natureza das reivindicações: quanto mais conflitivas as reivindicações e mais centrais as áreas de política em jogo menor a probabilidade do movimento obter sucesso (Giugni, 2008).

Concordamos que o *joint-effect model* abre vias promissoras para estudos futuros, ao combinar como variáveis explicativas a força do movimento e as características do contexto mostrando como os resultados dos movimentos são condicionais e contingentes à presença de fatores externos (Giugni, 2008; Amenta 2005, 2006; Giugni e Yamasaki, 2009). Partindo dessa via de análise, o desafio passa a ser então compreender de que formas variáveis internas e externas se combinam para gerar determinados efeitos.

Mas, dizer que o movimento tem impacto sobre a política pública não significa afirmar o “sucesso” do movimento. A luta pela moradia digna em um país no qual o mercado da

construção civil detém tamanha influência no jogo político é uma luta profundamente desigual e os resultados do movimento não podem ser lidos na chave de “vitória” ou “derrota”. Melhor seria pensar em termos de “resultados incrementais”, como sugere Devashree Gupta (2009). O raciocínio da autora é que se aceitarmos que as perdas e ganhos dos movimentos são como pequenas batalhas de uma guerra e que a relação entre *policy makers* e *publics* são constantes e interativas, também aceitamos que os resultados de um *round* prévio afeta as etapas subsequentes. Assim, o foco da análise é inverter a forma como geralmente se estuda resultados. Como vimos, a tendência é avaliar como determinadas estratégias, fatores e/ou contexto afetam os resultados dos movimentos. Ao contrário, Gupta propõe como o fracasso ou sucesso do movimento afeta a organização/as organizações que os engendram. A hipótese é que resultados incrementais importam, “given that movement outcomes are highly consequential, as successes or failures in one period of time can influence a movement’s subsequent reputation, development, choices, and efficacy” (Gupta, 2009). O que é interessante para nossa análise é essa visão dinâmica dos resultados, ou seja, a visão segundo a qual ganhos e perdas passadas alteram os atores, o contexto da interação e, como consequência, moldam os resultados futuros. Resultados não são apenas outputs, mas inputs para novas disputas.

2. O estudo de caso – A influência da UNMP sobre a política de habitação popular

2.1. Sobre a União: origens e estrutura organizacional

O movimento de moradia no Brasil é bastante diversificado, composto por um conjunto de organizações com diferentes vinculações políticas, padrões organizacionais, reivindicações, repertórios e capacidades de influência sobre as políticas públicas. Mesmo assim, é possível associar as origens do movimento ao processo de urbanização e industrialização e seus efeitos sobre a classe trabalhadora (Kowarick, 2009). No interior desse coletivo diverso que chamamos movimento de moradia, destacamos a União Nacional de Moradia Popular (doravante União), um grupo forjado na intersecção entre os trabalhadores pobres, a igreja católica progressista, assessorias técnicas e o Partido dos Trabalhadores que conferiu um sentido específico às lutas pela moradia ao associá-las à luta, travada em conjunto com outros movimentos, pela democracia e pela construção do “poder popular” (Doimo, 1995). A identidade da União, ou seja, suas práticas organizacionais, estratégias de interação com o

Estado, alianças políticas, discursos e narrativas só podem ser adequadamente compreendidos se relacionados ao “quando” e “onde” o movimento começou: início dos anos de 1980, na Zona Leste de São Paulo.

Não vamos aqui recuperar essa rica história, que já está muito bem contada (Doimo, 1995; Sader, 1988; Gohn, 1991), mas basta apenas lembrar que na Região Leste da cidade o forte investimento da igreja católica progressista e, depois, do Partido dos Trabalhadores gerou um caldo de cultura extremamente favorável à organização política. Isso fez da Zona Leste um dos grandes celeiros de formação de grupos sociais durante os anos de 1980, com impacto por todo o ciclo de mobilizações pela democracia (Cavalcanti, 2006; Iffly, 2010; Doimo, 1995; Sader, 1988). No caso específico da moradia, outro fator que favoreceu a mobilização foi a crise econômica no começo dos anos 80 que levou várias famílias, que não conseguiam mais pagar o aluguel, a engrossar as fileiras do movimento e participar das ocupações⁵ (Bonduki, 1994a).

É deste emaranhado - onde é difícil saber onde começa uma “instituição” e termina a outra - Igreja, partido, movimento, assessorias técnicas e governo – que as estruturas de mobilização, os repertórios e as demandas da União se forjam. Ou seja, a União é o resultado do múltiplo pertencimento dos seus militantes às organizações populares de luta pela moradia, ao PT, às CEBs e às pastorais da moradia. A União é o ponto onde esses diferentes pertencimentos convergem formando uma teia intrincada de forte base popular e religiosa, que no campo político professa a crença na democracia como “forma de vida”. Esses múltiplos pertencimentos estruturam pontos de tensão e potencialidades que se fazem presentes ao longo de toda a trajetória da União, e se tornam particularmente sensíveis quando o PT assume o poder do Estado. Como o processo de renovação das lideranças da União segue a passos lentos, a maioria dos que atuam hoje são caudatários desse longo processo de formação política. Só para um exemplo: em 2009, o Nepac conduziu um *survey* no 11º Encontro Estadual da União em São Paulo. Os presentes eram na maioria lideranças do movimento de diferentes regiões do Estado, eleitos para representar seus movimentos locais no Encontro Estadual. Dos 147 entrevistados, apenas 20 (13%) afirmam não possuir religião; dos que possuem religião, 57% se declaram católicos. Quando perguntamos se os entrevistados eram próximos a algum partido político, 72,% responderam que sim. Desses, 91,6% afirmam simpatia pelo PT e 2,8% pelo

⁵ Processo semelhante acontece agora com o ingresso de várias famílias no MTST em São Paulo, como resultado imediato da valorização do mercado imobiliário no contexto de realização da Copa do Mundo.

PSDB. Destaca-se o tempo de militância no PT: 41% dizem ser filiados ou simpatizantes há mais de 20 anos (Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012).

A *União Nacional por Moradia Popular* (UNMP) foi criada em **1993**, para coordenar as lutas do movimento nacionalmente, e hoje tem representação em 21 estados da federação. Mas, como dissemos, tudo começou na Zona Leste de São Paulo, e a primeira instância de coordenação do movimento foi a *União dos Movimentos de Moradia de São Paulo* (UMM), criada em 1987. A influência da Igreja foi decisiva para a criação da UMM: “O processo que culminou na criação da UMM começou em 1985, com reuniões patrocinadas pela Cúria Metropolitana de São Paulo, através da Pastoral da Moradia e de algumas Comunidades Eclesiais de Base, no Centro Pastoral Belém (Cavalcanti, 2006. p. 62)⁶. No começo a UMM atuava na cidade e região metropolitana de São Paulo, e depois estendeu sua ação para todo o litoral e o interior paulista. As lideranças com atuação em São Paulo são a referência para a atuação da rede nacional⁷.

A UNMP tem uma estrutura organizacional composta por: “Encontro Nacional”, “Plenária nos estados”, “Coordenação Nacional”, “Coordenação Executiva” e “Secretaria Executiva”.⁸ Todos os estados filiados participam nessa estrutura seguem preceitos comuns, mas possuem significativa liberdade de ação, constituindo-se como organizações autônomas. A União Nacional não tem apoio financeiro permanente, conta apenas alguns apoios eventuais de agências nacionais e internacionais. Já a UMM-SP é financiada, entre outras agências, pela MISEREOR (agência de cooperação internacional alemã).⁹ Esta agência é ligada à Igreja Católica alemã, o que mostra mais uma vez a importância desta instituição para a União. A União também é financiada com as contribuições individuais dos seus filiados. A UMM-SP é a secretaria executiva da UNMP, e a sede das duas funcionam no mesmo local na cidade de São Paulo.

Toda esta estrutura está assentada no que a União denomina de **grupos de origem**. Os grupos de origem fazem parte da forma de organização da União desde o seu nascimento, e

⁶ Em entrevista realizada para esse artigo, Benedito Barbosa, uma liderança que esteve nesses momentos de fundação da UMM, conta que até hoje as lideranças da União se reúnem no segundo sábado do mês no Centro Pastoral Belém (próximo à estação de metrô Belém)

⁷ Por isso, nesse artigo, nos referimos à União como esse grupo que surge na Zona Leste, se estrutura como UMM e depois cria a UNMP. Esse desenho da pesquisa é importante para podermos apreender a dinâmica da ação das lideranças desde o plano local até a esfera nacional.

⁸ www.unmp.org.br, acessado em 30 de julho de 2014.

⁹ www.sp.unmp.org.br acessado em 30 de julho de 2014.

estão ligados ao *modus operandi* da Igreja Católica. Como explica Evaniza Rodrigues (entrevista), os grupos de origem são a porta de entrada no movimento. Quando uma família procura o movimento, ela inicia em uma organização do movimento no seu bairro. Lá ela faz sua inscrição e começa a participar das reuniões. Nas reuniões, a família toma contato com a história do movimento, suas lutas e suas bandeiras. É nos grupos de origem que acontecem os processos de formação do que se chama “a base do movimento”. A participação das famílias nessas reuniões e nas atividades promovidas pelo movimento é o critério para que o movimento construa sua lista das famílias beneficiárias, quando o movimento consegue alguma conquista em termos de unidades habitacionais. É o mecanismo chamado de “pontuação”. Por um lado, o que se valoriza com esta forma de organização é o envolvimento das famílias com “as causas do movimento”. Ao participar das reuniões e dos atos os indivíduos obtêm ferramentas que lhes permitem associar o problema da moradia a questões mais amplas, como por exemplo, a especulação imobiliária. Por outro lado, o sistema de pontuação oferece a União (e aos outros movimentos que o adotam) uma significativa capacidade de mobilização de suas bases, por meio da distribuição de incentivos seletivos. Essa capacidade é particularmente importante quando o movimento precisa mostrar sua força nas ruas¹⁰.

2.2. A institucionalização da **autoconstrução** na década de 80

Como dissemos no início, a ocupação e a autoconstrução são modalidades de ação coletiva a que recorrem os grupos pauperizados, na ausência de um estado de bem estar social que lhes garanta o direito à moradia. No começo dos anos 80, a combinação de um conjunto de fatores – recessão, valorização da terra, crise do BNH, alta do preço dos aluguéis, desemprego, falta de política habitacional para a faixa de 0-3 SM – resultou num processo acelerado de ocupações de terras, principalmente nas regiões periféricas (Bonduki, 1994a). Embora muitas vezes essas ações fossem individuais e espontâneas, o investimento de técnicos, igrejas, grupos comunitários, etc. nesses espaços produziu experiências de forte significado político (Gohn,

¹⁰ O caso recente da votação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, é um bom exemplo. O Plano Diretor, que define o conjunto de princípios e regras orientadores da ação dos agentes públicos e privados que constroem e utilizam o espaço urbano, passou por várias audiências públicas e mesmo assim demorou nove meses para ser debatido e aprovado pela Câmara de Vereadores. Os setores imobiliários da cidade pressionavam os vereadores para não aprovar a proposta do Plano. Após muita pressão não apenas da União sobre os vereadores, mas de outros movimentos de moradia, entre eles o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) cujos militantes ficaram acampados na entrada da Câmara, o plano finalmente foi aprovado no dia 30 de junho de 2014.

1991). Como diz Evaniza Rodrigues, as ocupações “ao mesmo tempo em que denunciam a falta de políticas governamentais, mobilizam e abrem espaço, no território e no imaginário político, para construção de uma proposta alternativa de moradia” (Rodrigues, 2013). Nesse item, nós vamos acompanhar esse processo de gestação¹¹.

Enquanto se forjavam esses sentidos políticos nas experiências cotidianas de vida nas ocupações, os governos eram pressionados a responder ao crescente déficit habitacional num contexto onde a crise do BNH deixava poucas alternativas. É nesse contexto, que a forma popular de construção de moradia – a autoconstrução - é pela primeira vez institucionalizada como política pública. Os primeiros programas federais de financiamento da autoconstrução foram o *Profilurb (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, 1975)*, *Promorar (Programa de Erradicação de Sub-Habitação, 1979)* e *João de Barro (Programa de Autoconstrução assistida, 1984)*. Como avalia Baravelli (2007) esses programas transformavam a autoconstrução, de um problema crônico, em “solução” do problema da habitação popular num quadro marcado pela ausência de políticas públicas para a faixa de 0-3 SM. Os resultados foram inexpressivos, com poucas unidades construídas por todo o país, até a extinção do BNH em 1986 (Baravelli, 2007).

No caso de São Paulo, a adoção da autoconstrução nos programas habitacionais, além do cenário de crise do BNH está também relacionada à eleição de Franco Montoro em 1982. Eleito como oposição ao regime militar, o governo Montoro produziu inovações em diversas áreas, a partir do diálogo com os movimentos populares. Na habitação, as propostas focavam na descentralização e na participação (Royer, 2002), com o apoio à autoconstrução, como se lê nas diretrizes do Plano Estadual de Ação Governamental, de 1985 (Royer, 2002, p. 41). A proposta de construção com mutirões foi consolidada em 102 municípios conveniados (Royer, 2002, p. 45). Royer atribui as iniciativas do Governo Montoro na área da moradia à pressão dos movimentos, que desde 1981 seguiam num ritmo crescente de organização. Nesse sentido, cabe lembrar as ocupações massivas na Zona Leste em 1983 (Gohn, 1991; Iffly, 2010), e as primeiras reuniões no Centro Pastoral Belém, a partir de 1985, que dariam origem à UMM.

¹¹ Nesse esforço de reconstrução histórica da trajetória do movimento com foco sobre o processo de produção da política pública, dialogamos de forma estreita com a dissertação de mestrado de Karin Blikstad, pesquisadora do Nepac, que destaca entre os principais achados de sua pesquisa a centralidade da política pública para compreender a configuração e trajetória do movimento: “Com o avanço da pesquisa, portanto, fez se claro a centralidade da chave da política pública para apreender os sentidos e as dinâmicas das relações entre o movimento e o sistema político. O que constatamos nesta pesquisa é que a expectativa de incidir sobre a política pública está no próprio DNA do movimento de moradia e que as tentativas de aproximação ao sistema político são, portanto, em grande medida orientadas e informadas por esta expectativa” (Blikstad, 2012:11).

Quando Mário Covas (1983-1985) assumiu a prefeitura ele aumentou o orçamento destinado à habitação e conduziu políticas de realização de **mutirões** e urbanização de favelas (Royer, 2002, p. 47). Uma das experiências mais significativas desse período foi o Mutirão da Vila Nova Cachoeirinha (localizada na zona norte da cidade de São Paulo). O empreendimento foi um dos oito programas financiados pelo Promorar em São Paulo e sua importância está no fato de ser o primeiro mutirão inspirado no modelo da Fuvcam/Uruguai¹² (Baravelli, 2007). Segundo Baravelli (2007) os ótimos resultados alcançados pelo empreendimento do Vila Cachoeirinha deu munição aos movimentos e as assessorias técnicas para defender os experimentos autogestionários¹³. O sucesso da Vila Cachoeirinha tornava evidente também o papel que as assessorias técnicas teriam para o desenvolvimento da proposta política do movimento de moradia.

Não cabe dúvidas sobre a importância da mobilização das famílias que vieram a integrar a Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha, mas é preciso reconhecer que, nos termos da política de habitação social do início dos anos 1980, a Associação teria de se conformar com uma casa-embrião cujo desenvolvimento seria inevitavelmente a autoconstrução precária com que foram premiadas outras associações de moradia em São Paulo (Baravelli, 2007, p. 136).

Contudo, as políticas habitacionais alternativas continuaram sendo residuais e altamente sujeitas às discontinuidades decorrentes das mudanças das coalizões políticas à frente dos executivos. Esse quadro ficaria evidente com a mudança de condução no executivo municipal, na gestão de Janio Quadros (1985-1988) e estadual, com Orestes Quércia (1987-1991). Como afirma Royer, “A partir do governo Quércia, a solução empresarial ganha força, ficando os programas alternativos como marginais, com finalidades políticas bem delimitadas” (Royer, 2002, 47). No primeiro ano de sua gestão, Orestes Quércia (1987-1991) extinguiu o programa dos mutirões criado na época de Franco Montoro, sob o argumento de que o mutirão não oferecia moradias na escala exigida pelo tamanho do déficit habitacional, ao contrário das empreiteiras, que cumpririam muito melhor esse papel por serem capazes de tocar obras em ritmo acelerado (Barbosa, 2008). À decisão seguiu-se a maior onda de ocupações realizadas até então em São Paulo. Na Zona Leste, 238 áreas foram invadidas por cerca de 32000 famílias, num total de 100 mil pessoas. Segundo Iffly (2010) essa

¹² O processo de provisão habitacional instaurado no Uruguai a partir do final dos anos 60 se tornou a principal referência para a defesa do processo autogestionário de produção de moradias e modelo para o movimento de moradia de São Paulo (Arantes, 2002, p. 182).

¹³ Baravelli oferece um quadro comparativo: tamanho médio das casas (23,95 m²), na Vila Nova Cachoeirinha (46,35 m²); valor médio por unidade (279,1), Vila Nova Cachoeirinha (256,6). (Baravelli, 2007, p. 94).

teria sido a primeira vez que o movimento usou as ocupações como forma de protesto. O movimento dos sem-terra de São Miguel tentou negociar as terras ocupadas com o Governador Orestes Quércia e organizou um cadastro das famílias, que chegou a 33 mil famílias, além das seis mil que já estavam no movimento de São Miguel. Desde 1981, o movimento usava a prática de **cadastrar as famílias** que procuravam o movimento com dois objetivos: pressionar o poder público e organizar a população (Iffly, 2010). Mas, se o movimento usava o cadastro para organizar a população, a estratégia do governo Quércia foi organizar o *seu* cadastro como forma de desmobilização. Segundo Iffly, buscando dissolver as ocupações, o governo realizou o cadastramento das famílias acampadas e pediu que elas esperassem até que as casas estivessem prontas. A maioria deixou os terrenos ocupados, “se o cadastro era a inovação tática do movimento, sua função foi bem compreendida e neutralizada pelos poderes públicos” (Iffly, 2010, p. 185).

Com o fechamento das oportunidades no plano estadual, o grupo iniciou uma ação mais efetiva no plano federal com a realização da 1ª **Caravana da Moradia** para Brasília¹⁴, em 1988, que contou com 30 ônibus com a presença de militantes de diversos estados brasileiros. Como fruto desta 1ª Caravana e de outras caravanas nos anos posteriores, foram realizados três projetos pilotos: Leste II (em São Paulo), em São Bernardo e em Diadema. A década de 80 terminava com a criação da UMM e a eleição de Luiza Erundina, do PT, para a prefeitura de São Paulo.

2.3. Na experiência de ser governo a definição das bandeiras de luta

Luiza Erundina era comprometida com as lutas dos moradores de favelas e uma vez eleita fez da moradia uma das prioridades de sua gestão, convidando vários militantes do movimento de moradia e intelectuais comprometidos com a bandeira da autogestão a compor o seu governo.¹⁵ Dentre eles estava o Padre Ticão, do Movimento Sem-Terra Leste II, filiado à União naquele momento, Nabil Bonduki (arquiteto assessor dos movimentos nos empreendimentos autogestionários, que foi indicado como Superintendente de Habitação

¹⁴ As “Caravanas para Brasília” são parte importante do repertório do movimento de moradia e passaram a ser realizadas anualmente a partir de 1988 (Paz, 1994).

¹⁵ Na entrevista concedida, Benedito Barbosa afirma que a gestão Erundina fez outras experiências inovadoras e que envolviam a sociedade (e em especial os movimentos sociais). Outro exemplo para ele foi o programa de alfabetização de adultos, coordenado por Paulo Freire, Secretário de Educação de Erundina.

Popular no Governo Erundina), Leonardo Pessina, uruguaio com experiências nas cooperativas de autoconstrução, entre outros. No governo de Erundina, o que eram só ideias viraram experiência. E essa experiência impactou toda a trajetória de um campo movimentalista.

Um mês após a posse, a SEHAB divulgou um documento com suas ações emergenciais, dentre as quais consta como diretriz da política a autogestão:

*Nos novos projetos habitacionais será dada prioridade à demanda organizada pelos movimentos de luta por moradia ou de urbanização de favelas [...] As cooperativas de habitação ou associações comunitárias de construção geridas pelos próprios associados, assim como as entidades de assessoria à habitação popular e de desenvolvimento tecnológico **reconhecidas publicamente**, receberão apoio e estímulo da administração municipal (Programa de Ação Imediata, Baravelli, 2007, p. 99, grifos nossos).*

No primeiro ano de governo foi elaborado o “FUNAPS comunitário”, um programa habitacional para população de baixa renda baseado nos seguintes elementos: financiamento do governo, gestão dos recursos pelas organizações populares e responsabilidade da obra pelas assessorias técnicas (Miagusko, 2008). Essa foi uma grande inovação: foi a primeira vez que o mutirão autogestionário se convertia de fato em programa habitacional (Miaguski, 2008) e que os movimentos eram reconhecidos como atores do processo de implementação da política. O lugar escolhido para lançar o Programa foi a Zona Leste e, nas palavras da Prefeita, isso se devia ao grau de organização da luta por moradia naquele território¹⁶.

O que a bibliografia permite afirmar é que a proposta de autogestão não surgiu dos movimentos e nem era consenso no interior do Governo Erundina. A proposta surgiu da atuação das assessorias técnicas que desde o começo dos anos 80 se apropriaram do conceito a partir da experiência pioneira do Uruguai (Bonduki, 1994b; Paz, 1994). Segundo Bonduki (1994b) já havia ocorrido algumas trocas de experiências com visitas de brasileiros às experiências uruguaianas de construção por autogestão em 1981, e depois de uruguaianos ao Brasil em 1984, mas as experiências brasileiras se identificavam muito mais com o tema dos mutirões, “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. (...) Iniciamos, então, a colocar a questão da construção das casas por autogestão e os movimentos começaram a rever suas bandeiras”. (Bonduki, 1994b). Nessa mesma direção, Rosângela Paz (1994) afirma que no fim dos 1980, quando a instituição da

¹⁶ Foram realizados 93 convênios com organizações de luta pela moradia, envolvendo 12 mil unidades habitacionais construídas pelo sistema de mutirão com autogestão.

qual fazia parte, a FASE (uma ONG de abrangência nacional) optou por trabalhar com os grupos da Zona Leste, percebeu que eles pouco sabiam o que era a autogestão. O que os movimentos defendiam era o mutirão. A defesa da autogestão foi ficando mais evidente aos poucos, passando a significar, “grupos organizados, com poder de controle e decisão, com regras definidas através de negociações e interlocução com o poder público: repasse e gestão dos recursos públicos, definição de um agente promotor e um agente comunitário, quer se trate de uma cooperativa ou uma associação” (Paz, 1994, p.116).

A experimentação no governo Erundina também permitiu à União um contato com as questões orçamentárias. A atuação próxima ao Estado forneceu elementos para discutir sobre o tema do orçamento e, como consequência, veio a ideia de criar um fundo nacional por moradia popular (Barbosa, 1994; Paz, 1994). Essa relação entre os aprendizados na gestão Erundina e a proposta de criação de um Fundo é explicitada também no “Jornal da União”, “A partir da experiência com mutirões de construção de casas populares na cidade de São Paulo, financiadas pelo FUNAPS COMUNITÁRIO (...) nasceu a ideia de se criar uma linha de financiamento em nível federal, já que o dever de tratar da moradia cabe também ao Governo Federal. (Jornal da União dos Movimentos de Moradia, dezembro de 1991 janeiro de 1992). A ideia foi para a frente e resultou no 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular do País, que foi entregue na Câmara dos Deputados durante a 4ª Caravana para Brasília, em 1991.

No processo nacional de mobilização que resultou na coleta de 1 milhão de assinaturas em defesa do Fundo, a UMM se consolidou como organização nacional de luta pela moradia e criou a UNMP, em 1993. Na justificativa para a criação da União aparecem o amadurecimento das lutas iniciadas com as ocupações e mutirões e no coração da identidade da nova organização figura a autogestão:

Foram anos a fio, quando os movimentos começaram a se articular, ocupando terras ociosas, (...) construindo casas por mutirão, negociando exaustivamente com o Estado a liberação de recursos financeiros, realizando atos e manifestações. (...) A União Nacional por Moradia Popular surgiu, e vem se consolidando na luta por mutirão e autogestão, que é a nossa prática. (...) Ao construirmos nossas próprias casas estamos diminuindo o favorecimento e clientelismo das empreiteiras, economizando dinheiro público, e construindo habitações de melhor qualidade por preços mais baratos (“Jornal da União”, agosto/1993).

A eleição de Luiza Erundina foi um importante ponto de inflexão na trajetória da União contribuindo para sua organização e definição de suas propostas de intervenção na política pública. Nesse período, a União adquiriu uma capacidade de mobilização das bases e diálogo

com o poder público que lhe permite iniciar os anos de 1990, como uma das mais reconhecidas e prestigiadas organizações de movimento popular do país. Essa experiência também mostrou que a defesa da política pública poderia significar outra forma de relação entre Estado e movimentos, como vemos nessa avaliação de Benedito Barbosa:

Os movimentos em outros governos eram meramente reivindicativos, iam para a porta da Prefeitura para desestabilizar o Estado. Era assim na época do [prefeito] Jânio [Quadros] e inclusive na época do [prefeito] Mario Covas, quando o movimento já vivia a experiência dos mutirões. Sempre enxergávamos o Estado como inimigo a serviço da burguesia. No governo de Luiza Erundina, passamos a enxergar o Estado de uma forma diferenciada, não mais como inimigo, mas como o parceiro do movimento no sentido de estar construindo uma política pública, que no caso é a moradia digna para os trabalhadores da cidade. (Barbosa, 1994, p.65).

Em um cenário no qual o uso da terra urbana é condicionado de forma tão significativa pelos interesses do mercado, é interessante perceber como o Estado é colocado pelos movimentos na condição não apenas de cenário, ou árbitro, mas objeto da disputa. Para influenciar a política pública habitacional a União vai combinando ação direta e atuação institucional, sempre com o objetivo de garantir a negociação em torno das suas pautas. No percurso errático e descontínuo da política habitacional, foram acumulando know-how, aprendizado de negociação e uma forte capacidade de resiliência.

2.4. Propor e pressionar: o movimento atuando nas brechas

O contexto dos anos de 1990 foi particularmente duro para a ação do movimento, limitando em muito o avanço das suas pautas. O vazio deixado pelo BNH não foi preenchido e não houve da parte do governo federal estratégia consistente para enfrentamento do déficit habitacional na faixa de 0-3 SM. A ausência de política articulada e coerente entre os níveis da federação levou a União a atuar nas brechas, buscando garantir recursos para os programas autogestionários, a partir da combinação entre pressão e negociação principalmente no plano estadual, nos governos Fleury e Covas e, depois no plano municipal, com a eleição de Marta Suplicy, em 2001.

Após a gestão de Luiza Erundina, o FUNAPS foi suspenso e nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2000) não só não houve lugar para novas iniciativas, como foi suspenso o repasse de recursos para as organizações gerando, conseqüentemente, a paralisação das obras.

Maluf definiu que a única parceria da prefeitura na gestão urbana se daria com as empresas privadas (Baravelli, 2007). Nesse contexto, a estratégia do movimento foi acampar em frente à Prefeitura para pressionar pela liberação dos recursos (Rodrigues, 2013) e reforçar a tática das ocupações como forma de luta, 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 Paulo¹⁷. Em março de 1997, a UMM ocupou um prédio no centro de São Paulo que estava abandonado desde 1983, e anunciou que “as ocupações no centro da cidade tornar-se-iam recorrentes caso o governo municipal, estadual e federal não atendesse suas reivindicações (FSP, 24/03/1997). Dois anos depois, em outubro de 1999, a UMM tornava pública sua nova estratégia, as ocupações simultâneas, expressão de sua capacidade de mobilização e coordenação:

A UMM reuniu 6.100 pessoas e, em menos de uma hora, ocupou seis imóveis na cidade, quatro deles na área central. Esse acontecimento teve ampla repercussão na imprensa (...). Reivindicava-se, da Secretaria Estadual de Habitação, a construção de oitocentas unidades habitacionais. Outra demanda referia-se à forma de construção dos empreendimentos habitacionais: enquanto a UMM defendia o regime de mutirão, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) contratava empreiteiras (Neuhold, 2009, p. 57)

A pressão era, como dissemos, combinada com a negociação. No governo Fleury (1991-1995), a União conseguiu recursos para realizar os mutirões a partir de um programa que trazia o seu nome “Mutirão-UMM”, por meio do qual o governo se comprometia a construir três mil unidades habitacionais no sistema de mutirão autogestionário na região metropolitana de São Paulo. No “Jornal da União”, afirma-se que as conquistas no governo Fleury foram resultado de um aprendizado no sentido de associar a ação direta à intensa negociação “propositiva” com o governo (Jornal da União, agosto de 1993).

Mario Covas (1995-2001), que sucedeu Fleury no governo do Estado, criou o “Programa Paulista de Mutirões”, construindo 21 mil moradias pelo sistema de mutirão (Barbosa, 2008). No programa de Covas, contudo, os mutirões não vinham associados à ideia da autogestão, reduzindo de forma significativa o poder dos movimentos sobre a gestão do empreendimento. Mesmo assim, a UMM-SP não aceitou o projeto padrão da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Por meio de diversas mobilizações, o movimento garantiu que os mutirões contratados com o governo estadual tivessem recursos

¹⁷ Sobre o uso das ocupações como forma de luta do movimento, ver Trindade, 2014, e Paterniani, 2013.

para a elaboração dos projetos e para a contratação de assessoria técnica própria. Destes contratos, foram feitos os mutirões Juta Nova Esperança, Voith, Novo Horizonte, Bela Morada.

A partir de 2000, o Programa foi extinto, e apesar do PSDB continuar à frente do Governo do Estado nenhum outro programa para mutirões foi criado. Fechavam-se as portas, também, no plano estadual e a esperança de atuação do movimento se deslocava para o plano municipal com a eleição de Marta Suplicy, do PT (2001-2004).

A permeabilidade da nova prefeitura aos movimentos ficava evidente na indicação de Paulo Teixeira, militante da causa da moradia, ao cargo de Secretário de Habitação. A conquista mais importante na gestão de Marta Suplicy foi a criação do Conselho Municipal de Habitação, em 2002, uma antiga demanda dos movimentos, mas que na gestão Erundina havia sido barrado pela Câmara de Vereadores¹⁸. Como afirmam Tatagiba e Teixeira (2007), a primeira gestão do Conselho foi bastante ativa com intensa participação da União, tendo discutido e aprovado diversas resoluções que se transformaram em programas como Morar no Centro, Bolsa Aluguel, urbanização de favelas e cortiços mutirões, provisão habitacional. O governo do PT inovou com a criação do orçamento participativo e a descentralização da participação no nível das subprefeituras, o que abriu novos espaços para a atuação dos movimentos. Algumas conquistas do movimento de moradia se fizeram a partir de sua participação no OP.

Contudo, o segundo governo petista na capital não se traduzira em inovações na experiência da autogestão, e os ganhos na perspectiva do movimento de moradia foram avaliados como menores (Cavalcanti, 2006; Barbosa, entrevista), pelo menos quando comparado ao Governo Erundina, que por sua vez, encarnava um “modo petista de governar”, que talvez não encontrasse mais sustentação no interior do PT nos anos de 2000. Também é importante levar em conta a situação da Secretaria de Habitação após oito anos de gestão conservadora. Nas nossas idas ao campo, nossos entrevistados costumam comentar a situação da secretaria totalmente sucateada e que foi recuperada aos poucos no decorrer da gestão, embora a habitação não fosse efetivamente uma prioridade da nova gestão, mais focada na educação e na cultura. Nessa direção, é importante lembrar que nas prévias eleitorais, Paulo Teixeira se candidatou a vice e em uma acirrada disputa interna ao Partido, mas acabou perdendo a vaga. Na sequência, ele foi nomeado como Secretário de Habitação logo depois da vitória de Marta Suplicy, mas sua pasta nunca teve recursos suficientes, nem foi considerada

¹⁸Para uma análise do CMH, Tatagiba e Teixeira, 2007. Para uma análise das disputas entre movimentos e governos em torno da composição do CMH ver Tatagiba e Blikstad, 2011.

prioridade dentro do governo. Neste caso, a composição da secretaria, mesmo contando com a participação do movimento não foi suficiente para alavancar a proposta de autogestão.

Uma interpretação corrente nesses balanços, e que nos interessa particularmente é que no governo Marta os movimentos avançaram menos em suas pautas porque eles pressionaram menos. Na avaliação dos movimentos, a diminuição da pressão sobre o governo estava relacionado com impacto que o discurso da governabilidade teve sobre as estratégias de luta. A experiência do Governo Erundina mostrou como a direita poderia se favorecer de uma eventual desestabilização do Governo. Há diversas entrevistas e documentos recuperados das pesquisas sobre o período que mostram essa leitura sobre o contexto. No geral, as falas destacam o peso de atuar num contexto onde o interlocutor do movimento é um governo que deve ser pressionado e, ao mesmo tempo, fortalecido. Em Cavalcanti (2006) há uma declaração que sumariza essas exigências contraditórias postas sobre o movimento: “nós acabamos pecando talvez por não exigir mais da Marta, pressionando mais. E, por outro lado, pecando também porque não conseguimos reeleger ela” (Liderança da União, em Cavalcanti, 2006, p. 125). Na esteira desse argumento encontramos um conjunto de manifestações, como as que se seguem:

Quando a gente ia com o subprefeito, ou até no diretório [do PT], a gente ouvia que era importante respeitar a governabilidade. E nós, como movimento, e lutando pelo Partido, fomos coniventes (...). (Liderança de movimento social, em Teixeira e Tatagiba, 2005, p. 101-102).

Na gestão Marta nós pecamos (...) deveria ter feito mais no começo, bater muito mais, ir pra cima, e nós não fomos por causa dessa confusão de que é ‘o nosso governo’ (Entrevista com representante da Unificação para a Luta de Cortiços, em Bloch, 2007, p.129).

As nossas reivindicações eram debatidas (...). Só não tinha dinheiro para viabilizar nada. Mas diálogo tinha até demais. E acho que isso era o que segurava os movimentos de uma ação mais dura (Entrevista com representante da União dos Movimentos de Moradia, em Cavalcanti, 2006, p. 116)

Para Cavalcanti, a causa para a diminuição da pressão está em outro lugar: na profissionalização dos militantes dos movimentos. A partir de meados dos anos 90, segundo Cavalcanti, teria se intensificado a atuação dos militantes nos diretórios zonais do PT, assim como nos gabinetes dos parlamentares petistas. Segundo sugere Cavalcanti, esse é um dado novo que marca a passagem de um padrão de liderança voluntária para uma liderança profissionalizada. Tomando como referente empírico, o caso da UMM ele avalia: “Se no

decorrer da década de 80 e começo dos 90, a maioria das lideranças entrevistadas militava de forma voluntária na UMM, durante os anos da gestão Marta, estas mesmas pessoas atuavam nos movimentos de forma profissionalizada, ou seja, ganhavam dinheiro para atuar politicamente” (Cavalcanti, 2006, p.103-104). Essa atuação teria gerado uma maior dependência dos militantes, que estavam ocupando cargos na prefeitura e nos gabinetes de vereadores de deputados, o que teria limitado a capacidade de pressão do movimento sobre o governo.

Não vamos entrar nesse debate, mas o trazemos aqui para evidenciar dois pontos que nos parecem importantes. Primeiro, a presença de um governo do PT - em comparação com governos conduzidos por coalizões de centro-direita - oferece maiores oportunidades para os movimentos alcançarem suas reivindicações. Contudo, a capacidade e disposição do movimento para pressionar o governo é um fator que influencia os resultados alcançados. Segundo, a múltipla filiação (partido, movimento, governo) ao mesmo tempo que facilita ao movimento acesso aos escaninhos do poder – quando o partido alcança o Estado – traz dilemas estratégicos inegáveis ao impelir o movimento a se alinhar à lógica das disputas eleitorais.

2.5. O reconhecimento da autogestão no plano federal

Antes do PT chegar ao governo federal, as conquistas dos movimentos de moradia no plano nacional foram praticamente inexistentes. Houve algumas experiências com recursos federais, mas que não chegaram a se constituir como um programa. Durante o governo de FHC o esforço da União foi intervir no Programa Arrendamento Residencial (PAR), no sentido de abrir espaço para a atuação dos movimentos na gestão dos empreendimentos (UNMP, Ofício à Caixa Econômica Federal, 1999, apud Rodrigues, 2013, p. 63). O governo recusou a proposta definindo que o contrato deveria ser feito com construtoras cabendo à entidade apenas a indicação da demanda.

Foi nos preparativos da campanha presidencial de 2002 que a União encontrou espaço para reiniciar uma articulação mais efetiva no plano nacional. Entre 1998 e 2000, o Instituto Cidadania¹⁹ reuniu militantes e intelectuais para formular uma proposta de intervenção na área da habitação, conhecida como “Projeto Moradia”²⁰. A autogestão constituiu uma das diretrizes

¹⁹ Organização da sociedade civil dirigida por Lula.

²⁰ Evaniza Rodrigues, da União, participou da equipe de coordenação do Projeto.

do Programa, ao lado do apoio à indústria da construção (Instituto Cidadania, 2000, p.27, in Rodrigues, 2013; Bonduki, 2009). A vitória de Lula abriu uma oportunidade sem precedentes para a influência do movimento no plano federal. Toda a área da habitação foi remodelada com a criação do Ministério das Cidades, Conselho e Conferência das Cidades e a entrada de vários militantes e intelectuais do campo da reforma urbana para postos chave no interior do Ministério (Serafim, 2013). A presença do PT no poder, mais uma vez, abriu espaço para que a múltipla filiação dos atores que ocupavam postos no Estado se traduzisse em inovação institucional.

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 a União conseguiu extrair suas maiores conquistas.

O primeiro passo foi utilizar os espaços de participação, como o Conselho das Cidades e a Conferência das Cidades – onde a União tinha significativa capacidade de influência – para pautar o tema da autogestão como princípio. A 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, foi um marco importante nesse sentido ao definir a autogestão como modelo nas suas resoluções. No mesmo ano, a União encaminha ao Ministério das Cidades um Ofício em defesa da autogestão, que evoca os sentidos construídos ao longo de sua trajetória: “A UNMP defende a autogestão como uma maneira não só de construir casas, bairros, ou equipamentos sociais, mas como uma forma de construção de poder popular (...). Construimos alternativas de gestão onde somos sujeitos de nossa história” (UNMP, Ofício ao Ministério das Cidades, Abril, 2003, em Rodrigues, 2013, p. 64).

No final de abril de 2004 foi criado o **Crédito Solidário**, que visava atender as necessidades habitacionais das famílias de baixa renda, permitindo a atuação de cooperativas e/ou associações de moradores, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário. Uma grande parte da literatura considera o Crédito Solidário uma conquista dos movimentos (Lago, 2012). Nessa mesma direção, Mineiro e Rodrigues, 2012, afirmam que a proposta de criação do Programa teria surgido após uma série de protestos e ocupações realizadas em abril de 2004, à qual se seguiram, segundo os autores, inúmeras negociações entre a CEF, o Ministério das Cidades e os movimentos²¹. Mas, foram muitas as dificuldades

²¹ Em Naime (2009) há uma interessante referência às disputas entre movimentos, Mincidades e CEF sobre a paternidade do programa.

que os movimentos, e os órgãos governamentais responsáveis pela gestão, encontravam para operacionalizar o Programa, “Ao longo desse período, houve inúmeras manifestações, passeatas, acampamentos, ocupações e reuniões reivindicando a “desburocratização” do PCS” (Mineiro e Rodrigues, 2012).

No ano seguinte, após intensa pressão junto ao governo federal²² foi aprovada a lei 11.124/2005 que criava o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**, após 13 anos de tramitação no Congresso. A questão central para os movimentos era que os recursos para a habitação de interesse social (incluindo o Programa Crédito Solidário) integrassem o fundo e estivessem sujeitos ao controle social. Mas, essa era uma demanda que o Governo não parecia disposto a encampar. Em 2006, após a reeleição de Lula, a União entregou ao Presidente um documento no qual reafirma que o “FHNIS deve reunir todos os recursos destinados à população de baixa renda, não apenas os orçamentários” (UNMP, 2006, Documento ao presidente Lula).

Nesse ínterim, uma análise jurídica da lei de criação do FNHIS definiu que os recursos do Fundo não poderiam ser repassados às organizações da sociedade civil. Segundo Rodrigues e Mineiro, a decisão deu início a uma nova rodada de pressões e negociações entre movimentos e governo, com a organização pela UMM de uma megaocupação em abril de 2007 (Neuhold, 2009). Em agosto de 2007, a Medida Provisória 387/2007, depois convertida na Lei 11.578/2007, admitia o repasse de recursos diretamente aos movimentos e demais entidades da sociedade civil (Rodrigues e Mineiro, 2012). No XI Encontro Nacional de Moradia Popular, a Lei foi saudada como conquista dos movimentos: “Após a nossa Jornada Nacional de Ocupações do ano de 2007 (...) o presidente Lula, num momento histórico para luta do movimento, sancionou a Lei 11.578/2007, que alterou a lei 11.124/2005, viabilizando o acesso direto aos recursos do **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**. (em Rodrigues, Pessina e Barbosa, 2008).

Na sequência, o governo lança o **Programa Produção Social da Moradia**, criado em março de 2008. Um mês depois, houve nova onda de mobilizações sob o título “Jornada Nacional de luta em defesa da moradia e da reforma urbana. Enquanto morar é um privilégio, ocupar é um direito”. Nesse período, houve a ocupação de várias terras ociosas pertencentes ao governo federal. No documento que justifica a Jornada, dentre as várias reivindicações apresentadas lemos:

²² Só na cidade de São Paulo foram 14 ocupações realizadas em 2004, o maior número de ocupações desde 1999 (Trindade, 2014).

*A União Nacional por Moradia Popular - UNMP mais uma vez está nas ruas para denunciar e exigir o cumprimento do direito à moradia e à cidade. (...) **ESTAMOS EM LUTA** porque se privilegia as grandes empresas e corporações, no lugar de incentivar as cooperativas e associações dos próprios moradores na implementação da política habitacional.(...) **POR ISSO, EXIGIMOS:-** Construção de 1 milhão de moradias para a população de baixa renda (...) - Ampliação dos recursos do programa Crédito Solidário e Produção Social da Moradia;- Desburocratização dos programas federais (UNMP, abril 2008)*

O programa Produção Social da Moradia, teve sua primeira seleção concluída em março de 2009, mas nesse momento era lançado o **Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)**, que passaria a concentrar os recursos da área. 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 os 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.

Em seguida, o Governo federal lançou o **Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-E)** e o regulamentou cinco meses depois. Neste programa estava prevista a participação dos movimentos e demais organizações da sociedade civil na implementação da política. O MCMV-E é hoje a principal forma pela qual os movimentos sociais participam da implementação da política pública. Tanto o movimento, quanto a literatura sobre o tema, afirma que o MCMV-E surgiu como resultado da pressão dos movimentos (Lago, 2012). A modalidade Entidades representa 3% do valor total investido no MCMV o que mostra seu caráter residual em relação ao programa como um todo. De qualquer forma, ele é o primeiro programa a garantir um recurso definido para a construção da moradia, no qual o movimento se responsabiliza por todas as etapas da obra, da aquisição do terreno, elaboração do projeto à seleção das famílias beneficiárias.

Desde a sua criação, o MCMV-E tem sofrido inúmeras alterações em suas normativas. Essas alterações refletem, por um lado, os problemas de operacionalização da política habitacional em um contexto novo, no qual a implementação fica a cargo da sociedade civil; e, por outro lado, refletem a capacidade que o movimento tem tido de experimentar o programa na ponta, identificar problemas, propor alternativas e pressionar os órgãos governamentais (especialmente a CEF) pelas mudanças. Nossa pesquisa sobre a implementação do MCMV-E em São Paulo tem demonstrado essa capacidade do movimento de operar em várias escalas espaciais. O know-how e a legitimidade adquiridas pela União ao longo de sua trajetória tem

lhe permitido exercer pressão na correção dos rumos do Programa e uma evidência disso foi a indicação de Evaniza Rodrigues, da União, como Assessora da Presidência da Caixa Econômica Federal, função que ela exerceu entre 2010-2013, quando regressou à União Nacional e à Zona Leste, seu território de militância.

Uma das mudanças na legislação do Programa mais comemorada pelos movimentos foi a modalidade de “Aquisição de terreno, elaboração de projetos e legalização”, conhecida como “compra antecipada”, que garantia recursos para a compra do terreno antes de finalizado o processo de viabilização da obra. A “compra antecipada” é uma tentativa de minimizar os problemas decorrentes da falta de terra disponível para empreendimentos populares. Alguns meses depois nova regulamentação extinguiu a “incorporação imobiliária” (Resolução 190/2012), em resposta a demanda da União²³ permitindo que os empreendimentos pudessem ser contratados diretamente, individualizando-os só ao fim da construção. Em maio de 2012, a Caixa realizou um seminário nacional sobre o MCMV-E, com participantes de movimentos sociais, gerências regionais da CEF de todo país, e assessorias técnicas (Rodrigues, 2013, p. 190). Foram aprovadas 138 propostas no seminário, que levaram, novamente, a mudanças em algumas regras.

“Dentre as regras de operação modificadas, está a simplificação de documentos para a modalidade, o estabelecimento de prazos para análises da divulgação de material com os requisitos do programa. Foram criadas ainda novas resoluções para definir os itens financiáveis, retirar o teto do valor da avaliação das unidades produzidas, regular a análise do enquadramento das famílias participantes (resoluções 190, 193 e 194, de 2012).

Entre os dias 23 e 25 de maio de 2014, em Belém, a União realizou seu Encontro Nacional que teve a autogestão como tema central. Foram também debatidas propostas para aperfeiçoar o MCMV-E, como lemos no boletim do Encontro:

“A maioria das intervenções [dos participantes durante o dia 24] foram sobre o Minha Casa, Minha Vida Entidades (...).Todas as propostas foram levadas pessoalmente ao representante do Ministério das Cidades, Marcos Aurélio, presente no debate. Ele fez um balanço do programa e reconheceu que é preciso aprimorar” (Jornalzinho do 13º Encontro, dia 24/05/2014, p. 2).

²³ A União se mobilizou e entregou um ofício em abril de 2012, em que pedia o fim da incorporação imobiliária prévia, e a regulamentação da modalidade de contratação da entidade como substituto dos futuros moradores até a conclusão da obra.

Segundo Benedito Barbosa (entrevista), a União estaria pressionando mais uma vez pela viabilização da propriedade coletiva da moradia autogestionária. E, recentemente, teria sido formado um grupo de trabalho entre movimentos, Caixa Econômica e Ministério das Cidades, para viabilizar esta pauta. Ainda segundo Benedito Barbosa, em entrevista, outra crítica que a União tem feito sistematicamente é contra a possibilidade de empreitada global no MCMV-E, ou seja, quando uma entidade contrata uma construtora que faz toda a obra. Várias entidades e movimentos (fora da União) têm se utilizado desta modalidade prevista no Programa. No 13º Encontro, a União lançou a proposta a ser levada ao Ministério das Cidades de que não exista mais esta possibilidade de construção do empreendimento por empreitada global, mesmo sabendo que isso desagradará outros movimentos. No “Jornalzinho da União”, a justificativa reforça, mais uma vez, a relação entre a forma de construção da moradia e a conquista do poder popular:

*“A autogestão é o contraponto a empreitada global, que penaliza os movimentos sociais, que correm atrás de terras, correm atrás de prefeituras e autoridades, sofrem pressões da comunidade e depois entregam tudo nas mãos de uma construtora. Mais que uma proposta de construir moradias, a autogestão foi defendida como uma forma de **fortalecer as comunidades e construir o poder popular**” (Jornalzinho do 13º Encontro, 24/05/2014, p. 3, grifos nossos).*

3. A título de conclusão

Esse texto discutiu os efeitos políticos dos movimentos sociais sobre a política pública, a partir do caso da União Nacional dos Movimentos de Moradia (UNMP). Como vimos, a União tem sido capaz de influenciar a política pública levando os tomadores de decisão a adotar programas e projetos que, sem a atuação do movimento, eles não teriam adotado. O principal resultado da ação da União tem sido o reconhecimento dos movimentos sociais - e não apenas do setor privado da construção civil - como parceiro do processo de implementação da política de habitação popular. Os programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida – Entidades são expressões mais consistentes dessas conquistas no plano nacional.

Os programas e normativas que foram criados ao longo desse percurso expressam uma proposta alternativa de política pública que foi sendo construída nas interações entre movimentos, assessorias técnicas, governos e comunidades a partir do aprendizado prático em conjunturas dadas. Não são no sentido clássico “demandas do movimento que o estado

acolhe”. Como vimos ao longo dessa narrativa, o processo é mais complexo, visto que a própria demanda pode ser lida como resultado da dinâmica da interação estado-movimento.

Mas, o que *explica* as conquistas que o movimento obteve? Ou, quais são os fatores que influenciaram os resultados?

No geral, nossa pesquisa confirma uma das hipóteses centrais do modelo dos efeitos combinados: a capacidade de mobilização da União obteve melhores resultados no contexto de governos alinhados ao movimento. A presença do PT no governo ampliou a margem para a experimentação política ao oferecer recursos organizacionais e financeiros que permitiu aos atores engajados com a proposta alternativa de gestão da política pública colocar em prática suas ideias. A capacidade de mobilização da União, por sua vez, empurrou os governos petistas a assumirem a pauta da autogestão, seja por meio dos protestos, seja através da atuação no interior do governo como membros da burocracia pública. quando isso não ocorreu, os ganhos foram menores. Ou seja, no plano mais geral podemos então afirmar que a União afeta a política pública e que essa influência é resultado de uma combinação entre fatores internos e externos ao movimento.

No que se refere à relação entre a União, PT e governos petistas, uma questão que nos intrigou durante todo o processo de produção desse texto foi: se a relação com o PT é importante para os ganhos do movimento – e nossa pesquisa demonstrou que é – porque esses vínculos não importam sempre e da mesma maneira? Quais são os fatores que explicam os diferentes resultados produzidos pela interação movimento-partido?

No que se refere especificamente à estrutura de mobilização e as estratégias de ação da União, destacamos a combinação das estratégias *insider* e *outsider*, ambas submetidas ao objetivo principal que é a negociação com o Estado. Essa ênfase na negociação estabelece internamente os limites das práticas disruptivas. Como nos disse uma importante liderança da União em certa ocasião: “nossos protestos são para estabelecer a negociação, não para fechar as portas de acesso ao Estado. Por isso temos que saber a hora de ir para a rua e de chamar nosso povo de volta”. Destaca-se também a atuação multiescalar. A União se move continuamente do plano local do território ao plano nacional, com notável capacidade de articulação – retroalimentação - das ações no interior desses diferentes níveis.

Afirmar que a União influencia a política não significa dizer que ela obtém “sucesso”, no sentido de uma vitória retumbante e definitiva. As conquistas não foram vitórias definitivas, foram pequenas vitórias que ampliaram a margem da União para a ação nos rounds seguintes, ao modificar o contexto no qual se davam as interações entre o movimento, seus aliados e seus antagonistas. Ou seja, a União tem impactado a política pública sob a forma de resultados

incrementais em um contexto bastante adverso dado a supremacia dos interesses do capital imobiliário na produção das cidades brasileiras. Sem poder para inverter a lógica da produção habitacional, podemos dizer que a União foi “comendo pelas bordas”, explorando as brechas e as janelas de oportunidades, no percurso errático e descontínuo que marca a produção da política de habitação popular no Brasil.

Nesse sentido outro fator importante que explica as conquistas que a União tem alcançado é a natureza da demanda. A proposta de autogestão pode conviver com o sistema habitacional orientado para o mercado, desde que seja mantido como programa “alternativo”, “piloto”, “experimental”, ou “residual”, como é o caso da modalidade Entidades, que corresponde a 3% do que é investido na modalidade do MCMV Empresa. Mesmo assim, não custa lembrar, mesmo esse “residual” exigiu grande dose de empenho e paciência para ser conquistado. O que estamos querendo chamar a atenção aqui é que a natureza da demanda importa: a construção de moradia por meio da autogestão com financiamento público não é uma proposta explosiva ou radical, desde que mantida em pequena escala. De certa forma ela não “incomoda”, pelo menos não no curto prazo. Ela se ajusta e pode ser combinada com a direção central do sistema de produção da moradia orientada para o mercado.

Bibliografia

AMENTA, E, YOUNG, M. Making an impact: the conceptual and methodological implications of the collective benefits criterion. In: Giugni M, McAdam D, Tilly C (Eds) **How Movements Matter: Theoretical and Comparative Studies on the Consequences of Social Movements**. Minneapolis: Univ. Minn. Press, 1999.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal, CHIARELLO, Elizabeth, SU, Yang. The political consequences of social movements. 2010. **Annual Review of Sociology**. 2010. 36:287–307.

ANDREWS, Kenneth T. Social Movements and Policy Implementation: The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971. **American Sociological Review**, Feb., 2001, Vol. 66, No. 1.

ARANTES, Pedro. **Arquitetura Nova**. São Paulo: Editora 34, 2002.

BARAVELLI, Jose Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo**. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2007.

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

BARBOSA, Benedito Roberto. Entrevista in: SILVA, Ana Amélia. **Moradia e Cidadania: um debate em movimento**. Publicação Pólis 20, São Paulo, 1994, p. 63-76.

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. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas. 2012.

- BLOCH, J. A. **O direito à moradia**: Um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2007.
- BONDUKI, N. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, L. (org.) **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1994 a.
- BONDUKI, 1994b. Entrevista in: SILVA, Ana Amélia. **Moradia e Cidadania: um debate em movimento**. Publicação Pólis 20, São Paulo, 1994, p. 7-25.
- BONDUKI, Nabil. Habitação e Autogestão – Construindo Territórios de Utopia, **Fase**, 1992.
- BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**. 2009, N.82, maio/jun.
- BOSI, Lorenzo, UBA, Katrin. Introduction: the outcomes of social movements. **Mobilization**. 2009, 14 (4): 409-415.
- CAVALCANTTI, Gustavo Carneiro Vidigal. **Uma concessão ao passado**: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Dissertação de Mestrado, USP, 2006.
- DOIMO, A. M. **A vez a voz do popular**: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- GIUGNI M, MCADAM D, TILLY C. (Eds) **How Movements Matter**: Theoretical and Comparative Studies on the Consequences of Social Movements. Minneapolis: Univ. Minn. Press, 1999
- GIUGNI, Marco, PASSY, Florence. Social Movements and Policy Change: Direct, Mediated, or Joint Effect? **Department of Political Science**, University of Geneva, 1998 [ACCESS <http://www3.nd.edu/~dmyers/cbsm/vol1/geneva98.pdf>]
- GIUGNI, Marco, YAMASAKI, Sakura. The policy impact of social movements: a replication through qualitative comparative analysis. **Mobilization**. 2009, 14(4):467-484.
- GIUGNI, Marco. Political, Biographical, and Cultural Consequences of Social Movements. **Sociology Compass**. 2008, 2/5: 1582–1600.
- GIUGNI, Marco. Was It Worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements. 1998. **Annual Review of Sociology**. Vol. 24:371-393
- GOHN, Maria Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- GUPTA, Devashree. The power of incremental outcomes: how victories and defeats affect social movement organizations. **Mobilization**. 2009, 14(4):417-432
- IFFLY, Catherine. **Transformar a metrópole**: Igreja Católica, territórios e mobilizações sociais em São Paulo, 1970-2000, São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- KOWARICK, Lucio. **Viver em Risco**. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LAGO, Luciana Corrêa (org.) **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2012.
- MIAGUSKO, E. **Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo**: experiências no contexto do desmanche. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.
- MINEIRO, Edilson Henrique e RODRIGUES, Evaniza. “Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção”. IN: LAGO, Luciana Corrêa do (org.) **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles), 2012.
- NAIME, Jéssica. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil**: a autogestão no Programa Crédito Solidário. Dissertação de Mestrado, Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

NAIME, Jéssica “Política de Habitação social no Brasil pós-2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa” em Lago, Luciana Corrêa do (org.) **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2012.

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

PATERNIANI, Stella. **Política, fabulação e a ocupação Mauá: etnografia de uma experiência**” Mestrado em Antropologia Social, IFCH, Unicamp, Campinas, 2013.

PAZ, Rosângela, Entrevista in: SILVA, Ana Amélia. **Moradia e Cidadania: um debate em movimento**. Publicação Pólis 20, São Paulo, 1994, p. 111-126.

RIZEK, Cibele Saliba; BARROS, Joana, BERGAMIN; Marta de Aguiar. **A política de produção habitacional por mutirões autogeridos: construindo algumas questões**. Estudos urbanos e regionais. Vol 5, nº 1, 2003.

RODRIGUES, Evaniza. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. Dissertação mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2013.

ROYER, Luciana. **Política habitacional do estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)**, USP-FAU, São Paulo, 2002.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**, IFCH, Unicamp, 2013.

TARROW, S. **El poder em movimiento**. Los movimientos sociales, La acción colectiva y La política. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.) **São Paulo: novos percursos e atores**. São Paulo: Editora 34, 2011.

TATABIGA, L. BLIKSTAD, K. 2011. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, 2011, São Paulo, 84: 353-364.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião Pública**, 2012, vol. 18, nº 2, p. 399 - 426.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O papel do Conselho Municipal de Habitação na política de habitação em São Paulo. In: CYMBALISTA, R. (org.) **Habitação: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

TEIXEIRA, A. C.C. e TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2005.

TRINDADE, T. **Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo**. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.