

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

DIEGO MATHEUS OLIVEIRA DE MENEZES

A INTERAÇÃO ENTRE O MOVIMENTO DE MORADIA E OS TÉCNICOS
ESTATAIS: DILEMAS, ARENAS E POLÍTICAS DE PÓS-OCUPAÇÃO NA BAHIA

SALVADOR, 2023

DIEGO MATHEUS OLIVEIRA DE MENEZES

A INTERAÇÃO ENTRE O MOVIMENTO DE MORADIA E OS TÉCNICOS
ESTATAIS: DILEMAS, ARENAS E POLÍTICAS DE PÓS-OCUPAÇÃO NA BAHIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências
Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a
obtenção do título de doutor em Ciências Sociais

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Maria Victória Espiñeira González – Orientadora – UFBA

Prof Dr. Thiago Aparecido Trindade - UNB

Prof Dr. - Cláudio André de Souza - UNILAB

Profa. Dra. - Maria Elisabete Pereira dos Santos – UFBA

Prof. Dr. Clóvis Zimmermann - UFBA

SALVADOR, 2023

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M543 Menezes, Diego Matheus Oliveira de
A interação entre o movimento de moradia e os técnicos estatais: dilemas, arenas e políticas de pós-ocupação na Bahia / Diego Matheus Oliveira de Menezes, 2023.
239 f.:il.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Victória Espiñeira González

Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

1. Movimentos sociais - Bahia. 2. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil).
3. Direito à Moradia. 4. Participação política. I. González, Maria Victória Espiñeira.
II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDD: 363.58

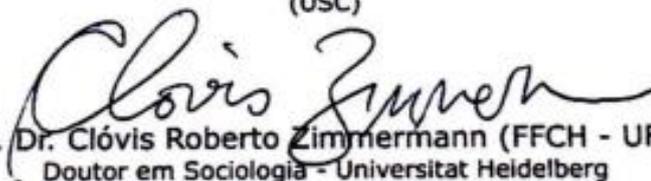
DIEGO MATHEUS OLIVEIRA DE MENEZES

" A interação entre o movimento de moradia e os técnicos estatais: dilemas, arenas e políticas de pós-ocupação na Bahia".

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Ciências Sociais e, aprovada em cinco de dezembro de dois mil e vinte e três, pela Comissão formada pelos professores:



Profa. Dr^a. Maria Victória Espiñeira González (FFCH - UFBA)
Doutora em Filosofia e Ciência da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela (USC)



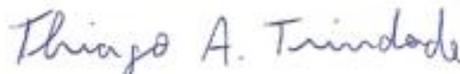
Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann (FFCH - UFBA)
Doutor em Sociologia - Universität Heidelberg



Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos (EAUFBA - UFBA)
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)



Prof. Dr. Cláudio André de Souza (UNILAB)
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)



Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade (UnB)
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço às lideranças do movimento de moradia, aos técnicos e gestores da área de habitação e a todos que atuaram no Fórum de Pós-Ocupação, em especial, Alaine, Cheila, Eleonora, Eveli, Idelmário, João, Liana, Maria, Marli, Martinho, Naelcio, Patrícia, Rita, Roque, Rosa e Tikão. A acolhida, os relatos e diálogos foram indispensáveis para a maturação e desenvolvimento da tese e para o meu aprendizado.

À Iacy e ao Antonio, meus pais, que sempre me apoiaram com seus gestos de carinho e compreensão;

À Diandra, minha companheira, sua paciência e companheirismo tornaram essa tese possível;

Ao Vitor, meu irmão e colega, seus bons conselhos foram de inestimável ajuda;

Aos inúmeros amigos e amigas que diretamente ou indiretamente contribuíram com minha jornada;

À Victória, minha orientadora, pela inestimável ajuda, contribuição e amizade que possibilitaram a realização deste trabalho;

Ao Cláudio, Clóvis, Thiago, e à Maria Elisabete, membros da banca, pelos conselhos e disponibilidade de contribuir com esta tese;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de doutorado.

Resumo:

Esta tese discorre sobre a trajetória da interação entre o movimento de moradia e técnicos estatais na Bahia em um processo que possibilitou a formação de demandas, arenas e políticas de pós-ocupação na Bahia. A luta pela pós-ocupação surge com as demandas referentes aos pós Minha Casa Minha Vida (MCMV). Na Bahia ocorreu um profícuo processo em que atores dentro e fora do Estado pressionaram para a formação de uma estrutura institucional e de políticas específicas de pós-ocupação. Percebemos profundas transformações nos atores envolvidos e nas interfaces entre eles. Uma nova instância participativa é construída nesse processo: o Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador. Esse espaço tem como função debater e resolver os problemas relacionados com os empreendimentos já entregues do Minha Casa Minha Vida. Fazem parte do fórum representantes do movimento de moradia, técnicos da CAIXA, do estado e de municípios. Tendo em vista a complexidade do objeto utilizaremos vários instrumentos metodológicos. Da abordagem qualitativa realizamos entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação direta.

Observou-se uma interessante reconfiguração da interação do movimento de moradia e de atores estatais na Bahia com: a) a criação do novo enquadramento da “luta pela pós-ocupação” a partir dos déficits do pós-implementação, da baixa capacidade estatal, dos trade-offs decorrentes da participação institucional e da dinâmica do processo interativo b) a construção de uma intensa comunidade política entre técnicos estatais e organizações do movimento de moradia c) a criação e consolidação de encaixes institucionais e domínios de agência periféricos d) a mobilização de certa fluidez institucional como estratégias para se adaptar às diferenças conjunturais frente as assimetrias na permeabilidade estatal e a baixa capacidade de ocupar posições centrais no tecido estatal.

Palavras-chave: movimentos sociais; movimento de moradia; Programa Minha Casa Minha Vida; técnicos estatais; permeabilidade; participação política; pós-ocupação

Abstract:

This thesis discusses the trajectory of interaction between the housing movement and state technicians in Bahia in a process that enabled the formation of post-occupation demands, arenas and policies in Bahia. The fight for post-occupation arises with the demands regarding the Minha Casa Minha Vida (MCMV) post. In Bahia, a fruitful process took place in which actors inside and outside the State pressed for the formation of an institutional structure and specific post-occupation policies. We noticed profound transformations in the actors involved and in the interfaces between them. A new participatory instance is built in this process: the Post-Occupation Forum of the Metropolitan Region of Salvador. This space's function is to debate and resolve problems related to the Minha Casa Minha Vida projects already delivered. Representatives of the housing movement, technicians from CAIXA, the state and municipalities are part of the forum. Considering the complexity of the object, we will use several methodological tools. Using a qualitative approach, we carried out semi-structured interviews, document analysis and direct observation.

An interesting reconfiguration of the interaction of the housing movement and state actors in Bahia was observed with: a) the creation of the new framework of the “struggle for post-occupation” based on post-implementation deficits, low state capacity, trade-offs arising from institutional participation and the dynamics of the interactive process b) the construction of an intense political community between state technicians and housing movement organizations c) the creation and consolidation of institutional arrangements and peripheral domains of agency d) the mobilization of certain institutional fluidity as strategies to adapt to situational differences in the face of asymmetries in state permeability and the low capacity to occupy central positions in the state fabric.

Key words: social movements; housing movement; Programa Minha Casa Minha Vida; state technicians; permeability; political participation; post-occupation

Resumen:

Esta tesis analiza la trayectoria de interacción entre el movimiento inmobiliario y los técnicos estatales en Bahía en un proceso que permitió la formación de demandas, espacios y políticas post-ocupación en Bahía. La lucha por la posocupación surge con las demandas relativas al puesto Minha Casa Minha Vida (MCMV). En Bahía tuvo lugar un proceso fructífero en el que actores dentro y fuera del Estado presionaron por la formación de una estructura institucional y políticas específicas posteriores a la ocupación. Notamos profundas transformaciones en los actores involucrados y en las interfaces entre ellos. En este proceso se construye una nueva instancia participativa: el Foro Post-Ocupación de la Región Metropolitana de Salvador. La función de este espacio es debatir y resolver problemas relacionados con los proyectos Minha Casa Minha Vida ya ejecutados. Participan del foro representantes del movimiento habitacional, técnicos de la CAIXA, del estado y de los municipios. Considerando la complejidad del objeto, utilizaremos varias herramientas metodológicas. Utilizando un enfoque cualitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas, análisis de documentos y observación directa.

Se observó una reconfiguración interesante de la interacción del movimiento por la vivienda y los actores estatales en Bahía con: a) la creación del nuevo marco de la “lucha por la post-ocupación” basado en déficits post-implementación, baja capacidad estatal, compensaciones que surgen de la participación institucional y la dinámica del proceso interactivo b) la construcción de una intensa comunidad política entre técnicos estatales y organizaciones del movimiento por la vivienda c) la creación y consolidación de arreglos institucionales y dominios periféricos de agencia d) la movilización de cierta fluidez institucional como estrategias para adaptarse a las diferencias situacionales frente a las asimetrías en la permeabilidad estatal y la baja capacidad para ocupar posiciones centrales en el tejido estatal.

Palavras-chave: Palabras clave: movimientos sociales; movimiento de vivienda; Programa Minha Casa Minha Vida; técnicos estatales; permeabilidad; participación política; post-ocupación

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-----	70
Tabela 2-----	72
Tabela 3-----	73
Tabela 4-----	74
Tabela 5-----	82
Tabela 6-----	95
Tabela 7-----	144
Tabela 8-----	174
Tabela 9-----	175
Tabela 10-----	175
Tabela 11-----	179
Tabela 12-----	180
Tabela 13-----	187
Tabela 14-----	192
Tabela 15-----	193
Tabela 16-----	199

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	67
Gráfico 2	68
Gráfico 3	69
Gráfico 4	70
Gráfico 5	71
Gráfico 6	75
Gráfico 7	76
Gráfico 8	77
Gráfico 9	78
Gráfico 10	78
Gráfico 11	79
Gráfico 12	80
Gráfico 13	81
Gráfico 14	81
Gráfico 15	95
Gráfico 16	96
Gráfico 17	97
Gráfico 18	98
Gráfico 19	177
Gráfico 20	181
Gráfico 21	182
Gráfico 22	185
Gráfico 23	186

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-----	84
Figura 2-----	85
Figura 3-----	86
Figura 4-----	114
Figura 5-----	115
Figura 6-----	116
Figura 7-----	126
Figura 8-----	134
Figura 9-----	175
Figura 10-----	205

LISTA DE SIGLAS

AGERBA – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia

AGERSA -Agência Reguladora de Saneamento

BAMIN – Bahia Mineração

BNH Banco Nacional de Habitação

CAIXA Caixa Econômica Federal

CDH Conselho de Direitos Humanos

CMP Central de Movimentos Populares

Conam Confederação Nacional de Associações de Moradores

ConCidades/Ba – Conselho Estadual das Cidades da Bahia

CORESAB – Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

CNDU Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CPT Comissão Pastoral da Terra

CT Habitação Comitê Técnico de Habitação

CUT Central Única de Trabalhadores

EMBASA – Empresa Baiana de Águas e Saneamento

FAR Fundo de Arrendamento Residencial

FDS Fundo de Desenvolvimento Social

FGV Fundação Getúlio Vargas

FNHIS Fundo Nacional de Habitação do Interesse Social

FNRU Fórum Nacional de Reforma Urbana

FNA Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

FSM Fórum Social Mundial

GT – Grupo de Trabalho

IPs – Instituições Participativas

IAB Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBAM Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBDU Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MDF Movimento de Defesa dos Favelados

MNLM Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MNRU Movimento Nacional da Reforma Urbana

MPL Movimento Passe Livre
MSTB Movimento Sem Teto da Bahia
MSTS – Movimento Sem Teto de Salvador
MTST Movimento dos Trabalhadores sem Teto
PCB Partido Comunista Brasileiro
PCdoB Partido Comunista do Brasil
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PERS – Política Estadual de Resíduos Sólidos
PlanHab Plano Nacional de Habitação
PSol Partido Socialismo e Liberdade
PT Partido dos Trabalhadores
SEDUR Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SECOMP – Secretária de Combates às Desigualdades Sociais
SEDES – Secretária de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza
SEDUR – Secretária Estadual de Desenvolvimento Urbano
SEINFRA – Secretária de Infraestrutura
SEINP – Secretária Extraordinária da Indústria Naval
SICM – Secretária da Indústria, Comércio e Mineração
SINDAE – Sindicato de águas e esgotos
SEPLAN – Secretária do Planejamento
SVO – Sistema Viário Oeste
UMP/BA – União por Moradia Popular da Bahia
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
UNEGRO – União do Movimento Negro
URBIS – Habitação e Urbanização do Estado da Bahia

Sumário

Introdução	16
Metodologia	24
1. Movimentos sociais em interação	26
1.1. A interação entre movimentos sociais e Estado.....	28
1.2. O conceito de repertórios	32
1.3. Movimentos sociais, estruturas e contingências.....	37
2. O Estado e suas especificidades	44
2.1. Do Estado nacional ao Estado contemporâneo	44
2.2.1. Estados contemporâneos	50
2.2. Estado capitalista e atores políticos: conceitos analíticos para pensar o poder de Estado	54
2.3. A questão dos atores: permeabilidade e assimetrias	60
3. A questão da Moradia no Brasil	64
3.1 Habitação e desigualdade	64
3.2 Trajetória da Política Habitacional no Brasil	87
4. Os atores e seus dilemas.....	100
4.1. Instituições e redes de técnicos	101
4.2. O Movimento de Moradia e a luta pelo direito à cidade na Bahia	112
4.2.1 – A luta dos sem-teto	118
4.2.2. A luta pela autogestão da moradia	123
4.2.3. A luta pelo bairro	129
4.3. Dilemas	135
4.3.1. Dilema da nova política pública.....	137
4.3.2. Dilema da ocupação/desocupação.....	141
4.3.3. Dilema da sociedade política.....	146
4.4 O enquadramento da luta pela pós-ocupação	158
5. Conselho Estadual das cidades.....	165
5.1. ConCidades/Ba: desenho institucional, articulação política e capacidade deliberativa .	172
5.2. Emergência do pós-ocupação no Concidades/BA.....	184
6. O Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador	189
6.1 – Repertórios de interação e a criação de uma nova arena.....	191

6.2 – Assimetrias, permeabilidade e institucionalização: desafios para políticas de pós-ocupação.....	206
6.3 – Redes na periferia do Estado: mobilização política em contextos adversos	214
Conclusão	225
REFERÊNCIAS	231

Introdução

Esta tese discorre sobre a trajetória da interação entre o movimento de moradia e técnicos estatais na Bahia em um processo que possibilitou a formação de demandas, arenas e políticas de pós-ocupação. A luta pela pós-ocupação surge com as demandas referentes ao pós Minha Casa Minha Vida (MCMV), e se desenvolve, no caso da Bahia, a partir de um profícuo processo em que atores dentro e fora do Estado pressionaram para a formação de uma estrutura institucional e de políticas específicas de pós-ocupação. Percebeu-se profundas transformações nos atores envolvidos e nas interfaces entre eles, em especial, com a criação de uma nova instância participativa: o Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador. Esse espaço tem como função debater e resolver os problemas relacionados aos empreendimentos já entregues do Minha Casa Minha Vida. Fazem parte do fórum representantes do movimento de moradia, técnicos da CAIXA, do estado e de municípios da RMS.

Ademais, tanto as potencialidades quanto as limitações decorrentes da relação entre esses processos e os mecanismos de reprodução de poder político no interior do Estado, desvelam como atores tradicionalmente a margem do processo político se inserem em redes estatais e tentam subverter ou mitigar relações assimétricas de poder.

Os movimentos sociais são experiências intrigantes. Surgiram em contextos bem definidos, mas logo se diversificaram, transformando completamente o que denominamos de ação coletiva. Em pouco tempo, um número considerável de inovações na forma de mobilizar, conectar e cativar pessoas, arenas e projetos surgiram a partir da interação dos movimentos sociais com atores e instituições, nas diversas dimensões da sociedade e da política. Hoje, práticas já consolidadas como os protestos de rua, ocupações, campanhas por assinaturas, extrapolam suas fronteiras, sendo manejadas e articuladas por grupos, coletivos, indivíduos e organizações de esferas e espectros políticos dos mais diversos.

Inúmeras identidades coletivas têm sido construídas e reconstruídas a partir de interações que ocorrem ao seu entorno. Soma-se ainda, a capacidade de atores emergentes das redes que compõe os movimentos de imbricar-se em processos interativos com o Estado, possibilitando novas formas de se viver a política, de construir interfaces e de mobilizar ações disruptivas. Por isso, assim como o importante campo da ciência política que

descobriu a relevância das instituições, é possível afirmar: os movimentos sociais importam.

A complexidade e relevância dos movimentos sociais estimulou a consolidação de um vigoroso campo de estudos nas ciências sociais, propiciando uma investigação detalhada. Decerto, a novidade do surgimento desse fenômeno e a velocidade da ampliação de sua atuação contribuíram para a referida ebulição de estudos. Não obstante, em diálogo crítico com as contribuições americanas e europeias, consolida-se no Brasil, a partir dos anos 2000 (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI 2006; TATAGIBA, 2008; CARLOS, 2011; ABERS e VON BULLOW 2011; ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014; FELTRAN, 2007; DOWBOR, 2012), um profícuo enfoque analítico sobre a temática. Desse modo, o diálogo entre estudos diversos possibilitou a conformação de abordagens comuns, com contribuições bem delineadas. Algumas perspectivas, escolhas metodológicas e conceitos têm sido compartilhados, de forma que é possível afirmar a existência de um arcabouço mais ou menos comum sobre movimentos sociais na sociologia política e na ciência política brasileira.

Desenvolveu-se, portanto, um interessante aprofundamento nas análises sobre as relações entre movimentos sociais e atores estatais no interior das instituições. Dessa forma, ampliou-se as investigações ao abarcar os processos interativos cooperativos, as diversas interfaces socioestatais e a participação política na produção de políticas públicas.

Dialogando com esse campo, comecei ao longo da pesquisa doutoral a investigar a interação entre o movimento de moradia e o Estado na Bahia. Na minha trajetória de pesquisa sobre movimentos sociais, participação e Estado, tive primeiro contato com o movimento de moradia no mestrado quando analisei a atuação deste no Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba). Pude assim, verificar como a trajetória da relação entre esse movimento e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano da Bahia impactou na formação e consolidação do conselho, criando distintas formas de interação que resinificaram o papel dessa instituição participativa.

O movimento de moradia tem sido apontado pela literatura como um dos principais movimentos sociais urbanos, responsável pela luta do direito à moradia digna e contribuindo com a luta pela reforma urbana (TRINDADE, 2012; GOHN 2000). A ideia de moradia digna é fundamentada na concepção de que a moradia é uma “mercadoria especial”, relacionada ao interesse social (BONDUKI, 2002).

Uma de suas principais características reside na amplitude de tipos de organizações, coletivos e movimentos que o conformam. Configura-se, portanto, como uma rede de atores individuais e coletivos que apesar de intensa heterogeneidade de pautas, estratégias e práticas de luta social, constroem uma identidade comum entorno da luta pela moradia digna (TATAGIBA, PATERNIANI e TRINDADE, 2012). Entre os principais elementos aglutinadores referentes às narrativas e identidades comuns está a questão da luta pelo direito à cidade (SAULE, 2006).

O direito à cidade é um conceito introduzido por Lefebvre (2008) relacionado ao rompimento da ordem capitalista que produz o espaço urbano. Ele aparece no movimento de moradia no Brasil a partir do diálogo com a ideia da gestão participativa das cidades, com a noção de justiça social e com a reivindicação pelo cumprimento da função social da cidade (SAULE e UZZO, 2009).

As reflexões resultantes da pesquisa de mestrado sugeriram algumas considerações que compõe o ponto de partida para a problemática da tese:

a) a inserção das organizações do movimento de moradia nos espaços institucionais de participação, como o ConCidades/Ba, não se apresentava de forma isolada à sua atuação em outras frentes, sendo observado a presença de grande diversidade de rotinas de interação. Com isso, uma investigação mais ampla sobre como rotinas disruptivas e “cooperativas” se conectam se demonstra promissora.

b) A eleição e as sucessivas reeleições do PT para o governo da Bahia trouxeram novos dilemas às organizações do movimento de moradia, sobretudo àquelas que compõem base de apoio do governo. Alguns autores têm apontado para os efeitos na relação entre movimentos sociais e Estado a partir da eleição de governos que se afirmam progressistas ou de esquerda na América Latina (ZIBECHI, 2006, TATAGIBA, 2009). Nesse sentido, os desafios e dilemas das organizações do movimento de moradia na Bahia nesse complexo cenário político apresenta elementos a serem investigados com maior profundidade.

c) A pesquisa de mestrado apontou alguns indícios de transformações na agenda e estrutura do movimento de moradia.

Tomando esse quadro como ponto de partida, a pesquisa foi se desenvolvendo e se transformando. A experiência com o campo e o diálogo com os sujeitos possibilitaram a reorganização da temática e redefinição do recorte. Isso ocorreu principalmente por causa

de alguns entendimentos que emergiram do processo de construção da investigação. Estes, me levaram ao recorte sobre as demandas, narrativas, agendas e políticas de pós-ocupação.

O primeiro deles se refere à necessidade de aprofundar a dimensão do Estado e dos atores estatais na pesquisa. Inicialmente, apesar do interesse na relação entre movimento e o Estado, a investigação carecia de força analítica no que se referia às dinâmicas e especificidades do Estado, seus atores e suas arenas. A realidade empírica, mostrou ser necessário maior destaque ao sentido do Estado, de tal forma que é possível afirmar que ocorreu um deslocamento do eixo analítico do movimento para a interação. Ou melhor, um descolamento da perspectiva inicial onde se analisava a interação **do** movimento social com o Estado para uma investigação sobre a interação **entre** o movimento de moradia e o Estado. Essa mudança aparentemente sutil, tornou necessária todo um re-delineamento teórico e metodológico e por conseguinte levou a algumas reflexões sobre a “perspectiva relacional” que abordaremos ao longo da tese.

Dowbor define com clareza esse enfoque relacional que tem sido delineado nas pesquisas da área:

para quem não tem acompanhado o debate acadêmico sobre os movimentos sociais no Brasil, um parágrafo de atualização. Desde os anos 2000, um conjunto de estudos nessa área vem demonstrando a insuficiência do foco apenas na política de confronto ou nas diversas formas de protesto. Além de ampliar conceitos como o de repertório de ação (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014), cunhar novos, como o domínio de agência (Lavalle, Houtzager e Castello, 2011) ou padrões de ação coletiva (Carlos, 2012), entre outros, uma consequência direta dessa inflexão consistiu no desafio de incluir nas análises tanto as instituições, quanto outros atores. O que caiu por terra, afinal, foi a separação analítica de dinâmicas próprias dos movimentos, de um lado, das do Estado, de outro. Termos como autonomia e cooptação, que permitiam separar o mundo dos movimentos daquele do Estado, abrindo espaço para análises dicotômicas, deixaram de orientar as pesquisas, e a perspectiva das interações colocou-se para os estudiosos exigindo a inclusão analítica do Estado. O caráter relacional e mutuamente transformador, ao qual Ruth Cardoso (1984) já se referia nos anos de 1980 como forma de analisar as relações entre movimentos e instituições, se impôs. (DOWBOR, 2017, pg. 1)”

A perspectiva relacional ganhou robustez na tentativa de superação da dicotomia entre cooptação / cooperação, presente nos estudos sobre movimentos sociais até a década de 90 (LAVALLE, 2003). Com um renovado enfoque nas interações entre movimentos

sociais e atores estatais, favorece a ideia de pensar a política a partir da mútua influência dos atores em interação.

Decerto, o enfoque na dinâmica relacional em que diversos atores se influenciam em um “continuum” que ocorre a partir de um intenso trânsito dentro e fora das fronteiras institucionais, possibilitou novas perspectivas para o campo, construindo um aporte comum e compartilhado que aprofunda as noções sobre a atuação dos movimentos sociais. De certo modo, o elemento-chave dessa abordagem está na ideia de um Estado permeável à sociedade civil, ou seja, um Estado como espaço heterogêneo, composto por um conjunto de instituições e de relações sociais, em que diversos atores disputam e articulam projetos políticos que perpassam tanto o Estado quanto a sociedade civil (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Assim, a partir dos anos 2000 a ideia da permeabilidade estatal tem se apresentado como pressuposto básico para muitos estudos sobre movimentos sociais no Brasil.

Ao longo da pesquisa, entretanto, percebemos que se torna necessário uma maior qualidade na forma que manejamos a noção de permeabilidade. Apesar dos estudos sobre movimentos sociais utilizarem a permeabilidade estatal como ponto de partida para a pesquisa ou como variável a ser comprovada, pouco aprofundamos em entender como a permeabilidade se configura. Percebemos que ao cruzar os estudos sobre movimentos sociais com os referentes à permeabilidade do Estado perante redes empresariais (MARQUES, 1999; 1998) nos deparamos com relevantes disparidades relacionadas à capacidade desses atores em se inserirem em redes não periféricas do tecido estatal. Além disso, os estudos de Bachrach e Baratz (2011) demonstram que as instituições podem ser tão permeáveis a certos atores poderosos que podem excluir ideias contrárias aos seus interesses, mesmo sem sua participação direta na instituição em questão.

A capacidade desigual de acessar ao Estado, portanto, surge como central para entender como atores interagem em arenas estatais, em um contexto em que certos atores conseguem acessar espaços vitais do tecido estatal enquanto outros somente arenas periféricas. Acreditamos que a insuficiência de pesquisas sobre os efeitos das assimetrias na inserção dos movimentos sociais nas esferas estatais apresenta-se como obstáculos a serem superados para análises sobre movimentos sociais que levem em conta a grande diversidade de conexões entre as práticas dos mais variados atores políticos.

Assim, na tentativa de pensar um enfoque que possibilite abordar a interação entre os atores frente as assimetrias na permeabilidade estatal, nos demonstrou proficuo trabalhar com uma ideia de “permeabilidade assimétrica” no intuito de compreender como os mecanismos relacionados à desigualdade social e política operam no interior do Estado e sobretudo, verificar como os diversos atores buscam superar as assimetrias, traçando estratégias, transitando em diversas arenas e reorganizando sua capacidade de acessar recursos.

No caso do movimento de moradia, práticas cooperativas e disruptivas são intensamente combinadas, possibilitando um interessante diálogo entre protestos e ocupações, com atuação em instituições participativas e trânsito institucional. Com isso, buscamos refletir sobre formas de utilizar o conceito de repertórios que possibilitem perceber as conexões entre as diversas rotinas, superando a dicotomia disrupção/cooperação.

Em paralelo a isso, o diálogo com os sujeitos da pesquisa fez com que emergisse a necessidade de repensar e reorganizar o recorte, sobretudo a partir da inserção e centralidade na análise do que se pode chamar de luta pela pós-ocupação. Esse processo se refere a tentativa de construção de uma investigação que se configurasse relevante para os sujeitos. Um ponto essencial para a motivação da pesquisa a ser realizada, se relaciona com o descontentamento das lideranças entrevistadas do movimento de luta por moradia acerca às pesquisas sobre movimentos sociais predominantes. Segundo as lideranças, tanto a tese da cooptação quanto o enfoque exclusivo na participação institucional estimularam uma ideia geral que minimiza a ampla atuação do movimento e ignora o longo e diversificado processo de luta pelo direito à cidade.

Decerto, o desconforto relacionado a como os movimentos sociais têm sido representados nos estudos recentes não é irrelevante. Ela não só aponta para um distanciamento do campo com os sujeitos de pesquisa, como reforça a ideia defendida por Flacks (2005) na qual os estudos sobre movimentos sociais estariam perdendo relevância. Apesar da extensa produção na área, poucas de fato estariam preocupadas em traçar “diálogos sinceros” com preocupações relevantes para os movimentos sociais (FLACKS, 2005).

Ao debruçar na trajetória de interação recente entre movimento de moradia e o Estado na Bahia, foi perceptível nas entrevistas com lideranças de movimentos sociais a recorrência da noção de que uma das prioridades naquele contexto era a “luta pela pós-ocupação”. Por outro lado, os urbanistas chamavam de pós-ocupação a avaliação das políticas de moradia como o Minha Casa Minha Vida. Por sua vez, os atores do Estado se referiam a

pós-ocupação a partir da necessidade de criar redes e estruturas estatais para lidar com o acompanhamento da política do MCMV depois de entregar as moradias. Atores diferentes apresentavam significados diversos sobre a pós-ocupação.

Ao compreender que a pós-ocupação poderia ser uma chave importante, passei a mapear e levantar atores e eventos que contribuíssem para compreender esse fenômeno. Estava diante de uma profícua e relevante oportunidade de pesquisa: as dinâmicas políticas relacionadas com a problemática da pós-ocupação se constituem como um ponto sensível para compreender as potencialidades e constrangimentos para o processo interativo relacionado com a luta pela moradia. Isso ocorre, pois, por ser um processo recente, foi possível acompanhar e/ou reconstituir a trajetória relacionado com essa problemática, verificando como, a partir da interação dos diversos atores dentro e fora das instituições políticas, as ideias sobre pós-ocupação foram ganhando corpo, se transformando em narrativas, sendo organizadas como demandas, reconhecidas nas agendas governamentais e assim se materializando no âmbito institucional a partir propostas de políticas públicas. Em paralelo, me deparei com uma dinâmica mais complexa de institucionalização do que as das abordagens tradicionais. Diferente de outras experiências, a luta pela pós-ocupação é signo do refluxo de apostas dos atores da rede pela reforma urbana. O Estatuto da Cidade e todo aparato institucional construído a partir de uma interação longeva, não foi efetivado nos governos petistas e foi desmontado nos governos Temer e Bolsonaro.

Além disso, tornou possível perceber como a partir da interação em torno da temática da pós-ocupação, o movimento se transformou, absorvendo novas pautas, recriando suas formas organizacionais, articulando novas estratégias e repertórios e construindo suas noções sobre luta pela pós-ocupação, as quais, se relacionavam centralmente com a ideia de que não bastava lutar pelo acesso pela moradia, mas sim, que seria necessário continuar a luta até conquistar o real acesso à cidade. Da mesma forma, proporcionou uma profícua oportunidade de perceber as transformações no âmbito estatal, as reorganizações de suas redes internas, a criação de novas arenas participativas e o encontro entre o movimento de moradia e os técnicos relacionados com o MCMV e a pós-ocupação. Buscaremos reconstituir a história política da pós-ocupação na Bahia a partir dos processos interativos entre atores, contingências e instituições.

Os dois primeiros capítulos abarcam as discussões teóricas no intuito de construir o arcabouço teórico da tese. O primeiro versa sobre os estudos sobre movimentos sociais. Nesse sentido, no intuito de traçar um arcabouço mínimo para a análise, o capítulo entre

as diversas teorias da ação coletiva e movimentos sociais mobilizando conceitos caros para a tese. Destaca-se os referenciais teóricos sobre perspectiva relacional, interfaces socioestatais e repertórios.

No segundo capítulo discuto o arcabouço teórico sobre o Estado. Em especial, as discussões sobre natureza e seletividade do Estado, produção de políticas públicas, agendamento, permeabilidade e desigualdades políticas. Nesse último ponto nos deteremos sobre a relação entre desigualdades econômicas e políticas em uma conjuntura pós-democrática e de ascensão de uma racionalidade neoliberal.

O terceiro capítulo abordará a questão da moradia no Brasil, a partir de paralelos com a Bahia e Salvador.

O quarto capítulo enfocará nos atores relacionados com a pós-ocupação. Traçará a trajetória de movimento de moradia na última década a partir da análise de sua rede organizacional, da tipificação das organizações que a compõe, seus dilemas e o enquadramento da pós-ocupação. O argumento geral deste tópico, é que o movimento de moradia é historicamente organizado pelo encontro de diferentes (mesmo que imbricadas) trajetórias de luta pela moradia e pelo direito à cidade. A luta dos sem-teto, a luta pela autogestão e a luta pelo bairro, são importantes trajetória de experiências de disputa urbana que trazem signos diferentes para o movimento. Eles trazem formas específicas de enquadrar o direito à cidade, ao mesmo tempo que constituídos via interação, se abrem a outros enquadramentos e a processos de construção de projetos políticos. A partir da dinâmica da interação, alguns dilemas são importantes para perceber o que está em jogo na pós-ocupação. Mobilizo a noção de dilema proposta por Jasper (2012), mas com uma importante ressalva: dilemas são eventos que requerem escolhas feitas por atores em um jogo de ganhos e perdas, inseridos em um contexto em que as regras do jogo beneficiam, geralmente, atores específicos, enquanto, os custos da interação, são mais daninhos a outros atores. Em outras palavras, não apenas a interação ocorre entre atores com recursos assimétricos, mas o próprio território onde ocorre a interação é desigual. Esta perspectiva é decorrente do diálogo da proposta de Jasper com as contribuições de Bob Jessop (2008; 2009; 2016) sobre seletividade estratégica.

Na tentativa de lidar com os dilemas e reorientar a atuação no novo território de disputa, analiso como foi a construção do enquadramento da pós-ocupação, bem como, o processo de inserção da CAIXA e de seus técnicos a partir dos déficits nas capacidades estatais de efetivação de políticas de pós-ocupação.

No quinto capítulo, investigo o Conselho das Cidades, seus processos constitutivos e as bases que possibilitaram a emergência do enquadramento da pós-ocupação no interior da instância.

No último capítulo, é onde os principais elementos da análise serão articulados. Nele a trajetória da pós-ocupação na Bahia, da sua inserção no ConCidades/Ba, da rede que se constituiu entre técnicos e movimento de moradia e a intrigante trajetória do Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador será recontada a partir de três eixos analíticos a) repertórios de interação e a criação de uma nova arena b) assimetrias, permeabilidade e institucionalização: desafios para políticas de pós-ocupação e c) redes na periferia do Estado: mobilização política em contextos adversos. Analisaremos como as ideias e narrativas sobre pós-ocupação surgiram, o processo pelo reconhecimento das demandas de pós-ocupação, bem como a transformação dos atores, instituições e políticas a partir do processo interativo, verificando os mecanismos e assimetrias que constrangeram a atuação dos atores, os dilemas e eventos chaves, e as estratégias para superar as limitações impostas.

Metodologia

Tendo em vista a complexidade do objeto utilizamos vários instrumentos metodológicos. Da abordagem qualitativa realizamos entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação direta.

A observação direta é uma técnica direta e não dirigida, onde o pesquisador observa presencialmente e de maneira prolongada um determinado objeto (JACCOUD e MAYER, 2008). Sua utilização na pesquisa proposta possibilitará observar em quais espaços e de que forma ocorre a interação. Com o auxílio de um caderno de campo, a observação será realizada frequentando reuniões, debates, protestos, atos, eventos e participando do Fórum de Pós-Ocupação.

Se a observação direta, por um lado possibilita levantar dados que contribuirão para uma compreensão mais aprofundada da dinâmica estudada, por outro lado tem como limitação não possibilitar a análise de fatos anteriores à pesquisa de campo. Por isso tem sido essencial utilizar também da técnica da análise documental.

Segundo Maurice Duverger a grande variedade de publicações administrativas possibilita uma grande diversidade de estudos (DUVERGER, 1981). A análise de publicações administrativas como atas, relatórios, documentos e dados oficiais serão centrais para verificar a atuação das organizações ao longo do tempo. Para tanto, teremos como fontes as atas do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, do Fórum de Pós-Ocupação, além de pesquisa documental no acervo de instâncias estatais e das organizações do movimento. Pretendemos assim, levantar a trajetória do processo que estamos estudando.

Além da observação direta e da análise documental também temos realizado entrevistas semiestruturadas com atores chaves relacionadas com a luta pela pós-ocupação. Segundo Poupert, as entrevistas são um “instrumento privilegiado de acesso à experiência de atores” (POUPART, 2008, pg. 216). As narrativas e percepções de atores que ocupam diferentes espaços no campo relacional entre organizações e instâncias estatais tem possibilitado que as narrativas sobre os processos que dizem respeito a interação sejam averiguadas. Assim, a partir das entrevistas temos aprofundado a análise em relação a fatos, acontecimentos e percepções, o que não seria possível somente com a análise documental e a observação direta. Ao todo utilizei diretamente 17 entrevistas de um banco mais amplo com 23 entrevistas (com lideranças de outros estados ou de instâncias que extrapolavam o recorte da pesquisa, mas que foram importantes para contextualização do campo). Optei por não identificar os nomes dos entrevistados, tendo em vista possíveis consequências negativas da exposição destes. As entrevistas 1A, 2A, 3A, 4A foram com técnicos ou gestores da Caixa Econômica Federal. As entrevistas 1B, 2B, 3B e 4B com técnicos de outras instâncias estatais. As entrevistas 1C, 2C, 3C, 4C, 5C, 6C, 7C com lideranças do movimento de moradia.

1. Movimentos sociais em interação

Em meados da década de 1980, duas correntes despontaram como hegemônicas na área, refletindo a influência das teorias sociais as quais se relacionavam. Aplicando a teoria da escolha racional no intuito de calcular os custos e benefícios da mobilização, predominava nos Estados Unidos a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), enquanto na Europa, tratando os movimentos sociais a partir do processo de construção de novas identidades coletivas prevalecia o que se convencionou chamar de Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS). Nesse contexto, surge um interessante conjunto de autores que contribuíram para sistematizar uma série de pressupostos que possibilitaram a construção de um caminho possível para as análises sobre os movimentos sociais que enfatizasse a interação destes com o sistema político.

Sidney Tarrow, Doug McAdam e Charles Tilly foram os principais autores da Teoria do Processo Político (TPP). Teoria esta que inova ao correlacionar os estudos sobre os movimentos sociais com a investigação sobre o confronto político, ressaltando suas dimensões políticas. Destaca-se a ênfase na dinâmica da luta política, a qual a partir do seu fluxo e refluxo proporciona o surgimento de diversas formas de confronto político (TILLY e TARROW, 2007; McADAM, TARROW e TILLY, 2009; McADAM, TARROW e TILLY 2005).

Ao longo das últimas décadas, foram construídas formas diversificadas de analisar os movimentos sociais. Estas, foram colocadas à prova em um longo embate sobre suas discordâncias e diferentes delimitações sobre o campo em questão. A contenda dentro do âmbito acadêmico foi sintetizada a partir das noções de identidade e estratégia. Diversos autores argumentam que a principal contribuição da teoria do processo político estaria sobretudo no âmbito da estratégia, enquanto a teoria dos novos movimentos sociais contribui para as noções sobre identidade (ALONSO, 2009).

A teoria dos novos movimentos sociais, apesar de grande diversidade interna, tem grande importância ao se debruçar no processo de formação de identidades coletivas que desafiam as formas consolidadas de se pensar, viver e agir, atuando na própria sociedade em prol de mudanças sociais. Alonso (2009) em um pertinente trecho sobre os três principais teóricos (Touraine, Habermas e Melucci) da TNMS aponta:

Touraine, Habermas e Melucci têm teorias particulares, mas confluem para o mesmo postulado central, o da especificidade dos movimentos sociais da

segunda metade do século XX. Para todos, uma mudança macrosocial teria gerado uma nova forma de dominação, eminentemente cultural (por meio da tecnologia e da ciência) e borrado as distinções entre público e privado, acarretando mudanças nas subjetividades e uma nova zona de conflito. As reivindicações teriam se deslocado dos itens redistributivos, do mundo do trabalho, para a vida cotidiana, demandando a democratização de suas estruturas e afirmando novas identidades e valores. Estaria em curso uma politização da vida privada. Os movimentos de classe dariam lugar, assim, a novos movimentos expressivos, simbólicos, identitários, caso do feminismo, do pacifismo, do ambientalismo, do movimento estudantil. (ALONSO, 2009, p. 6).

Em contrapartida, a Teoria do Processo Político (TPP) tem relevante importância para se pensar a dimensão da estratégia. A dinâmica que possibilita mudanças no ambiente político é extensamente estudada possibilitando a compreensão sobre o processo relacional de interação estratégica entre atores e o processo de surgimento de movimentos sociais, de revoluções, dentre outras formas de ação coletiva. Contribuições, como a dinâmica da sustentação de um confronto, o processo de mobilização de recursos e as mudanças na ação coletiva, por exemplo, são essenciais para pensar a dimensão estratégica na ação coletiva.

Ao longo do tempo, com a interpenetração entre as teorias, emergiram algumas construções recorrentes sobre movimentos sociais. Dentre as diversas possibilidades de definir os movimentos sociais têm se fortalecido a perspectiva de abordá-los como uma forma de ação coletiva em rede. Melucci define movimentos sociais como “(...) uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) desenvolvendo um conflito, (c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação”. (MELUCCI, 1989, p.57). Dialogando com essa definição Della Porta e Diane definem os movimentos sociais como redes de interação baseadas em crenças comuns, se mobilizando sobre temáticas conflituais através de diversas formas de protesto (DELLA PORTA, DIANE 2006).

Em consonância com essas concepções, alguns autores contribuíram com análises sobre os movimentos sociais a partir das relações conflituosas com Estado (MELUCCI, 1989; DIANE 1992, DELLA PORTA, 1997; McADAM, TARROW e TILLY, 2005). Entretanto, alguns estudiosos chamam a atenção de que nas experiências do Brasil, essa abordagem não consegue dar conta da diversidade de interação entre movimentos sociais e Estado (CARLOS, 2011; TATAGIBA, 2009, ABERS e BULLOW 2011). Uma profícua literatura passa a se debruçar também sobre as formas não contenciosas de interação. (ABERS e BULLOW 2011; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011; ALONSO, COSTA e

MACIEL 2007; DAGNINO, OLVERA e PANFICHE 2006; CARLOS, 2011; DOWBOR 2012).

Nessa perspectiva, apresentaremos neste capítulo alguns conceitos e abordagens que serão recorrentes ao longo da tese. Em especial, discutiremos sobre a interação entre movimentos sociais e Estado, proporemos uma noção de repertórios com o enfoque na conexão entre as diversas práticas interativas e faremos algumas reflexões sobre a relação entre atores e estruturas.

1.1. A interação entre movimentos sociais e Estado

A interação entre movimentos sociais e o Estado têm se consolidado como importante campo de pesquisa das ciências sociais, sobretudo da ciência política brasileira. Os estudos em questão se baseiam na ideia de que as conexões entre os movimentos sociais e o Estado não só são um objeto possível de ser observado, como são essenciais para a compreensão da atuação dos movimentos sociais no Brasil (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI 2006; TATAGIBA, 2011; CARLOS, 2011; ABERS e VON BULLOW 2011; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA 2014; DOWBOR, 2012).

Este campo surge no Brasil a partir do diálogo e da crítica a um diversificado corpo de estudos que se debruçou a investigar os movimentos sociais na Europa e nos Estados Unidos. Apesar das diversas perspectivas, esses estudos têm em comum o fato de analisarem os movimentos sociais a partir das relações conflituosas com o Estado (MELUCCI, 1985; TARROW 2009; DIANI 1992; DELLA PORTA e DIANI, 2006; McADAM 2006).

Além disso, marca o rompimento com um primeiro ciclo de análises sobre movimentos sociais no Brasil. Segundo Thiago Trindade (2017), até a década de 90 preponderava no campo estudos de caráter prescritivo onde a relação entre movimentos sociais e Estado era definida a partir do confronto. A atuação em espaços institucionais era investigada sob a ótica da institucionalização e burocratização, não havendo espaço para análises mais aprofundadas sobre a interação desses atores.

Entretanto, os estudos recentes que buscam analisar a interação entre os movimentos sociais e o Estado têm indicado que a tradição da relação socioestatal no Brasil torna

necessária a ampliação da análise no intuito de incluir também as relações não conflituosas, como por exemplo, as interações que ocorrem nos espaços institucionais. (CARLOS, 2011; ABERS e VON BULLOW 2011). A principal argumentação para esse raciocínio é que principalmente a partir da redemocratização do Brasil, os movimentos sociais despontaram como importantes atores políticos, atuando em diversas frentes, inclusive participando de espaços institucionalizados de diálogo (AVRITZER, 2012). De acordo com Euzenéia Carlos:

No entanto, o pressuposto desses teóricos de correlação entre complexificação organizacional e desmobilização do movimento, desconsidera os incentivos gerados à participação pelo desenho inovativo das instituições participativas. E, por outro lado, a compreensão dos efeitos do engajamento institucional sobre os movimentos, restrita ao seu núcleo organizacional, desprivilegia outras dimensões da ação coletiva – como a relacional e a cultural – imprescindíveis à compreensão dos PACs [padrões de ação coletiva] em contextos de interação com a institucionalidade política. (CARLOS, 2011, pg.316-317).

A superação da dicotomia cooptação / cooperação possibilitou um giro analítico nas abordagens sobre a relação dos movimentos sociais e Estado na perspectiva em que possibilitava investigar com maior acuidade a interação entre atores político dentro e fora das fronteiras do Estado, destrinchando as dinâmicas das novas instituições participativas consolidadas a partir da redemocratização. A inserção da sociedade civil e dos movimentos sociais em ambientes institucionais passa a ser relevante para uma abordagem relacional que pensa a política a partir da mútua influência entre atores diversos. Desse modo, a perspectiva prescritiva perdeu espaço para um enfoque relacional na medida em que a própria realidade empírica apontava para as limitações das abordagens do primeiro ciclo de estudos sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. Esse fenômeno possibilitou um relevante amadurecimento dessa agenda de pesquisa, propiciando um desenvolvimento profícuo de métodos, estratégias e técnicas que munissem os pesquisadores de instrumentos para investigar a dinâmica da interação entre movimentos sociais e Estado. Como bem pontua Lavalle:

Essa mudança tem desdobramentos analíticos relevantes em pelo menos três planos: as análises sociológicas da ação social, tradicionalmente focadas em atores e/ou sujeitos coletivos, agora esquadriham as dinâmicas de espaços e ambientes institucionais (orçamento participativo, conselhos), assim como seus efeitos sobre os atores e interesses da sociedade civil neles representados; a tradicional dicotomia da filosofia política “sociedade civil/Estado”, via de regra interpretada nas análises sociais em chave de antagonismo, recebe hoje tratamento em termos de sinergia, complementaridade e conflituosidade animadas pela lógica política do governo da ocasião, e não pelas características estruturais do Estado; por fim, o caráter enfaticamente normativo da literatura dos anos 1990, engajada no esclarecimento da missão transformadora da sociedade civil, cede passo a indagações mais preocupadas com a compreensão empírica de processos em curso, notadamente os alcances, entraves e limitações das novas formas de interação entre a sociedade civil e o Estado. (LAVALLE, 2003, pg. 109).

A discussão sobre os efeitos da interação é vasta e diversificada na literatura sobre movimentos sociais. Meyer e Tarrow (1998) indicam que a aproximação dos movimentos sociais ao Estado pode ter como resultado a cooptação, a perda de autonomia e o enfraquecimento dos movimentos. Entretanto, segundo Giugni e Passy (1998), entretanto, a aproximação dos movimentos com as instâncias do Estado não tem necessariamente como resultado a burocratização e descaracterização dos movimentos. Os autores desenvolveram o conceito de cooperação conflitual, apontando para a possibilidade de que mesmo nas relações baseadas na cooperação nos espaços institucionais o conflito está presente, possibilitando, inclusive, certa autonomia do movimento. Nessa perspectiva cooperação e conflito não são antagônicas, sendo combinados nos diversos espaços de atuação pelos movimentos sociais.

Tatagiba (2011), pontua que uma série de fatores pesam nas escolhas das estratégias pelas organizações, como a estrutura das organizações, as dinâmicas conjunturais e a posição relacional dos atores. O contexto político se apresenta como um fator importante criando ou diminuindo a eficácia de determinadas estratégias.

Por outro lado, Gerardo Munck (1997) ao discutir a ideia de estratégia política, aponta para os possíveis riscos na escolha das estratégias. O autor apresenta que “o desafio crucial do problema da estratégia política pode ser enunciado diretamente em termos da influência recíproca entre as dimensões da identidade e da estratégia” (MUNCK, 1997). Ou seja, os movimentos ao tentarem articular e conquistar suas pautas não têm alternativa, a não ser adotarem a ação estratégica, criando uma tensão entre identidade

e estratégia que “possibilita ou prejudica o pleno desenvolvimento do movimento”. (MUNCK, 1997).

Além do abordado, uma contribuição pertinente para analisar a interação entre atores e instituições consiste nas noções de jogadores, arenas e dilemas, proposta por James Jasper (2015). Substituindo o conceito de atores por jogadores, Jasper, foca sua análise nas conexões entre atores individuais e coletivos nas diversas arenas. Nesse processo, apresentam-se a partir das escolhas dos jogadores, diversos dilemas estratégicos. Essa noção contribui para pensar os dilemas da interação, possibilitando verificar como os sujeitos lidam com os processos interativos, se conectam, constroem estratégias e transitam por diversas arenas.

Dentre as principais ações e estratégias relacionadas com a cooperação entre movimentos sociais e Estado, destacam-se a atuação em instituições participativas e o ativismo institucional. Em relação a atuação da sociedade civil nas arenas institucionais, Isunza Vera (2011) fez o esforço de tipificar as diferentes experiências de participação na América Latina a partir das interfaces entre sociedade e Estado. A partir da premissa de estudar as interfaces socioestatais dos mecanismos de controle social o autor analisou a arquitetura institucional de experiências do Brasil e do México. Nessa perspectiva demonstrou que, em sua diversidade, as interfaces socioestatais se relacionariam com três tipos de dispositivos de prestação de contas (accountability): societal, societal pró-horizontal e transversal.

Conforme Vera, os dispositivos de prestação de contas societais seriam aqueles onde a partir de sua mobilização, atores da sociedade, pressionam os atores estatais. Nos dispositivos societais pró-horizontais os atores da sociedade poderiam ativar os mecanismos de controle horizontal. Já nos transversais, os cidadãos estão “integrados en instituciones que controlan las políticas públicas desde dentro del aparato estatal” (Isunza Vera, 2011, pg 65). Experiências como a dos conselhos gestores, por exemplo, fariam parte dos dispositivos transversais.

O ativismo institucional, por sua vez, possibilita um intenso trânsito de militantes em esferas estatais, conectando os movimentos sociais com partidos políticos e ambientes institucionais. Silva e Oliveira, apontando para a complexidade das relações entre Estado, sociedade civil e partidos, definem ativismo institucional a partir do “deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de

atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais), o qual é, em grande medida, possibilitado pela interpenetração partido-movimento” (SILVA e OLIVEIRA, 2011, pg. 98).

Para analisar a intensa e diversa interação entre movimentos sociais e Estado, Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako (2019) tem manejado o conceito de domínios de agência. Conforme os autores, o processo interativo possibilita que os atores construam pontos de acesso institucional a partir de encaixes que garantem acessos permanentes às instituições. A partir desses encaixes os atores constroem domínios de agência, ou seja, conseguem influenciar em pautas específicas de forma especializada. Cada encaixe institucional e domínio de agência é construído a partir da interação ao longo do tempo, variando a partir do padrão da interação socioestatal em um contexto específico (CARLOS, 2017).

Dito isso, torna-se essencial discorrer sobre algumas considerações referentes as formas e práticas dos processos interativos. O principal conceito manejado pela literatura especializada para compreender as práticas e formas de interação têm sido o conceito de repertórios. No próximo tópico, abordaremos com maior ênfase esse conceito e discutiremos algumas propostas que serão desenvolvidas na tese.

1.2. O conceito de repertório

Charles Tilly define repertório como “um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha” (TILLY, 2005, pg 41-pg 42). Como construções culturais, são aprendidas e transformadas em decorrência da disputa política (TARROW, 2009).

Aprimorado ao longo das décadas a partir de um intenso diálogo dentro do campo de estudos sobre movimentos sociais, esse conceito foi reajustado por Charles Tilly na década de 90, em resposta a críticas de abordagens culturalistas (ALONSO, 2012). Inicialmente, cunhado como “repertório de ação coletiva”, se referia às práticas e forma de luta dos movimentos sociais. Contudo, ao reformulá-lo como “repertório de confronto”, o autor desloca o conceito para a estrutura de confronto. Segundo Alonso:

Tilly responderia em sequência de três artigos, nos quais o que era "repertório de ação coletiva" ressurgiu como "repertório de confronto". Esta adjetivação responde à crítica de que o conceito trataria de dinâmicas culturais, sem se fazer acompanhar de uma teoria da cultura. A especificação "de confronto" estreita o terreno, Tilly, assim, finca pé na sociologia política e dribla controvérsias da sociologia da cultura. (...) A ambiguidade anterior, entre repertório de ator e de época, se esclarece: um repertório não é peculiar a dado grupo, mas a certa estrutura de conflito. É sempre compartilhado. (ALONSO, 2012, pg. 24 – pg. 25)

Tilly (2005) argumenta que a ação coletiva ocorre a partir de rotinas aprendidas ao longo do tempo em um contexto de interação. As rotinas (protestos, ocupações, greves etc.) são mobilizadas por atores a partir do aprendizado comum dentro do processo interativo. Ao se mostrar vantajosa, uma rotina estimulará reações de autoridades que visam sua neutralização. Os insurgentes também interagem com as repostas dos adversários afim de aprimorar as rotinas. Com o tempo, a contínua interação transforma lentamente as rotinas (TARROW, 2009).

Ao longo da última década, o conceito de repertório tem sido amplamente empregado nas análises sobre movimentos sociais no Brasil. Sobretudo na sociologia política e na ciência política, um acentuado esforço no mapeamento de rotinas tem possibilitado uma maior compreensão sobre a ação de diversos atores políticos. Assim, inúmeras práticas de luta como protestos, greves, ocupações, entre outros, têm sido estudadas, assegurando a construção de um vasto número de dados.

Avritzer, ao analisar a atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil no Brasil afirma que na redemocratização inúmeros movimentos sociais se aproximaram do Estado no intuito de ampliar sua incidência em políticas públicas (AVRITZER, 2012). Serafim (2013), por sua vez, ao analisar a trajetória da relação do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) afirma que a luta pela reforma urbana se deu também a partir de um forte lobby no legislativo por representantes do FNUR e da atuação institucional de inúmeros membros desse movimento que ocupavam espaços na estrutura estatal.

Essas investigações têm estudado a diversidade de estratégias do movimento e seus repertórios de interação com o Estado (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014) como a participação em espaços institucionais, ocupações de prédios e terrenos públicos, mutirões autogestionários etc. (TATAGIBA, PATERNIANI e TRINDADE, 2012). Os resultados desses estudos têm indicado para um contexto em que as estratégias de ação

são construídas a partir do jogo relacional entre os movimentos sociais e as instâncias estatais (TATAGIBA, 2011). As escolhas das organizações do movimento, como por exemplo, de participar de conselhos gestores, geram ganhos e desafios (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011), onde a relação entre movimento e instituições políticas está permeada por uma tensão entre autonomia e eficácia política (TATAGIBA, 2009).

Ao analisar a especificidade da interação dos movimentos sociais com o Estado no Brasil, Abers, Serafim e Tatagiba, a partir do conceito de Tilly de repertório, desenvolveram o conceito de repertórios de interação, onde além do enfoque no confronto, são investigadas as práticas de interação por dentro do Estado. Assim, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apresentam quatro tipos recorrentes de rotinas para a interação: participação institucional, protesto, política da proximidade e ocupação de cargos.

As rotinas de participação institucional, por sua vez, possibilitam o diálogo com outro campo teórico: o das instituições participativas. De uma maneira geral, diversos estudos abordam o tema das instituições participativas no Brasil, bem como os impactos das diversas instituições participativas na democracia brasileira (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012; AVRITZER, 2008, TATAGIBA 2011). A institucionalização da participação a partir da construção de diversos arranjos que possibilitam articular a estrutura governamental com a sociedade civil, inseriu diversos atores sociais em instâncias de controle de políticas públicas, aproximando os mesmos nas instâncias institucionais dos atores estatais. Segundo Luchmann:

(...) associações e movimentos sociais estão ampliando os seus repertórios de atuação e assumindo papéis de representação nos espaços institucionais que foram criados em função das reivindicações e mobilizações sociais. Preenchendo um quadro mais amplo de espaços participativos e representativos, a representação conselhistas constitui-se como mais um tipo de representação alternativa ao modelo eleitoral.(...) Além da atuação em Conselhos, cuja agenda já é suficiente para consumir boa quantidade de tempo e energia participativa, há um conjunto muito mais vasto de atividades – institucionais e não institucionais – a cumprir, como audiências públicas, conferências, fóruns, assembleias, encontros, manifestações, conformando um complexo participativo que superpõe, fragmenta, e sobrecarrega a atuação dos sujeitos sociais. (LUCHMANN, 2011, pg.169 – pg.170).

Na última década, no Brasil, houve um crescimento no enfoque da análise de rotinas ditas “cooperativas”. A rotina da participação institucional, sobretudo, foi extensamente estudada, contribuindo para uma maior compreensão dos processos relacionados com a atuação dos movimentos sociais em instituições participativas. Além disso, a nova conjuntura política e as manifestações de junho estimularam uma retomada nos estudos sobre rotinas disruptivas, como as ocupações, protestos etc. Contudo, ainda é escasso na literatura o esforço de compreender como as diversas rotinas interagem entre si. Ou seja, por exemplo: quais seriam os impactos da participação dos movimentos sociais em instituições participativas na dinâmica dos protestos organizados por estes? Ou como se daria as conexões entre política de proximidade e ocupação de cargos?

Apesar do escasso aprofundamento sobre o diálogo entre as diversas práticas de interação, na própria literatura, evidencia-se alguns indícios que reforçam a concepção de que as rotinas se influenciam mutuamente. Como exemplo, alguns resultados de uma pesquisa de Tatagiba e Teixeira sobre o movimento de moradia de São Paulo:

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 a 3 salários-mínimos. A ausência de política articulada e coerente entre os níveis da federação levou a UMM [União dos Movimentos de Moradia] 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, do Partido dos Trabalhadores, em 2001. (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2016, pg. 95)

Nessa mesma perspectiva, vislumbra-se no texto de Abers, Serafim e Tatagiba que as novas estratégias cooperativas têm sido combinadas e conformadas com as antigas e disruptivas. Apesar das conexões entre as diversas rotinas não ser o enfoque da análise das autoras, quando discorrem sobre a política urbana, por exemplo, apresentam um contexto em que diversas práticas convivem e combinam para conformar as possibilidades de atuação do movimento. Segundo as autoras, o lobby parlamentar e a participação institucional foram combinadas com protestos,

ocupações e marchas a partir da interação entre movimentos sociais e atores estatais. (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Em pesquisas recentes, temos feito algumas descobertas que corroboram com o abordado pelas autoras citadas. Ao estudar a atuação dos movimentos sociais no Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) encontramos resultados que apontam para a mútua interação entre política de proximidade e a participação institucional em conselhos gestores. A constante interação entre as duas rotinas possibilitou a obtenção de informações estratégicas por parte dos conselheiros representantes dos movimentos sociais, equilibrando a disparidade inicial de informações em relação aos representantes do poder público. Além disso, a atuação no conselho gestor resultou na criação de laços com atores de outras esferas estatais, facilitando a política de proximidade em outros espaços do tecido estatal. Como aponta o seguinte trecho:

Sobre a política de proximidade algumas considerações tornam-se importantes em relação ao caso estudado. A partir das entrevistas com os gestores e com lideranças do movimento, essa rotina aparecia mais como um mecanismo para as organizações obterem informações estratégicas do que como um instrumento utilizado para conquistar pleitos. O conselho e as mesas de negociação eram os principais espaços de negociação, enquanto a política de proximidade possibilitava que os movimentos obtivessem informações antes da divulgação oficial. Esse é um ponto importante, pois demonstra que as rotinas se inter-relacionam. Com a criação do ConCidades/BA um dos problemas iniciais era a disparidade entre os conselheiros representantes dos movimentos sociais e os representantes do Estado em relação a facilidade em obter informações. Nesse sentido, a política de proximidade possibilitou um maior equilíbrio, tendo em vista que lideranças, utilizando o trânsito nas diversas organizações estatais (SEDUR, CAIXA, CONDER etc.) obtiveram informações que não seriam possíveis nos espaços formais. Em contrapartida, o próprio conselho, ao se consolidar, começou a ser um espaço importante para o fortalecimento da capacidade dos movimentos em relação a política de proximidade. As organizações do movimento de moradia, ao utilizar o conselho como espaço para articular o acesso do movimento a lideranças estatais, possibilitaram que novas relações entre lideranças e atores estatais fossem construídas. (MENEZES, 2015, pg. 98)

Argumentamos, portanto, que o repertório não é a soma das rotinas. Ou seja, a interação e conexão entre diferentes rotinas constrói um repertório único que não pode ser confundido com a mera agregação delas. Isso ocorre, pois, não somente as práticas de luta são apreendidas ao longo do tempo e limitadas pela estrutura de conflito, como as

próprias possibilidades de conexões e combinações entre elas ocorre nessa dinâmica relacional, processual e conflitiva. Nesse sentido, tornam-se necessário estudos mais aprofundados que possibilitem discutir como práticas cooperativas e disruptivas se conectam e se transformam ao longo de um determinado período. A diversidade de práticas, de certa maneira, é vital para o movimento social sobreviver em um contexto de assimetrias e intensa desigualdade. A própria heterogeneidade e capacidade de inovação de um movimento pode ser recurso essencial para rápida adaptação em conjunturas dinâmicas e em contextos quase sempre desfavoráveis.

1.3. Movimentos sociais, estruturas e contingências

Até agora abordamos as contribuições do campo de estudos sobre a interação, alguns conceitos importantes para nossa análise e a ideia de pensar as conexões entre as práticas interativas. Neste tópico adentraremos em outro elemento central para nossa análise: a relação entre atores e contexto político.

Segundo Tarrow, a interação entre desafiantes e autoridades é relacional. Ambos aprendem a interagir a partir da experimentação e do aprendizado decorrentes da própria interação e influenciados por estruturas de oportunidades e restrições. Estrutura de oportunidades políticas são “dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político” (TARROW, 2009, pg. 38). No contexto interativo, determinadas estratégias são estimuladas ou constrangidas ao mesmo tempo que os participantes da interação buscam transformar a conjuntura.

Tanto as características estáveis quanto as situacionais fazem parte do contexto político. A estrutura e características da sociedade e do Estado proporcionam restrições e oportunidades que influenciam nas práticas e formas de disputa política. Entretanto, Tarrow também mobiliza a dimensão situacional, a partir de mudanças na oportunidade decorrentes de eventos situações que podem compensar, ao menos parcialmente, as limitações “as fraquezas em recursos culturais, ideológicos e organizacionais” (TARROW, 2009, p.107).

Os momentos de mudanças nas oportunidades mais recorrentes, conforme Tarrow, ocorrem a partir da ampliação de acesso a canais democráticos, mudanças nos

alinhamentos políticos, divisão das elites, acesso a aliados influentes e repressão ou facilitação ao confronto entre desafiantes e autoridades (Tarrow, 2009). Por serem empiricamente orientadas, variam de acordo com o contexto, cabendo ao pesquisador analisar as transformações nas oportunidades e restrições em cada conjuntura política.

Entretanto, as mudanças nas oportunidades e restrições não implicam automaticamente em mudanças no confronto político. Para aproveitar as oportunidades a ação coletiva necessita ser coordenada a partir de enquadramentos interpretativos (Tarrow, 2009). Os enquadramentos possibilitam a construção identidades compartilhadas e justificam a mobilização da ação coletiva, além de possibilitar a codificação do contexto em símbolos culturais manejáveis em quadros interpretativos (SNOW e BERNFORD, 1992).

Abers, Silva e Tatagiba (2018) apresentam uma outra perspectiva para a análise da relação dos movimentos sociais com o contexto político. As autoras argumentam que a perspectiva da estrutura de oportunidades políticas (EOP) tem como problema a ideia de que movimentos sociais respondem a oportunidades externas. Nesse sentido, “(...) ao invés de se relacionarem com uma EOP externa, os movimentos sociais estão inseridos em estruturas relacionais constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições que nelas agem, incluindo os próprios movimentos” (ABERS, SILVA E TATAGIBA, 2018, pg. 25). Assim, pretendem substituir uma perspectiva estruturalista por uma abordagem inspirada no pragmatismo.

Como alternativa a EOP, propõem a noção de estruturas relacionais onde “o contexto é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam ações futuras” (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, pg. 17). Assim, enfatizam a criatividade da agência humana numa perspectiva relacional onde as estruturas relacionais são construídas e reconstruídas na interação entre os atores, influenciando no agenciamento futuro, tendo em vista que elas mesmas são dotadas de agência. Na definição das autoras:

Uma estrutura relacional é, assim, um produto histórico, em que certas práticas e ideias se cristalizam em normas e papéis sociais e em que recursos são distribuídos de maneira desigual. Essas cristalizações, comumente chamadas de instituições, também possuem agência sobre os atores. Partindo dessa concepção agêntica de atores e instituições, nosso argumento central é que movimentos que constroem e disputam políticas agem criativamente, interagindo ativamente com os agenciamentos de outros atores e instituições com os quais apresentam relações de

interdependência. São essas interações (presentes e passadas) que conformam aquilo que a literatura tradicionalmente tem denominado de contexto político (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, pg. 29 – 30).

Segundo Abers, Silva e Tatagiba, para influenciar em políticas públicas os movimentos sociais atuam em duas estruturas relacionais: regime e subsistemas. O regime é formado “pelos atores, interesses e arranjos institucionais estruturados em torno de determinada coalizão governante” (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, pg. 23) e os subsistemas são compostos “pelos atores, interesses e arranjos institucionais que caracterizam determinado setor de política pública (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, pg. 23)”. Esses dois subsistemas condicionam às oportunidades dos atores de influenciar no processo decisório referente a políticas públicas, bem como, são construídos e reconstruídos no processo relacional.

O conceito de regime contribui ao propor uma dinâmica de análise da conjuntura política relacionada com uma coalizão governante. A interação não ocorreria somente entre atores, mas também destes com arranjos, regras e ideias que emergem tanto a luta política do presente, quanto do passado. A trajetória e tradição dos arranjos e políticas públicas anteriores também influênciam no processo relacional, bem como as novas regras que surgem na interação no presente. Os autores resumem a noção de regime da seguinte forma:

Em síntese, regimes são compostos pela estrutura das relações entre atores politicamente relevantes da sociedade e do Estado e destes com arranjos institucionais, regras e ideias instituídos pelos conflitos políticos e por políticas públicas do passado, e são liderados por coalizões governantes. A posição ocupada pelos atores e interesses dos movimentos sociais no regime define oportunidades e/ou obstáculos para reconhecimento, acesso e influência institucional de tais atores e interesses. Em diferentes regimes, movimentos sociais terão distintas possibilidades de avançar em suas causas, em função do lugar que ocupam no regime e na relação na/com a coalizão governante. (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, pg 33).

Compreender a posição de um movimento social em um regime em particular contribui para o entendimento de como os movimentos se inserem e constroem correlações de força que perpassam as coalizões de governo. Decerto, um regime afeta as possibilidades e limitações dos movimentos sociais, dependendo do lugar que ocupem. É importante, todavia, não enquadrar um movimento social como algo homogêneo. Tendo em vista que um movimento social é uma rede de atores, ressaltamos a

possibilidade de que dentro de um mesmo movimento um determinado grupo de atores ocupe lugares vantajosos em relação a coalizão de governo, enquanto outros ocupem posições desfavoráveis. Nesse sentido, ao pensar a relação entre movimentos e regimes a partir da lógica heterogeneidade é possível repensar a relação de determinados regimes com as disputas internas dentre de um mesmo movimento social, por exemplo.

A mudança de um regime por ser, inclusive, uma oportunidade política para o reposicionamento de atores dentro da rede do movimento social. Da mesma forma, a interlocução com certos atores específicos em detrimento de outros, pode ser uma estratégia adotada por atores da coalizão governante para enfraquecer opositores do interior do movimento social ou fortalecer aliados membros do movimento em questão.

Por sua vez, Abers, Silva e Tatagiba em diálogo com Capella e Brasil (2015), definem subsistemas como campos formados por grupos mais ou menos coesos de atores e instituições especializados que direcionam sua agência para questões específicas referentes a uma política pública, de tal forma que detêm relativa independência do regime, possibilitando às comunidades que compõe um subsistema a tentativa de construir agendas divergentes aos defendidos pela coalizão de governo (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018).

Dentre os diversos modelos de análise de políticas públicas que mobilizam a categoria subsistemas, as autoras optam por dialogar com o Modelo de Coalizões de Defesa no qual as políticas públicas operam dentro de subsistemas formados por instituições e atores que buscam influenciar uma área especializada da política (ABERS, SILVA E TATAGIBA, 2018). Os subsistemas são arenas heterogêneas formadas por inúmeras coalizões de defesa perpassado por processos interativos que ocorrem dentro e fora de sua esfera. Segundo as autoras:

(...) a abordagem dos subsistemas propõe uma perspectiva fértil para explorar analiticamente a (maior ou menor) heterogeneidade do Estado contemporâneo e particularmente analisar distintas oportunidades e constrangimentos que essa heterogeneidade coloca para a inserção e atuação dos movimentos sociais em diferentes subsistemas. Compreender o “setor” de política como uma estrutura relacional nos permite explorar a ação de movimentos sociais que defendem modelos alternativos não apenas por meio de atos de protesto e contestação, mas também pela participação em disputas entre diferentes coalizões no interior do subsistema (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, pg. 36).

Concordo com as autoras ao afirmarem que esses dois conceitos (regimes e subsistemas) em diálogo proporcionam profundidade na análise sobre a configuração de poder em um determinado contexto político, bem como sobre a diversidade dentro de cada setor de política pública, possibilitando verificar o processo relacional dos atores relevantes em arenas diversas. (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018). Entretanto, é importante aprofundar os instrumentos analíticos que podem evitar o risco de minimizar uma análise mais apurada dos elementos estruturantes das relações política e sociais em benefício de um enfoque exclusivo no processo agêntico inspirado no pragmatismo. Por isso, optei por trabalhar os conceitos de subsistemas e de regime como complementares ao de estrutura de oportunidades políticas, em vez de tratá-los como termos antagônicos.

O conceito de estruturas relacionais como apresentado por Abers, Silva e Tatagiba logra em captar dimensões situacionais e estruturais relacionados com a coalizão de governo e as diversas arenas referentes a políticas públicas. Contudo, corre o risco de apenas captar a interação entre movimentos sociais e Estado parcialmente, tendo em vista que regimes e subsistemas, apesar de comporem uma dimensão do Estado não o circunscrevem em totalidade. Tem o mérito de fortalecer a dimensão da contingência (mal trabalhada em análises estruturalistas), mas mesmo ao ponderar que o processo relacional é assimétrico e reflete interações passadas de forma que processos estruturantes são reproduzidos, os autores não têm instrumentos analíticos para analisar essas estruturas cristalizadas pelo constante e ininterrupto processo interativo.

Concordo que as estruturas são construídas relacionalmente a partir da agência de inúmeros atores que interagem em processos assimétricos. Também concordo com a percepção de que as estruturas não determinam as ações, minando a criatividade e a potência dos agentes. Entretanto, acredito ser necessário instrumentos analíticos que possibilitem investigar como e/ou porque certas oportunidades e constrangimentos são mais prováveis para determinado ator em detrimento de outro.

Estruturas podem ser consideradas como reflexos de processos relacionais de longa data cristalizados de tal forma nas relações sociais e nas instituições que tem efeitos de grande pertinência em processos relacionais do presente e do futuro. A dependência estrutural do Estado ao capital ou o racismo estrutural, por exemplo, estão tão arraigados e têm efeitos tão profundos no processo interativo que mesmo os atores

mais otimistas, encaram contextos sem a existência do capitalismo e do racismo no máximo como horizontes utópicos. Por isso, a pertinência de uma análise relacional pensar as relações entre atores, estruturas e contingências no contexto específico da pesquisa em questão.

Defendo, nessa perspectiva, uma abordagem relacional do conceito de estrutura de oportunidades políticas. Como bem apontam Abers, Silva e Tatagiba, na leitura de Tarrow sobre as EOPs já está presente a noção de que na interação novas oportunidades são criadas. Além disso, tendo em vista que o processo interativo relacional sempre envolve inúmeros atores em diversas arenas, os atores nem sempre têm controle sobre os efeitos de suas próprias ações. Mudanças e transformações podem ocorrer a partir de reações em cadeia que fogem à análise inicial do agente. De certa forma, ele está ao mesmo tempo construindo e reagindo ao contexto, no sentido que as oportunidades são simultaneamente internas e externas.

A estrutura de oportunidades políticas pode ser um processo analítico para perceber quais elementos estão gerando novas oportunidades. Ou seja, na interação entre contingência e estrutura, a partir da agência dos atores, quais elementos estão subvertendo os estímulos e recursos até então consolidados, criando oportunidades que podem ser mobilizadas ou não pelos atores. Os diversos atores, gostaríamos de ressaltar, interagirão de forma particular com as EOPs, tendo em vista que estas não aparecem da mesma forma para todos.

Ademais, as estruturas de oportunidades políticas tanto são construídas ao longo do processo relacional, como surgem para os atores como dilemas a serem respondidos. Nessas perspectivas, atores que compõem a rede de um movimento social podem construir, almejar e articular a mudança de um regime, ao mesmo tempo que, quando lograrem, terão dilemas referentes as possíveis respostas que deverão apresentar para lidar com as mudanças nas oportunidades políticas.

Em suma, certos processos estruturais proporcionam um contexto de oportunidades que beneficiam a priori certos atores em detrimentos de outros. Entretanto, isso se apresenta na assimetria das oportunidades e não como determinação. Assim, em alguns contextos situacionais, ou em transformações que afetam esses processos estruturais, as assimetrias entre os atores são ampliadas ou reduzidas. Nesses casos, alguns atores podem lograr, aproveitando as mudanças nas estruturas de oportunidades, em construir certos instrumentos que possibilitam minimizar os efeitos das assimetrias. Ademais,

esses processos ocorrem nas diversas arenas relacionais, como o regime e os subsistemas. Dessa forma, torna-se possível conectar processos mais amplos referentes ao Estado, por exemplo, com conjunturas recentes em arenas específicas de políticas públicas.

Tendo isso em vista, torna-se necessário aprofundar a discussão sobre o Estado e suas especificidades. No próximo capítulo, adentrarei nessa discussão no intuito de apresentar, por fim, uma proposta de análise sobre a permeabilidade entre movimentos sociais e Estado.

2. O Estado e suas especificidades

A análise sobre o Estado e suas especificidades é essencial para um estudo aprofundado sobre a interação entre atores políticos. Neste capítulo, partirei da contribuição de Tilly sobre o surgimento do Estado Nacional, discutirei as transformações dentro do contexto neoliberal e traçarei algumas considerações sobre as contribuições das abordagens neomarxistas e neoinstitucionalistas. Por fim, serão apresentadas algumas lacunas e problemáticas relacionadas ao manejo do conceito de permeabilidade por abordagens que ignorem a dimensão das assimetrias na inserção de atores tão diversos na esfera estatal.

2.1. Do Estado nacional ao Estado contemporâneo

Charles Tilly, apresentou em seu seminal *Coerção, Capital e Estados Europeus* (1996) uma minuciosa análise sobre o surgimento do Estado moderno na Europa. Tendo em vista, o alcance desse estudo, alguns elementos desenvolvidos pelo autor revelam-se pertinentes para a compreensão do processo histórico de desenvolvimento do Estado contemporâneo. Não obstante, também se torna necessário traçar alguns limites do pensamento de Charles Tilly, a fim de repensar a trajetória dos Estados a partir de algumas ponderações que abordaremos a seguir.

Uma das principais proezas de Tilly é destrinchar o processo de formação dos Estados a partir da interação entre capital e coerção. Estas, apresentam-se como as principais variáveis que conformaram as características estruturais dos diversos Estados, estando presentes nas inúmeras experiências de organização territorial de tal forma que sem compreendê-las, compromete-se a capacidade de entender o surgimento dos Estados nacionais. Em constante interação, variações na coerção e no capital combinam-se em conjunturas específicas ao longo de um determinado tempo, contribuindo na formação dos diversos tipos de Estado. Nas palavras do autor:

“A história diz respeito ao capital e à coerção. Narra os recursos que os aplicadores de coerção, que desempenharam um papel importante na criação dos estados nacionais, extraíram, para os seus propósitos, dos manipuladores de capital, cujas atividades geraram as cidades. Evidentemente, os dois interagiram (...). Embora os estados reflitam intensamente a organização da coerção, na verdade mostram também os efeitos do capital (...), combinações diferentes de capital e coerção produziram tipos muito distintos de estado.

Além disso, as cidades reagem sobretudo às mudanças no capital, mas a organização da coerção afeta também o seu caráter; (...). Além disso, com o passar do tempo, o lugar do capital na forma dos estados cresceu ainda mais, enquanto a influência da coerção (sob a forma de policiamento e intervenção do estado) também se expandiu. (TILLY, 1996, pg. 63 – 64.)”

O autor define capital como “alguns recursos móveis tangíveis e os direitos legítimos sobre esses recursos” (TILLY, 1996, pg. 64.) e capitalistas como “aqueles que se especializam na acumulação, compra e venda de capital”. Existindo antes mesmo do surgimento do capitalismo, os capitalistas desempenhavam inicialmente funções de comerciantes, empreendedores e financistas, atuando no campo da exploração, ao capturar como lucro o excedente das relações de produção e/ou troca.

Essencial para a consolidação dos capitalistas, as cidades surgem como espaços produzidos pelos processos de acumulação e concentração do capital. Assim, como os capitalistas necessitavam das cidades e de seus sistemas (bancário, comercial, de armazenamento etc.), a oferta de emprego e os investimentos nas benesses citadinas, potencializou a dependência das famílias à presença do capital. Além disso, a demanda por alimentos e bens estimulou o crescimento de zonas agrícolas e comerciais, bem como, a melhoria das conexões mais rápidas entre as regiões produtoras de mercadorias. Ademais, em um determinado território, as cidades pequenas acabam por interagir com cidades maiores desenvolvendo uma economia regional, com suas hierarquias e interdependências.

Por sua vez, o autor define coerção como “toda aplicação combinada - ameaçada ou real - de uma ação que comumente causa perda ou danos às pessoas ou às posses de indivíduos ou grupos, os quais estão conscientes tanto da ação quanto do possível dano.” (TILLY, 1996, pg. 67). Os especialistas em coerção, segundo o autor, seriam os soldados e os proprietários rurais, tendo em vista a capacidade de acessar as forças armadas e os instrumentos de humilhação, expropriação e prisão.

Tilly define o capital como a dimensão da exploração e a coerção como da dominação. Os meios coercitivos e o capital podem acumular-se e/ou concentrar-se dependendo da configuração da experiência em questão. Um grupamento que dispõe de poucos meios de coerção e/ou capital, por exemplo, pode concentrar a capacidade de acessar esses meios a pouquíssimos membros, tornando estes mais poderosos que líderes de outros grupamentos que dispõe de amplos meios de coerção, mas tão dispersos entre seus membros que nenhum destes consegue acessar indiscriminadamente esses meios.

A acumulação concentrada dos meios coercitivos é essencial para o surgimento dos Estados. Para controlar esses meios, bem como, protegê-los de inimigos externos e ampliá-los para novas fronteiras, torna-se necessário a criação de estruturas e formas de organização e gestão. Segundo o autor os Estados surgem “quando a acumulação e concentração dos meios coercitivos se desenvolvem juntos” (TILLY, 1996, pg. 67). Os Estados, por sua vez, controlam os principais meios de coerção em seu território e mantêm certa influência nas outras organizações que atuam dentro de suas fronteiras (TILLY, 1996). No intuito de ampliar ou manter seu poder coercitivo os Estados criam estruturas para garantir os recursos necessários para submeter ou se proteger dos Estados rivais.

A guerra, portanto, foi de grande importância para a formação dos Estados europeus. O desenvolvimento das estruturas governamentais surgiu como resposta a dilemas oriundos dos processos relacionados ao enfrentamento de senhores de outros territórios. Os ciclos de guerra e preparação para a guerra potencializaram a necessidade de gerir recursos e pessoas com o intuito de aumentar as chances de vencer as contendas. A existência de vizinhos poderosos, por sua vez, obrigava os chefes mais fracos a se submeter as exigências destes ou ampliar seus preparativos (TILLY, 1996).

Outro dilema importante surge com a guerra: como gerir as populações conquistadas? Governantes precisaram escolher entre um maior ou menor controle do novo território, muitas vezes absorvendo ou mesclando estruturas e sistemas já existentes. Quando maior o território, mais necessário estruturas bem-organizadas, bem como funcionários voltados para a gestão desses espaços. Essa dinâmica passa a exigir esforços e recursos específicos, de tal modo, que a gestão dos tempos de paz torna-se tão importante quanto a guerra.

Nesse sentido, a gestão e distribuição dos novos recursos resulta no desenvolvimento de infraestruturas de tributação, abastecimento e administração (Tilly, 1996). Estas por sua vez, fomentam a criação de regras e demandas, assim como, o empoderamento de indivíduos capacitados para sua gestão, estimulando, portanto, o surgimento de novos interesses. Ou seja, o custo da guerra tende a crescer enquanto a gestão e manutenção dos recursos, territórios e pessoas passa a absorver boa parte dos esforços dos governantes. Além disso, os novos interesses podem conflitar com a guerra, demandando momentos estáveis de paz.

Em suma, um dos principais desafios estratégicos para o governante, nesse contexto, está relacionado com o processo de extração e gestão de recursos para a guerra, seja por pretensão de ampliação de seu território, seja pela necessidade de proteção contra inimigos em potencial.

É nesse ponto que Tilly desenvolve uma de suas principais contribuições para a análise da formação do Estado: a forma como as principais classes se organizam no território afeta a capacidade de extração dos recursos, levando o governante a dialogar e/ou enfrentar estas classes com o intuito de um acesso mais eficiente aos insumos necessários.

Assim, as estratégias dos governantes dependem da interação com as classes, da resistência encontrada, das reivindicações das classes, e das novas organizações que emergiram a partir da própria extração de recursos. É um processo dinâmico e interativo onde “tanto a oposição quanto a cooperação dos cavaleiros, financistas, funcionários municipais, proprietários rurais, camponeses, artesãos e outros atores criaram e recriaram a estrutura do estado ao longo do tempo” (Tilly, 1996, p. 76), proporcionando uma grande diversidade de formas de organização estatal.

Desse processo, emergiram três tipos de Estado: impérios extorquidores de tributos; sistemas de soberania fragmentada (cidades-estado e federações urbanas) e Estados nacionais. Os impérios garantiram poder militar e acesso aos recursos, mas com ampla autonomia dos governantes regionais e das administrações locais. Os sistemas de soberania fragmentada articularam poder militar e amplo acesso aos recursos a partir de coalizões, mas não organizaram um aparelho estatal permanente no âmbito nacional. Por sua vez, os Estados nacionais centralizavam as organizações administrativas, militares, extrativas etc. de forma coordenada no âmbito nacional. (TILLY, 1996)

Durante tempo considerável, os impérios lograram como uma poderosa forma de organização estatal. Os sistemas de soberania fragmentada também obtiveram bons resultados e considerável autonomia. Entretanto, com tempo, o Estado nacional, tornou-se o hegemônico, tendo em vista a maior capacidade de organização militar, a partir de exércitos permanentes e acesso eficiente a recursos estratégicos. (TILLY, 1996)

Os Estados nacionais surgiram em regiões onde os governantes conseguiram combinar a ampla capacidade de poder coercitivo com o acesso extensivo ao capital, sobretudo a partir da incorporação de centros urbanos. Isso possibilitou tanto o acesso a mão de obra e soldados em potencial, quanto a um intenso fluxo de capital que possibilitasse financiar a custosa estrutura necessária para a construção de sistemas nacionais.

Para acessar o capital, tornou-se necessário aos governantes, estratégias de interação com os capitalistas, o que a longo prazo resultou em intensas transformações estatais, na medida em que demandas eram absorvidas e novos sistemas eram construídos. Progressivamente, portanto,

os detentores do capital, passam a ascender, ampliando sua capacidade de influência, além de, em muitos casos, obter controle sobre meios coercitivos, a partir de títulos, por exemplo.

O controle da população, por sua vez, ocorreu com a transição para o governo direto, com maior autonomia nacional. Contudo, esse processo de ampliação da coerção sob a vida dos indivíduos não ocorreu sem fomentar um grande número de conflitos. Assim, com para consolidar seu poder e mitigar as revoltas, os governantes precisaram criar compensações e estruturas de estado que dessem conta das demandas dos possíveis insurgentes. Essa extensa negociação também transformou profundamente os Estados, ampliando sua atuação para novas esferas. Nas palavras do autor:

A transição para o governo direto deu aos governantes livre acesso aos cidadãos e aos recursos que eles controlavam, através de tributações da família, conscrição em massa, censos, sistemas de polícia e muitas outras invasões da vida social em pequena escala. Mas isso foi feito à custa de uma resistência multiplicada, de extensa negociação e da criação de direitos e compensações para os cidadãos. Tanto a penetração quanto a negociação criaram novas estruturas de estado, inchando os orçamentos do governo, o quadro de pessoal e os diagramas organizacionais. Tomou forma o estado onívoro dos nossos dias. (TILLY, 1996, pg. 74)

Os custos da guerra também se transformaram ao longo do tempo. Novas tecnologias, vizinhos mais bem preparados e o alto custo dos sistemas de gestão estatal, passam a aumentar exponencialmente o custo das guerras. Na atualidade, segundo o autor, a guerra passa a ter um papel de satisfazer os interesses econômicos e muitas vezes foi substituída pela tentativa de influenciar o vizinho sem necessariamente recorrer a guerra direta

Para Tilly, portanto, a base para o Estado moderno surgiu a partir de um longo processo de cooperação e conflito entre classes e governantes, a fim de atender a necessidade de organizar com maior efetividade os recursos para a guerra, em um primeiro momento. Para responder a demandas de curto e médio prazo, novos sistemas tributários, administrativos, financeiros, extrativos, distributivos são desenhados, gerando por sua vez novas demandas e interesses. De respostas secundárias ao papel de extração de recursos para a guerra, esses sistemas alteraram tão profundamente as estruturas estatais, que passam a se transformar na existência e função do Estado. Além disso, a dependência ao capital para financiamento de suas estruturas e sistemas, desencadeou ao longo do tempo, não somente na ascensão do capitalista, mas também em um complexo processo em que a vitalidade do capital se tornou central para a saúde do Estado.

Dito isso, gostaria, de discutir algumas das principais contribuições da explicação de Tilly sobre a formação do Estado nacional. Tilly traça uma interessante análise sobre a intrínseca dependência desse novo tipo de Estado que necessita de vultosos investimentos para manter sua estrutura nacional. Como já abordamos, a necessidade de sistemas de gestão nacional e de amplas estratégias de compensação para mitigar revoltas potenciais da população, resultou em um aumento considerável nos gastos. Por sua vez, para compensar o gasto crescente, os governantes precisaram criar mecanismos para captar tributos e investimentos, o que levou a um processo de negociação com os atores capazes de financiar o Estado nacional: os capitalistas. Sem o capital, portanto, o Estado nacional não seria viável.

Seguindo esse raciocínio, é possível argumentar que o Estado nacional proporcionou um elemento de extrema importância para a consolidação do capitalismo: o mercado nacional. A ampliação do mercado e a estrutura que possibilitou o acesso às demandas de consumo, possibilitou um impressionante desenvolvimento do capital que até então se concentrava especialmente nos polos urbanos. Conjuntamente com o desenvolvimento tecnológico e às mudanças políticas e estruturais, essa ampliação foi de grande importância para a reordenação produtiva. Por sua vez, a concentração das novas formas de produção obtidas pela burguesia emergente, amplificou a dependência do Estado ao capital.

Outro elemento abordado por Tilly importante para nossa análise é a dinâmica da interação entre Estado e atores políticos. Conforme o autor, com a formação dos Estados ocorre intensos processos de negociação e conflito com as classes existentes do território. Os fluxos e refluxos desses processos interativos vão transformando o Estado e reestruturando as organizações de classe ao longo das décadas e séculos. Novos sistemas foram criados, bem como a necessidade de executar medidas que atendessem demandas oriundas das classes. Nesse processo o Estado obtém poder político, construindo sua legitimidade e identidade.

Essas duas contribuições apontam para o principal dilema presente na interação entre Estado e mercado que abordaremos com mais propriedade quando discutirmos sobre o Estado contemporâneo: O Estado é cada vez mais dependente do capital, que por sua vez necessita do poder político coercitivo do Estado para implementar mudanças que o beneficiem, entretanto, a necessidade estatal de obter poder político pode levar a alguma abertura a atores políticos com interesse contraditórios ao do capital.

2.2.1. Estados contemporâneos

Tilly aponta para o grave problema das análises sobre o Estado de países não europeus que se ancoram na padronização e hierarquização das experiências estatais, em que o modelo europeu aparece como o horizonte de desenvolvimento. Segundo o autor, o modelo europeu ocidental foi imposto a partir da colonização, tornando-se marco formal. Assim, não existe grande diferença formal nas instituições e sistemas ao redor do mundo. Todavia, apesar dessa aparente homogeneização, as relações que ocorrem nesses espaços variam consideravelmente. Apesar do modelo estatal europeu se constituir como marco formal, a prática dessas instituições depende das especificidades e ressignificações que ocorrem na nação em questão. (TILLY, 1996).

Entretanto, apesar de admitir a necessidade de não homogeneização e apresentar uma pertinente crítica ao modelo de desenvolvimento eurocentrado, a análise de Tilly falha ao subestimar a colonização na formação dos estados europeus. Na abordagem do autor, a colonização é abordada a partir da interação entre Impérios e governos nacionais e entre as potências europeias. Ou seja, as especificidades, a centralidade do processo de colonização e a interação dos europeus com outros povos, não são apresentados como fundantes do modelo estatal da modernidade europeia. Ao focar somente na interação endógena entre estados europeus ao longo do globo, Tilly ignora que a própria noção de europeu e Europa foi construída a partir da interação com o outro (DUSSEL, 2000).

O mito da modernidade foi essencial para o desenvolvimento do Estado nacional. A colonização possibilitou a construção de impérios ultramarinos e reorganizou as estruturas políticas domésticas na Europa. O mito da superioridade europeia frente os “primitivos” garantiu justificativa retórica para os intentos eurocêntricos. (DUSSEL, 2000). Enriquei Dussel define o mito da modernidade:

1. A civilização moderna autodescreve-se como mais desenvolvida e superior (o que significa sustentar inconscientemente uma posição eurocêntrica).
2. A superioridade obriga a desenvolver os mais primitivos, bárbaros, rudes, como exigência moral.
3. O caminho de tal processo educativo de desenvolvimento deve ser aquele seguido pela Europa (é, de fato, um desenvolvimento unilinear e à europeia o que determina, novamente de modo inconsciente, a “falácia desenvolvimentista”).
4. Como o bárbaro se opõe ao processo civilizador, a práxis moderna deve exercer em último caso a violência, se necessário for, para destruir os obstáculos dessa modernização (a guerra justa colonial).
5. Esta dominação produz vítimas (de muitas e variadas maneiras), violência que é interpretada como um ato inevitável, e com o sentido quase-ritual de sacrifício; o herói

civilizador reveste a suas próprias vítimas da condição de serem holocaustos de um sacrifício salvador (o índio colonizado, o escravo africano, a mulher, a destruição ecológica, etcetera).

6. Para o moderno, o bárbaro tem uma “culpa” (por opor-se ao processo civilizador) que permite à “Modernidade” apresentar-se não apenas como inocente, mas como “emancipadora” dessa “culpa” de suas próprias vítimas.

7. Por último, e pelo caráter “civilizatório” da “Modernidade”, interpretam-se como inevitáveis os sofrimentos ou sacrifícios (os custos) da “modernização” dos outros povos “atrasados” (imaturos), das outras raças escravizáveis, do outro sexo por ser frágil, etcetera. (Dussel, 2000, pg. 30)

A colonização foi essencial para a existência do Estado europeu no formato atual. O financiamento do “Estado onívoro” apresentado por Tilly, dependia da relação entre império e colônia, onde a produção de matéria-prima realizada pela colônia abastecia a industrialização sem precedentes ocorrida na Europa (FERNANDES, 1975). Além disso, o Estado no Sul Global se desenvolve a partir de intensa interação com as demandas industriais europeias.

A partir dessa lógica é possível pensar em uma diferença crucial no processo de formação do Estado na periferia. Se na Europa a dependência ao capital ocorre inicialmente a partir da relação das cidades e Estado dentro de um território, na América Latina, por exemplo, esse processo ocorre a partir da interação entre Estado colonial/pós-colonial e metrópole.

Dessa forma, na formação do Estado latino-americano, como bem coloca Florestan Fernandes, estruturas, modelos de desenvolvimento e instrumentos de controle foram absorvidos a partir da interação com o capitalismo externo. Florestan Fernandes discorre com propriedade sobre a questão:

O terceiro tipo de dominação externa apareceu como consequência da reorganização da economia mundial, provocada pela revolução industrial na Europa. Na verdade, o neocolonialismo citado acima teve uma função importante na dinamização da revolução industrial. Ele foi uma fonte (através do "comércio triangular") de acumulação de capital nos países europeus, especialmente na Inglaterra, e originou diversos mercados nacionais em crescimento postos sob reserva, vitais para o desenvolvimento do capitalismo industrial. Entretanto, a transformação do capitalismo na Europa provocou novas formas de articulação das economias periféricas da América Latina, na direção dos dinamismos das economias capitalistas centrais. As novas tendências emergiram gradualmente, todavia as mudanças nos padrões existentes de dominação externa tornaram-se evidentes após a quarta ou quinta década do século XIX e converteram-se numa realidade inexorável nas últimas quatro décadas daquele século. As influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura, não apenas através "de mecanismos indiretos do mercado mundial, mas também através de incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural, assim, a dominação externa tomou-se imperialista, e o capitalismo dependente surgiu como uma realidade histórica na América Latina (FERNANDES, 1975, pg. 16)

Ademais, o Estado nacional europeu se desenvolve sob a égide da colonialidade e da “imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo” (QUIJANO, 2009, pg. 73). A reorganização da classificação social e das relações de poder ocorrida se expande para além da colonização formal e se mantém como dominação colonial contemporânea ao articular os espaços de hierarquização e a as relações entre centro-periferia. (GROSFOGUEL, 2008). As narrativas desenvolvidas na colonialidade ditaram os caminhos para a inserção dos países periféricos na modernidade. O desenvolvimento, nesta perspectiva, é atribuído ao logro de técnicas (neo)liberais de governança (Mignolo, 2008). Conforme Mignolo (2008), ao ignorar as relações de poder global, dinâmicas de exploração são justificadas e o campo da política é esvaziado pela retórica tecnicista. A reorganização da lógica da colonialidade é destrinchada pelo autor:

Ficou aparente, lá pelo fim dos anos sessenta e início dos setenta – com a crise do Estado do Bem-estar (Welfare State) —, que “desenvolvimento” era um outro termo na retórica da modernidade para esconder a reorganização da lógica da colonialidade: as novas formas de controle e exploração do setor do mundo rotulado como Terceiro Mundo e países subdesenvolvidos. A matriz racial de poder é um mecanismo pelo qual não somente as pessoas, mas as línguas e as religiões, conhecimentos e regiões do planeta são racializados. Ser subdesenvolvido não é como ser um indígena das Américas, Austrália e Nova Zelândia? Ou um negro da África? Ou muçulmanos do mundo árabe? Ser das colônias do Segundo Mundo (ex., Ásia Central e Cáucaso) não era, de uma certa forma, ser tão invisível como as colônias do império de segunda classe, uma racialização escondida sob a expressão “Segundo Mundo”? (MIGNOLO, 2008, pg. 287).

Arturo Escobar (2007) destaca que a essencialização de noções eurocentradas de desenvolvimentos têm consequência práticas, tendo em vista profundas transformações locais no tecido econômico, social e cultural no intento de alcançar a “modernização”. A diferenciação do mundo a partir da retórica do desenvolvimento garante a manutenção da dominação e a influência em processos locais.

Além do apresentado, outra complexificação do pensamento de Tilly torna-se necessária. O Estado contemporâneo tem se transformado intensamente com importantes mudanças relacionadas com o reordenamento da produção a partir dos fluxos globais de capital. Como bem aponta Nancy Fraser, a globalização tem descentrado o Estado nacional como instância única de regulação da justiça social (FRASER, 2002). Esse processo, segundo Colin Crouch (2004), tem enfraquecido até mesmo a democracia do Norte Global. O autor apresenta o conceito de pós-democracia ao se referir ao contexto em que as instituições democráticas passam a funcionar somente em aparência. Longe de apontar um evento acabado, expressa o

progressivo esvaziamento da democracia do Norte Global, a partir do deslocamento dos espaços decisórios para setores do mercado. Colin Crouch caracteriza esse fenômeno a partir da figura de uma parábola que representa a democratização ascendente do período pré-democrático até seu auge no Estado de Bem-estar do pós-guerra, apresentando uma trajetória descendente, atualmente.

O central nessa discussão é que, na atualidade, as elites do mercado têm uma capacidade de influência política similar a da pré-democracia ao mesmo tempo em que a existência e persistência (pelo menos simbólica) de instituições e mecanismos surgidos no período democrático garantem diferenças que impossibilitam afirmar que estamos vivendo no mesmo modelo político anterior.

Segundo o autor, duas são as causas principais para esse fenômeno (Crouch, 2004). A primeira delas seria o surgimento da firma global financeirizada. A capacidade de deslocar recursos ao redor do globo quebrou a dependência territorial que possibilitava relativo comprometimento das empresas com os Estados. A segunda o esfacelamento da classe trabalhadora e por conseguinte da base política tradicional dos partidos trabalhistas. Nessa perspectiva, esses dois elementos mudaram a correlação de forças que garantia o pacto democrático.

Streeck (2012) apresenta a contradição entre mercados capitalistas e política democrática, a partir da ideia de que a lógica de produtividade marginal, base da racionalidade de mercado, é incompatível com os custos necessários para a implementação das políticas democráticas. Assim, o Estado precisa constantemente adiar as crises recorrentes a partir de arranjos fiscais. Dessa forma, a dependência estatal ao capital, apontada por Tilly, é intensificada tendo em vista que o próprio capitalismo contemporâneo amplia o endividamento público. A tensão entre baixa arrecadação e tarefas crescentes resulta em constantes crises na capacidade de gestão das dívidas exponenciais. Segundo Streeck:

Penso que a atual crise financeira dos Estados constitui a concretização, nesta época, de um problema de funcionamento do Estado moderno, diagnosticado já no início do século XX, e que reside no facto de a sua capacidade de extrair de uma sociedade de proprietários privados os meios de que necessita para o cumprimento de suas – crescente – tarefas tender a ficar aquém do necessário. Nesta perspectiva, o endividamento público não se deve a despesas demasiado elevadas, mas sim a receitas demasiado baixas, resultantes do facto de a economia e a sociedade, organizadas segundo o princípio individualista da propriedade privada, restringirem a sua tributabilidade, ao mesmo tempo que exigem cada vez mais ao Estado (STREECK, 2013, pg. 106)

Conforme Nancy Fraser (2018), esse processo expressa as contradições estruturais do capitalismo no que se refere as relações fronteiriças entre economia e políticas. Por um lado, o mercado precisa do poder político para que este aplique as leis necessárias para sua existência. Por outro, sua lógica de acumulação mina as capacidades do poder político, destruindo sua possibilidade de intervenção e regulação. Assim desemboca em uma crise administrativa, podendo, dependendo da construção de redes contra hegemônica, se transformar em uma crise de legitimação, onde a opinião pública se volta contra o sistema vigente no intuito de resgatar as capacidades deterioradas do poder.

Soma-se a esse quadro o fato do neoliberalismo, mais do que um modelo econômico, se constituir em uma forma de validação da realidade a partir de uma racionalidade específica (DARDOT E LAVAL, 2016; BROWM, 2017). Em diálogo com Foucault, Wendy Brown (2017) define o neoliberalismo como uma racionalidade que perpassa todas as arenas da vida humana. A lógica do mercado financeirizado passa a ser o principal elemento de justificação das ações cotidianas, em um contexto em que os cidadãos transformados em capital humano, tem sua capacidade de ação minada em prol de um individualismo empreendedor. Ao tratar os indivíduos como empreendedores individuais e responsáveis pelo próprio bem-estar, o neoliberalismo apresenta uma dimensão sacrificial da cidadania. Implica-se ao capital humano individual não só a responsabilidade por seu bem-estar, eximindo atores públicos, mas a corresponsabilidade pelas constantes crises econômicas.

Tendo em vista os elementos discorridos, abordaremos algumas contribuições analíticas do pensamento sobre o Estado que iluminam a cara discussão sobre a interação dos atores no Estado contemporâneo.

2.2. Estado capitalista e atores políticos: conceitos analíticos para pensar o poder de Estado

Um elemento-chave para a compreensão das relações que envolvem atores estatais reside na discussão sobre a autonomia do Estado. Anteriormente apontamos, a partir do surgimento do Estado nacional, a intensa dependência desse modelo de Estado ao investimento do capital. Além disso, a ascensão do capitalismo levou a um intenso reordenamento produtivo, bem como a racionalidades que beneficiam certas formas de validação da realidade que reproduzem valores capitalistas, como por exemplo, na racionalidade neoliberal. Por outro lado, a própria

trajetória de formação do Estado não foi necessariamente linear, tendo em vista o processo de negociação com diversas classes e a conseguinte transformação do Estado. Nesse processo, novos sistemas foram criados, novos atores emergiram, interesses foram reconfigurados. Ademais, as novas formas de gestão do público possibilitaram o surgimento de interesses específicos, as vezes insulados, distantes ou até contraditórios com a dependência ao capital. Com a complexificação das estruturas estatais, portanto, torna-se difícil pensar o Estado como algo monolítico.

Essa duplicidade tem sido discutida com profundidade pela literatura da área, ora beneficiando uma das faces, ora buscando a síntese entre esse paradoxo aparente. Tendo isso em vista, dialogaremos com um corpo heterogêneo de autores com o intuito de pensar parâmetros coerentes para nossa análise.

Clauss Offe e Volker Ronge (1984) constroem uma pertinente definição sobre o Estado atual. Para os autores, algumas a partir de algumas características que se desenvolveram historicamente, é possível afirmar que a forma institucional estatal vigente é a do Estado capitalista. Cruzando com a discussão apresentada sobre a formação do Estado não seria possível argumentar, portanto, que alguns elementos estruturais que se desenvolveram ao longo do capitalismo foram transformando e reorganizando a forma institucional dos Estados, de tal forma que é possível perceber certas determinações. Seriam estas a) “a privatização da produção”; b) “dependência dos impostos”; c) “acumulação como ponto de referência”; d) “a legitimação democrática” (OFFE e RONGE; 1984, pg. 124-125).

A privatização da produção se refere ao fato do “poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios políticos” (OFFE, RONGE, 1984, pg. 123). Apesar da aparente contradição de certo estoque de capital está sob controle Estatal em alguns países capitalistas, os autores reforçam que mesmo nesse caso a lógica de utilização dessas propriedades públicas segue as mesmas estratégias da privada.

A dependência dos impostos está relacionada com a dependência indireta do volume de acumulação privada a partir dos instrumentos de tributação, resultando em um contexto em que os recursos materiais necessários para o provimento do poder estatal estão atrelados a acumulação continuada. (OFFE e RONGE, 1984).

Por sua vez, a terceira característica do Estado capitalista versa sobre a dinâmica da acumulação como referência. Resultante das duas primeiras determinações, ao não organizar o processo produtivo no qual depende, o poder estatal necessita favorecer o processo de acumulação do

capital privado. Soma-se a isso a quarta característica onde o Estado obtém a sua legitimidade a partir de processos eleitorais, possibilitando uma forma política duradoura que encobre a máxima da dependência estatal do processo de acumulação. Assim, apesar do formato democrático, a opinião pública só consegue influenciar nas dinâmicas relacionadas com o capital privado na medida que contribuem e reforçam a acumulação continuada. Segundo os autores, esse processo leva uma dupla determinação do poder político: a forma institucional responde às regras do sistema democrático, enquanto o conteúdo é determinado pelo processo de acumulação do capital. (OFFE e RONGE, 1984).

Seguindo esse raciocínio da dupla determinação, Clauss Offe (1984) argumenta que o Estado capitalista possui uma seletividade estrutural que proporciona a exclusão dos interesses antagônicos ao do capital. As pautas, agendas e interesses nocivos ao processo de acumulação contínua do capital são filtrados e ignorados no processo de formulação de decisões.

Segundo Bachrach e Baratz (2011), o poder não é só medido pela capacidade de influenciar nas decisões, mas também pela possibilidade de limitar as pautas passíveis de serem balizadas, mesmo sem atuação direta. Essa face oculta do poder, reflete a capacidade de atores terem suas demandas levadas em conta, mesmo quando não estão presentes diretamente do espaço decisório em questão.

A contribuição de Offe é interessante para compreender as especificidades do Estado capitalista. Ademais, o conceito de seletividade contribui para a reflexão sobre a existência de um processo que limita e constrange a formação de agenda do Estado. Entretanto, não explica como ocorre os processos no interior do Estado que garantiriam esse mecanismo.

É promissor pensar os processos estatais a partir dos fluxos e refluxos da luta travada em seu interior. Nessa perspectiva, apesar da dependência estrutural do Estado, em seu interior coexiste certa autonomia relativa (POULANTZAS, 2000). Poulantzas contribui centralmente ao repensar o Estado como uma arena perpassada pela luta de classes e frações de classe. Segundo o autor:

(...)o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do capital, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa de maneira sempre específica no seio do Estado. (POULANTZAS, 2000 pg. 130)

Essa leitura relacional no interior do Estado é ressaltada por Bob Jessop. Ao apresentar uma releitura pertinente da obra de Poulantzas, este autor reforça o processo interativo conformado a partir da disputa política. Dessa forma, o Estado é constituído historicamente a partir de lutas passadas, se transformando a partir dos fluxos e refluxos da contenda política. Ademais, distanciando de uma análise engessada, o equilíbrio de forças é tratado como algo em transformação sendo modificado “por meio de alterações no terreno estratégico-relacional do Estado, da economia e na formação social mais ampla, bem como por meio de mudanças na organização, na estratégia e na tática”. (BOB JESSOP, pg. 134, 2009).

A luta pela hegemonia e seu desenrolar contribui para a transformação e reordenamento do poder estatal. Reflete assim a materialização do equilíbrio de forças em constante disputa política. Na leitura de Poulantzas construída por Bob Jessop, o Estado emerge não como um sujeito, mas como “uma relação social entre sujeitos mediada pela sua relação com as capacidades do Estado” (BOB JESSOP, 2009, pg. 133). Além disso, o autor pontua que essa “abordagem interpreta e explica o poder do Estado (não o aparato do Estado) como uma condensação determinada formalmente [form-determined] da variável equilíbrio de forças nas disputas política e politicamente relevante”. (BOB JESSOP, pg. 133, 2009).

A compreensão do poder Estatal, entretanto, não explica completamente as especificidades do aparelho estatal. A natureza classista contribui para a análise dos fenômenos que ocorrem em seu interior, mas não explica como eles se reproduzem (CODATO E PERSSINOTTO, 2001), muito menos as possíveis contradições e oportunidades. Segundo Codato e Perissinotto, Poulantzas ao separar a dimensão organizacional da dimensão funcional do Estado, aponta para certa autonomia do aparelho do Estado:

Ora, se é verdade, como sustentou Poulantzas, que “o aparelho de Estado [i.e., sua dimensão organizacional] não se esgota no poder de Estado [isto é, na sua dimensão funcional]”, então é preciso conferir ao primeiro termo desta equação a devida importância, sob pena de a afirmação acima resumir-se a mero jogo de palavras. Neste ponto só há, a nosso ver, duas soluções: ou a lógica interna do aparelho estatal está inteiramente subordinada ao papel funcional do poder de Estado, ou a forma de funcionamento do aparelho de Estado possui uma certa autonomia, e que pode, no limite, afetar inclusive a funcionalidade do Estado e o processo de realização prática dos interesses da classe economicamente dominante. (CODATO e PERISSINOTTO, 2001)

Algumas análises específicas sobre as instituições traçam alguns elementos que em diálogo com a abordagem neomarxista sobre o Estado podem contribuir para a análise. Cabe aqui, ressaltar

que as abordagens neoinstitucionalistas, principalmente as do neoinstitucionalismo histórico, podem apontar elementos relevantes. Para o neoinstitucionalismo (Hall e Taylor, 1996) apesar dos indivíduos construírem as regras e normas de conduta, eles estão restringidos por escolhas passadas, onde os interesses são constringidos por mecanismos e sistemas institucionais. Marques (1997) aponta que os neoinstitucionalistas rejeitam uma análise estática ao perceber que da mesma forma que as instituições constringem, elas também empoderam, construindo novas agendas.

No neoinstitucionalismo histórico, mais especificamente, está presente a análise sobre o modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual. Segundo Hall e Taylor “ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão.” (Hall e Taylor, 2003, pg. 200).

Dialogando tanto com neoinstitucionalismo, quanto com as teorias da deliberação pública, Edwin Amenta et al. (2002) defendem a necessidade de analisar como a autoridade é exercida. Uma maior ou uma menor centralização político-administrativa pode multiplicar ou dispersar a capacidade decisória das instituições (Amenta et al., 2002). Ou seja, a dimensão da burocracia estatal se torna um elemento importante para avaliar a autoridade que uma instituição tem no interior do sistema político.

A importância dos atores estatais é bem representada no conceito de insulamento, onde apresenta-se a noção de que é necessário certo grau de isolamento da burocracia no intuito de garantir autonomia (SKOCPOL, 1985). Entretanto, segundo Eduardo Marques, para os neoinstitucionalistas a autonomia estatal varia dependo do caso, não se referindo a uma característica a priori mas sim dependente das “potencialidades estruturais que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção” (MARQUES, 2002)

Edson Nunes aprofunda as discussões sobre o insulamento ao analisar o processo de construção das gramáticas políticas no Brasil. O autor aponta o insulamento como um processo político de reordenação e negociação que protege técnicos da burocracia e reduz as capacidades da arena de formulação de políticas onde transitam interesses de partidos políticos, Congresso e demandas populares (NUNES, 2003). O autor ressalta o caráter político do insulamento ao desvelar o processo em que os projetos e estruturas necessárias são garantidas a partir do êxito

das agências e grupos na disputa por recursos e dos trânsitos desses atores a partir de coalizões com atores externos à arena administrativa. (NUNES, 2003).

Peter Evans (1993) complexifica a análise sobre o insulamento ao adicionar a noção de inserção. Segundo o autor, em alguns contextos, uma máquina pública que permita autonomia relativa dos burocratas pode contribuir com resultados interessantes ao evitar maior efeito de contextos clientelistas nas decisões da burocracia. Por outro lado, em outros contextos, a inserção da burocracia em redes já organizadas pode contribuir com a conexão de experiências estatais com demandas presentes na sociedade. O insulamento e a inserção, portanto, coexistem dependendo das agências de um Estado em específico. Nesse sentido, a combinação entre mecanismos de autonomia e processos de inserção influencia na performance estatal.

A abordagem em analisar a especificidade de cada agência ao longo da história a partir das lutas políticas travadas contribui enormemente para um melhor reposicionamento da análise neomarxista. Segundo Eduardo Marques, apesar de correta o enfoque na assimetria da capacidade do capital de influência na esfera estatal, esse processo não é automático e não pode ser visto como determinação. A disputa ocorre simultaneamente em múltiplas arenas e apesar de maior capacidade do capital para a disputa, não necessariamente hegemonizará todos os espaços de luta. Nas palavras do autor:

No que diz respeito ao argumento marxista, embora as posições estruturais de poder dos capitalistas os coloquem em situação privilegiada na maioria das situações, em cada uma das arenas múltiplas os capitais presentes terão que hegemonizar as demais forças sociais, incluindo com o destaque devido os agentes estatais. Explicar o desenrolar destas lutas é demonstrar as estratégias e movimentos operados por cada um dos contendores em cada situação localizada. A desproporção estrutural de poder explica por que as conquistas dos grupos dominados raramente atingem escala ampliada ou agências centrais, mas não garante os resultados da luta política. (MARQUES, 1997, pg. 31)

Seguindo esse raciocínio, argumentamos, portanto, que as assimetrias passam a ser um dos principais elementos para compreender as possibilidades e estratégias dos atores. Em situações desvantajosas atores políticos que enfrentam interesses do capital precisaram reorganizar estratégias e multiplicar seus recursos políticos para uma disputa menos desigual na contenda. Analisaremos essa questão com maior cuidado a partir da proposta de repensar o conceito de permeabilidade a partir do enfoque nas relações assimétricas entre atores em interação.

2.3. A questão dos atores: permeabilidade e assimetrias

O conceito de permeabilidade, presente nas análises da década de 1970, é revitalizado nos estudos de Eduardo Marques sobre a interpenetração do público e do privado. Segundo o autor, “a permeabilidade é produzida a partir de uma teia de relações e cumplicidades construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elos que se espalham por todas as dimensões do social” (MARQUES, 1999, pg.49).

Com a eleição de partidos apoiados por movimentos sociais na América Latina, se fortaleceu a partir da última década o manejo do conceito de permeabilidade para pensar a interpenetração do Estado e da sociedade civil. Ampliou-se assim, o escopo da permeabilidade estatal ao incluir os mais diversos atores da sociedade civil, como os movimentos sociais, o empresariado, ONGs etc.

A ideia de um Estado permeável aos movimentos sociais passa a ser central nos estudos sobre a temática, alguns abordando o conceito com profundidade, enquanto outros manejando uma noção ampla de interpenetração. Destaca-se estudos sobre a relação da permeabilidade com trânsito institucional de militantes (RECH e SILVA 2016; OLIVEIRA, 2011), com a inserção de movimentos sociais em governos/regimes (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018; CARLOS, 2011 e 2017; LAVALLE, CARLOS, DOWBOR e SZWAKO, 2019) e com as instituições participativas (CARLOS, 2015; FUKS, PERISSINOTTO e SOUZA, 2004).

A noção de permeabilidade Estatal, nos estudos de movimentos sociais, amplia-se ao dialogar com ideias consolidadas na área como as pautadas pela teoria da construção democrática (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Contribui, portanto, ao operacionalizar a perspectiva que pensa o Estado como espaço heterogêneo, composto por um conjunto de instituições e de relações sociais, onde diversos atores disputam e articulam projetos políticos que perpassam tanto o Estado quanto a sociedade civil (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Contudo, apontar que existe algo de permeável no Estado, se configura somente como uma abordagem parcial. Se cruzarmos os resultados obtidos sobre a permeabilidade estatal entre estudos sobre movimentos sociais e estudos sobre redes empresariais (MARQUES, 1999; 1998) nos deparamos com relevantes disparidades relacionadas à capacidade desses atores em se inserirem em redes não periféricas do tecido estatal. Conforme Marques, a relação entre redes empresariais e Estado ocorre com intensidade, se configurando como elemento

relevante para compreender o processo de formulação de políticas públicas. O autor desenvolve um conceito de permeabilidade em diálogo com a noção de um Estado composto por um tecido relacional perpassado por conexões entre o setor público e privado. Nas palavras do autor:

Sugeri, em contrapartida, o conceito de tecido relacional do Estado e de sua permeabilidade. [...] O tecido relacional expressa os padrões de conexão entre atores estatais e não estatais em redes baseadas em relações formais e informais de diversos tipos. Essas redes estruturam o Estado internamente e o conectam com o ambiente político mais amplo que o cerca. A permeabilidade, por sua vez, diz respeito especificamente às conexões entre o setor privado e o Estado no interior daquele tecido. [...] A partir dessa dimensão é possível compreender como o Estado pode ser ao mesmo tempo mais central na produção de políticas, menos insulado e mais interpenetrado por agentes privados, do que considerado pela literatura internacional. (MARQUES, 2017, pg.11 – pg. 12)

Eduardo Marques tem desenvolvido um conjunto de estudos que investigam as conexões entre empresas privadas e poder público apontando para a existência de complexas redes que influenciam em escolhas públicas a partir, dentre outras variáveis, do poder posicional, ou seja, do poder relacionado à posição que os atores ocupam na rede (MARQUES, 1998; 1999; 2003; 2016). Um maior número de conexões na rede ou fácil acesso a atores centrais, por exemplo, tem se demonstrado relevante para atores privados no acesso a licitações e para influenciarem políticas públicas.

Além disso, Marques tem aprofundado a discussão sobre a capacidade dos capitais impactarem nas escolhas públicas. Em pesquisas recentes aponta os capitais urbanos como um “ator potencialmente muito importante para as políticas urbanas” (MARQUES, 2016, pg. 16), com a capacidade de manejar recursos de poder e se conectar estrategicamente com diversos atores no intuito de influenciar na produção de políticas relacionadas aos seus interesses (MARQUES, 2016).

Decerto, na dinâmica da interação entre capitais e Estado, práticas não acessíveis aos movimentos sociais são manejadas. A capacidade de executar e gerir obras públicas, por exemplo, pode possibilitar um potencial inserção diferente na malha estatal do que a comumente ocorrida a partir dos repertórios acessados pelos movimentos sociais. Nesse sentido, é importante ressaltar que a produção de políticas públicas não ocorre somente a partir da interação entre os movimentos sociais e o Estado, pois, como já abordado, outros

atores também se articulam constantemente. Ao minimizar que outros atores com interesses diversos ao de movimentos sociais e com maior capacidade de influenciar na dinâmica relacional, também compõe o tecido estatal, uma parte da literatura que ignora que estamos tratando de um processo perpassado por conflitos. Argumento, portanto, que essa abordagem é incompleta enquanto não tratar das assimetrias da permeabilidade no interior do Estado.

Sobre as desigualdades de poder no acesso à esfera política, Luís Felipe Miguel discorre com propriedade sobre as limitações da incorporação de grupos marginais. As assimetrias no manejo de recursos diversos não são contornadas apenas com a inserção dos atores na esfera política, na medida em que a desigualdade no acesso ao poder cria barreiras para a efetividade da ação política. Nesse sentido:

A incorporação à esfera política de grupos antes impedidos de chegar a ela é importante e necessária, mas não significa, em nenhuma medida, a superação do problema da desigualdade de poder. As desigualdades marcam a presença desses grupos e agem de forma permanente no sentido de orientar e limitar sua ação. Eles possuem menor controle dos recursos materiais, a começar pelo tempo livre, que são a base da ação política. São menos hábeis na produção do discurso adequado, até porque em geral são menos treinados para o debate, muitas vezes ocupando posições profissionais subalternas em que não participam da tomada das decisões. E têm maior dificuldade em fazer com que seus interesses transitem como interesses universais, pois mudanças na ordem social geram beneficiados e prejudicados, ao passo que a manutenção do status quo pode se apresentar como neutra. (MIGUEL, 2014, pg. 159).

Em consonância a essa discussão, Thiago Trindade e Caio Bugiato tem questionado que apesar das pesquisas demonstrarem que os movimentos sociais não podem ser considerados necessariamente “outsiders” na relação com o Estado, isso não os torna automaticamente “insiders” (TRINDADE e BUGIATO, 2017). Resgatando o conceito seletividade das instituições políticas de Claus Offe, no qual o sistema classista de seletividade das instituições políticas garantiria a exclusão de interesses antagônicos aos da burguesia, os autores argumentam que estar dentro do Estado não significa ter poder estatal (TRINDADE e BUGIATO, 2017, pg. 17)

Aqui, propomos um diálogo com a noção de seletividade estratégica proposta com Bob Jessop (2008; 2009; 2016). A partir do diálogo da ideia de seletividade estrutural de Offe com a perspectiva relacional de Poulantzas, o autor traça o conceito de seletividade estratégica em que atores que ocupam espaços centrais na definição das regras do jogo político, buscam influenciar nas regras que conformam a interação no Estado, de modo que

este seja mais permeável a suas capacidades, características, recursos e interesses. Não é um processo determinista, e não resulta diretamente em exclusão de interesse antagônicos a dos atores hegemônicos. Contudo, ao influenciar na seletividade estratégica, atores hegemônicos tem significativas vantagens no processo relacional.

Conforme Poulantzas (2000), apesar das classes dominadas terem acesso ao Estado elas se mantêm como classes dominadas, ou seja, com capacidade limitada para definir os rumos institucionais. Não obstante, o autor pondera que não ocupar espaços institucionais pode ter efeitos nocivos no sentido em que pode possibilitar o livre avanço para o estatismo. Nas palavras do autor (POULANTZAS, 2000).

Combinando essa perspectiva com a analogia do “tecido estatal” traçada por Eduardo Marques, seria pertinente usar a analogia do Estado como um tecido formado por diversas camadas. Nesse sentido, alguns atores teriam acesso às camadas periféricas enquanto outros acesso facilitado em camadas centrais. Propomos, portanto que pensar a ideia de uma “permeabilidade assimétrica” poderia contribuir para compreender como os mecanismos relacionados à desigualdade política operam no interior do Estado e sobretudo, verificar suas consequências para os movimentos sociais.

Acreditamos, portanto, que no conceito de permeabilidade reside uma potencialidade pouco explorada nos estudos sobre interação do Estado com os movimentos sociais. Analisar a permeabilidade a partir de suas assimetrias possibilita compreender como os diversos atores acessam o Estado e como a partir desse processo oportunidades e limitações são acessada/reproduzidas. Ademais, interação relacional entre atores dentro e fora do Estado ocorre mediada e reproduzindo as assimetrias que perpassam o mundo social. Buscaremos em nossa análise, verificar como os atores constroem e reconstroem o Estado, interagindo com os mecanismos de reprodução da dependência ao capital, as especificidades do tecido institucional vigente, ao mesmo tempo que buscam novas oportunidades políticas, cooperam e enfrentam adversários em potencial.

3. A questão da Moradia no Brasil

Para melhor analisar o processo de construção de uma agenda política de pós-ocupação e das dinâmicas interativas, é necessário discutir o contexto sociopolítico no qual estes atores estão inseridos. Neste intuito, este capítulo se deterá sobre a questão da moradia. Em um primeiro momento, será debatido o déficit no acesso à moradia digna e a segregação no processo formativo das cidades, bem como, apresentaremos o contexto local, a partir de dados e análises sobre os desafios sociais enfrentados na Bahia e na Região Metropolitana de Salvador.

No segundo tópico, analisaremos a trajetória da política habitacional no Brasil com especial enfoque no processo de estruturação das capacidades estatais de intervenção nesta área. Por fim, iniciaremos uma análise mais abrangente sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e seus desafios, para, nos capítulos seguintes, desenvolver o processo interativo dos atores locais nas demandas decorrentes da pós-implementação do programa.

Reforça-se que não se objetiva esgotar a análise da questão de moradia, das políticas habitacionais e dos processos urbanos, mas sim, apresentar os principais elementos estruturais e/ou conjunturais necessários para uma análise aprofundada da dimensão política da pós-ocupação e da trajetória de interação do movimento de moradia e dos técnicos estatais no contexto dos objetivos da pesquisa.

3.1 Habitação e desigualdade

O acesso à moradia não só é historicamente desigual, como sua dinâmica de segregação e diferenciação faz parte da lógica de produção do urbano. Lefebvre (2008) sintetiza esse processo ao demonstrar que a cidade capitalista se constitui a partir do valor de troca e da divisão socioespacial voltada ao atendimento dos fluxos de produção. O desenvolvimento do capitalismo aniquilou a convivência entre distintos grupos sociais nas cidades, intensificando a segregação (Trindade, 2012).

Segundo Abramo (2007), a cidade na modernidade ocidental é constituída a partir de dois modelos distintos. No modelo mediterrâneo, o urbano é organizado a partir de uma estrutura compacta e do intensivo uso do solo. O modelo anglo-saxão, em contrapartida, caracteriza-se

pela cidade difusa com baixa intensidade do uso do solo. Entretanto, a autora argumenta que, no caso latino-americano, o mercado como “mecanismo de hegemonia da coordenação das decisões de uso do solo, produz uma estrutura ou forma de cidade particular” (ABRAMO, 2007, pg. 26) caracterizada por produzir uma cidade formal compacta e difusa promovida pelo mercado formal e uma cidade popular também compacta e difusa que emerge a partir do mercado imobiliário informal. Nota-se, como consequência à diversidade de interesses dentro do mercado imobiliário e sua capacidade de organizar e estruturar o urbano, a produção de múltiplas cidades em uma mesma localidade com suas próprias características e formas de uso do solo.

A questão da moradia não se configura como problemática recente, pois faz parte do processo de interação das sociedades com a terra e a propriedade. Intensificada com os processos de urbanização e reorganização produtiva após a industrialização, a desigualdade no acesso à habitação digna faz parte da forma com que as sociedades ocidentalizadas organizam os territórios e as condições de vida no interior das cidades. Percebe-se, nessa perspectiva, que não está relacionada apenas à falta de habitações, mas com a reprodução da vida e com a produção das cidades no capitalismo.

Ademais, é um equívoco ignorar as conexões entre a questão da moradia e a colonização. A concentração de terras e da propriedade privada a partir da violência, do trabalho forçado, do eurocentrismo e da segregação racial marcaram o processo de construção das colônias ocidentais e dos Estados consequentes. A estrutura habitacional colonial foi desenhada para garantir a segregação e o domínio dos descendentes europeus sobre a dinâmica do rural e do urbano.

A apropriação violenta da terra e a posse desigual, segundo Quijano (2005), fomentaram a formação dos Estados latino-americanos. No caso do Brasil, o autor pontua que os negros e os indígenas eram considerados estrangeiros ao novo Estado brasileiro emergente e, portanto, desprotegidos de uma minoria dominante que avançava sobre terras ocupadas por não brancos. Martins (1981) pontua que a concentração da propriedade da terra foi a própria forma como o poder se organizou no Brasil. A consolidação do Estado brasileiro se confundiu com a expansão e acumulação de terras por uma minoria que invadia territórios e assimilava regiões ainda não dominadas pelas elites brasileiras.

As cidades brasileiras, apesar de inicialmente minoritárias em um território majoritariamente rural, também fazem parte desse processo. A segregação urbana é fundante, pois a dinâmica da ocupação dos terrenos urbanos foi estruturada para atender uma minoria branca dominante. Os

negros escravizados foram submetidos a condições desumanas de habitação e não eram considerados habitantes das cidades, mesmo quando nestas habitavam. A propriedade da habitação era um privilégio de limitado acesso.

Mesmo com a conquista da abolição da escravatura e com o avanço dos direitos humanos e sociais, a segregação da cidade e a dinâmica da produção do espaço urbano continuou impossibilitando o acesso oficial à propriedade da moradia para a maioria da população. A lógica da construção das habitações no Brasil nos centros urbanos conviveu com múltiplos fluxos de produção da moradia: um legal e planejado voltado ao atendimento dos interesses de uma minoria proprietária; e um nas fronteiras entre a legalidade/ilegalidade a partir da construção irregular e sem o devido suporte técnico de habitações populares. Nesse universo fronteiro, uma diversidade de formas de habitar emergiram como alternativa, mesmo que precárias, à incapacidade estatal de garantir o acesso à moradia digna. Cortiços para aluguel, casas construídas nas margens da cidade, imóveis improvisados, dentre outros, surgiram neste contexto de múltiplos territórios em um mesmo centro urbano.

Historicamente, no Brasil, se constituiu uma expressiva defasagem no acesso à moradia, na qual, parte da população habitava em contextos insalubres, mesmo quando logravam acessar um imóvel. Por isso, não é novidade para o poder público lidar com o que passou a ser chamado de déficit habitacional. Contudo, ressalta-se que na literatura especializada (Nakano, 2021), o conceito de déficit habitacional é relativizado a partir da análise dos dados de oferta e demanda por moradia. Dessa forma, argumenta-se que, mais do que um déficit na construção de moradias, existe um déficit no acesso às condições necessárias para um habitar digno. Nesta lógica, equívocos no conceito de déficit habitacional podem contribuir para a falsa ideia de que faltam moradias no Brasil, argumento desmentido pelos dados sobre habitações desabitadas. Mais do que um déficit de construção, o problema está na assimetria no acesso à habitação consolidado a partir dinâmica de desenvolvimento urbano nacional.

Apesar de mobilizar o conceito de déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro (FJP) tem inovado no seu cálculo, absorvendo os questionamentos da literatura para uma abordagem mais adequada. Em relatório enviado em 2022, Frederico Poley, coordenador de habitação e saneamento da FJP, destaca o uso do Cadastro Único, para ampliar a base de dados do índice e aprofundar sua capacidade analítica. (Poley, 2022).

Segundos os dados da Fundação João Pinheiro (FJP) e seguindo a análise de Poley (2022), o componente de maior participação para o déficit habitacional de 2016 até 2019 no Brasil foi o

ônus excessivo com aluguel urbano. Nas definições da FLP, este fenômeno ocorre quando uma família de renda de até 3 salários-mínimos gasta mais de 30% da renda familiar com aluguel. Coabitação e habitação precárias também são problemas relevantes no déficit habitacional, tendo em vista o importante número de casos de habitação construídas em condições precárias (habitação precária) e com um número excessivo de moradores (coabitação).

Gráfico 1 – Participação dos Componentes no déficit habitacional – Brasil – 2016 - 2019

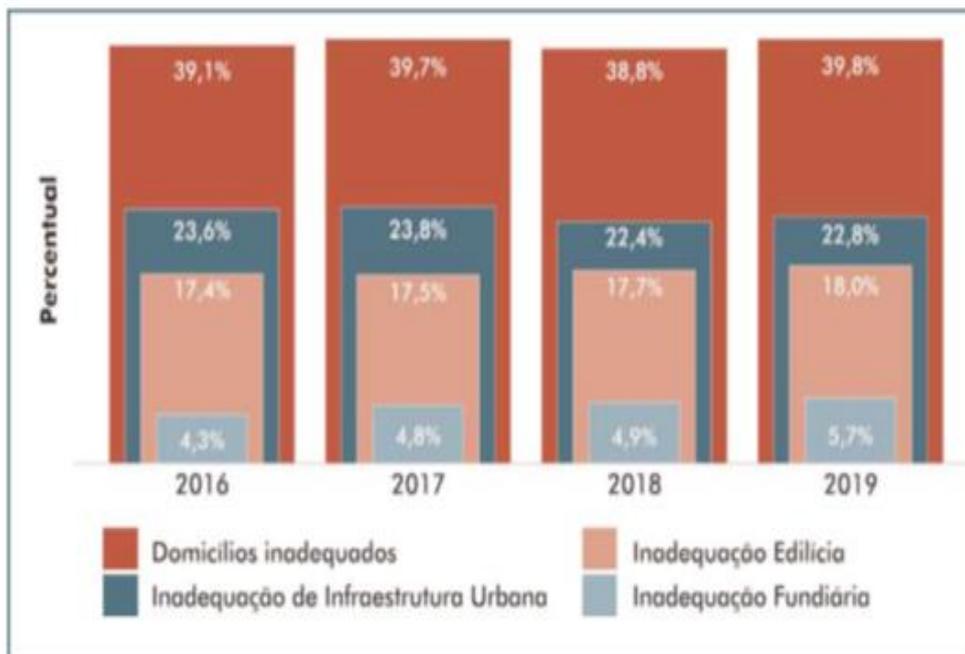


Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019.
Elaboração: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações.

Fonte: Poley, 2022

Destaca-se, a alta porcentagem de domicílios inadequados em relação ao total de domicílios particulares com 39,8% em 2019. No ciclo de dados da FJP de 2016 até 2019, percebe-se certa estagnação no índice, denotando a incapacidade de o poder público melhorar as condições habitacionais. Ademais, os dados nos mostram um contexto de relevante inadequação de infraestrutura urbana, edíficas e/ou fundiárias. O dado de 22,8% de domicílios com acesso inadequado a infraestrutura urbana em 2019 indica uma importante deficiência no acesso à cidade e seus serviços, ainda mais, tendo em vista que esse índice mede a inadequação com critérios menos abrangentes do que os pleiteados pela literatura especializada. Nesse sentido, além da deficiente de garantia do direito à cidade em sua amplitude, incluído aqui, a própria lógica de sociabilização e dinâmica urbana, também existe um déficit no acesso à cidade em seu conceito restrito, limitado a analisar a infraestrutura urbana a partir do abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica.

Gráfico 2 – Domicílios inadequados relativamente ao total de domicílios particulares permanentes urbanos por grandes componentes de inadequação – Brasil – 2016 - 2019

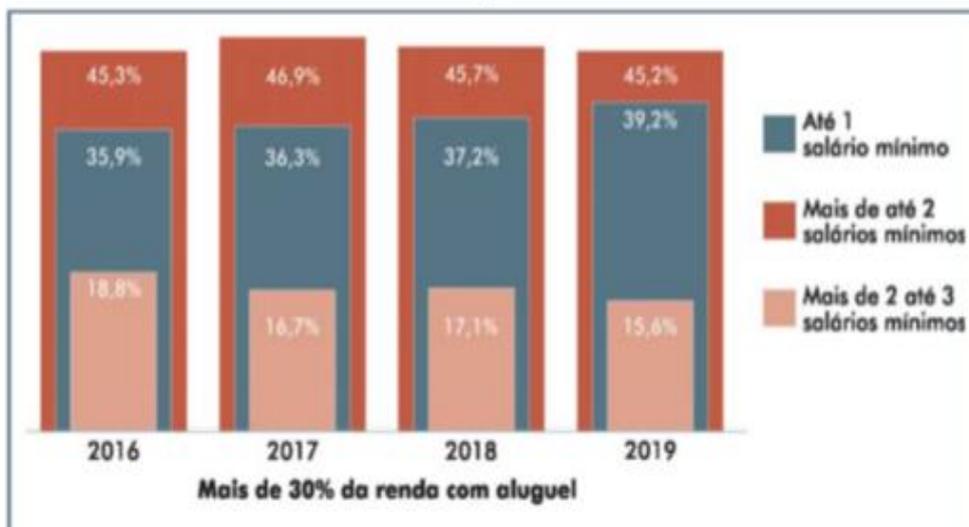


Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019.
 Elaboração: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações.
 *Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos, também, os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional.

Extraído de Poley (2022)

Em relação ao ônus excessivo com aluguel, o índice em 2016 é composto por 45,2% dos domicílios habitados por famílias de 1 até 2 salários-mínimos, 39,2% de até 1 salário-mínimo e 15,6% de 2 a 3 salários-mínimos. Denota-se o crescimento de domicílios com ônus excessivo de aluguel de famílias de até 1 salário-mínimo de 2016 até 2019. A FJP considera como ônus excessivo gastos maiores que 30% da renda domiciliar com aluguel. Evidencia-se o impacto da moradia nas famílias que recebem até 3 salários-mínimos, tendo em vista que esta compõe quase a totalidade do índice de maior impacto no déficit habitacional.

Gráfico 3 – Domicílios inadequados relativamente ao total de domicílios particulares permanentes urbanos por grandes componentes de inadequação – Brasil – 2016 - 2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019.
 Elaboração: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações.
 Obs.: Data de extração: 15/12/2018.

Extraído de Poley (2022)

A deterioração da capacidade das famílias de menor renda acessarem moradia digna é evidenciada na análise do déficit habitacional por faixa de renda. Desde 2016, ocorre um crescimento no número de domicílios inadequados de famílias de até 1 salário-mínimo. De 2016 até 2019 houve um crescimento de mais de 22% passando de 1.993.652 de habitações inadequadas habitadas por famílias com até 1 salário-mínimo para 2.440.593 em 2019.

Gráfico 4 – Déficit por faixas de renda domiciliar e por anos – Brasil – 2016 - 2019



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021

Extraído de Poley (2022)

Os dados da FJP também diferenciam o déficit por faixa de renda por região do Brasil. No Nordeste, por exemplo, as habitações precárias são as principais responsáveis pelo déficit habitacional na faixa de até 1 salário-mínimo com 29%, logo seguidas pelo ônus de aluguel com 25,9%. Ademais, no Nordeste, 60% do déficit habitacional é composto por domicílios de famílias que recebem até 1 salário-mínimo, destoando do dado nacional de 41,5%. Mais de 80% dos índices, no Nordeste, são formados por domicílios com faixa de renda de até 2 salários-mínimos, indicado uma predominância ainda mais expressiva do que a nacional.

Tabela 1 – Déficit habitacional por faixa de renda - 2019

Especificação	Componente	Faixas de renda (em salários-mínimos)				Total
		até 1	mais de 1 até 2	mais de 2 até 3	mais de 3	
Região Nordeste						
	Precários	29	5,1	1	0,6	35,7
	Coabitação	5,2	7,2	5,6	7,3	25,3
	Ônus	25,9	11,4	1,7	-	39
	Déficit	60,1	23,8	8,2	7,9	100

BRASIL						
	Precários	18,2	4,3	1,3	1,4	25,2
	Coabitação	3	5,2	4,3	10,6	23,1
	Ônus	20,2	23,4	8,1	-	51,7
	Déficit	41,5	32,9	13,7	11,9	100

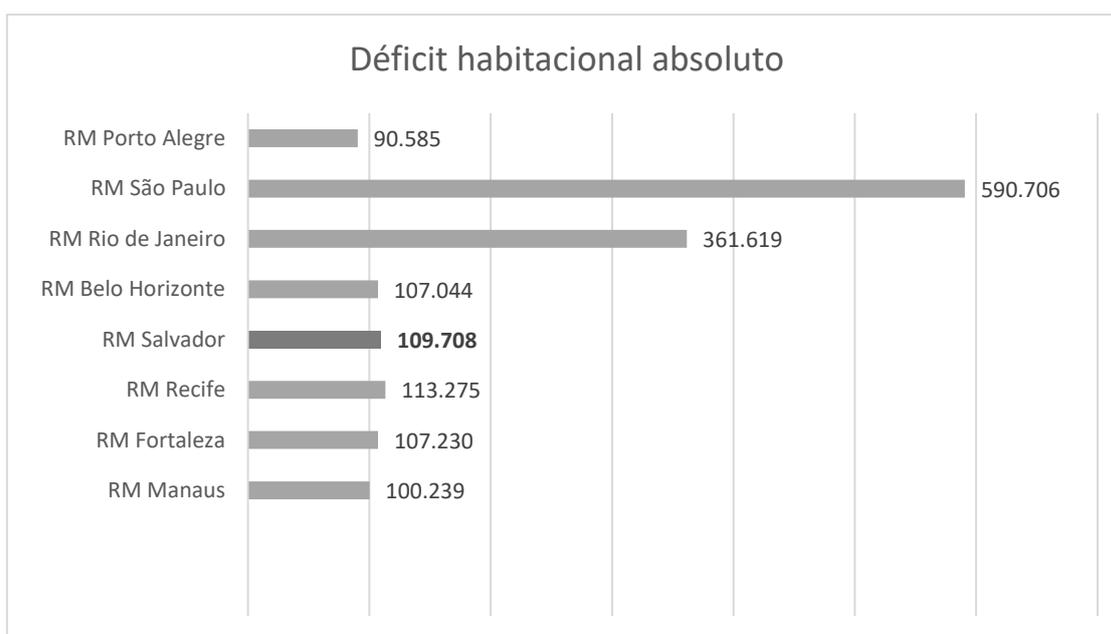
Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016-2019

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), 2021

Obs.: faixas de renda domiciliar

Aprofundando a análise no nosso recorte territorial, percebe-se que tanto a Bahia quando Salvador apresentam, segundo a Fundação João Pinheiro, números significativos de déficit habitacional. A Região Metropolitana de Salvador alcançou em 2019 o terceiro maior déficit habitacional absoluto dentre as regiões metropolitanas, abaixo apenas da Grande São Paulo e da RM do Rio de Janeiro. As 109.708 habitações inadequadas são ainda mais expressivas tendo em vista o total de 858.887 domicílios permanentes na RM de Salvador. Ademais, agrava a situação quando levamos em consideração que em 2019, segundo o IBGE, 41,83% da população da cidade habitava em aglomerados subnormais.

Gráfico 5 – Déficit habitacional absoluto



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021

Na Bahia, o déficit habitacional em 2019 foi o maior do Nordeste em dados absolutos, com 414.109, correspondendo sozinho a aproximadamente 23% do déficit da região. Destacam-se distinções na composição do índice quando comparado ao nacional, com um maior impacto proporcional da quantidade de habitações precárias e de coabitação em comparação com o dado geral. com aproximadamente 38% de habitação precária, 26% de coabitação e 36% de ônus excessivo com aluguel.

No caso da RM de Salvador, o déficit habitacional é constituído principalmente pelo ônus excessivo com aluguel compondo 64% do índice. Contudo, a porcentagem de habitação precária e coabitação não são inexpressivas, com respectivamente 15% e 21%.

Tabela 2 - Déficit habitacional por região

	Total	Total Hab. Precária	Total Coabitação	Ônus excessivo com aluguel
Maranhão	329.495	210.997	80.460	38.038
<i>RM Grande São Luís</i>	<i>43.883</i>	<i>7.279</i>	<i>22.544</i>	<i>14.060</i>
Piauí	115.190	76.449	26.170	12.572
<i>RIDE Grande Teresina</i>	<i>35.538</i>	<i>17.247</i>	<i>12.914</i>	<i>5.376</i>
Ceará	239.187	28.912	69.420	140.855
<i>RM Fortaleza</i>	<i>107.230</i>	<i>4.776</i>	<i>25.676</i>	<i>76.779</i>
Rio Grande do Norte	93.788	27.966	22.850	42.971
<i>RM Natal</i>	<i>35.407</i>	<i>2.095</i>	<i>10.716</i>	<i>22.597</i>
Paraíba	132.383	44.819	32.949	54.614
<i>RM João Pessoa</i>	<i>46.937</i>	<i>9.854</i>	<i>13.186</i>	<i>23.897</i>
Pernambuco	246.898	32.251	65.847	148.800
<i>RM Recife</i>	<i>113.275</i>	<i>10.033</i>	<i>30.914</i>	<i>72.327</i>
Alagoas	126.594	30.492	30.698	65.404
<i>RM Maceió</i>	<i>63.122</i>	<i>2.416</i>	<i>11.644</i>	<i>49.062</i>
Sergipe	81.321	24.256	13.700	43.365
<i>RM Aracaju</i>	<i>36.334</i>	<i>4.172</i>	<i>5.225</i>	<i>26.937</i>
Bahia	414.109	157.927	107.324	148.858
<i>RM Salvador</i>	<i>109.708</i>	<i>16.356</i>	<i>22.635</i>	<i>70.717</i>
Região Nordeste	1.778.964	634.070	449.418	695.477
BRASIL	5.876.699	1.482.585	1.358.374	3.035.739

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021

Apesar das projeções sugerirem a intensificação do processo de concentração populacional nos centros urbanos da Bahia, com a retração da população que vive em áreas rurais e a ampliação do volume populacional das cidades, a Bahia ainda apresenta uma porcentagem de urbanização menor do que a maioria dos estados brasileiros.

Na Bahia, o déficit habitacional na zona urbana era de 306.639 em 2019 contra 107.720 na zona rural. Apenas a RM de Salvador corresponde a aproximadamente 26% do déficit total do Estado. Computando apenas o déficit habitacional urbano, Salvador corresponde a aproximadamente 35%. Ademais, os dados sobre o total relativo apontam para uma porcentagem menor do que a média regional e nacional. A Bahia possui 7,8% de déficit relativo em relação aos domicílios particulares permanentes e improvisados, enquanto a região Nordeste apresenta 9,2% e o Brasil 8,2%. Em Salvador, também foi computado uma porcentagem próxima da encontrada no estado da Bahia, com 7,3% em 2019.

Tabela 3 - Déficit habitacional – urbano e rural (2019)

Especificação	Déficit Habitacional			
	Total	Urbano	Rural	Total Relativo (%)
Região Nordeste	1.778.964	1.318.326	460.639	9,2
Bahia	414.109	306.389	107.720	7,8
<i>RM Salvador</i>	109.708	107.068	2.640	7,3
Região Sudeste	2.287.121	2.202.023	85.098	7,2
Região Sul	618.873	571.291	47.582	5,6
Região Centro-Oeste	472.102	430.084	42.018	8,4
BRASIL	5.876.699	5.044.322	832.377	8
<i>Total das RMs</i>	2.207.062	2.133.673	73.389	7,8
<i>Demais áreas</i>	3.669.637	2.910.650	758.987	8,2

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2016-2019.

Adaptado de tabela publicada em Fundação João Pinheiro, 2021

Obs.: Déficit Habitacional Relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados.

A partir dos dados condensados por Givisiez e Oliveira (2022), em índices que trabalham com critérios mais amplos de inadequação, a Bahia possui um significativo índice de domicílios inadequados em uma variedade de índices, variando de 24,4% no NEI, 29,1% no INSEE, 28,6% no EuroStart e 27,9% no índice adaptado, computando mais de 1 milhão de domicílios inadequados na maioria dos índices. O estado, portanto, ocupa posição intermediária em relação

à média nacional, com uma porcentagem de inadequação próxima da nacional em todos os índices levantados. Destaca-se para o expressivo aumento do número de habitações consideradas inadequadas quando dados menos restritos dos trabalhados pelo FLP são considerados. Em todos os índices, em 2019, mais de 24% dos domicílios foram considerados inadequados. Mesmo o índice menos abrangente, o NEI, foram levantados 800.317 domicílios inadequados na Bahia, quase o dobro dos 414.109 domicílios inadequados dos critérios oficiais da Fundação João Pinheiro.

Tabela 4 – Déficit habitacional por tipo de medição

Unidade da Federação	Famílias nucleares	Total de domicílios	NEI*		INSEE		EuroStat		Adoptado	
			Absoluto	Rel.	Absoluto	Rel.	Absoluto	Rel.	Absoluto	Rel.
Rorônio	398.712	592.784	104.172	26,1%	186.747	31,5%	184.569	31,1%	176.749	29,8%
Acre	168.612	267.280	62.920	37,3%	109.297	40,9%	108.924	40,8%	105.566	39,5%
Amazonas	637.434	1.099.675	266.606	41,8%	539.973	49,1%	543.081	49,4%	510.775	46,4%
Rorôximo	92.086	153.230	41.599	45,1%	77.000	50,3%	76.788	50,1%	74.004	48,3%
Pará	1.566.964	2.549.275	577.618	36,9%	1.164.725	45,7%	1.161.954	45,6%	1.120.594	44,0%
Amazô	123.606	271.345	52.044	42,1%	112.763	50,9%	112.591	50,9%	105.070	47,5%
Toçantins	336.144	526.045	66.327	25,7%	159.795	30,4%	160.959	30,6%	151.708	28,8%
Morônhô	1.259.796	2.096.848	441.034	35,0%	880.971	42,0%	877.150	41,6%	830.623	39,6%
Piauí	647.522	1.030.825	194.331	30,0%	380.937	37,0%	375.920	36,5%	361.454	35,1%
Ceará	1.881.892	2.975.053	567.226	29,5%	1.079.154	36,3%	1.068.132	35,9%	1.045+824	35,2%
Rio Grande do Norte	760.546	1.146.761	198.563	26,1%	394.597	34,4%	387.983	33,8%	377.209	32,9%
Parôiba	867.831	1.312.261	209.804	24,2%	433.506	33,0%	420.064	32,0%	413.157	31,5%
Pernambuco	2.081.362	3.279.136	493.060	23,7%	974.862	29,7%	967.861	29,5%	943.507	28,8%
Alagoas	674.764	1.126.028	172.024	25,5%	350.803	31,2%	339.693	30,2%	328.237	29,1%
Sergipe	511.875	79.803	125.048	24,4%	242.348	30,6%	237.573	30,0%	230.975	29,2%
Bahia	3.281.329	5.201.695	800.317	24,4%	1.515.202	29,1%	1.488.882	28,6%	1.453.388	27,9%
Minas Geras	4.953.269	7.461.789	788.892	15,9%	1.713.114	23,0%	1.676.629	22,5%	1.650.502	22,1%
Espírito Santo	963.228	1.471.666	188.968	19,5%	354.316	24,9%	336.360	23,5%	339.132	23,9%
Rio de Janeiro	3.929.368	6.499.360	892.050	22,7%	1.766.770	27,2%	1.757.081	27,0%	1.725.212	26,5%
São Paulo	10.504.184	16.136.354	2.405.189	22,9%	4.615.741	28,5%	4.540.252	28,1%	4.493.660	27,8%
Paraná	2.735.836	4.042.233	401.338	14,7%	835.895	20,7%	808.702	20,0%	801.982	19,8%
Santa Catarina	1.767.779	2.560.201	237.366	13,4%	448.116	18,3%	449.326	17,6%	448.626	17,5%
Rio Grande do Sul	2.836.533	4.343.116	422.679	14,9%	781.868	18,0%	772.007	17,8%	759.670	17,5%
Mato Grosso do Sul	607.841	927.460	133.241	21,9%	262.280	28,3%	250.563	27,0%	254.696	27,5%
Mato Grosso	743.094	1.144.361	199.921	26,9%	379.225	33,1%	368.381	32,2%	360.437	31,5%
Goiás	1.640.494	2.480.419	294.064	17,9%	596.295	24,0%	565.343	22,8%	571.004	23,0%
Distrito Federal	648.005	1.008.724	127.859	19,7%	281.286	27,9%	279.147	27,7%	268.501	26,6%
Total	46.620.107	72.394.728	10.474.223	22,5%	20.657.587	28,5%	20.314.905	28,1%	19.902.264	27,5%

Nota: *Estimado apenas para as famílias nucleares.
Fonte: Elaborada pelos autores, com base em IBGE, 2021.

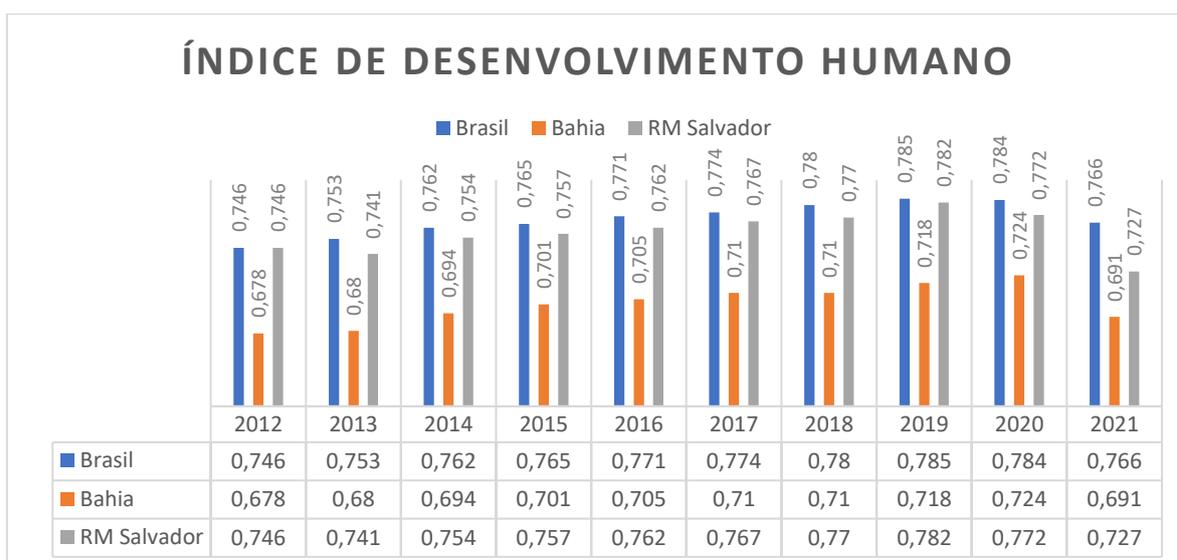
Fonte: GIVISIEZ, G.; OLIVEIRA, E. 2022

É necessário, entretanto, cuidado no manejo dos dados sobre déficit habitacional. Mesmo os índices mais abrangentes captam o déficit no acesso à habitação sem aprofundar na inadequação do acesso à cidade em contextos de profunda desigualdade social. Decerto, os dados do déficit habitacional são importantes para sinalizar a importante dificuldade no acesso à moradia digna, contudo, é necessário avançar a análise conectando com dados mais abrangentes sobre desigualdade, emprego e renda.

Apesar deste trabalho não pretender esgotar a análise dos dados sobre desigualdade social, discutiremos alguns indicativos sobre a conjuntura do nosso recorte territorial. Assim, alguns dados sobre a Bahia e a RM de Salvador fazem pertinentes para uma melhor delimitação do contexto de disputa política na qual os atores abordados estão inseridos.

Tanto o IDH do Brasil quanto o de Salvador ocupam um alto patamar com 0,766 e 0,727 respectivamente. A Bahia, contudo, tem um IDH de 0,681 que é considerado médio. Entretanto, percebe-se a queda no IDH em todas as escalas a partir de 2019. Esse dado é ainda mais preocupante quando levamos em consideração que o IDH mascara a desigualdade social, pois, trata-se de um índice geral onde as condições de vida dos mais pobres são subavaliadas em contexto de importante disparidade social.

Gráfico 6 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

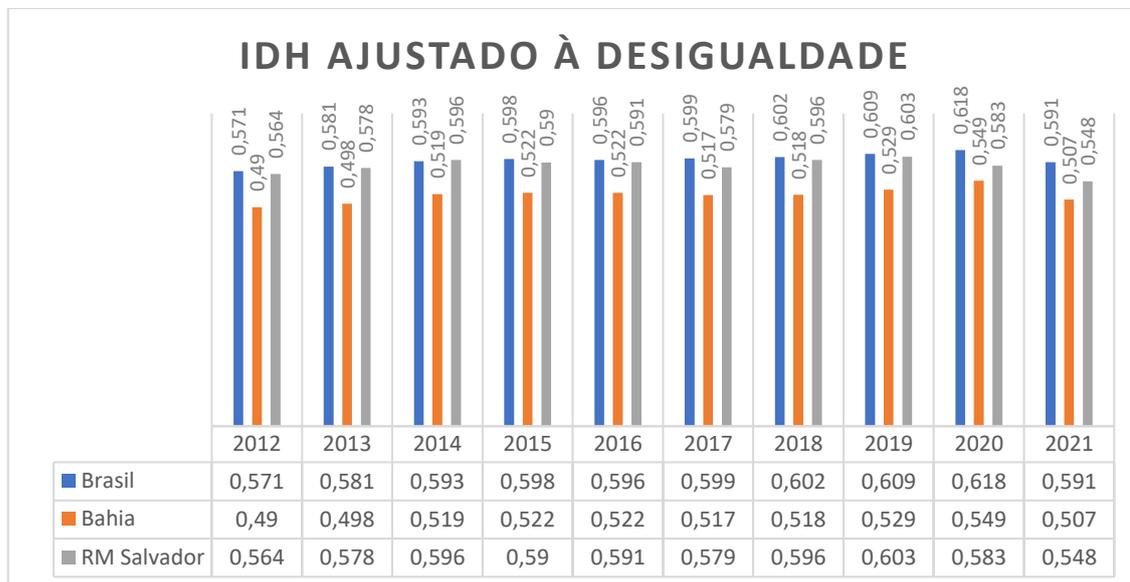


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Para mitigar a incapacidade de o IDH captar o desenvolvimento humano em contextos de desigualdade, o PNUD criou o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD). Neste índice, desconta-se o valor médio a partir do nível de desigualdade. Segundo o PNUD, o IDH tradicional “pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano potencial”, enquanto o IDHAD “um índice do desenvolvimento humano real” (PNUD).

Os dados demonstram uma RM de Salvador com destacada potencialidade de alto desenvolvimento humano, mas enfraquecida pela profunda desigualdade social. Sugere-se, na discrepância entre o IDH e IDHAD, o impacto da segregação na região metropolitana de Salvador. Em 2021 o IDHAD em Salvador encontrava-se em 0,548, o índice mais baixo desde a medição a partir de 2012. Além disso, a Bahia também apresenta um preocupante índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade com 0,507. Abaixo do IDHD do Brasil e de Salvador, a melhora da qualidade de vida da maioria da população baiana é um desafio a ser enfrentado.

Gráfico 7 – IDH Ajustado à Desigualdade

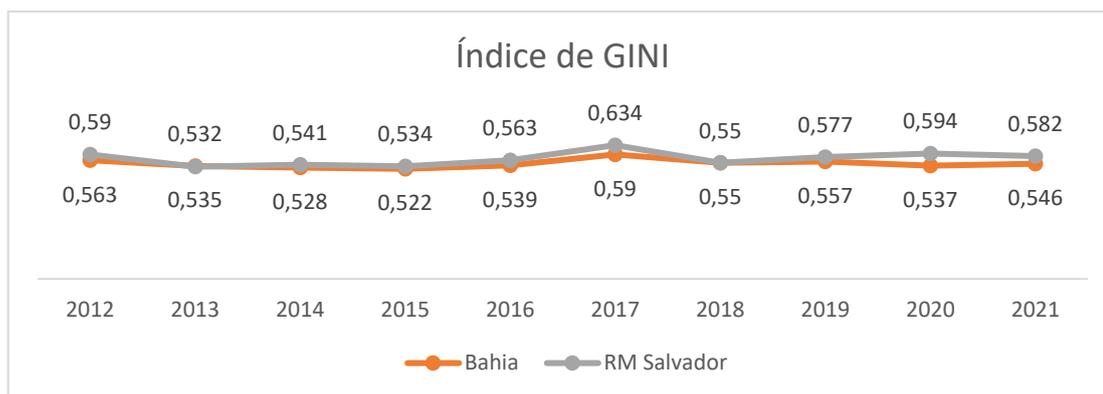


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

A série histórica do PNUD do Índice de Gini, importante indicador sobre concentração de renda, indica um cenário de importante concentração de renda tanto em Salvador quanto na Bahia, com 0,582 e 0,546 respectivamente em 2021. Observa-se estabilização da curva do índice de 2013 até 2015, com baixa variação. Entretanto, em 2016 e 2018 houve um relevante

crescimento no índice, para uma nova queda em 2018. A partir de 2019, tanto na RM de Salvador quanto na Bahia, houve variação no índice de GINI, contudo, em um patamar superior ao encontrado de 2013 até 2015.

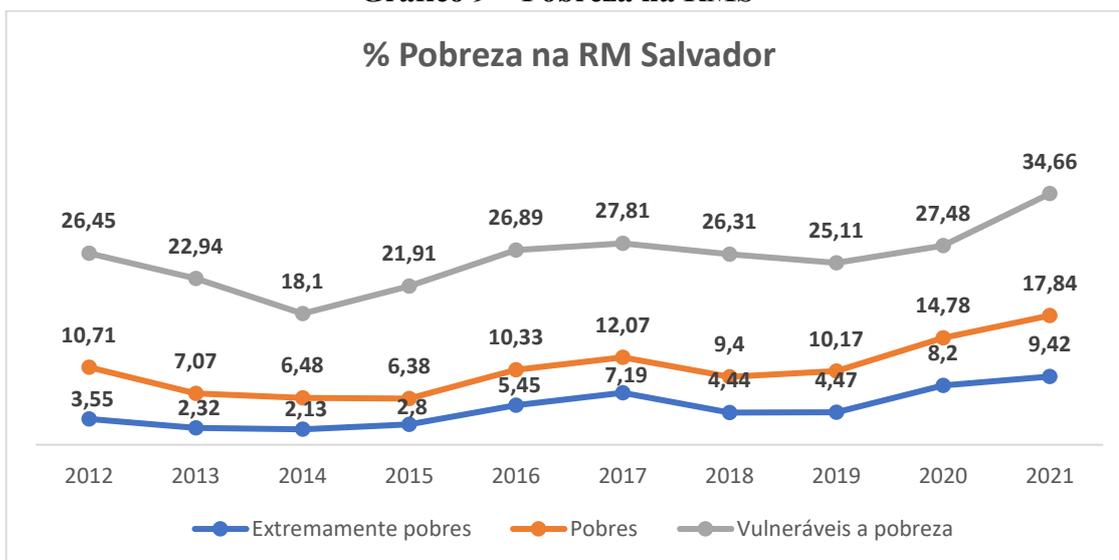
Gráfico 8 – Índice de GINI



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

É preocupante o avanço da pobreza em Salvador, sobretudo a partir de 2016. Houve um significativo crescimento da porcentagem de extremamente pobres, pobres em vulneráveis a pobreza, com expressivos 9,42%, 17,84% e 34,66% respectivamente em 2021. Somados, 61,92% da população soteropolitana estava no mínimo em situação de vulnerabilidade e próximos a situação de pobreza. Dentro desse valor, preocupantes 27,26% já se encontravam em situação de pobreza ou extrema pobreza. Quando comparamos com os dados dos inícios da série do PNUD, em 2012, percebe-se que a região metropolitana de Salvador regrediu no combate à pobreza e interrompeu uma queda virtuosa no número de pessoas em situação de vulnerabilidade.

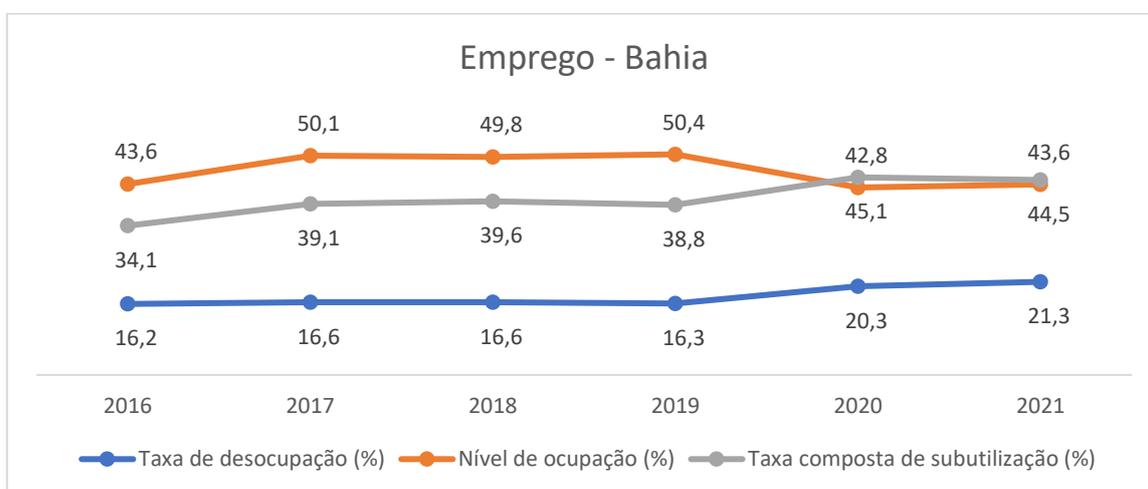
Gráfico 9 – Pobreza na RMS



Fonte: PNUD 2021

A taxa de desocupação na Bahia vem em uma crescente desde 2016, subindo de 16,2% para 21,3% em 2021. O Nível de ocupação, apesar de alcançar 50,4% em 2019, se retrai nos anos seguintes e alcança em 2021 aproximadamente 43,6%, o mesmo patamar que em 2016. Ademais, a crescente subutilização aponta para a baixa capacidade estadual de garantia de empregos formais ou de carga horária completa, variando de 34,1% em 2016 para 43,6% em 2021.

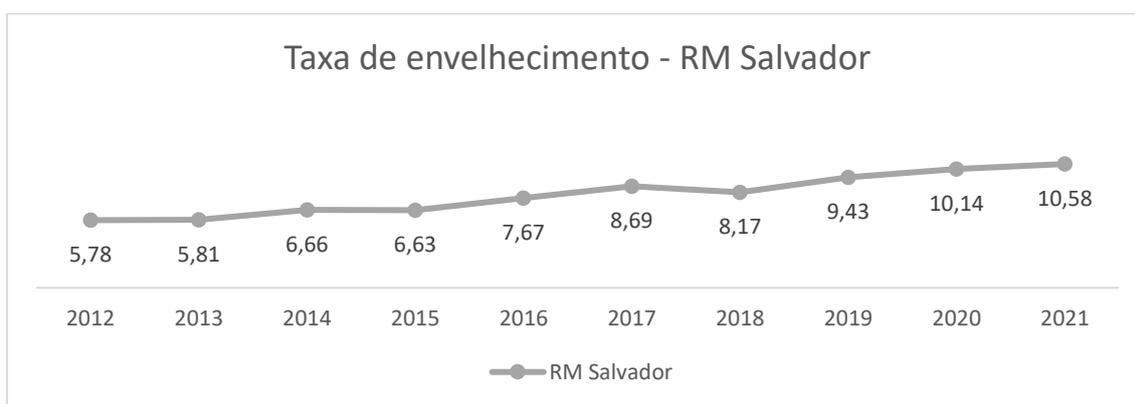
Gráfico 10 – Emprego na Bahia



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

A taxa de envelhecimento da Região Metropolitana de Salvador denota o desafio de ampliação da infraestrutura e de prestação de serviços. A mudança incremental no perfil da população da região metropolitana requer investimento proporcional em áreas como a de saúde, por exemplo.

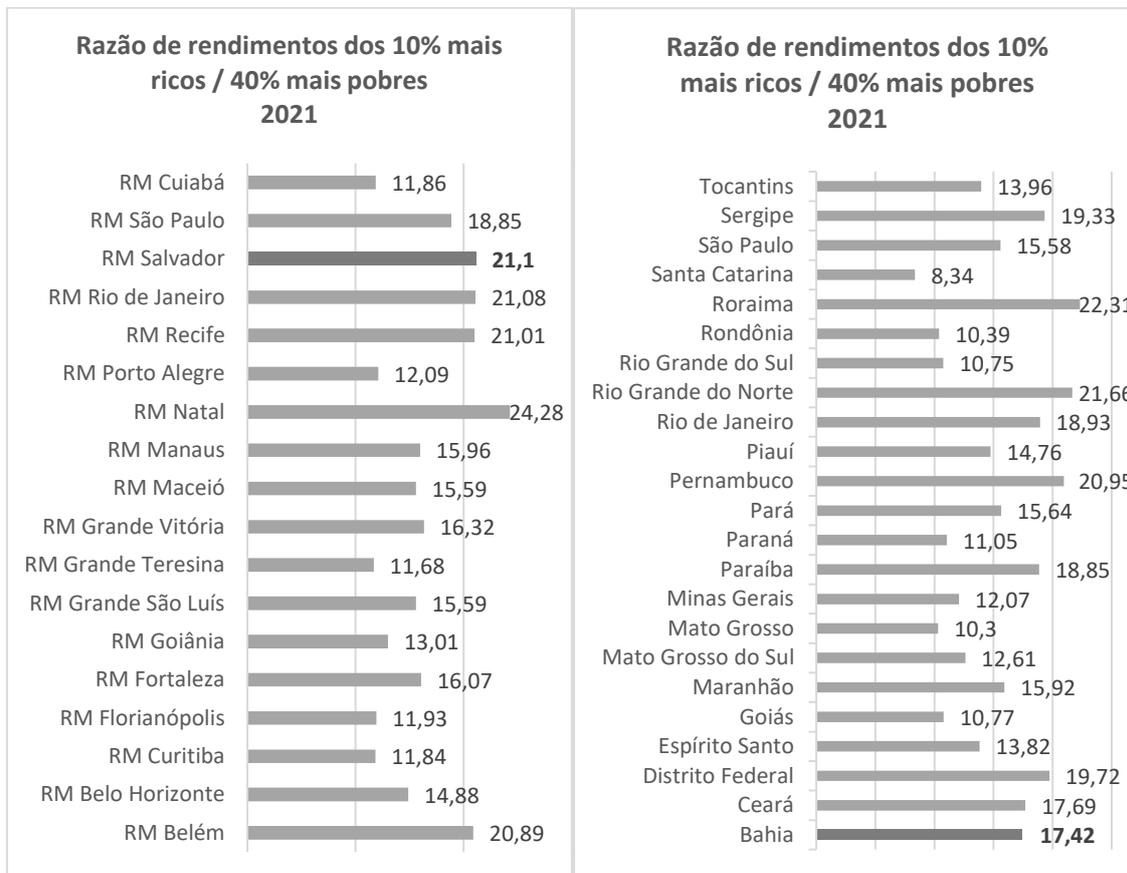
Gráfico 11 – Taxa de envelhecimento na RMS



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

A RM Salvador está entre as regiões metropolitanas mais desiguais do país. Em 2021 foi a segunda RM com maior disparidade de rendimentos entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres, atrás apenas de Natal, mas superando RMs como a de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, dentre outras. Os dados de Salvador impactam no índice estadual que ocupa a nona posição em comparação aos demais Estados. Com a razão de 17,42, a Bahia apresentou um número significativamente menor do que Roraima, o estado mais desigual, com 22,31, mas muito acima do estado menos desigual, Tocantins (13,96).

Gráfico 12 – Razão de rendimentos por estado



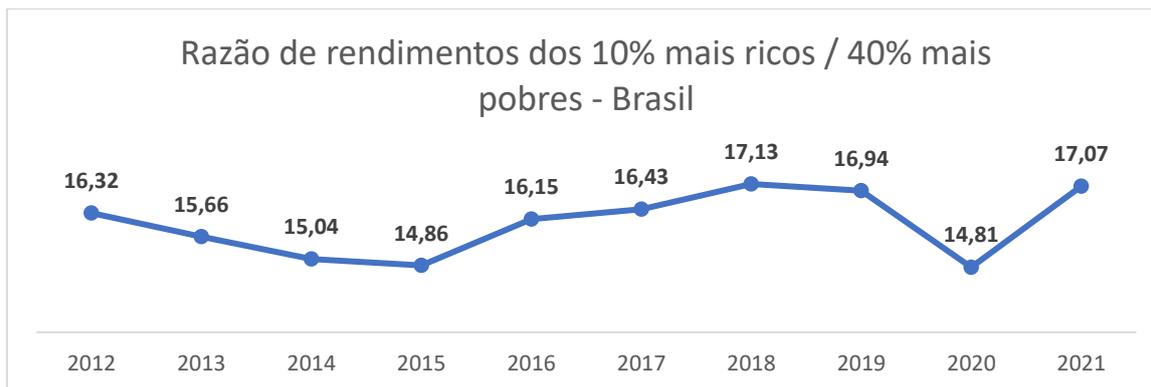
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Na série histórica, a curva da razão de rendimentos da Bahia e de Salvador apresentam um comportamento similar, apesar de destoar do ocorrido no Brasil. A partir do recorte nacional, é possível perceber importante queda na razão de rendimento de 2012 até 2015, seguida por significativo aumento na disparidade entre os mais ricos e mais pobres de 2016 até 2019. Em 2020 houve uma impressionante queda, onde o índice alcançou seu patamar mais baixo. Contudo, o dado de 2021 sugere que a queda ocorrida no primeiro ano da pandemia não foi sustentável, pois ao alcançar a razão de 17,07, registrou o segundo maior patamar de toda série histórica.

No caso da Bahia e da RM de Salvador, a curva da razão de rendimentos demonstra comportamento similar a nacional somente até 2016. Em 2017 ocorrem variações mais expressivas e contraentes tanto na Bahia quanto na RM de Salvador, quando em contraste com o crescimento mais estável e incremental da concentração de renda no Brasil no mesmo período. Entretanto, nos três recortes territoriais, os anos com as maiores razões de concentração de

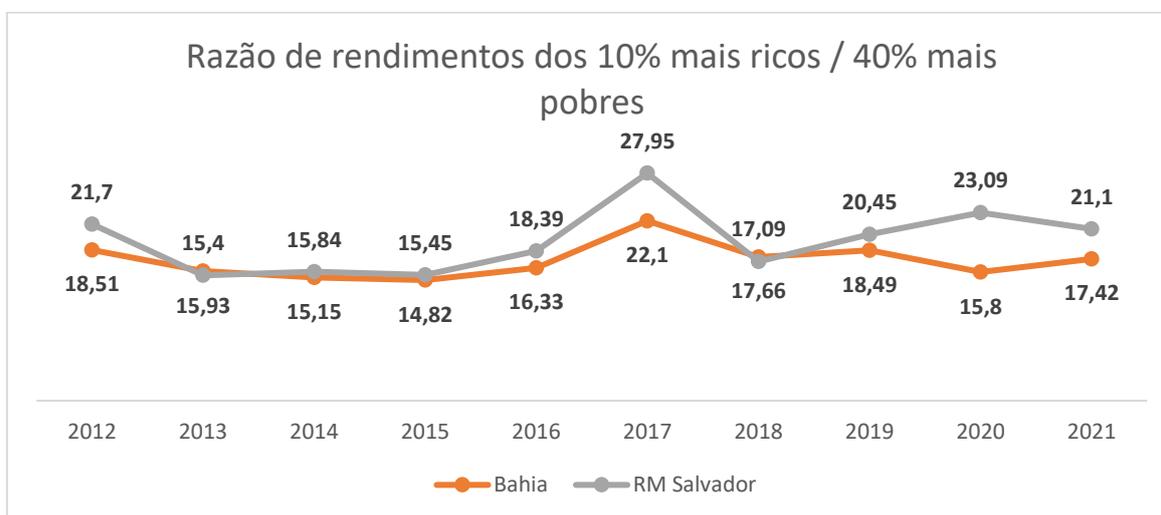
renda ocorreram a partir de 2016, em 2017 no caso da Bahia e RM de Salvador e em 2018 no caso do Brasil. O ano de 2021 também registou expressiva razão de desigualdade, com o 4º pior índice da série histórica na RM de Salvador e o 5º pior na Bahia.

Gráfico 13 – Razão de rendimentos – Brasil



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Gráfico 14 – Razão de rendimentos – Bahia e RMS



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Em relação à distribuição de rendimento domiciliar per capita em 2021, observa-se baixo rendimento de parte considerável da população baiana, com significativos 50,4% ganhando até ½ salário-mínimo. A performance dos rendimentos no estado sugere o desafio enfrentado pela maior parte da população, principalmente em um contexto de importante onerosidade de

aluguel, alta precariedade habitacional e déficit no acesso à infraestrutura urbana, como citado acima. Reforça-se, a relevante taxa de desocupação e subutilização do trabalho, como agravantes a esse contexto de insuficiência de rendimentos. A maior parte dos domicílios não alcançam nem um salário-mínimo completo per capita (R\$ 1.100,00 na época), em um patamar similar a região Nordeste, mas inferior à média brasileira.

Tabela 5 - Total e respectiva distribuição percentual das pessoas, por classes de rendimento domiciliar per capita – 2021

	Distribuição percentual, por classes de rendimento domiciliar <i>per capita</i> (salário-mínimo) (%)							
	Sem rendimento	Mais de zero até ¼	Mais de ¼ até ½	Mais de ½ até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Brasil	2,0	12,6	19,8	29,1	22,6	6,5	4,2	3,3
Norte	1,8	22,2	27,2	27,5	14,5	3,6	2,0	1,2
Nordeste	2,2	25,0	27,0	27,3	12,0	2,9	2,1	1,5
Maranhão	3,1	31,6	27,8	24,1	9,9	1,8	1,1	0,7
Piauí	0,4	25,7	23,0	30,2	14,5	3,5	1,4	1,4
Ceará	1,4	23,7	25,8	28,8	13,2	3,1	2,6	1,6
Rio Grande do Norte	0,7	22,0	25,2	27,5	12,7	5,2	3,4	3,4
Paraíba	2,4	24,2	26,5	27,4	13,2	2,7	2,1	1,5
Pernambuco	2,8	25,9	28,4	26,4	10,4	2,4	1,6	2,1
Alagoas	2,1	24,5	30,4	26,8	10,7	2,7	1,7	1,1
Sergipe	1,1	23,9	27,6	27,8	12,0	2,9	2,5	2,1
Bahia	2,9	23,2	27,2	27,6	12,4	3,0	2,5	1,1
Sudeste	2,0	6,9	16,4	29,7	27,2	8,0	5,1	4,7
Sul	1,5	3,9	12,4	30,0	32,7	9,9	6,5	3,2
Centro-Oeste	1,6	6,1	18,1	32,0	25,5	7,7	4,9	4,1

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2021, acumulado de quintas visitas.

Notas: Excluídas as pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. Rendimentos deflacionados para reais médios de 2021. Salário-mínimo de referência: R\$ 1 100,00.

Elaboração: Fundação João Pinheiro, 2021

Em suma, os dados sugerem uma RM de Salvador e uma Bahia desigual, com progressivo avanço da pobreza e altos índices de desemprego. Destaca-se o avanço da urbanização do Estado em um contexto de reversão da melhora dos índices sociais e destacada concentração de renda, em especial na RM de Salvador. O crescente envelhecimento da população da capital e

o alto Índice de Desenvolvimento Urbano não refletiram no acesso da maior parte da população aos serviços e infraestruturas urbanas que auxiliam no acesso à dignidade, tendo em vista a importante disparidade entre o IDH e o IDH Ajustado a Desigualdade e o péssimo desempenho do índice de GINI. Em resumo, as séries históricas de 2012 até 2021 indicam a deterioração das condições de vida.

Ao conectar esse quadro aos dados sobre déficit habitacional do IJP, percebe-se um contexto de precarização do habitar e de destacado estrangulamento da renda familiar por conta dos gastos com moradia e em inúmeros casos, em habitações inadequadas, com déficit de infraestrutura, em uma cidade desigual.

Carvalho e Borges (2014), destacam que em 2010 80% dos estabelecimentos de serviços se localizavam nos bairros da Pituba/Costa Azul, Centro, Barra, Brotas, Rio Vermelho, Itapuã e Boca do Rio/Patamares. Ademais, os dados do RAIS de 2010 apontam para a concentração da disponibilização de emprego em poucas regiões da cidade, sobretudo o Centro, Pituba/Costa Azul e Itapuã, que somados chegam a 51,8% dos empregos formais. Mesmo regiões populosas da periferia da cidade apresentavam baixo índice de provisão de empregos formais, como apenas 0,8% em Cajazeiras, 2,4% na Liberdade, 2,8% no Subúrbio Ferroviário. Observa-se, também, segundo as autoras, que Salvador apresentava altos índices de deslocamento para o emprego, inclusive entre as capitais do país. Conforme os dados do Censo de 2010, 38,6% da população empregada fora do domicílio que retornava para o domicílio diariamente, demorava de meia hora a uma hora de deslocamento e 22% mais de uma hora de deslocamento.

Carvalho e Arantes abordam a “estreita articulação entre as desigualdades raciais e os padrões de apropriação e fruição do espaço urbano” (Carvalho e Arantes, 2022, pg. 17). Segundo os autores, o efeito do território na dinâmica de mercado, na oferta de emprego, na estigmatização territorial e no acesso a políticas urbanas em Salvador, resulta em uma profunda segregação racial e na pauperização da população negra da cidade. Os dados do Censo de 2010, por exemplo, demonstram que, em Salvador, os negros enfrentam um maior índice de desemprego (14%) do que comparado as não negro (9,3%). O mesmo ocorre nos dados relacionados com os empregos informais, com 42,6% entre os negros e 37,2% entre os não negros.

Segundo Carvalho e Arantes (2022), a partir dos dados da CONDER de 2016, havia em Salvador aproximadamente 58km² de áreas precárias. Entretanto, essa área, que equivalia a 19% do território continental da cidade, concentrava 56% da população da capital baiana. Ao cruzar com os dados territoriais, percebe-se que as áreas precárias estão sobretudo em regiões

periféricas, com menor provisão de emprego, piores condições de desenvolvimento humano e acesso deficitário a serviços públicos. O mapa a seguir demonstra a espacialização da renda na cidade.

Figura 1 – Tipologia Socioespacial de Salvador em 2010

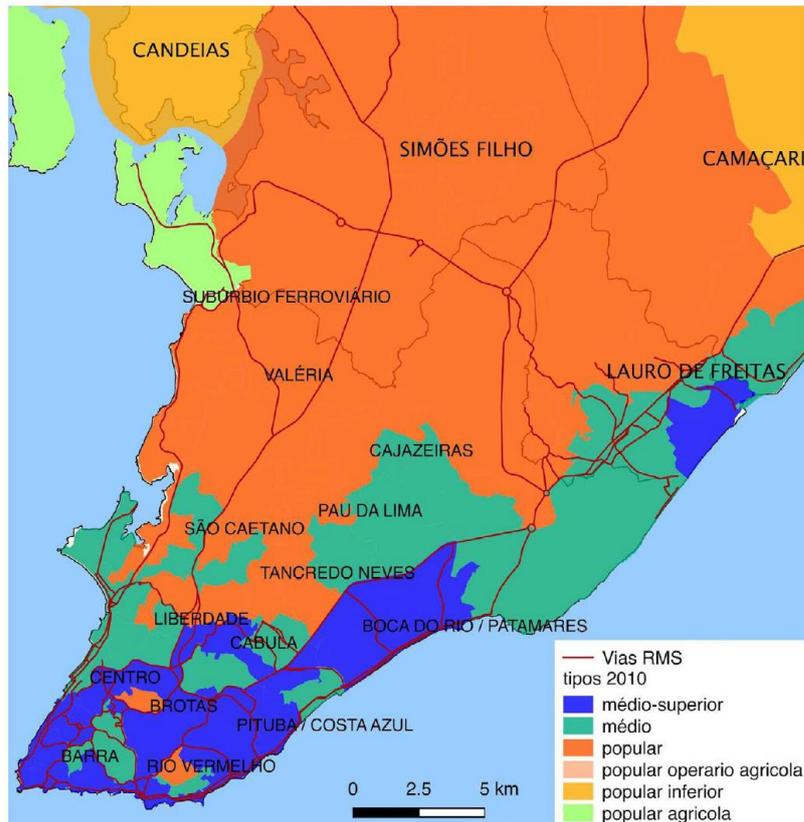


Figura 1.20 – Tipologia Socioespacial, Salvador – 2010.

Fonte: IBGE, 2010, Carvalho e Pereira, 2014.

A periferia de Salvador, em 2010, concentrava as populações com renda domiciliar per capita inferior a meio salário-mínimo. A divisão entre uma Salvador majoritariamente negra, com limitado acesso à renda e concentrada principalmente em regiões mais afastadas do novo centro e da “cidade alta”, e uma Salvador de maioria branca, com acesso a maiores salários e ocupando os bairros com melhor acesso a serviços é perceptível no seguinte mapa.

Figura 2 – Percentual de domicílios com renda domiciliar per capita inferior a meio salário-mínimo

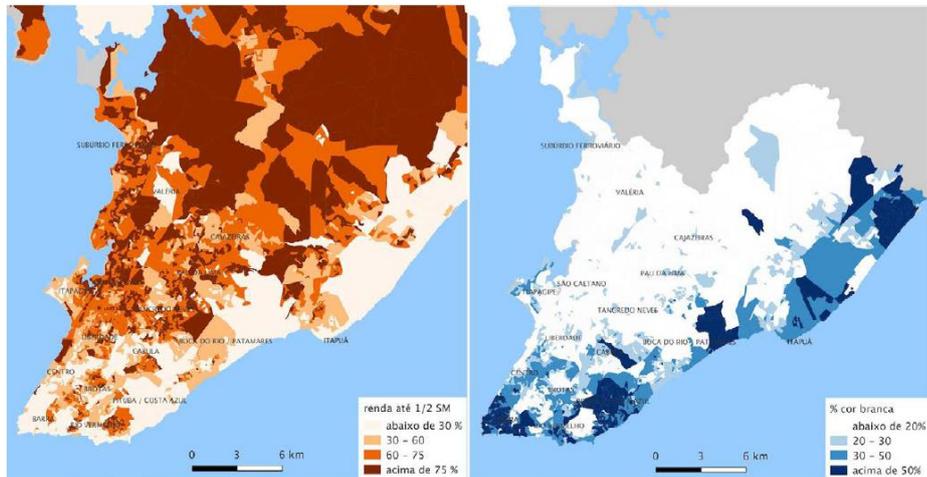
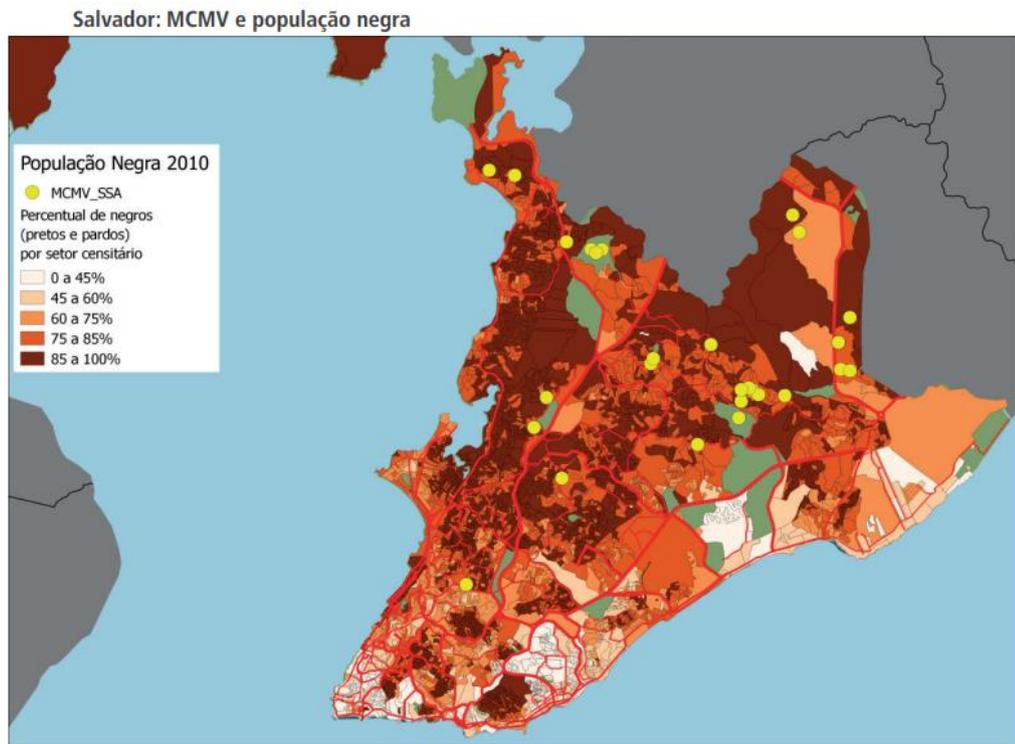


Figura 1.21 – Percentual de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo e percentual de domicílios ocupados por brancos, Salvador – 2010.

Fonte: IBGE, 2010, Carvalho e Pereira, 2014.

Ernesto Galindo e Jorge Pedreira Júnior (2021), reforçam a análise sobre a divisão racial no acesso a serviços em Salvador. A maior parte da população negra do município precisa se deslocar mais do que a população branca para acessar estabelecimentos de saúde de alta complexidade. Os impactos da segregação racial no acesso a serviços de saúde nas proximidades são ainda mais graves quando consideramos que a expressiva maioria da população de Salvador é negra, com 79,5% segundo os dados do IBGE. Ainda no mesmo estudo, a população dos aglomerados subnormais da cidade é de maioria negra, alcançando os expressivos 82,2%. Ademais, o mesmo ocorre nas áreas de risco, com 67,8% dos habitantes autodeclarados negros.

Figura 3 – Salvador: MCMV e população negra



Fonte: Galindo e Junior (2021)

A especialização da desigualdade aprofunda os impactos do déficit no acesso às moradias dignas. Em maioria, as habitações precarizadas localizam-se em uma Salvador com acesso limitado aos serviços básicos, menor provisão de emprego e usualmente próximas de áreas de risco. Nessa perspectiva, uma importante literatura destaca a importância das redes familiares para a sobrevivência das populações em contexto de precarização, pauperização e acesso deficitário a empregos formais. (Carvalho e Almeida, 2003; Draibe, 1994).

Reforça-se, que nessas regiões, redes familiares e outras redes de apoio e solidariedade se articulam com estratégias comunitárias para a melhoria das condições de vida. Apesar do limitado acesso aos serviços públicos e a condições dignas de moradia, ao longo do tempo, com o passar das gerações, não é incomum que a população de bairros periféricos se organizou para amenizar, mitigar e enfrentar a segregação e o efeito território. Como demonstra a literatura, entre a díade do legal/ilegal, não só foram construídas ocupações irregulares, mas também as condições, mesmo que insuficientes, para a sobrevivência dessa população nessas regiões.

Por isso, a abertura de novos territórios para a urbanização a partir de grande empreendimento urbanos é um desafio, sobretudo quando a cidade em torno das novas habitações não é planejada e adaptada. Por isso, a indissociável tensão entre acesso a habitação com estrutura interna digna e limitado acesso a uma urbanização estável, mesmo que deficitária, presente nos intentos de provisão de moradia a partir de empreendimentos nas margens da cidade.

3.2 Trajetória da Política Habitacional no Brasil

A trajetória do crescimento urbano brasileiro foi marcada pelo déficit de políticas públicas de habitação, descaso com a população dos territórios periféricos e profunda desigualdade social. Como resultado, o acesso à moradia foi precário, sem o devido acompanhamento técnico e inserido em uma lógica em que o direito à cidade é visto como um privilégio de uma parcela da população. Assim, moradores, movimentos sociais, arquitetos, técnicos e acadêmicos se articularam para lutar pelo acesso à moradia digna, seja por meio de políticas públicas de desenvolvimento urbano e social, seja por meio de iniciativas comunitárias de intervenção urbana, como, por exemplo, os mutirões autogeridos. (IAB, 2019).

O processo de urbanização em meio a uma profunda desigualdade social limitou a possibilidade de grande parcela da população acessar a cidade em sua totalidade. As transformações nos processos de apropriação do solo, expansão da malha urbana, dinâmica econômica da cidade e mercado imobiliário modificaram os espaços urbanos ao longo do tempo, valorizando e desvalorizando áreas da cidade, além de impactar em quais regiões estariam acessíveis para determinadas parcelas da população e expulsando moradores de áreas valorizadas a partir da gentrificação (Simões Jr, 1944). Assim, não somente os territórios periféricos foram se constituindo, mas também áreas centrais passaram por profundas modificações, inclusive com sua degradação e desvalorização.

O entendimento do processo de desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil é crucial para uma análise mais aprofundada sobre as continuidades e especificidades do Programa Minha Casa Minha Vida. No campo das políticas públicas, avanços constantes e redes já existentes podem ter um impacto no desenvolvimento de novas políticas. Sobretudo em casos como o MCVM onde, por um lado, manteve-se a lógica na política de financiamento e na

estrutura de articulação da política, mas por outro demandou uma profunda transformação na dinâmica da política, demandando profundas transformações na relação entre os atores.

Um importante marco da gestão pública da moradia, a reforma via decreto da Lei do Inquilino de 1920, ocorreu em 1942 no governo de Getúlio Vargas. Ao regulamentar a relação de locação do imóvel e congelar o valor de aluguéis, houve uma desaceleração na construção de moradias para a locação, como os cortiços, e a ampliação da autoconstrução da moradia em loteamentos populares localizados em regiões periféricas (D'Ottaviano, 2014).

Decerto, frente a expansão dos grandes centros urbanos, a noção de intervenção estatal na habitação estava arraigada na concepção de responsabilização do poder público na garantia de um padrão habitacional alternativo compatível às condições salariais dos trabalhadores urbanos (BONDUKI, 2002). Assim, foram criadas, ainda no governo Vargas, duas importantes inovações referentes a intervenção Estatal na habitação: as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP).

Os IAPs surgiram para substituir as Caixas de Aposentadorias e Pensões, organizações privadas reguladas pelo Estado. Como autarquias, os IAPs tinham maior capacidade de intervenção em demandas relacionadas com o desenvolvimento urbano. Dentre suas diversas ações, foram implementadas as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria, estas desenhadas para atender a provisão de moradia e demandas de infraestrutura.

A Fundação da Casa Popular, por sua vez, foi a primeira instituição pública voltada exclusivamente ao atendimento de demandas relacionadas com o acesso à habitação e desenvolvimento urbano, facilitando que a população de baixa renda obtivesse casa própria. Ressalta-se que a política habitacional do governo Vargas possuía destacado apreço pela concentração da moradia dos trabalhadores, conectando a demanda pela estruturação da força de trabalho ao acesso a políticas habitacionais. Ademais, a literatura especializada destaca o seu caráter clientelista devido à falta de critérios claros e atendimento prioritário a grupos políticos aliados aos interesses governamentais (D'Ottaviano, 2014).

Após décadas de existência, a Fundação da Casa Popular foi descontinuada pela ditadura militar. Em 1964, logo após o golpe, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) com o intuito de substituir a Fundação da Casa Popular. O modelo de financiamento protagonizado pelo BNH rompe com a lógica da política habitacional do governo Vargas ao se afastar da disponibilização mais direta da habitação e optar por um modelo focado no financiamento a partir do sistema financeiro bancário. (AZEVEDO e ANDRADE, 2011). Além do BNH,

fundou-se, em 1966, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Este, objetivava a gestão e articulação dos recursos necessários para a nova política habitacional.

Destaca-se a influência do modelo de política habitacional iniciado pelo BNH até os dias atuais, sobretudo, no enfoque ao financiamento público via banco e execução das obras por construtoras privadas, companhias habitacionais públicas ou cooperativas. Além disso, com a criação do FGTS, em 1966, intensificou-se o uso de recursos proveniente das leis trabalhistas para o financiamento de intervenções urbanas. Rodrigues discorre sobre os impactos das transformações da legislação referentes ao FGS e a consolidação de um fundo para a habitação:

(...)Esta legislação resolveu várias questões: instituiu um fundo proveniente das relações de trabalho; difundiu a ideia de que os trabalhadores teriam como resolver os problemas de habitação, implementando a ideologia da casa própria, trocou assim a estabilidade do trabalhador pela possibilidade remota de garantia de moradia; passou para a esfera governamental – BNH –, a responsabilidade de repasse da “indenização”, diminuindo, com isto, a responsabilidade do empregador, cuja obrigação passou a ser de depositar oito por cento do salário (desde 2001 passou a ser de 8,5%) de cada trabalhador no BNH. Desse modo, as transformações deste período permitiram e permitem ainda ao Estado garantir a manutenção da propriedade privada e manter as condições de exploração da força de trabalho. (Rodrigues, 2011, pg. 53-64)

Característica do modelo de financiamento habitacional promovido pelo governo, a maioria das 5 milhões de unidades financiadas pelo BNH faziam parte de grandes conjuntos habitacionais localizadas em regiões com déficit de infraestrutura e afastadas do centro da cidade (D'Ottaviano, 2014). Rodrigues (2011), argumenta que esse processo acelerou a expansão da desigualdade socioespacial, a partir de um crescimento horizontal e sem articulação com políticas mais robustas de desenvolvimento urbano. Além disso, grandes obras de infraestrutura, como a ponte Rio-Niterói, foram financiadas pelo banco, diversificando o direcionamento dos recursos.

Apesar da proposta inicial, o provimento de moradias financiados pelo BNH mostrou-se insuficiente. Agrava-se à constatação de que parte considerável dos recursos foram mobilizados para atender famílias com renda superior a cinco salários-mínimos (D'Ottaviano, 2014). Houve incompatibilidade entre as diretrizes do programa e a racionalidade administrativa imposta (Rodrigues, 2011). A intenção declarada pela política era promover habitação para população de baixa renda, contudo a lógica de otimização dos lucros e autossuficiência financeira conflitava com essa diretriz e enfraquecia a possibilidade de beneficiar as populações menos abastadas.

Segundo Andrade e Azevedo (2011), ao conectar os esforços estatais de intervenção urbana ao sistema financeiro fortaleceu-se um grupo de pressão emergente e poderoso articulado pelas construtoras, financeiras, bancos e associações de créditos. O conflito de interesses entre a lógica empresarial e as reais demandas de moradia pendeu para o atendimento de um projeto habitacional distante das experiências e necessidades da população de baixa renda. A influência e controle desses atores na implementação da política passou a ser um importante ativo do setor imobiliário e financeiro.

Em 1985 o BNH foi descontinuado e a Caixa Econômica Federal ocupou o espaço de gestor dos fundos do FGTS. Ou seja, modificou-se a entidade administrativa, mas manteve-se o direcionamento de atrelar a política habitacional ao financiamento bancário.

Com o tempo, a política passou a beneficiar pequenos conjuntos ou unidades habitacionais. Outros programas também foram adicionais como o PAR – Programa de Arrendamento Residencial, o Programa de Crédito Solidário, e a Carta de Crédito do FGTS. Ademais, com a Constituição de 1988, criou-se o Conselho Curador do FGTS, com representação de centrais sindicais, empregadores e governo. Objetivava-se decidir as diretrizes para o manejo dos recursos do FGTS (Rodrigues, 2011).

Conforme Cardoso e Aragão (2013), em especial no governo Collor, houve um aprofundamento da lógica clientelista na distribuição dos recursos do FGTS agravando uma crise no fundo. Em resposta, a partir de 1994, ampliou-se a capacidade de controle do FGTS por parte do Conselho Curador e buscou-se um arcabouço de regras mais rígidas para garantir a estabilidade financeira do fundo (Cardoso e Aragão, 2013). Ressalta-se, que o ciclo de fortalecimento do manejo dos recursos habitacionais para fins políticos e endurecimento de normas fiscais com a compatibilização do fundo com os setores financeiros limitou progressivamente as possibilidades de implementação de políticas robustas de desenvolvimento urbano para as populações menos abastadas.

A significativa retração da capacidade de investimento habitacional resultou em dois processos relevantes a) autofinanciamento do setor imobiliário privado com distintas estratégias voltadas para a classe médias alta e para a classe média baixa; b) municipalização da política de habitação. A classe média baixa era atendida a partir de cooperativas habitacionais (Cardoso e Aragão, 2013) a partir de padrões de moradia significativamente inferiores aos implementados para as classes de maior renda. A população de renda ainda mais baixa era apenas um mercado

potencial praticamente inexplorado pelo setor imobiliário formal, tendo em vista os altos custos da moradia para a garantia dos lucros do setor.

A municipalização da política de habitação ocorre em um contexto de descentralização por ausência (Arretche, 2000) onde a incapacidade federal de implementação e coordenação de política habitacionais após o fim do BNH resultou em um progressivo avanço dos municípios como executores da política habitacional voltada à parcela da população mais pobre, não atendida pelo setor privado. Entretanto, a falta de planejamento urbano teve como consequência a formação de aglomerados subnormais. Os empreendimentos habitacionais municipais também serviram, portanto, para a urbanização precarizada de novos territórios urbanos que prontamente passaram a atender a um mercado imobiliário que viu na expansão dos aglomerados uma alternativa de negócio para um mercado potencial de classe média baixa e baixa. A informalização da moradia também passou a ser expressiva nesses territórios, reproduzindo uma dinâmica de segregação e precarização comum na trajetória urbana do país, apesar de suas distintas formas frente às políticas implementadas pelo poder público.

Discorrendo sobre o processo de inclusão do planejamento urbano na Constituição de 1988, Koury e Oliveira (2021) apontam para a importância da disputa de noções e percepções sobre desenvolvimento urbano na Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. A subcomissão ocorreu a partir de 22 encontros, destas 12 audiências públicas tratando dos mais diversos temas relacionados com a gestão democrática do urbano.

Destaca-se, a ativa participação do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) e da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e a existência de um corpo de técnicos do Estado e congressistas articulados a partir de um projeto de manutenção do regime jurídico (Rolnik, 1994). O conflito entre esses dois grupos ocorreu, pois, o projeto popular para o urbano se baseava no princípio da legitimidade de formas de apropriação do urbano que extrapolam a ordem formal (Rolnik, 1944). Como resultado, os movimentos sociais criticaram frontalmente o definido pela subcomissão, tendo em vista, a não existência de instrumentos urbanísticos adequados para operacionalizar uma reforma urbana efetiva.

Em resposta ao revés ocorrido na subcomissão, os atores populares articularam uma emenda popular. A partir desta, importantes conquistas foram garantidas, principalmente o IPTU progressivo e o Parcelamento Compulsório. Entretanto, Rolnik argumenta que as importantes conquistas dos atores da reforma urbana foram subordinadas a um modelo de planejamento urbano tecnicista e lastreado em uma formalidade urbanística que ignora o processo de

urbanização que emergiu na informalidade e na resistência das periferias. Nesse sentido, como em outras áreas temáticas, houve uma acomodação de inovações participativas e instrumentos de transformação da dinâmica da produção/reprodução do urbano com estratégias de planejamento e controle organizadas a partir dos interesses do capital imobiliário e baseadas na tradição da política higienista e de um desenvolvimentismo estatal (Rolnik,1994)

A Constituição de 1988 possibilitou uma reforma dos instrumentos de intervenção e planejamento urbano, em especial a nível local, a partir do plano diretor. As conquistas parciais do MNRU e demais organizações populares na Constituinte garantiram relativa possibilidade de construção de instrumentos mais participativos. Essa janela de oportunidade foi explorada pelo movimento de moradia a partir de um processo incremental de disputa por novos marcos de gestão do urbano. A principal conquista se consolidou com o Estatuto da Cidade.

A dinâmica de avanço instrumental e de desenho de política, mas com baixo acesso a recursos e intervenções expressivas, foi discutida por Maricato ao sintetizar o processo a partir da ideia de que no Brasil pós redemocratização existe plano sem intervenção e intervenção sem plano. Essa discrepância entre arcabouço técnico e implementação efetiva é marcante na gestão das políticas urbanas no Brasil democrático. O processo de disputa política conseguiu consolidar um arranjo participativo e um desenho inovador na dinâmica de planejamento das intervenções urbanísticas, contudo, a implementação prática das intervenções ocorre a partir de recursos e desenho de políticas que escapam, no mínimo parcialmente, do arranjo consolidado pelo Estatuto da Cidade. A existência de arranjos concorrentes e conflitantes é essencial para compreender a política habitacional consolidada a partir do governo Lula.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK 2001)

Nesta perspectiva, destaca-se a importância de analisar a pós-implementação das políticas habitacionais a partir das tensões e conflitos relacionados com a real implementação da política, além das reações, estratégias e articulações dos movimentos sociais e outros atores da sociedade civil e Estado para disputar as novas arenas que emergem desse processo.

Na redemocratização não houve rompimento decisivo e imediato com a lógica da política habitacional consolidada no período da ditadura militar. Destaca-se que a lógica de financiamento se manteve e desde o fim do BNH a CAIXA se estabeleceu como o banco financiador da política habitacional. Nesse sentido, a incorporação do projeto de financiamento do desenvolvimento urbano como papel da CAIXA, a entidade teve que se transformar para atuar na área, sendo um importante vetor da capacidade estatal de intervenção urbana.

Com a concentração da capacidade estatal de provisão de moradias, A CAIXA desponta, portanto, como um dos principais atores da política habitacional estatal, financiando, monitorando e gerindo a contratação e produção de moradias. D'Amico sintetiza bem as consequências da Lei nº 11.977 que a consolida como gestora operacional dos recursos relacionados com a habitação.

Nos artigos 9º e 16, a Lei nº 11.977 designa à Caixa a gestão operacional dos recursos disponibilizados pela União para o PNHU e o PNHR, sendo que essa gestão operacional engloba as seguintes características: a) Atuar como instituição depositária e gestora dos recursos do FDS e FNHIS. b) Definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos, com base nas normas elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades. c) Controlar a utilização dos recursos financeiros colocados à disposição na construção dos empreendimentos habitacionais. d) Prestar contas e analisar a viabilidade das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades. e) Firmar contratos de repasse de recursos a estados, municípios e Distrito Federal em nome do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS). f) Oferecer informações ao Ministério das Cidades que permitam acompanhar a execução do PMCMV, de maneira a avaliar o seu sucesso. Além dessas responsabilidades, a Caixa também atua no PMCMV como um agente financeiro do SFH, o que lhe permite utilizar os recursos dos fundos do programa para financiar a aquisição de moradias pelas famílias, e/ou os empreendimentos habitacionais, pelas construtoras. Por ter agências em todos os municípios brasileiros, ela pode garantir o acesso aos recursos do SNHIS, em conjunto com os outros agentes do SFH, às famílias brasileiras localizadas em qualquer lugar do país. (D'AMICO 2011)

O Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, tem como intuito reordenar o financiamento da habitação no Brasil. A principal novidade, quando comparado com os programas anteriores, é a ênfase nas famílias de baixa renda, a partir da concessão de subsídios, sobretudo na Faixa 1 do programa. O PMCV é formado por dois programas, o Programa Nacional de Habitação Urbana e o Programa Nacional de Habitação Rural, ambos com a gestão dos financiamentos sob responsabilidade da CAIXA Econômica Federal. Ademais, a partir da pressão do movimento de moradia, foi lançada uma modalidade alternativa denominada de Minha Casa Minha Vida Entidades.

O Programa Minha Casa Minha vida alterou os programas estaduais a partir da necessidade de adaptação às especificidades do programa federal. Ampliava-se, assim, a centralização da lógica de formulação e financiamento do programa habitacional, enquanto era mantida certa descentralização no acompanhamento e organização dos empreendimentos. Nessa perspectiva, a relação da CAIXA com atores locais passa a ser de respeitável relevância para a execução do PMCMV.

De acordo com D'Amico (2011), a consolidação da CAIXA como operadora do PMCMV foi estratégica para o governo federal por ser uma empresa pública com estrutura operacional consolidada, corpo técnico concursado, experiência com empréstimo habitacional e trajetória de atuação na política habitacional estatal a partir da redemocratização.

A consolidação de uma rede técnica referente à habitação e ao trabalho técnico social relacionado com a política de desenvolvimento urbano passa a ser demanda da CAIXA. A entidade abriu concursos na área e reorganizou sua estrutura interna. Entretanto, a ampliação acelerada da necessidade de acompanhamento técnico foi além do ritmo de desenvolvimento da rede interna da CAIXA, em especial a nível local. No próximo capítulo trataremos melhor como essa problemática foi enfrentada na Bahia por uma original articulação entre técnicos do trabalho social e o movimento de moradia.

No contexto de reestruturação da política de desenvolvimento urbano e da criação do Ministério das Cidades também ocorreu o reordenamento local das pastas referentes a estas demandas. O Sistema de Habitação e Interesse Social e as leis subsequentes reconheceram o lugar do município e do estado no âmbito da implementação da política habitacional, requerendo a adequação do regramento local aos instrumentos do Estatuto da Cidade. Assim, multiplicaram-se os conselhos gestores e políticas habitacionais conectadas ao sistema.

No caso da Bahia, a criação da Política Estadual de Habitação e do Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social em 2008 na Bahia foram importantes marcos para a reorganização das políticas habitacionais no estado. Como aprofundaremos no próximo capítulo, a Conselho Estadual das Cidades emerge nessa conjuntura e tem participação na consolidação do PEHIS, principalmente com a aprovação em 2013 do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regulação Fundiária (PLANEHAB). Mais adiante, no capítulo sobre a consolidação do conselho das cidades na Bahia abordaremos com maior detalhe o processo de consolidação desses instrumentos no arcabouço estadual.

Ao todo, o Programa Minha Casa Minha Vida entregou até 2023, segundo os dados do Sistema de Habitação - SISHAB, 186.321 unidades habitacionais na Bahia. A Região Metropolitana de Salvador concentra 25,82% deste total com 48.112 unidades entregues.

Tabela 6 – Unidades Habitacionais Entregues na Bahia e na RMS

Unidades Habitacionais (UH)	UH Entregues	UH - Empreendimentos Entregues com entregas remanescentes	TOTAL	%
BAHIA	101.153	85.168	186.321	
RMS	18.807	29.305	48.112	25,82%

Tabela gerada com dados obtidos no SISHAB – Sistema de Habitação

Os gráficos abaixo explicitam a disparidade no acesso aos recursos. A significativa maioria dos recursos da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida foram liberados para empresas privadas totalizando mais de 9 bilhões na Bahia e quase 3 bilhões na Região Metropolitana de Salvador.

Gráfico 15 – Valores liberados PMCMV Faixa 1 - Bahia

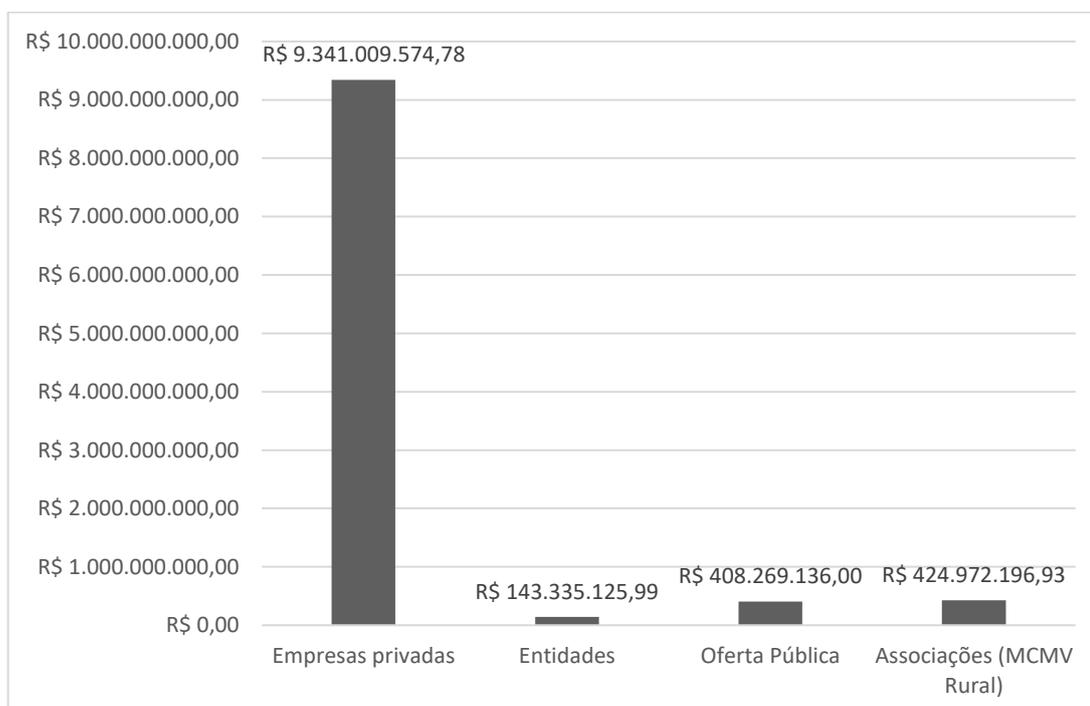


Gráfico gerado com dados obtidos no SISHAB – Sistema de Habitação

Gráfico 16 – Valores liberados PMCMV Faixa 1 – RMS

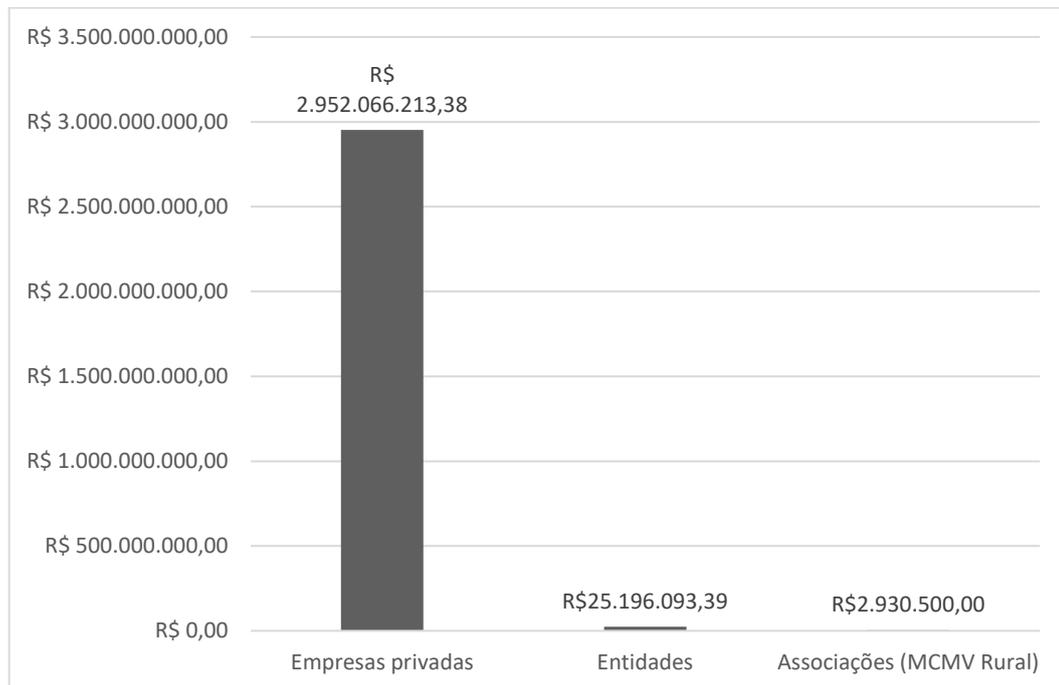


Gráfico gerado com dados obtidos no SISHAB – Sistema de Habitação

É relevante ressaltar que algumas construtoras e/ou incorporadoras acessaram valores significativos de recursos. Empresas como a Setenge, a Gráfico Engenharia, Vertical Engenharia, dentre outras, acessaram um montante significativo para a execução do programa, como demonstra os gráficos abaixo. É importante destacar que implementar o PMCMV a partir do financiamento de empreendimentos implementados principalmente via empresas privadas tem consequências para a dinâmica da atuação do gestores e movimentos sociais, como veremos ao longo da tese. A existência de uma política pública articulada via conselhos gestores e Estatuto das Cidades se choca com a concentração da maior parte dos recursos a partir do repasse para construtoras e incorporadoras, limitando a real capacidade de intervenção dos instrumentos do Estatuto das Cidades na produção de unidades habitacionais.

Gráfico 17 – Construtoras e/ou incorporadores – valores liberados MCMV Faixa 1 – Bahia

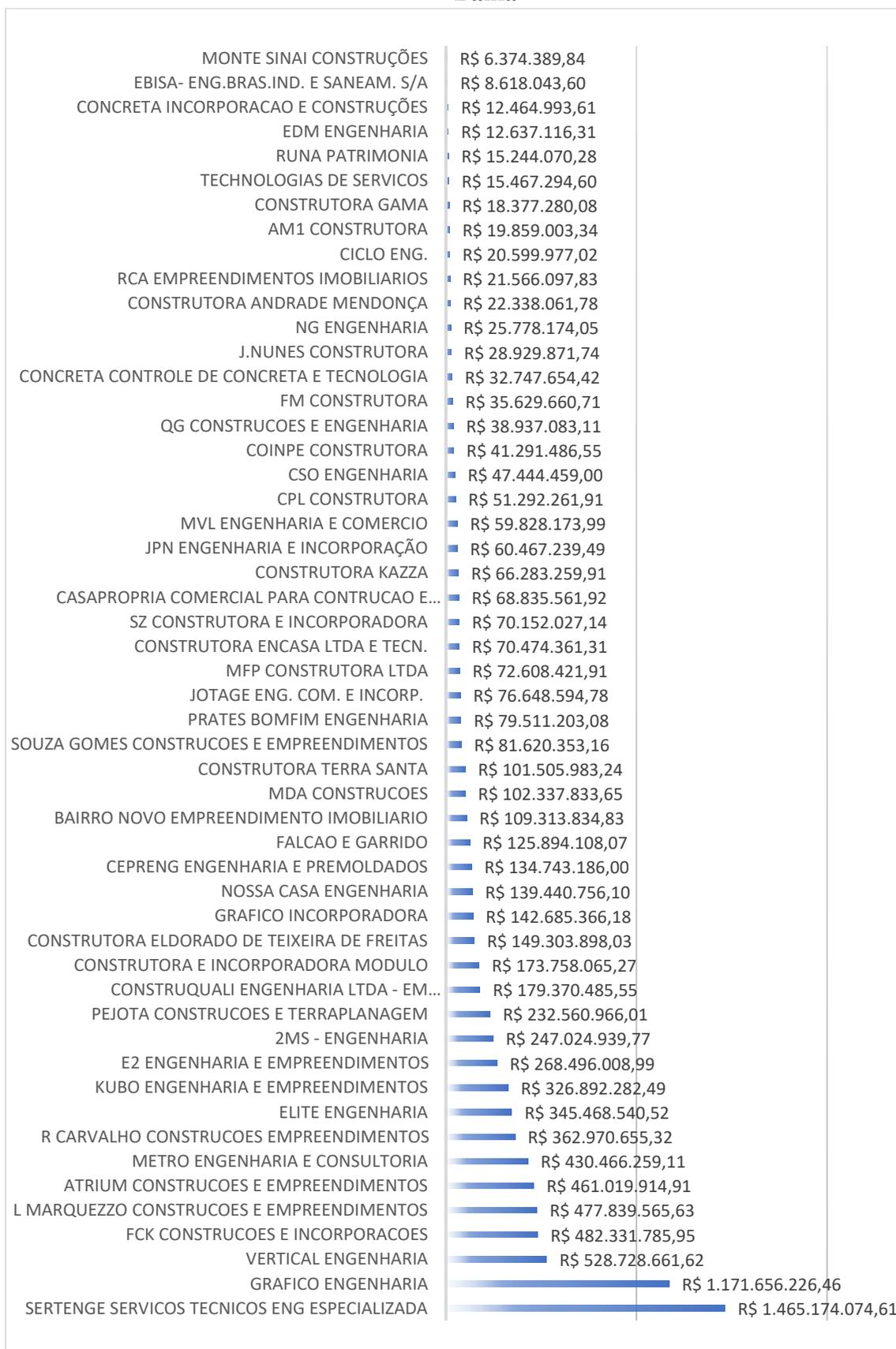


Gráfico gerado com dados obtidos no SISHAB – Sistema de Habitação

Gráfico 18 – Construtoras e/ou incorporadores – valores liberados MCMV Faixa 1 – RMS



Gráfico gerado com dados obtidos no SISHAB – Sistema de Habitação

A partir do panorama apresentado neste capítulo, percebe-se o complexo contexto institucional das políticas habitacionais. Reforça-se que a dimensão do problema habitacional no Brasil e a própria trajetória da implementação das políticas urbanas foram importantes desafios para o PMCMV.

A literatura especializada se debruçou profundamente sobre a temática, e apesar de divergências de abordagens e conclusões, produziu um balanço geral onde é reconhecido a importância do programa para a inclusão de uma faixa de renda comumente excluída das políticas habitacionais federais ao longo da nossa história, entretanto, com resultados negativos sob a lente do

planejamento de cidades mais justas e menos segregadas. Por outras vias, a concentração do programa modelo tradicional onde a negociação com as empresas não passava por movimentos sociais, como no MCMV Entidades, resultou em um padrão habitacional que atendia os interesses do mercado. Shimbo, destaca que nessa época consolidou o que denominou de “habitação social de mercado” (SHIMBO, 2010), na qual as construtoras e os agentes financeiros absorveram algumas prerrogativas necessárias para garantir financiamento público para seus projetos habitacionais, mas os adaptando à lógica do mercado imobiliário e financeiro. Ademais, a garantia da habitação não resultou necessariamente no acesso ao direito à cidade. Seguindo a dinâmica da especulação de terras, muitos dos novos empreendimentos foram construídos nas “franjas” da cidade, servindo, inclusive, como instrumento para iniciar a urbanização de regiões não urbanizadas. Soma-se a baixa capacidade dos municípios e do Estado para avançar na incorporação efetiva desses novos bairros na cidade e de prover serviços públicos que atendam à população atendida pelo programa.

Em consequência, apesar da importância e contribuição das análises sobre a avaliação do PMCMV, ainda não foi devidamente mapeado e analisado como os diversos atores não só construíram como disputaram as demandas que emergiram desse processo. Ou seja, no pós-acesso ao Minha Casa Minha Vida, que aqui nos referimos como pós-ocupação, os atores do movimento de moradia e do Estado tem travado um intenso processo interativo na tentativa de reorganizar e disputar as transformações resultantes da profunda reorganização da política habitacional e das dinâmicas do urbano. Denominamos esse contexto de “dimensão política da pós-ocupação”, pois, apesar de não ignorarmos a importância das avaliações técnicas do urbanismo e da sociologia urbana sobre o PMCMV, a dimensão e amplitude dessa política e de seus resultados também se conectam a um intenso processo de disputa política relacionado ao reordenamento do movimento de moradia frente as recentes transformações, as estratégias de técnicos da caixa, dos estados e dos municípios para transitar em um novo contexto e aos dilemas dos atores referentes as transformações políticas ocorridas nos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro.

Assim, nas próximas páginas, adentraremos no nosso recorte específico e abordaremos como os atores dos movimentos sociais e Estado se organizaram para mobilizar a dimensão política do pós-ocupação na Bahia, criando uma inovadora percepção sobre o que denominaram de “política de pós-ocupação” e construindo um novo instrumento participativo que se transformou ao longo do tempo para responder aos desafios enfrentados em distintos governos.

4. Os atores e seus dilemas

Para compreensão das dinâmicas que possibilitaram a construção de uma noção inovadora sobre políticas de pós-ocupação na Bahia, torna-se necessário uma análise cuidadosa da interação dos atores envolvidos com as transformações do Programa Minha Casa Minha Vida nos fluxos da disputa pelo direito à moradia digna. Como veremos ao longo do capítulo, distante de algumas análises precipitadas que cravaram o fim das organizações de sem-teto e de luta por moradia com o acesso da base aos programas habitacionais do governo, o “sucesso” do PMCMV no atendimento da demanda básica da moradia própria, trouxe novas pautas, fortaleceu antigas reivindicações e trouxe dilemas importantes para o movimento de moradia.

Em vez de cessar o conflito pela casa, o acesso à habitação desvelou as tensões entre acesso à moradia e acesso à cidade, pressionando os atores a se reorganizarem para transitar um campo de disputa política até então pouco conhecido, sobretudo, na necessidade de dialogar com uma base atendida parcialmente nos seus anseios por inclusão aos serviços públicos. Ademais, uma série de novas demandas passaram a pressionar as organizações a alocarem seus escassos recursos. Em especial, a dilemas relacionados com as contradições da reorganização habitacional via massiva produção de moradias para classes pouco atendidas e à abertura de canais de diálogo institucional com baixa capacidade de garantia do direito à cidade.

Se antes, lidar com a burocracia, com os fluxos estatais e com as dinâmicas institucionais já faziam parte do repertório de muitos dos atores do movimento, com o Estatuto da Cidade, o Conselhos Estadual das Cidades e sobretudo, com o PMCMV, o saber técnico estatal e o trânsito nas complexas redes das burocracias passou a ser indispensável para organizações que optaram por disputar o programa.

Da mesma forma, as redes técnicas relacionadas com as capacidades estatais para a implementação da política necessitaram se transformar para responder as rápidas transformações do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na política habitacional. Destaca-se, como mostraremos a frente, que as instituições não estavam preparadas para reagir na velocidade necessária, muito menos, contavam com efetivo suficiente e planejamento detalhado para agir no pós-implementação. Dessa forma, o pós-implementação passou a ser um importante momento de disputa sobre os caminhos do PMCMV. Destaca-se a importância dos técnicos do trabalho social e de gestores de agências como a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e os conflitos e diálogos entre esses atores e as organizações do movimento de

moradia e que, no caso estudado, levou a uma tentativa de atuação conjunta para sanar problemas em comum.

4.1. Instituições e redes de técnicos

A inserção dos técnicos da CAIXA no Conselho das Cidades é um relevante evento para compreender como novas redes foram construídas a partir da interação dos técnicos com movimentos sociais e atores de instituições governamentais estaduais e municipais. As transformações dessa rede ao longo tempo e em diferentes governos também ajuda a entender a longevidade das conexões e como estes se relacionam com os repertórios dos atores políticos.

Antes do redesenho da Caixa não havia recursos específicos para a área do trabalho social. Dentre os entrevistados, uma gestora da CAIXA da época relata que a incapacidade de acessar verbas direcionadas para o trabalho social resultava na necessidade de os técnicos negociarem com os prefeitos para que este fosse realizado. A escassez de recursos resultava na baixa capacidade de intervenção estatal e na estratégia de convencer as prefeituras a remanejarem a própria estrutura para atender as demandas relacionadas com o acompanhamento dos beneficiários. O relato revela um processo incremental, iniciado por uma exigência técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento, mas que não foi imediatamente institucionalizada.

Eu diria que temos alguns marcos importantes. Desde 1997, quando a gente entrou, a exigência foi do Banco Interamericano. A CAIXA entendendo isso se equipou para atender, mas quem trabalhou nessa época sabe que não tinha recurso. Não tinha um normativo. Só tinha um rascunho, mas que está totalmente descolado da prática. Era muito centralizado e não atendia a diversidade do país. Essa que era a verdade: sem dinheiro. Me recordo que eu trabalhava no interior do estado do Rio de Janeiro e eu atendia 38 municípios nesse período de 97 (1997). A gente fazia reuniões com prefeitos meio que com pires da mão: íamos fazer um trabalho social, mas não existia recurso, era na base do convencimento. Aquele prefeito mais sensível se dispunha a definir um grupo ou um quadro de profissionais para poder atuar, mas na base do vai com carro da prefeitura, imprime nas máquinas da prefeitura. Não existia nenhuma possibilidade de ter um recurso indicativo para fazer frente a esse trabalho que a gente entendia que era importante. (ENTREVISTA 1A).

A inexistência de uma regulamentação normativa sobre o trabalho social no acompanhamento de empreendimentos e intervenções urbana e de recursos específicos para a área contribui para uma conjuntura onde o trabalho social dependia da articulação entre técnicos da CAIXA e

prefeituras. A baixa institucionalização do acompanhamento social da implementação das intervenções urbanas teve como consequência a dependência da vontade política municipal para a execução dos projetos e planos de trabalho social.

Em 2014, ocorre um relevante marco na trajetória da Caixa como agente da política urbana com o redesenho interno da entidade a partir do desmembramento do setor responsável pela infraestrutura, habitação e saneamento da CAIXA. Com a reorganização do quadro técnico interno, o setor de habitação passou a concentrar um corpo técnico que optou pela área a partir do interesse e aproximação temática.

A Caixa é reconhecida como banco da habitação e do processo de desenvolvimento urbano. A gente sempre teve como a menina dos olhos, por esse reconhecimento público de que a Caixa é o Banco da habitação e porque a habitação é mais complexa. É claro que um projeto de infraestrutura era importante e complexo, porém, habitação envolve uma intervenção que mexe com a raiz das pessoas (...). Mas é isso, fez lá o encanamento, botou água para funcionar, botou o esgoto, tirou a vala aberta, acabou problema está resolvido. Mas habitação não. Na habitação você requer não só o processo construtivo, né? A gente também tinha a preocupação com as pessoas, de informar dos compromissos que elas iriam assumir e com as questões das relações que elas teriam no pós-ocupação. Então, por conta de tudo isso, a temática da habitação sempre foi a que mais chamou essa atenção, sempre foi mais instigante, sempre nos demandou muito mais. Tanto que quando houve uma divisão na Caixa as pessoas mais experientes foram para a habitação. A gente percebe que quem tinha mais musculatura escolheu a área da habitação, justamente por entender que é uma área que requer mais experiência. (...) Nesse período eu trabalhei com todos os programas de desenvolvimento, mas especificamente habitação a partir de 2014. Foi quando houve a separação, mas habitação é desde 1997 que eu trabalho e depois nunca me separei. (ENTREVISTA 1A).

O Programa Minha Casa Minha foi desenhado e redesenhado ao longo do processo de implementação. De certa forma, uma versão era lançada e a partir da análise de seus efeitos, da pressão dos técnicos e da mobilização dos movimentos sociais, outra fase era desenhada para um novo processo de implementação. Isso ocorrem 3 vezes a partir do PMCMV Fase 1, PMCMV Fase 2 e PMCMV fase 3. Se em um primeiro momento o programa exerceu um impacto direto e rápido na política habitacional, as demais fases se desenvolvem a partir de um processo incremental. A velocidade na reorganização inicial do setor e a acomodação incremental das novas estratégias de gestão do programa são características importantes para entender a dimensão política do PMCMV e da reorganização do processo de interação entre os atores envolvidos nas políticas habitacionais. Nesse caso, ocorreram ciclos de implementação e pós-implementação quase concomitantes no sentido em que o lançamento de uma nova fase

ocorria sem necessariamente findar a implementação da fase anterior, principalmente quando pensamos o trabalho social e a reestruturação do entorno dos novos empreendimentos como parte do programa.

Destaca-se que cada fase do programa possuía uma dinâmica de gestão do trabalho social e do processo de implementação dos equipamentos no entorno. Nessa perspectiva, o grande conflito e desafio do programa não estava na construção do empreendimento ou no acesso ao financiamento subsidiado, mas sim na conexão entre as habitações e a cidade e entre os processos de gestão coletiva dos novos empreendimentos. Assim, gestão condominial e infraestrutura urbana são desafios-chave no pós-ocupação. Para atender esse contexto, os atores do movimento de moradia e os atores dos diversos âmbitos estatais buscam em sua trajetória estratégias para enquadrar e enfrentar esses dois desafios. No caso do movimento moradia, como mostraremos a seguir, as experiências de autogestão do comum (seja pela experiência do mutirão autogerido, seja pelas ocupações de prédios e terrenos) e a luta pelo direito à cidade são importantes chaves para compreender como as organizações tentaram conectar os novos desafios com o processo mais amplo de luta pela moradia digna. Segundo a entrevistada:

Eu diria que torneiras abertas mesmo em 2007 (recursos), mas já em 2003 tivemos um cenário de obrigatoriedade, de estabelecer percentuais, então isso passou a ser tratado com um pouco mais de seriedade. Em 2007 é que nós tivemos recursos com o advento do PAC. Os recursos geraram 2,5% de recursos significativos, não é tão expressivo, mas quando você tem um de grande monta isso impacta. De repente passamos a ter projeto de 24 milhões. A gente precisou botar a imaginação para fora e ir trabalhar, porque agora pelo menos existia dinheiro. É claro que os 24 milhões que falei é de todo um Complexo do Alemão ou de uma Rochinha. Então era muita coisa para fazer. O dinheiro não era muito porque tinha muita coisa para fazer. Mas enfim, era pelo menos alguma coisa. Então eu diria que o grande marco foi 2007, pensando desenvolvimento urbano como um todo. E depois em 2009 com a entrada do Minha Casa Minha Vida. Aí realmente a gente deu uma atenção para o processo de forma diferenciada. Com projeto, né? Com o programa definido e desenhado. Em que pese, a gente não pode também deixar de comentar que a fase 1 do programa surgiu mais para dar uma acelerada na economia para a gente passar aquela crise. Este Minha Casa Minha Vida que surgiu na fase 1 em 2009 surgiu com esse propósito e construiu um milhão de moradias. E as construtoras foram chamadas, a Caixa se estabeleceu com 0,5% do trabalho social que foi um recurso executado pela Caixa. O Ministério da Cidade entendeu na época que a Caixa ia executar aquele projeto social e que as construtoras iam construir. (ENTREVISTA 1A).

Explicita-se, nas entrevistas, que o lugar do executivo municipal e estadual no acompanhamento da implementação e da pós-implementação do PMCMV foi considerado pelos atores relacionados com a formulação da política como chave para compreender os problemas da Fase 1 do programa. A partir do acesso às moradias, os beneficiários passaram a enfrentar uma série

de problemáticas relacionadas com a ausência de serviços estatais nos territórios que se transformaram com a execução do programa e de acompanhamento na reorganização das novas comunidades que emergiram. Agrava-se, a recorrência de empreendimentos construídos na margem das cidades se constituindo, na prática, como experiências de urbanização de novos territórios ainda não “adequados” ao planejamento municipal. Ao desenhar uma política de acesso à habitação sem incluir a interação dos beneficiários com a cidade, a Fase 1 do programa precisou ser reformulada, dando origem a fase 2 e posteriormente a fase 3.

Em parte eu concordo com o Ministério das Cidades, porque realmente o poder público historicamente sempre foi muito inoperante e faz as suas escolhas políticas independente das reais necessidades. Enfim, por tudo isso eu não tiro o raciocínio do Ministério das Cidades da época. Só que o próprio Ministério da Cidade percebeu os limites dessa lógica. Eu tive a oportunidade de participar de uma reunião emblemática em São Paulo, onde foram chamadas até as grandes construtoras (...), foi em São Paulo com presidente da Caixa, o Ministro da Cidade, a secretária nacional, estava todo mundo lá, para discutir o que faríamos com o Minha Casa Minha Vida 2. Porque a gente já tinha visto que houve uma porção de erros. E agora? E a Fase 2? Enfim, se chegou à conclusão de que o Minha Casa Minha Vida 1 tinha muito a cara da Caixa, tinha muito papel da construtora, mas e cadê o poder público? E quem vai fazer após as ocupações? Quem vai cuidar disso? Porque não adianta construir, colocar as famílias, fazer cadastro, distribuir, fazer sorteio, cumprir todos os trâmites. E depois? E no dia seguinte depois que as famílias chegam? Eles fazem a mudança no domingo, na segunda-feira a criança tem que ir para a escola. Então não dava para separar o poder público de um processo tão estruturante como esse, não dava. Então o próprio ministério reconheceu e aí lançou o Minha Casa Minha Vida fase 2 (ENTREVISTA 1A).

A Fase 1 foi desenhada com a divisão entre financiamento e acompanhamento dos empreendimentos pela Caixa e execução para as construtoras. O trabalho social fazia parte da dinâmica e acompanhamento e era focado sobretudo na condução da organização condominial dos novos empreendimentos. No design do programa, portanto, não havia instrumentos para atuar nas novas demandas referentes às consequências de empreendimentos de grande porte na malha urbana, ignorando a conexão destes com o entorno, bem como subestimando a necessidade do acesso aos serviços públicos.

Na Fase 2, a responsabilidade pelo trabalho social e por assegurar o desenvolvimento urbano adequado para as demandas dos empreendimentos foi deslocada para o poder público. A Caixa tornou-se fiscalizadora do trabalho social apesar de não possuir os meios para garantir o cumprimento acordado pelo poder público.

A Fase 3 ocorre no processo de desmonte do Ministério das Cidades. Assim, a Caixa ocupa um espaço importante no desenho do programa. Contudo, o PMCMV já não possuía a mesma

capacidade de implementação. Por fim, ocorre a descontinuação do MCMV no governo Bolsonaro com o fim da dinâmica incremental de aperfeiçoamento do programa.

Os equívocos no desenho do lugar do trabalho social no programa aliado a ineficiência de sua implementação em um contexto de acelerada construção de moradias contribuíram para um crescente déficit no acompanhamento das famílias e no atendimento de demandas básicas para a fixação destas nas novas residências. Os ajustes ao longo da trajetória da política a aproximaram do desenho demandado por atores envolvidos no processo, contudo, as transformações políticas mais abrangentes, sobretudo, na disponibilização de recursos após 2016 tiveram impacto expressivo no trabalho social do PMCMV.

Aí nós entramos no Minha Casa Minha Vida Fase 3. Ficamos num período em que a Fase 2 durou de 2011 até 2014. Onde nós tínhamos recursos para o trabalho social, porém a obrigatoriedade de ser feita pelo poder público. Depois nós já entramos na Fase 3 que foi em 2016. Então nós ficamos de 2014 até 2016 sem novas contratações e correndo atrás de executar aquilo que a gente já tinha contratado e que já tinha sido muita coisa. E realmente, a contratação foi bem superior ao que estava previsto, mas a gente tinha um legado enorme sem trabalho social. Sem o acompanhamento das famílias, sem mobilização, sem organização dessas famílias para ocuparem as suas novas moradias. Pessoas foram jogadas lá, eu diria. Você aí é privilegiado de conhecer essa experiência do fórum pós-ocupação porque isso não é regra, muito pelo contrário, infelizmente é exceção lugares como a Bahia que consideram os movimentos sociais como coparticipante do processo de identificação, de sorteio e de distribuição dessas unidades habitacionais. (ENTREVISTA 1A).

A Fase 3 do Programa Minha Casa Minha Vida ocorreu ao longo do processo de descontinuidade da estrutura federal referente ao Ministério das Cidades e da interrupção da política econômica e de intervenção urbana do governo petista. Segundo os técnicos da Caixa, a principal resposta estatal para ocupar o agravamento do vazio institucional consequente da desestruturação da política urbana foi estimular que a Caixa coordenasse, orientasse ou implementasse funções não realizadas pelo poder público.

Com o avançar do desmonte do Ministério das Cidades, a Caixa firmou-se como ator estratégico para ocupar vácuo institucional na gestão da política habitacional e se constituiu como principal referência para o desenho do PMCMV, principalmente em documentos normativos e na padronização do corpo técnico. Segundo a entrevistada, na reorganização institucional que ocorre a partir do governo Temer a Caixa é um dos atores que garante certa organização da rede técnica em um contexto de desarticulação e descontinuidade. Esse duplo movimento, aprimoração normativa e da rede técnica do PMCMV e desmonte da política com diminuição

de investimentos e descaracterização do programa, ocorreu a partir das contradições do fluxo da política, onde os técnicos da gestão pública do trabalho social, tentaram enfrentar a desarticulação da rede institucional a partir dos vácuos institucionais.

A CAIXA contava com uma estrutura interna para a interação mais direta com os movimentos sociais que envolvia uma área voltada para esse contato. Contudo, a interação da coordenação com as lideranças ocorria a partir de estratégias não institucionalizadas. Em entrevista com ex-coordenadora, percebe-se que a atuação de gestores que fazem parte da rede do movimento de moradia foi essencial para a construção de uma interação mais direta com os representantes do movimento de moradia. Relata-se o importante papel de uma coordenadora baiana que montava grupos de trabalho com o movimento e convidava seus pares para participar. A sensibilização de técnicos, portanto, era uma importante estratégia articulada pelos atores envolvidos.

Ademais, o papel de instruir e formar a rede técnica de acompanhamento do trabalho social também contribuiu para a formação de redes de técnicos estatais e técnicos que atuam com o movimento. O próprio processo de auxílio à formação técnica da assessoria técnica não estatal possibilitou a aproximação de diversos perfis de profissionais do trabalho social, incluindo, as redes de assessoria técnica popular.

Eu me relacionava muito com os técnicos dos movimentos, que precisavam de auxílio para elaborar um projeto social. Eu também tive uma participação diferenciada porque eu era também instrutora da Caixa. Então, como instrutora, participei de muitas ações de instrutoria onde a gente tinha os movimentos participando. (ENTREVISTA 1A).

Entretanto, a partir de 2015, houve um revés na estrutura técnica de acompanhamento do trabalho social com a extinção do coordenador específico para essa área na CAIXA. Antes da extinção, a gerência de habitação orientava e acompanhava o trabalho dos coordenadores do trabalho social e estes articulavam a rede de técnicos no âmbito local. Após 2015, a gerência da habitação passou a lidar diretamente com os técnicos. Ademais, com a reestruturação de toda rede estatal relacionada com a habitação de interesse social, que ocorreu após a extinção do Ministério das Cidades, a gerência de habitação da Caixa necessitou redimensionar a rede técnica e padronizar a atuação do trabalho social, treinando técnicos sem experiência com o trabalho social e organizando uma rede desarticulada e sem capacidade de expansão e novas contratações. A ex-gerente entrevistada, relata, que a aproximação com os técnicos e a padronização do treinamento via cartilhas e blogs foram as estratégias mobilizadas para

enfrentar o déficit organizacional consequente da extinção da coordenação de trabalho social na CAIXA.

Após isso, em 2015, nós perdemos a figura do coordenador específico de trabalho social. Isso em âmbito nacional. Então a gente perdeu uma articulação que tínhamos diretamente com os coordenadores. Nós tivemos que lidar diretamente com o técnico, porque nós perdemos essa figura do coordenador. Isso refletiu muito dentro do trabalho social. Quando eu assumi a gerência nacional nós tínhamos cinco unidades que sem técnico social. Então a gente fez um estudo para redimensionar a nossa rede. Nós precisávamos dar uma equilibrada, a gente precisava tirar de onde tinha um pouquinho mais e colocar onde realmente não tinha nenhum. Então este movimento dentro da Caixa foi muito significativo. E nós precisávamos também que eles estivessem com uma atuação padronizada, então nós tivemos que fazer muitas cartilhas. (...). A gente não tinha autorização para novos concursos, para chamar novos empregados. Tínhamos a limitação de que tinha que ter uma formação específica, não dava para recrutar de qualquer lugar. Essa foi uma das grandes dificuldades. Eu diria que estreitamos o relacionamento para suprir essas necessidades, mas nós não tínhamos muita gordura para aumentar o nosso corpo para poder expandir. (ENTREVISTA 1A).

O processo de formação técnica e política no interior da instituição a partir da organização de uma área específica para a habitação possibilitou a construção de uma rede técnica interna com profissionais de áreas diversas, incluindo profissionais fora da área do urbanismo/arquitetura/engenharia, como psicólogos e assistentes sociais. O trabalho social nos empreendimentos e intervenções urbanas não só diversificou as trajetórias da burocracia relacionada com políticas urbanas, como possibilitou a consolidação de um novo campo de ação, com suas demandas e desafios próprios. O relato de uma técnica do trabalho social alocada na Bahia sobre sua aproximação da área de habitação como técnica da CAIXA explicita esse contexto:

Minha especialização é em psicologia clínica e saúde mental. Então, a princípio, não era na área de habitação. Passei no concurso da Caixa e entrei na área do fundo de garantia na coordenação de ações judiciais. E aí que eu soube da realidade, né? Que existia um campo de trabalho específico para o urbano. E isso coincidiu com o período da criação do programa Minha Casa Minha Vida. Aí eu soube que nessa área existia uma função que era específica para psicólogo, assistente social e pedagogo. Então eu cheguei assim na área por conta da minha formação de base e porque tinha interesse em uma perspectiva mais social. A partir do trabalho, a partir da prática que fui me apropriando dos conteúdos, mas já relacionando com meus interesses pelo campo das políticas públicas, dos direitos sociais. (ENTREVISTA 4A).

A consolidação de um quadro técnico específico para o trabalho social na CAIXA ocorreu, sobretudo, a partir de exigências e condicionantes externas relacionados ao acesso de recursos

orçamentários e a decisões ou normativas de instituições multilaterais. O início da obrigatoriedade do trabalho social em programas de intervenção urbana acelerou a necessidade de o órgão formar um corpo técnico voltado a essa atuação. Apesar da prévia existência de técnicos aptos a atuar nessa frente, a CAIXA necessitou se reestruturar, tendo em vista a desigualdade na distribuição dos técnicos territorialmente e a necessidade de coordenar e gerir esse novo corpo que se consolidava. Com a criação do PAC e do Minha Casa Minha Vida, essa demanda atinge outro patamar por conta do incremento robusto de recursos específicos para o trabalho social no acompanhamento das obras e empreendimentos. Destaca-se o importante incremento tanto nos recursos quanto no fluxo de trabalho na área. Como resposta, a CAIXA ampliou as capacitações internas e consolidou a estrutura técnica do trabalho social com coordenações e equipes específicas espalhadas por todas as regiões do país.

A constituição desse quadro técnico se deu muito em função de exigências dos organismos multilaterais. Quando a Caixa assumiu o repasse do Orçamento Geral da União o Ministério da época também passou a definir o componente trabalho social como obrigatório em alguns programas. Então isso já foi uma ampliação da abrangência do trabalho social. Foi a alavanca para essa estruturação inicial. Nós tínhamos técnicos, mas nos escritórios regionais ou superintendências regionais nem todos tinham esse técnico. Depois fomos avançando e todas essas estruturas regionais passaram a ter esses profissionais, com o PAC e o Minha Casa Minha Vida que é quando a gente teve um incremento enorme de investimentos nessa área. Porque os recursos do trabalho social sempre foram definidos, pelo menos na maioria dos programas, como um percentual do valor de investimento. Então a gente que trabalhava com recursos muito restritos, muito ínfimos, passamos a ter os recursos de grande monta para trabalho social. Mas o fluxo de trabalho também foi enorme. Havia a necessidade da gente padronizar a atuação no Brasil, com orientações mais claras e tudo mais. Então houve avanço na estrutura tanto da matriz como das regionais. E das normas também. Muitas capacitações foram oferecidas. (ENTREVISTA 2A).

As escolhas do desenho e do lugar do trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida também foram influenciadas pela capacidade (ou falta de) em lidar com o novo fluxo de trabalho oriundo das demandas do programa. Como relata a entrevistada, não era novidade para o quadro técnico da CAIXA atuar na análise documental e nos processos de acompanhamento dos processos relacionados aos programas e políticas existentes. Conciliava-se a demanda e a capacidade de atuação com a mobilização da rede credenciada e terceirização de parte do trabalho. Entretanto, a definição do trabalho social como parte do PMCMV ampliou as demandas além das possibilidades e capacidade do órgão. Em resposta, optou-se por localizar o trabalho social apenas nos condomínios e, inicialmente, com a perspectiva no enfoque na organização condominial. Destaca-se que a atuação nessa frente ampliou a necessidade de

contato direto dos técnicos com a população beneficiária e conseqüentemente com as organizações do movimento de moradia. A entrevistada relata que a diversidade inicial de interesses da CAIXA e dos movimentos em relação à dinâmica de organização e credenciamento para o acesso aos empreendimentos fez emergir o início de um conflito entre CAIXA e organizações de moradia de Salvador. Conflito este agravado com a incapacidade do poder público de garantir o acesso aos novos empreendimentos aos serviços básicos da cidade. Assim, como o principal interlocutor do PMCMV nos territórios era a CAIXA, esta passou a ser visualizada como responsável pelos déficits do programa. Mais adiante analisaremos mais a fundo esse evento, suas conseqüências e sua importância para a formação do Fórum de Pós-Ocupação.

Olha, tivemos sim (mudanças na forma de trabalhar da CAIXA), porque o quadro técnico da Caixa, de modo geral, pelo menos neste percurso que eu estou te falando e do qual eu fiz parte, sempre teve a atribuição de fazer análise documental, análise de projetos, análise de relatórios, de reprogramações e fazer um processo de acompanhamento da execução. E quando teve a estruturação de uma rede credenciada do trabalho social credenciadas à Caixa, a gente tinha muito trabalho, mas dava para terceirizar alguma coisa. Quando entrou o Minha Casa Minha Vida, o primeiro desenho do programa definia que teria trabalho social. Mas, quando começaram a dar conta das dificuldades e tudo mais, aí definiu que teria trabalho social em condomínios, mas não em loteamentos. Entendendo aí que seria um trabalho social voltado para a organização condominial. E aí entraram as operações de plantão dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida. E ficou definido na norma do programa que essa execução seria feita pela instituição financeira, a Caixa. E dentro da caixa nós definimos que seria feita então pelas empresas cadastradas. Porque o nosso quadro técnico não teria condição de ir a campo, desenvolver esse trabalho. Então nesse momento inicial do Minha Casa Minha Vida, a gente tinha responsabilidade pela execução deste trabalho. E foi a partir daí que os movimentos sociais por moradia questionaram muito a Caixa. Porque as nossas empresas credenciadas iam desenvolver esse trabalho e aqui em Salvador, onde os movimentos têm uma atuação mais forte, tinha um arranjo, um acordo com pactuação entre os movimentos sociais e o governo do estado de que estes movimentos teriam participação na indicação das planilhas para os empreendimentos. Nós temos aqui muitas ocupações de movimento, né? (...). Então esse acordo foi superimportante, inclusive para a perspectiva da erradicação dessa preocupação com os problemas de habitabilidade. Então, militantes desses movimentos iam para estes empreendimentos e a Caixa, a partir do trabalho social, acabava nesse primeiro momento parecendo uma ameaça aos movimentos porque além desses grupos os empreendimentos também recebiam demandas espontânea do programa. Aquele pessoal que vai, faz o cadastro e tudo mais, mas é desvinculado a movimento. E quem vinha do movimento, entendia que precisava continuar no processo de organização, coordenação e tudo mais do empreendimento, mas a gente precisava trabalhar para o universo total, a gente não podia, por exemplo, pensar em constituir um grupo gestor de condomínio só com o pessoal que era a base do movimento, tinha que dar oportunidade a todos. Isso gerou um certo desgaste nessa relação. (ENTREVISTA 2A).

Um importante marco para a estruturação do trabalho social em programas de moradia, segundo os entrevistados, foi a separação da área de habitação da área de desenvolvimento urbano, infraestrutura e saneamento em 2014. O redesenho da estrutura da institucional da CAIXA ocorreu com o intuito de desmembrar a área da habitação da estrutura única relacionada com diversas áreas do desenvolvimento urbano, possibilitando a criação de uma gerência específica. Assim, duplicou-se o corpo dirigente com a nova gerência e dividiu-se o corpo técnico entre a estrutura de desenvolvimento urbano e a de habitação. Em consonância ao processo de implementação do PMCV o corpo técnico relacionado a vice-presidência de habitação, na percepção de uma gestora entrevistada, se tornou maior do que o da vice-presidência de infraestrutura e saneamento, tendo em vista a crescente demanda pela atuação da CAIXA no credenciamento, financiamento e acompanhamento da política habitacional.

O principal foi com a separação, né? Ou seja, habitação vai ter agora todo um processo específico. Então foi nesse período da separação que foi em 2014, onde a Caixa teve que se estruturar para trabalhar a temática da habitação separado do desenvolvimento urbano, da infraestrutura e do saneamento. Antigamente a gente tinha uma estrutura única, com uma presidência, com uma diretoria, os superintendentes nacionais, os gerentes nacionais e os executivos, para lidar com tudo. Isso foi dividido ao meio e nós tivemos uma vice-presidência para infraestrutura e saneamento e uma vice-presidência para habitação. A atenção ao processo de habitação foi elevada ao máximo. A Caixa realmente passou a se dedicar a esse processo de forma integral e se duplicou. Essa duplicação se deu apenas no nível gerencial. Não no corpo técnico. O corpo simplesmente foi dividido. Mas assim, onde a gente tinha um gerente só nós passamos a ter dois. Agora, nos cargos abaixo só uma divisão, coordenador se tínhamos uma unidade com doze coordenadores, seis ficaram de um lado e seis ficaram de outro. Os técnicos também, se a gente tinha quarenta engenheiros, vinte de um lado e vinte de outro. Quer dizer, tinha variações porque dependia da unidade que tem mais habitação do que a infraestrutura ou o inverso, a conta levou em consideração isso também. A estrutura da habitação ficou inclusive muito maior do que a do saneamento. Teve muita habitação nesse período e a Caixa precisou se adaptar para isso. O Banco do Brasil construiu pouquíssimas unidades. A Caixa que realmente capitaneou todo esse processo. (ENTREVISTA 1A).

O descompasso entre o acesso a uma moradia com infraestrutura urbana básica e o acesso aos serviços públicos básicos gerou um importante conflito entre os diversos atores envolvidos no PMCMV. Como a primeira versão do programa foi desenhada sem especificar o pós-implementação e sem garantir as capacidades estatais adequadas para a reforma urbana necessária para a adequação desses novos territórios, houve um deslocamento do conflito que da demanda por uma moradia própria passou a se concentrar em demandas de saúde, educação, trabalho, correios, transporte público, segurança, entre outros. Se fortalece, portanto, uma nova dimensão na interação entre os atores da política urbana, envolvendo novos atores, como os

técnicos de trabalho social da caixa. A centralidade da Caixa no conflito pela moradia é uma novidade do PMCMV. Decerto, apesar da CAIXA atuar na área desde a redemocratização, a percepção da importância da sua atuação para a implementação e pós-implementação dos programas de acesso à moradia toma uma nova proporção. Como interagir com técnicos de outras instâncias estatais, organizações do movimento de moradia, profissionais de assessoria técnica, autoridades governamentais, passa a ser um desafio indispensável para os técnicos do trabalho social da CAIXA. Segundo a entrevistada:

A Caixa tem dois papéis: como agente operador e como agente financeiro. Ela, como agente operador, faz a gestão dos fundos de arrendamento residencial. E ela, como agente financeiro, opera efetivamente como a instituição financeira que vai firmar contratos. A empresa tinha atribuições definidas, papéis definidos do que era para fazer, e do que não era, mais também tinha muita coisa que o programa não detalhava. Então, infraestrutura, água, esgoto e tal, era garantido no projeto do empreendimento e na obra, né? Agora escola, creche, unidade de saúde são uma responsabilidade do poder público. Então, o programa sempre pensou nessa ação conjugada do Governo Federal, produzindo as habitações e os poderes locais, seja o Estado ou município, provendo essas outras áreas necessárias para viabilizar a moradia, pensando em um conceito de moradia mais amplo. E isso evidentemente que gera, logo de cara, um descompasso, porque a produção habitacional via setor privado é muito mais ágil do que a construção de equipamentos via setor público que depende de burocracias e licitações. Além disso, não se assegurava recursos para a provisão de equipamentos e de serviços públicos. Normalmente, não havia uma garantia de que haveria um recurso específico para a creche, para escola, ou para unidade de saúde. Aí, com o tempo, o programa teve alguns aperfeiçoamentos, então posteriormente passou-se a exigir o RDD que é um relatório de diagnóstico de demanda confeccionado pela prefeitura sinalizando essas necessidades. E o município quando ele adere ao programa ele assume esse compromisso de prover. Só que não se tem uma política de consequência para o não provimento. Ou, pelo menos, o que tem não é efetivamente aplicado. Então tem essa situação de que os empreendimentos são entregues e anos depois essas coisas vão sendo equacionadas com muito desgaste, com muitos problemas para quem for residir, gerando, inclusive, abandono de unidades, porque a pessoa tem uma condição de moradia precária onde ela estava originalmente, mas às vezes essas outras questões já estavam mais bem equacionadas. (ENTREVISTA 2A).

Na lógica do desenho do PMCMV os investimentos em infraestrutura urbana para ampliação e adequação dos serviços públicos eram vistos como contrapartidas do poder público local para a implementação do programa. Em tese, parte das demandas dos novos moradores, deveriam ser atendidas em projetos já previstos pelo município ou estado, previamente acordados com a CAIXA. Contudo, apesar de ser responsável pela fiscalização, a CAIXA não possui instrumentos para constranger, coagir ou induzir o poder público local a cumprir o acordado. A impossibilidade de os gestores da agência financiadora exigir a implementação do projeto de

readequação do território resultou em um vazio institucional para o planejamento das regiões afetadas pelo PMCMV, onde, até mesmo serviços como correios e garantia de vagas escolares para os novos alunos, não eram garantidos na pós-ocupação.

No próximo tópico discutiremos o movimento de moradia na Bahia suas trajetórias fundantes e os dilemas relacionados com a interação em dinâmicas referentes ao PMCMV e o pós-ocupação.

4.2. O Movimento de Moradia e a luta pelo direito à cidade na Bahia

O movimento de moradia é um dos principais atores na disputa pelo direito à cidade. Na Bahia, sobretudo em Salvador, o movimento é diverso e possui uma importante história na luta pela moradia digna. Contudo, para melhor aprofundamento sobre o movimento é necessário, de início, discutir o próprio significado do conceito de movimento social e suas consequências teóricas e empíricas.

Apesar de seu amplo uso na academia, o termo “movimentos sociais” é um conceito em discussão. De tão utilizado aparenta ser intuitivo, mas questionamentos sobre o que é um movimento social e quais são suas fronteiras não são incomuns no debate teórico. Por isso, alguns autores optaram por abandonar o termo e focar a análise a partir da chave atores e arenas (JASPER, 2015).

Contudo, não é apenas um conceito teórico, mas uma experiência prática onde determinados atores resolveram se referenciar em um ideário do que deve ser um movimento social para construir sua atuação empírica. No mesmo sentido, o conceito de movimento social necessita de certa flexibilidade, pois, como resultado de processos criativos e interativos, se transforma com a dinâmica da luta política.

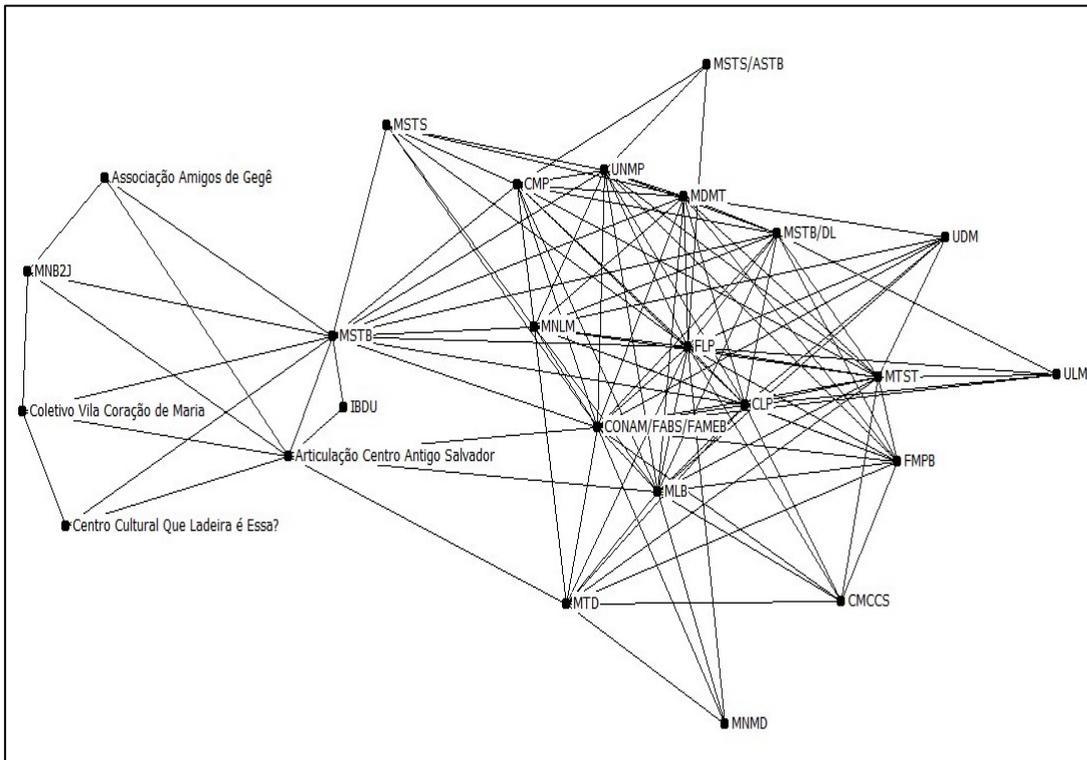
A primeira vez que percebi a multiplicidade das formas de mobilizar a noção de movimento foi quando fui entrevistar uma liderança. Nesta ocasião, um dos presentes perguntou se eu fazia parte do “movimento”. O militante não estava se referindo à organização específica na qual fazia parte, nem a outra organização popular, mas sim a ampla rede de luta pela reforma urbana. Na mesma conversa, outro militante, se referiu a essa mesma rede como algo externo ao movimento, mobilizando assim, outro conceito. Não houve estranhamento dos presentes sobre as diversas utilizações do mesmo termo, pois, era bem apreendido que no primeiro caso era

utilizado uma noção ampla e abrangente incluído todos que militam na causa, enquanto no segundo momento se referia a movimento como organização popular de luta pela moradia, distinta, portanto, de atores da academia ou do Estado.

Esses múltiplos enquadramentos são importantes para compreender como os atores constroem densas redes de identidade comum, enquanto também articulam redes menos amplas com construções de identidades mais específicas, diferenciando não somente os membros de organizações populares, mas os diferentes tipos de organizações, a partir do enquadramento sobre a luta cidade na qual eles têm como princípio (luta dos sem-teto, da autogestão, das associações de bairro).

De forma exploratória, mapeei a rede do Movimento de Moradia da Bahia a partir da coparticipação de organizações em protestos, manifestos e manifestações em temáticas relacionadas com habitação de interesse social. Para isso, utilizei da análise de redes (ARS) e considerei como vínculo apenas coparticipação em mais de um evento, para excluir conexões eventuais e pontuais. Ademais, também excluí os vínculos que não se repetiram por mais de um ano, para evitar sobrestimar a coparticipação a partir de momentos conjunturais específicos. Esse levantamento possibilitou visualizar a diversidade de organizações e a complexidade da rede que compõe o movimento. Percebe-se a existência de uma rede com recorrente participação comum entre atores de diversas trajetórias dentro do movimento, como associações de bairro, organizações de sem-teto e entidades pela autogestão da moradia. A densidade de 0.387 indica razoável conexão, mas também a existência de importante conexão em potencial. Em suma, aproximadamente é composta por 30% dos laços entre entidades se comparadas com os laços possíveis.

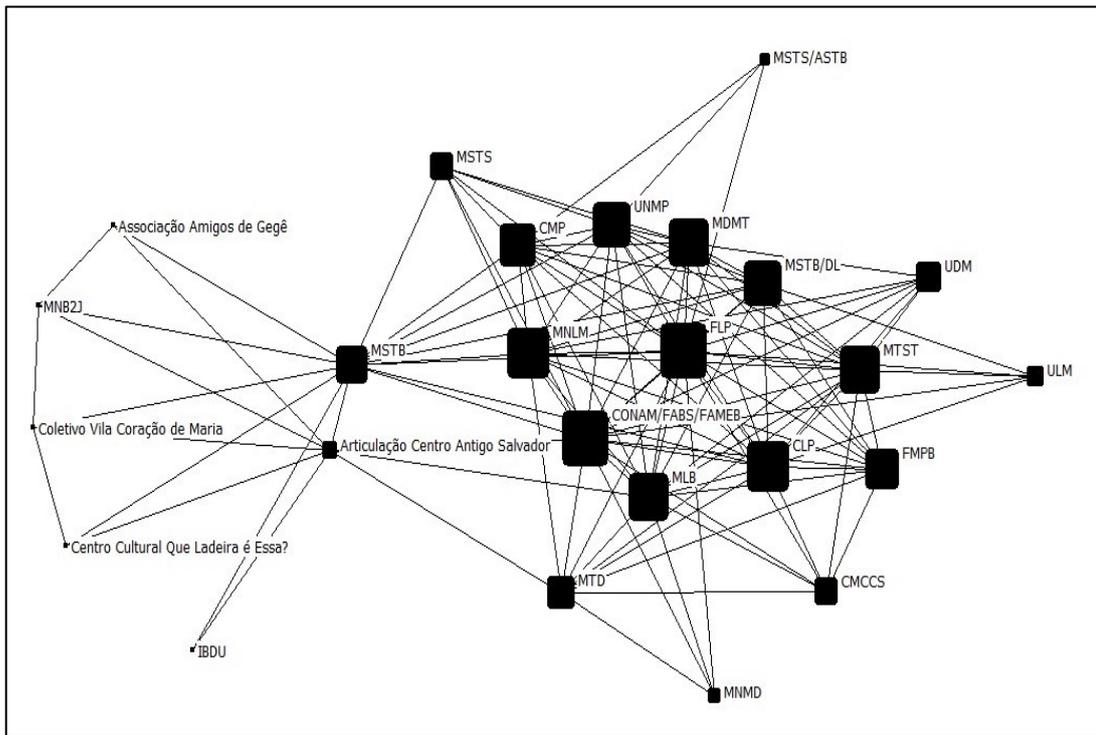
Figura 4 - Rede 1



Elaborado no Ucinet

Para melhor visualização, calculamos no programa Ucinet a centralidade de autovetor dos nós e redimensionamos o tamanho do nó a partir da importância dele na rede total. O cálculo da centralidade “eigenvector” (autovetor) serve para medir a influência de um nó (ator) em uma rede a partir de um cálculo da conexão deste com os nós mais influentes. Percebe-se razoável distribuição da influência, com exceção de nós menos conectados na periferia da rede. A rede abaixo demonstra a diferenciação entre um grupamento bem conectado e organizações menos influentes com laços com um número limitado nós centrais.

Figura 5 - Rede 2



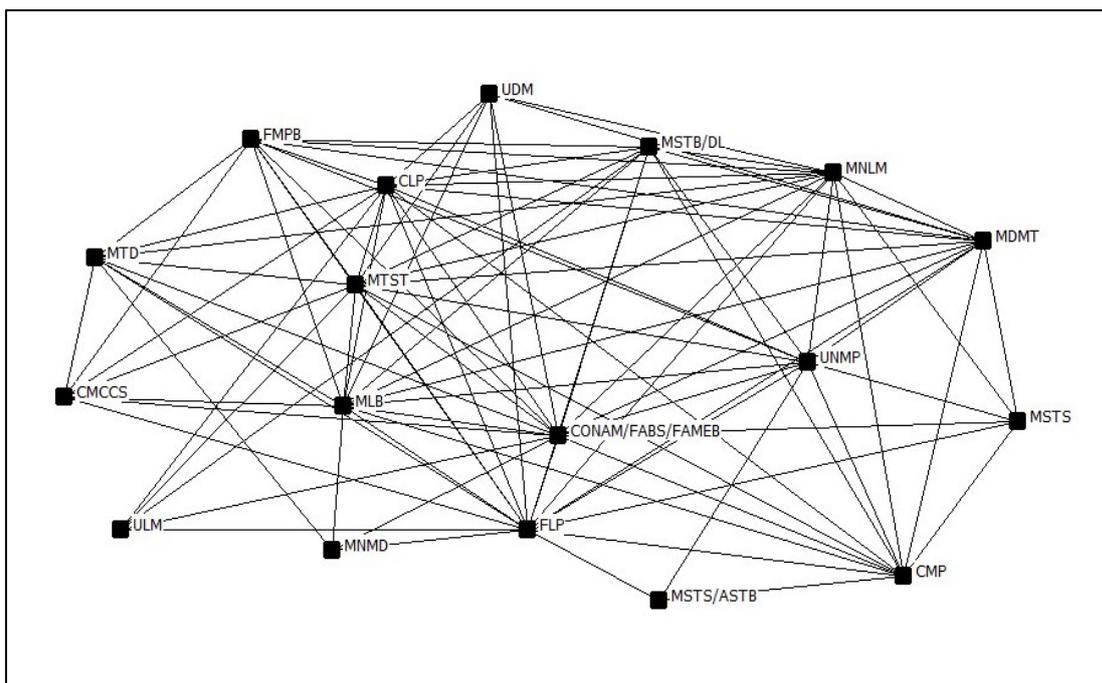
Elaborado no Ucinet

As duas redes anteriores evidenciam a existência de um subgrupo mais denso no interior da rede total. Com densidade 0.588, 18 nós (cada ator é considerado um nó) e 181 laços (conexões) esse grupo apresenta recorrência de atuação conjunta, diversidade organizativa e certo equilíbrio, com atores importantes na conexão interna do grupo, como a União de Moradia da Bahia, a Federação das Associações de Bairro de Salvador e a Frente de Luta Popular, o Movimento Nacional de Luta por Moradia. Comparando a rede abaixo com as anteriores, verifica-se a importância dos atores para a intermediação dos dois conjuntos que conformam a rede. A Frente de Luta Popular e o CONAM/FABS/FAMEB com 27.687 e 27.340 na medida de grau de intermediação são importantes para conectar o grupo da rede 3 (abaixo) com os demais atores da rede. Contudo, O MSTB, principal organização externa ao conjunto do gráfico três é o principal intermediador, tendo em vista sua centralidade na sub-rede menor.

	Betweenness (intermediação)
MSTB	73.044
FLP	27.687
CONAM/FABS/FAMEB	27.340
Articulação Centro Antigo	26.770
MLB	13.123

Cálculo realizado no Ucinet

Figura 6 - Rede 3



Elaborado no Ucinet

Destaca-se que a rede 3 evidencia um importante grupamento de organizações com importante atuação para as disputas e processos que serão analisados por essa tese. Essa rede interna do movimento de moradia é composta exatamente pelas organizações que optaram por atuar nas franjas dos Estado, articulando suas trajetórias de luta e seus repertórios com a participação institucional. Um dos elementos constitutivos, portanto, da conjuntura de disputa política na qual a luta pela pós-ocupação se insere é a existência, na Bahia, de uma bem conectada rede de organizações do movimento de moradia engajada em rotinas interativas que atravessam a sociedade civil e o Estado. Trataremos desse conjunto ao longo da tese, contudo, é importante melhor categorizar e compreender a diversidade do movimento de moradia na Bahia.

O levantamento prévio possibilitou a percepção da diversidade organizativa. Nesse sentido, optamos por complexificar a abordagem a partir de uma análise mais qualitativa do movimento de moradia da Bahia, das suas organizações e de suas trajetórias. O argumento central que orienta nossa abordagem é que práticas interativas como ocupações, autogestão de moradia e mobilizações comunitárias, não são apenas rotinas de interação estrategicamente mobilizadas pelas organizações, mas que estas possuem caráter formador na trajetória do movimento de moradia. Tendo em vista que se aprende a fazer luta política no próprio processo de interação, os repertórios não somente foram construídos ao longo do tempo, como as trajetórias que emergiram no processo de luta são importantes para a constituição do movimento, bem como, para sua variabilidade organizativa. Em suma, as entidades e atores que compõe o movimento de moradia, emergiram a partir de formas diferentes que disputar o urbano.

Analisar as redes, os tipos de organizações participantes e as relações entre os ideários mobilizados para a construção comum da identidade do movimento, possibilita compreender com mais acurácia a trajetória de uma disputa política e a diversidade das formas de organização que possibilitam a existência prática dessas experiências. Ignorar, portanto, como essas conexões são construídas por atores tão distintos pode dificultar a compreensão de um determinado processo interativo.

As experiências de resistência urbana levaram a formas de gestar e coordenar essas experiências de lutas. As organizações que emergem nesse contexto muitas vezes se organizam em redes e se conectam em experiências mais abrangentes, construindo novas formas de lidar com o urbano e por consequência novas formas de se organizar. Destaca-se que o processo de experimentação de luta política possibilita, além de rotinas e repertórios, formas de organização compatíveis com os desafios a serem enfrentados. Por ser um processo múltiplo e transversal, grupos diferentes experimentaram distintas possibilidades de enquadramento da questão do déficit no acesso à moradia digna.

Por isso, a partir da análise documental e das entrevistas, analisei como as diversas organizações enquadram sua trajetória no movimento de moradia. Aqui na noção de frame é importante para acessar como os atores mobilizam sua própria histórica dentro do amplo universo que constitui o movimento de moradia. Percebe-se, alguns frames comuns, ou seja, certos tipos de organização enquadram sua trajetória a partir da mesma tradição de luta pela cidade. Assim, vamos discorrer sobre cada tipo de enquadramento. A partir disso, percebemos a existência de tipos de organizações de moradia que se organizaram a partir de um frame específico e que se

expandiram no processo de conexão com outras redes do movimento. Cada enquadramento está relacionado com uma forma de construir a disputa pela cidade. Nesse sentido, reflete não só rotinas de interação e disputa pelo urbano, mas uma forma inicial de pensar a luta pela moradia. Para sustentar esse enquadramento e responder às estratégias e demandas relacionados com ele, cada grupo de atores precisou criar estruturas organizacionais compatíveis com o seu contexto de atuação. Argumento, portanto, a existência de tradições de luta pela moradia onde grupos de organizações enquadraram o movimento a partir de uma determinada perspectiva, mobilizaram repertórios comuns e articularam formas de organização compatíveis.

Contudo, não é um processo estanque, como mostraremos no tópico sobre os dilemas relacionados com a participação institucional e a pós-ocupação. As diferentes experiências da luta política pelo direito a cidade não só estimulam a diversidade de formas de organização, como possibilitou a conexão de diferentes experiências de resistência urbana. Nessa perspectiva, destacamos 3 enquadramentos compostos pelas organizações analisadas: a luta dos sem-teto, a luta pelo bairro e a autogestão de moradia. Estas se relacionaram com 3 tipos de organização: as organizações de sem-teto, as associações de bairro e as organizações de autogestão de moradia.

4.2.1 – A luta sem-teto

Na década passada, não era incomum debater se as organizações dos sem-teto faziam parte do movimento de luta pela moradia ou se eram um movimento a parte, “o movimento sem-teto”. Esse embate demonstra a complexidade das experiências dos movimentos sociais e a flexibilidade de suas fronteiras. Longe de categorias estanques, são vivos, dinâmicos e em disputa. Nos estudos mais recentes, costuma-se incluir os sem-teto como parte do movimento de moradia. Isso ocorre, pois, a densidade das redes relacionadas com a reforma urbana e a aproximação com outros tipos de organização, evidenciou a construção conjunta entre essa experiência e as demais.

Nas entrevistas, as lideranças das organizações sem-teto, se situavam como parte do movimento de moradia e percebiam as demais experiências como parceiras dentro de uma construção mais ampla. Contudo, da mesma forma, explicitaram fazer parte de uma trajetória específica de luta pela moradia que remete às ocupações de terras que ocorreram primeiramente como forma de resistência à impossibilidade de acessar habitações e a partir disso também como experiência

de disputa pelo urbano, tensionando os entes públicos por políticas e programas que garantissem condições dignas.

É interessante perceber, por exemplo, que se diferenciam das organizações de população de rua. Apesar do termo poder ser compreendido como sinônimos em significado literal, organizações sem-teto e organizações da população de rua, historicamente enquadraram a questão da moradia por caminhos diferentes. No caso das organizações sem-teto, existe uma inspiração direta no processo de conquistar a moradia a partir das ocupações e certa referência nos avanços do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A ocupação de imóveis ociosos, sobretudo nas áreas centrais, desafia diretamente a divisão do espaço urbano (TRINDADE, 2017). Em São Paulo, por exemplo, a partir de 1997 houve um aumento na ocupação de imóveis nas áreas centrais. Protagonizada por organizações de moradia (NEUHOLD, 2009), domicílios vagos, terrenos, hospitais abandonados, hotéis e instalações desativadas foram sistematicamente ocupados.

O Movimento Sem Teto de Salvador (MSTS) surgiu em 2003 a partir da ocupação de um terreno abandonado no bairro de São Cristóvão e com a interação entre os participantes da ocupação e atores com experiência em outros espaços de disputa política, como assessorias. Em 2006 divergências internas levaram a divisões que ocasionaram a fundação do Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB). Em 2009, lideranças se separam do MSTB e fundam a Frente de Luta Popular (FLP). Por fim, o MSTS se divide novamente com formação da Associação dos Trabalhadores e Desempregados Sem Teto do Brasil – Movimento Sem Teto de Salvador (ATDSTS/MSTS). Um dos entrevistados, liderança do MSTS, discorre sobre a fundação da organização:

Bom, na verdade o Movimento Sem Teto de Salvador nasce espontaneamente no bairro de São Cristóvão no subúrbio, onde algumas famílias no ano de 2003 ocuparam um terreno que estava abandonado. Por conta da repressão que estava ocorrendo constantemente nessa área, algumas das famílias entraram em contato com a comissão da pasta de combate à violência. Na época, eu era um dos assessores dessa comissão. Eu fui lá para ver como estava a situação e fui me aproximando cada vez mais do movimento. Mesmo quando depois eu saí da comissão de desenvolvimento urbano, assumi o compromisso de estar ajudando a organizar o movimento. Depois desse acampamento da estrada velha, em uma das reuniões, eu sugeri que nós ocupássemos outros imóveis como uma forma de desviar o foco das atenções só lá de Mussurunga. Foi aí que ocupamos o primeiro prédio. Já foi no final de 2003. Depois desse prédio, inúmeros outros prédios foram sendo ocupados na cidade de Salvador. E ao longo desses últimos 10 anos totalizaram 42 prédios ocupados. Me identifiquei com aquelas famílias, vendo aquelas famílias com uma série de dificuldades e o fato da minha militância nessa área já de algum tempo. Já fui dirigente sindical, já fui de associação

de bairro. Acabei me envolvendo cada vez mais com o movimento sem teto.
(ENTREVISTA 1C)

Como demonstrado, os membros do MSTs não são os primeiros a mobilizar a rotina da ocupação de terrenos ou prédios como parte do seu repertório. É interessante notar que além de rotina de interação, a prática da ocupação por si teve o potencial de possibilitar a organização de grupos, coletivos e organizações responsáveis por gerir o espaço ou por articular uma rede de ocupações como parte de uma mesma organização. O processo interativo não somente cria e recria rotinas de interação, como as escolhas frente aos dilemas de experimentar determinar prática de luta, como as ocupações, podem criar ou transformar organizações. Nesse sentido, ao mobilizar uma prática já conhecida da disputa pelo urbano em Salvador, os atores envolvidos optaram por criar uma organização como forma de se proteger à violência estatal e melhor desenvolver sua principal rotina.

Assim, as ocupações, além de importantes formas históricas de luta política, estimularam diversas formas de se organizar para lidar com os dilemas encontrados pelos envolvidos. As organizações de sem-teto surgem nesse processo, sobretudo, ao conectar um número considerável de ocupações em uma mesma organização.

A ocupação de prédios e terrenos ociosos não apenas propiciou a organização da luta dos sem-teto na Bahia como foi uma importante experiência de sobrevivência e enfrentamento de pessoas excluídas da expansão formal da cidade, ignoradas por políticas públicas, e sem acesso garantido a direitos sociais. Um importante marco histórico na consolidação da ocupação como instrumento de interação com o urbano em Salvador foram as ocupações de terrenos que ocorrem ao longo da década de 1940, em especial a de Corta-Braço, na Liberdade, e a de Alagados, que começa inicialmente em terrenos da Marinha e da União e avançou ao longo dos anos ocupando uma considerável faixa de terra.

A ocupação de Corta Braço, localizada no que hoje é o bairro de Pero-Vaz, a partir da pressão e forte mobilização da opinião pública e de uma conjuntura de recém retorno às eleições após ditadura, logra reverter a tentativa inicial do governo em desapropriar os moradores e alcança a legalização do território (SILVA, 2013).

Em dissonância do ocorrido em Corta Braço, a ocupação de Alagados se estendeu em um conflito mais longo. Como resposta ao processo de urbanização de Salvador e da profunda desigualdade social e do déficit no acesso à moradia, as ocupações de Alagados representam

um importante momento da consolidação da ocupação de terrenos como forma de enfrentar o problema do acesso à moradia. Segundo Santos (2005), a primeira estratégia estatal de interação com os moradores das áreas ocupadas se deu a partir da ameaça de desocupação. A polícia era a instituição que mediava a relação dos ocupantes com o Estado e a presença estatal se confundia com a atuação policial para a expulsão da população, a fim de garantir o direito à propriedade. Não obstante, as ocupações se transformaram em uma experiência de resistência urbana, tendo em vista a negativa das populações locais a abandonar as moradias e a persistência da expansão das ocupações com a construção de novas habitações.

Nessa perspectiva, as organizações de sem-teto relacionadas com a pós-ocupação surgem a partir da estruturação e articulação de uma forma comum de viver a cidade, tendo como marco fundante uma ocupação de São Cristóvão em 2003, mas em diálogo com uma longa trajetória de resistência urbana. É interessante notar que o MSTs emerge da conexão entre conflito pelo acesso à moradia e necessidade de diálogo com órgãos públicos para proteção dos terrenos ocupados. Por um lado, as ocupações como forma de organização coletiva de um espaço podem estimular a articulação de formas de gestão cooperativa. Por outro, a necessidade de sobrevivência da ocupação estimulou a interação com outras ocupações e com órgãos públicos para a manutenção, reconhecimento ou proteção do território. Essa conexão entre ocupantes e atores versados no trânsito estatal possibilitou a emergência do MSTs.

Não apenas no caso do MSTs e das organizações que surgiram a partir dele, muitas organizações de sem-teto mobilizam além da ocupação de terrenos ociosos, outras rotinas interativas como os protestos e a participação institucional. A relação com parlamentares, a atuação em conselhos gestores, a interlocução com setores e órgão estatais, a construção de redes com atores da academia e/ou burocracia estatal passam a fazer parte da dinâmica das organizações que buscaram construir uma interface mais sólida com o Estado.

Ao longo desses anos de organização do movimento a gente passa a compreender que o principal instrumento da conquista é a pressão social. Mas, lá adiante a gente percebe que além da pressão social necessita de uma interface, você precisa ter uma relação de negociação com o governo. É a partir daí que nasce o Conselho das Cidades. Você precisa de uma relação, um canal com parlamentares que tenham um compromisso com a luta pela moradia digna. Você precisa de um canal de negociação com os governos. Eu diria que os principais atores desse processo de construção, além do povo que necessita, além da pressão social, é você estar em contato permanente com esses órgãos, que seja a CAIXA econômica, que seja a SEDUR, que seja a Conder, que seja o Conselho das Cidades, além de buscar como aliados parlamentares comprometidos com essas lutas (ENTREVISTA 1C)

É interessante ressaltar que muitas das organizações de sem-teto analisadas surgiram direta ou indiretamente desse processo narrado a partir do Movimento Sem Teto de Salvador originário, mais especificamente: o MSTS, o MSTB/DL, a ASTB/MSTS, o Centro de Luta Popular (CLP), a Frente de Luta Popular e o MSTB/DL. Isso ocorreu, pois ao longo dos últimos 20 anos, divergências e disputas internas resultaram no seu progressivo desmembramento, gerando novas organizações de sem-teto fundadas principalmente a partir de antigas lideranças do MSTS. O primeiro “racha” ocorreu com a separação entre Movimento Sem Teto de Salvador (MSTS) com atores com maior trânsito no Partido dos Trabalhadores e Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB) com atores relacionados ao PSOL e Pcdob. Posteriormente, um novo desmembramento ocorre com a fundação da Frente de Luta a partir de lideranças do Pcdob anteriormente participantes do MSTB. Por fim, surge o MSTB/DL em um novo “racha” no interior do MSTB.

Posterior ao MSTS e sem relação direta com a organização, é criado em 2005 o Movimento em Defesa da Moradia e do Trabalho (MDMT). É uma entidade local que se consolidou com a Ocupação da Ladeira da Praça; ocupação de um prédio da Prefeitura Municipal de Salvador no Centro Histórico como resposta à desocupação forçada de 25 famílias de um imóvel de estrutura comprometida no Largo 2 de Julho. Nas palavras de uma liderança entrevistada:

O MDMT atuava em um prédio que foi ocupado em 2005. Nós ficamos nesse prédio até o ano passado (2019). Nesse prédio a ocupação foi dezoito de abril de 2005, onde era a antiga SEFAZ, Secretária da Fazenda de Salvador. O pavimento abrigou oitenta e nove famílias e trezentos e vinte pessoas somando com crianças e adolescentes. Esse prédio se tornou referência de moradia digna e foi aí onde nasceu o rosto do MDMT. (ENTREVISTA 5C)

O MDMT também atuou a partir da Ocupação Ladeira da Prata e da Ocupação J.J. Seabra. Em 2019, a Ocupação Ladeira da Praça foi desocupada por ordem judicial, desarticulando a principal ocupação do MDMT. A descrição da ocupação da Ladeira da Praça destaca sua importância como experiência de resistência urbana de mais de uma década. A descrição da ocupação presente no Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador é interessante para exemplificar suas especificidades:

A Ocupação Ladeira da Praça, se assemelha, em muitos aspectos, ao que poderíamos qualificar como uma comunidade. O tamanho médio da família na ocupação é de 7,67 pessoas por domicílio, maior que a média das demais ocupações pesquisadas, que é

de 4,26. Muitas crianças nasceram ou se tornaram adolescentes, no seio da ocupação — o que imprime a sensação de estarmos diante de uma família estendida, com vínculos e referências consolidadas, com todos os conflitos e dificuldades que isso implica. A maior parte dos moradores é constituída por fundadores ou com mais de três anos de moradia, sendo comparativamente pequeno o número de moradores residindo há menos de um ano na ocupação. O núcleo familiar é composto, em sua maioria, por negros e mestiços totalizando 91,3% e jovens, na faixa etária de 20 a 39 anos. (SANTOS et al., 2012 pg. 85)

Além dessas, também participam do processo organizações de sem-teto com outras trajetórias formativas, como, por exemplo, o Movimento de Trabalhadores Sem-Teto (MTST) com atuação em Lauro de Freitas, o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), o Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB), e o Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores Por Direitos (MTD). Apesar da importância da consolidação da experiência de articular ocupações em organizações formais iniciada em Salvador pelo MSTS em 2003, essas entidades possuem trajetória específica ligada a articulação local de organizações nacionais. Não é intenção deste trabalho abordar cada organização ou ator individualmente, tendo em vista, a perspectiva de discutir a rede, seus enquadramentos e dinâmicas em interação com atores estatais na formação do “pós-ocupação”. De forma coletiva, eles significam a possibilidade de lideranças locais construir redes mais amplas em entidades com atuação nacional, processo que tem sido mais frequente com ocupações recentes como a Ocupação Carlos Mariguella em Salvador ligada ao MLB iniciada em 2021 e a Ocupação Cidade Bonita articulada em 2017 pelo MTD em Vitória da Conquista.

4.2.2. A luta pela autogestão da moradia

Em resposta ao precário acesso à moradia e ao déficit no acompanhamento técnico dos imóveis de baixa renda, grupos de moradores inovaram a partir de iniciativas comunitárias de intervenção urbana. Destaca-se o mutirão autogerido no qual a própria comunidade intervém no imóvel, construindo novas residências ou reformando moradias deterioradas. A dinâmica de gestão popular da intervenção urbana possibilitou a conexão entre grupos comunitários e técnicos. Nesse processo, associações de prestação de serviço técnico gratuito foram construídas e a relação entre grupos comunitários e técnicos possibilitou não só a emergência de uma noção comum sobre autogestão da intervenção urbana, como o surgimento de

organizações populares focada nesse tipo de prática social. Assim, com o amadurecimento dessas redes, a autogestão passa a ser vista como uma alternativa mais participativa para a construção de moradias e o Estado passa a ser demandado a construir políticas de apoio à autogestão. A participação das populações periféricas passa a ser mobilizada como essencial para a efetivação do direito à cidade.

A autogestão dos empreendimentos estabelece um processo emancipatório educativo das populações, garante uma melhor qualidade final das habitações, exclui os lucros estabelecidos por outros processos e, por extensão, garantem um acesso mais democrático das famílias de menor renda. Neste sentido, a necessidade de inclusão do processo autogestionário para gerenciamento da produção das habitações, define um caráter fundamental de mudança nos moldes deste programa. Propomos que os próprios movimentos organizados de moradia sejam os agentes do empreendimento, para que possam desenvolver os projetos, efetuar a compra do imóvel, empreender a construção ou reforma e a gestão dos contratos de arrendamento (UNMP, 2003)

A União por Moradia Popular da Bahia teve início embrionário em 1999 com a reunião de lideranças de bairro. Entretanto, só foi formalmente fundada em 2004, compõe nacionalmente a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e está filiada à Central dos Movimentos Populares e ao Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Em 1999, alguns líderes de bairros, tendo como base a insatisfação social, reuniram-se para construir a atual UNIÃO DE MORADIA POPULAR DE BAHIA. Com o objetivo de tentar organizar as diferentes comunidades com problemas habitacionais em Salvador, criando um movimento social forte que pudesse apoiar as reivindicações dos bairros a fim de melhorar as condições de vida das pessoas que moram em locais populares. Por conseguinte, foi iniciado um contato com a entidade nacional, a UNMP (União Nacional de Moradia Popular), que atualmente comporta 21 estados brasileiros. Com o apoio da UNMP foram organizados vários seminários de formação e de capacitação e hoje a UMP- Bahia faz parte da realidade da cidade de Salvador, fazendo várias intervenções junto aos órgãos públicos responsáveis pelos problemas relacionados à habitação. Trabalhando com diferentes projetos na busca por alternativas para implantação de políticas habitacionais e aprimoramento do senso crítico para a população de baixa renda. (UNMP, 2008)

A autogestão é defendida como uma alternativa de gestão popular dos recursos públicos. Nota-se, que a partir do acúmulo da experiência de autoconstrução as organizações de autogestão de moradia conectam a prática de construção coletiva com a participação comunitária. Assim, amplia-se o enquadramento, pensando a autogestão como prática de interação do cidadão com a própria cidade. Gerir a autoconstrução vai muito além de erguer a própria casa, incluindo uma série de escolhas e decisões coletivas sobre o território. Ao levar essa perspectiva à disputa

institucional, demanda-se maior controle e capacidade de decisão das comunidades, redes e grupos atendidos não somente no processo de formulação, mas também de implementação e de gestão coletiva do espaço. Percebe-se, no material oficial de organizações autogestionárias como a UNMP, uma recorrente alusão a ideia de ser sujeito da própria história, como evidenciado a seguir.

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. Ao controlar recursos públicos e processos, lutamos contra o clientelismo e a manipulação do poder público sobre a população e as organizações sociais. Construímos alternativas de gestão onde somos sujeitos de nossa história (UNMP, 2003)

Observa-se que a União Nacional por Moradia Popular foi gestada no processo de coletas de assinaturas para um projeto de Lei de Iniciativa Popular que posteriormente se consolidou a partir do Estatuto da Cidade em 2005. A necessidade de articulação de uma lei, portanto, foi um importante força motriz para a conexão de atores relacionados com uma importante prática presente no dia a dia da resistência urbana: a autogestão da moradia. Nota-se que os mutirões e demais práticas autogestionárias não foram conectadas em uma organização comum de forma automática. A necessidade de interação com Estado no processo de redemocratização foi um importante fator para estruturação da organização. Surge, portanto, na tensão entre conflito e diálogo com o Estado. Mais especificamente, emerge de uma demanda por formação de um arcabouço institucional para a autogestão da moradia.

A União Nacional por Moradia Popular (UNMP) iniciou sua articulação em 1989, a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular realizado no Brasil, que em 2005 daria origem ao Sistema, Fundo e Conselho Nacional por Moradia Popular (Lei 11.124/05). A partir desta ação conjunta, os movimentos de moradia dos estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais iniciaram um processo de articulação que resultou na consolidação da UNMP, em 1993, no primeiro Encontro Nacional por Moradia Popular. Desde então, a atuação da UNMP se dá nas áreas de favelas, cortiços, mutirões, ocupações e loteamentos, com o objetivo de articular e mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão, e assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade sem exclusão social. Passados 30 anos, o movimento já está presente em 16 Estados brasileiros: Paraná (PR), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Bahia (BA), Sergipe (SE), Alagoas (AL), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Maranhão (MA), Goiás (GO), Amazonas (AM), Tocantins (TO), Pará (PA) e Rondônia (RO). A forma de organização da UNMP tem uma forte influência da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base, que contribuíram diretamente na formação de grande parte de suas lideranças. Trabalha-se com grupos de base nos bairros, ocupações e favelas, articulados em movimentos

regionais e municipais, que por sua vez se articulam em âmbito estadual. Os estados possuem representação em uma Coordenação Nacional, indicada nos Encontros Nacionais por Moradia Popular. (UNMP, 2018)

O processo de consolidação do enquadramento da luta pela autogestão da moradia no Brasil ocorre com o diálogo do acúmulo das experiências de intervenção urbana via mutirão e a experiência de autoconstrução de movimentos sociais da América Latina. A inspiração na emblemática experiência de construção de moradia via cooperativas construída pela Federação Unificadora das Cooperativas de Vivenda por Ajuda Mútua (FUCVAM), estimulou a UNMP a visitar a experiência em 1990 e construir redes que foram essenciais para o aprendizado da entidade.

Figura 7 – Jornal da União



Fonte: (UNMP, 1990)

A inserção da União Nacional por Moradia Popular na Bahia ocorreu a partir da articulação com um grupo local que atuava na área de assentamento precários e tinha uma interface com mandatos de esquerda na capital baiana. Na entrevista com uma liderança é interessante perceber como o eventual se conectou com a necessidade do grupo se articular em uma frente mais ampla que extrapolasse as demandas localizadas. Segundo a liderança, a União surge informalmente na Bahia em 1999 em um processo de pressão e questionamento às escolhas do governo relacionadas com o Projeto Habitar. A rede que envolvia assessores parlamentares e lideranças locais, por não contar com um movimento que mediasse a relação com o governo federal, optou por denunciar a implementação do Programa Habitar em Salvador diretamente com atores estatais da subsecretaria de habitação. De uma coincidência pontual que possibilitou o encontro das lideranças locais com lideranças da UNMP que protestavam em Brasília, surgiu uma importante articulação que conformou a UMP/BA. Esse contato possibilitou que atores versados em uma atuação menos ampla sobre direito à cidade e luta por moradia, se aprofundasse na temática e conectasse suas práticas e experiências locais aos conhecimentos aprendidos nesse trajeto.

A União começa na Bahia em 1999, informalmente. Naquela época o governo estava dando avaliação nas casas de uma forma pouco criteriosa. E aí, algumas lideranças se reuniram para lutar contra isso. Era no governo Fernando Henrique, aqui era Cesar Borges o governador. Nessa época fui assessora do então vereador Zézeu Ribeiro que tinha atuação nessa área. Eles procuraram o gabinete e a gente começou a fazer reunião com essas lideranças. A gente não tinha a quem recorrer a nível nacional, pois não tinha ministério específico. Como havia uma subsecretaria de habitação que era ligada à presidência da república, a gente locou um ônibus para essas lideranças e fomos para Brasília. Fomos denunciar a implementação do Programa Habitar e como isso estava sendo vinculado de forma errada aqui. Na saída dessa reunião a gente se depara com uma manifestação de um pessoal com umas bandeiras amarelas. Era da União Nacional por Moradia Popular. Disso daí estabelece uma conversa. Fomos convidados para um encontro no Nordeste. Em 1999 tivemos o primeiro encontro em Salvador, veio uma pessoa da União Nacional. Em 2001 nós passamos a integrar a coordenação. A questão da construção da habitação, a gente daqui da Bahia, só passa a ter em 2003 no governo Lula. (ENTREVISTA 3C)

A União na Bahia tem um enquadramento amplo sobre autogestão que extrapola a perspectiva do mutirão. Na perspectiva das lideranças entrevistadas, diferente do enfoque no mutirão presente em outros estados, no caso da Bahia, a perspectiva de autogestão tem sido relacionada com a gestão coletiva do comum e com a participação e intervenção das famílias no processo de definição das políticas e empreendimentos. Esse processo está relacionado tanto ao perfil da

base da organização quanto à dinâmica da aproximação dos atores locais com a construção coletiva. Diferente de outras experiências, é o contato com uma organização nacional que a autogestão de construção de habitação é organizada em Salvador. É interessante pois no caso da UMP-Ba, o enquadramento da luta pela autogestão da habitação, ao menos nos termos tradicionalmente mobilizados pelo movimento, é mobilizado pelos atores locais antes mesmo da experimentação da organização na autoconstrução via financiamento público. Isso estimulou uma reorganização específica da discussão da UNMP à realidade local e trajetória dos membros da UMP-BA de atuação via audiências públicas, disputas por alterações em Planos Diretores e com o Programa Habitar Brasil. A partir de 2004, com a efetiva experimentação da autoconstrução de moradias, a UMP-BA necessita lidar com baixo acesso a assessoria popular para empreendimentos habitacionais. A interação com a burocracia e com os procedimentos técnicos é indispensável para a estratégia da organização.

Temos muitas diferenças em comparação aos mutirões de São Paulo. O nosso povo não tem renda, não tem carteira assinada, portanto não tem dia de folga. Não tem sábado e domingo para dar mutirão, sábado e domingo todo mundo trabalha. (...) Essa autogestão é mais importante hoje para nós do que o mutirão somente. Porque o mutirão tem todo um processo muito grande e talvez por isso São Paulo é quem faz mutirão 100%. Precisa de uma assessoria para tomar conta das questões administrativas e técnicas, porque senão não dá para fazer as duas coisas. Então você não tem tempo para se dedicar para aquilo do que a Bahia considera mais importante que é saber onde está o seu processo, quem é que cuida na Caixa, onde está o gargalo, no cartório quem vai resolver, onde está o dinheiro, quem gastou e como é que está e quanto falta. (ENTREVISTA 4C)

A autogestão como participação da população na construção da própria casa e intervenção coletiva no urbano requer a inserção da população em um saber técnico pouco acessível. Além de um processo de diálogo direto com atores da burocracia. Ao longo da experimentação de interação com esses atores em uma dinâmica de autoconstrução inédita na Bahia, A UNMP construiu suas estratégias para aprender o conhecimento necessário e formar quadros aptos para esse tipo de atuação. Na entrevista, relatou-se que os constrangimentos e limitações relacionadas aos saberes técnicos são enfrentados a partir da ampla presença das famílias e liderança em reuniões técnicas e em estratégias para “traduzir” as informações para os envolvidos.

Eu nunca vou em reunião sozinha. Isso foi intuitivo. Isso ajudou a gente. Não adianta a Caixa dizer que é uma reunião técnica que é apenas para ir as engenheiras. Eles

sabem que se não comunicarem a gente vamos ficar sabendo e a coisa não será boa. Eles sabem, o arquiteto sabe, não tomem atitudes sem a gente saber. Isso também era do medo de ser enrolado, pois a gente conhecia muito pouco, então era melhor ir todo mundo, depois sentava todo mundo. Tinha até um lugar de fumar na saída que era onde a gente parava e aí trocávamos as impressões, repassávamos tudo, para entender e ir aprendendo. Sabe essa coisa da pandemia de lavar a mão com sabão? Coisa mais simples que a gente aprende e que pode salvar vidas? Então, é a mesma coisa. Não ir sozinha para a reunião é a mesma coisa. Não ir para uma reunião sozinha de uma coisa que não é só sua é importante. Então, tem que levar os companheiros sem discriminação, ele pode não saber nada sobre, pode passar um ano sem entender, mas é esse companheiro que tem um feeling da porra, que sabe cheirar mentira. Então é isso, não pode ter filtro, tem que levar todo mundo. Para isso, a gente tem que parar a reunião para perguntar se eles estão entendendo e reexplicar tudo, isso é companheirismo, é entender que você não está na luta sozinho. Senão não adianta, pode construir casa que não será autogestão. Esta parte que nos favoreceu. Hoje eles já perguntam pelas pessoas, já sabem quem trata de cada coisa. E é assim, é descobrir o que as pessoas têm de melhor. (ENTREVISTA 4C)

A formação de novos quadros da organização está relacionada com a participação em programas e políticas de autoconstrução, dotando a UNM-BA de um perfil distinto das demais organizações com atuação na Bahia. As relações com a equipe técnica contratada pela organização são relevantes para a implementação de um modelo de maior presença e participação das famílias nos empreendimentos. Segundo a liderança, transformar a relação do técnico com o beneficiário, dotando o segundo de maior capacidade decisória, é essencial para a autogestão nos contextos de intervenção da organização.

A gente treinou 14 pessoas para ser gestores de uma obra de autogestão e aí vem a cogestão que é o estreitamento de relação com a equipe técnica de fiscalização. A gente faz o contrato que as famílias não podem ser impedidas de entrar na obra. A qualidade do material é a equipe de fiscalização que tem que ver. Ter esse contato direto, para trazer as famílias para dentro da obra, para a família olhar, andar, vivenciar isso com elas. (ENTREVISTA 4C)

A luta sem teto e a luta pelo autogestão em Salvador ocorre no período pós-redemocratização, pelo menos, conectadas em organizações de moradia. A luta pelo bairro tem uma trajetória organizativa mais longa que remonta à luta pela redemocratização.

4.2.3. A luta pelo bairro

A trajetória das associações de bairros com o direito à cidade é distinta dos demais tipos de organizações do movimento de moradia. Destaca-se que as redes de associações de bairros possibilitaram que uma visão articulada em nível local se conectasse com um conjunto de

demandas coletivas, ampliando a percepção sobre as lutas sociais no urbano. É nesse devir, principalmente na formação das federações, que as lideranças comunitárias passam a construir o direito à cidade.

A participação das associações de bairro no Fórum de Reforma Urbana foi relevante para o aprofundamento da construção empírica de noções sobre o direito à cidade ao amplificar demandas locais em um projeto político de transformação do urbano. No caso da Bahia, destacam-se três federação de associações de bairro atua de forma interconectada: Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS). Federação Estadual das Associações de Moradores (FAMEB) e Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). A Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS) é uma organização tradicional em Salvador que articula as associações de bairro na cidade. Fundada em 1979 é filiada a FAMEB e a CONAM. Sua formação ocorre a partir de um intenso processo de aproximação de militância partidária, em especial do PCdoB, pastorais da igreja e associativismo local

Por sua vez, a Federação Estadual das Associações de Moradores (FAMEB) é uma entidade mais recente, fundada em 2007, e busca ampliar a organização dos bairros para além da capital Salvador, atuando em todo estado da Bahia. É filiada a CONAM e ocupa um espaço de articulação intermediário entre a atuação municipal e federal. Por fim, a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) foi fundada em 17 de janeiro de 1982 e segundo informações da própria entidade é composta por mais de 550 entidades municipais e 22 federações estaduais. Membro da Aliança Internacional de Habitantes e da Frente Continental de Organizações Comunitárias participa do Participa do Movimento pelo Direito ao Transporte, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, da Frente Nacional de Saneamento Ambiental e do Fórum Mundial do Direito a Energia.

Um dos entrevistados narrou como, a partir da atuação local, construiu uma percepção mais ampla sobre a cidade. Esse movimento é interessante, pois evidencial como o avanço incremental das redes de lideranças de bairros se inseriu na luta pela reforma urbana, bem como, a importância da federação de associações para a construção de uma visão mais ampla a partir das demandas de um conjunto de bairros, extrapolando, assim, o particular de um bairro específico.

Morando em Brotas me deparei com o núcleo da juventude que estava desejando renovar a associação de moradores que nós julgávamos que estava burocratizada. Era o período da redemocratização e nós achávamos que, como entidade de bairro,

deveríamos também está incorporando, ingressando nesse processo de resistência. Avançando pela militância na Associação de Moradores eu conheci a Federação da Associação de Bairros de Salvador. E nessa luta a gente consegue sair do bairro e alcança a cidade como um todo. Então, além dos problemas circunscritos da nossa rua, do nosso bairro, como questões vinculadas à mobilidade urbana, ter uma quantidade de ônibus que atenda a demanda, ter a rua bem tratada, a questão do esgotamento sanitário, a questão da urbanização das nossas ruas, do nosso bairro; a gente avança para uma visão de cidade como um todo. E é interessante porque enquanto associação de base a gente tem um pouco de dificuldade com isso. A gente acaba se vinculado apenas aos nossos problemas e nem sempre a gente consegue conectar. Eu próprio só consegui dar esse passo a partir da minha militância na federação. A federação possibilita que a gente tenha um alcance e tenha que cuidar não só de um, mas de vários bairros. E ao olhar sobre um conjunto de bairros a gente alcança a cidade como um todo. (ENTREVISTA 6C)

A interação com técnicos da acadêmica e do Estado, longe de ser um fenômeno recente, fez parte do histórico de formação das entidades. Na redemocratização, o movimento de moradia se consolida a partir das intensas redes construídas pela interação de conhecimentos, ideários e estratégias. A inserção das federações de associações de bairro na luta pela reforma urbana ocorreu na articulação com atores de distinta percepção sobre o urbano. O acesso ao conhecimento técnico sobre o urbano é relatado pela liderança como um importante passo para extrapolar a luta política no bairro. O movimento de articulação do local no nacional, de ampliar percepções restritas ao entorno para a construção de um projeto político não é exclusividade das associações de bairro. Contudo, a dinâmica de perceber que demandas a princípio individuais são coletivas, toma contornos específicos no processo histórico da luta dos bairros na redemocratização. Esse movimento que começa no bairro, encontra a cidade e constrói noções amplas sobre o urbano é evidenciado pelo processo de formação das federações e da confederação de bairros descrito por um dos entrevistados.

Com o decorrer do tempo nós enfrentamos o processo da redemocratização do país. Estava encerrando o governo militar e experimentamos a abertura. Teve todo aquele processo, a Constituinte, a pluralização da vida partidária e democrática do país e mais liberdade para a associação, mais liberdade para a mobilização e organização dos movimentos sociais. Tendo um olhar para cidade, a gente começa a se articular com outras lutas, como a luta pela reforma urbana. Então nos deparamos com a luta pela reforma urbana e nessa luta a gente se articula com entidades técnicas como o Instituto dos Arquitetos da Bahia, o Sindicato dos Engenheiros, ao CREA e outras entidades técnicas e acadêmicas de faculdades como as faculdades de arquitetura, de urbanismo, de geografia, de engenharia. É um universo que descortina e a gente passa a ter um uma agenda mais ampliada. Então por exemplo, acessamos plano diretor, orçamento participativo que foi uma política pública da época. Essas questões foram incorporadas na nossa agenda, na nossa pauta, enquanto federação. É dentro desse campo que a gente vai discutir mais adiante o Estatuto da Cidade e o Ministério das

Cidades e com ele o processo de consulta popular, as conferências e o conselho.
(ENTREVISTA 6C)

Dentre as organizações de moradia com atuação na Bahia, as associações de bairro possuem historicamente uma trajetória de atuação mais ampla do que os demais tipos de organização, com importante contribuição em pautas de saúde e na formação do SUS. Ademais, as organizações comunitárias, geralmente, são articuladas por uma população que já possui acesso a moradia, lutando nessa temática, pelo direito à cidade, pelas melhorias em sua residência, ou na superação do aluguel. Sua trajetória, inclusive, está relacionada com o que o entrevistado chamou de “movimento comunitário”: articulação e fortalecimento das redes comunitárias e de associações de bairros que ocorre a partir da década de 70.

Apesar de um maior enfoque na reforma e melhoria das habitações já existentes, as organizações de bairro também tiveram participação ativa no pós-ocupação, sobretudo, com o estreitamento da rede do movimento de moradia na Bahia que ocorreu com a presença desses atores em espaços institucionais comuns e em articulações e mobilizações conjuntas. Segundo liderança:

Tanto a Associação de Moradores, tanto a FABS, a FAMEB e a entidade nacional que é a CONAM, a Confederação Nacional de Associação de Moradores, eles têm uma militância comunitária, então nós também trabalhamos pela moradia, mas a gente também trabalha para a saúde. Inclusive, a maior mobilização que a gente assistiu nesse país, a maior mobilização, organização e atuação comunitária, está exatamente na área de saúde. Foi no período do Ministério das Cidades e da Conferência das Cidades que o direito à moradia ganhou uma projeção maior. Com o Ministério das Cidades e a retomada do movimento nacional da reforma urbana a gente acaba se articulando não só com as entidades técnicas, mas também no interior do movimento social. Porque o movimento de moradia é muito amplo. Ele tem um movimento sem teto, mas tem uma associação de moradores também. Não são necessariamente iguais. O movimento comunitário já tem, em boa parte dos casos, o seu espaço de moradia, já tem o seu assentamento. Sua pauta é a melhoria das condições de habitabilidade e a melhoria das condições urbanas. A nossa principal bandeira é muito mais a melhoria habitacional do que a construção de novas unidades. Embora a gente também lute pela construção de novas unidades e reconhecemos o déficit quantitativo, o nosso principal foco é o déficit qualitativo. Nós nos unimos a outros companheiros, reconhecemos a importância da sua luta e nos identificamos com ela, mas somos distintos. A partir da luta da reforma urbana, do direito à cidade e o direito à moradia digna, a partir desses três vetores, nós nos articulamos. (ENTREVISTA 6C)

Discutirei com maior cuidado o processo formativo da Fabs a partir da interação com partidos e igreja no tópico 4.3.3, mas é pertinente reforçar que o enquadramento da luta pelo bairro, em Salvador, está historicamente imbricado com a resistência à ditadura, com a luta pela

redemocratização e pela conformação de forças e partidos políticos na cidade. A Fabs e outras associações ou federações relacionadas com a reforma urbana e direito à cidade consolidam um tipo de associativismo que se conformou na emergência da luta pelo bairro no projeto democrático-participativo. Essa dimensão de pensar a associação como ator de uma rede política e social mais abrangente é uma inovação que tem suas base na interação do Partido Comunista com as associações na década de 40, mas só se desenvolve na ebulição política e social da redemocratização (Espíñeira, 1991). O trecho do Jornal da Federação das Associações de Bairro descreve a atuação da FABS na década de 1980:

A Fabs nasce sob o símbolo da luta pela anistia, que possibilitou a liberdade de presos políticos e o retorno de exilados. O movimento de bairros crescia e a entidade, segundo Antônia Garcia surgiu como uma ponte entre a comunidade e o poder público, já que a maioria da câmara era clientelista. As lutas principais levantadas não diferem das atuais: saneamento básico, moradia, transporte-coletivo, saúde, educação, creches, começa a surgir o movimento de mulheres. Na época o prefeito biônico Kertesz, despachava na sede da Prefeitura improvisada dos Barris, mas só recebia a diretoria da Fabs sob pressão. Começa a mudar seu comportamento depois do quebra-quebra de ônibus em 81. Uma grande lição do povo. Sai Mario Kertesz e entra Renan Baleeiro com a mesma postura antipopular, afirmando que os "representantes do povo são os vereadores". Criando uma falsa contradição entre a Fabs e os vereadores.

A luta política esquenta na cidade em 82, quando Joao Durval escolhe Manoel Castro como prefeito biônico. Na Câmara de Vereadores destaca-se uma bancada oposicionista majoritária. Neste período a Fabs se mobiliza na luta da invasão das Malvinas, conquistando algumas vitórias, obrigando Manoel Castro a assumir alguns compromissos como construir um posto de saúde, creches. Surge também a luta dos desabrigados, a denúncia da situação humilhante de famílias colocadas em barracas de lonas. Nesta época que surge o Conselho de Encostas, da Mulher e dos Transportes. Em 86, quando Mario Kertesz, e eleito prefeito, Fabs conquista espaço na Câmara Municipal, inclusive discute o orçamento municipal. Mas aí, entra, segundo Antônia Garcia, o estilo autoritário de Mario Kertesz. Inicia-se a desativação das comissões e há um refluxo do movimento nos bairros, fruto da aliança das esquerdas com o prefeito. Em maio de 87, a Fabs dá a volta por cima e promove uma manifestação denunciando o prefeito como autoritário e incompetente. Também aparecem as primeiras lutas com interdições de pistas como Bonôco e Saramandaia para forçar a construção de passarelas. Assumindo a Prefeitura este ano, Fernando Jose continuou seguidor da política do seu antecessor até que ocorreu a tragédia das chuvas e a manifestação dos desabrigados, que realizaram uma passeata gigante do subúrbio até a Prefeitura. O prefeito resolveu ouvir a entidade, mas só ouvir. Não encaminha nenhuma reivindicação dos bairros, dizendo que não tem dinheiro. Mas na época da campanha fez "promessas fantásticas" lembra Antônia Garcia. (Jornal da Federação das Associações de Bairro de Salvador, novembro de 1988- Apud Espíñeira, 1991)

No levantamento realizado por Espíñeira (1991) a partir de levantamento de campo realizado em 1989, é possível observar que mesmo as associações federadas na FABS relatam que a maior parte das reivindicações ocorria por via institucional. Destaco esse dado, por mostrar um elemento interessante da dinâmica da luta pelo bairro em Salvador: mesmo em períodos anteriores ao governo petista, possuía uma significativa atuação por vias burocráticas. A

trajetória de uma forma de interação não pode ser vista de forma determinista, mas possibilita uma melhor compreensão sobre as práticas apreendidas ao longo do tempo.

Figura 8 – Formas de reivindicação X Formas de atendimento – Associações de Bairro (1989)

QUADRO 7
SALVADOR
ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO
FORMAS DE REIVINDICAÇÃO X FORMAS DE ATENDIMENTO
1989

DISCRIMINAÇÃO	COMO REIVINDICA			COMO É ATENDIDA		
	N.FED %	FED. TOT.		N.FED %	FED. TOT.	
NÃO REIVINDICA/ FOI ATENDIDO	4,0	2,4	3,3	34,0	21,4	28,3
POR MEIOS ADMINIS- TRATIVOS	62,0	69,0	65,2	14,0	21,4	17,4
IDA EM COMISSÕES	12,0	14,3	13,0	8,0	11,9	9,7
MANIFESTAÇÕES PÚ- BLICAS PACÍFICAS	4,0	2,4	3,3	-	7,2	3,3
MANIFESTAÇÕES PÚ- BLICAS N.PACÍFICAS ¹	-	-	-	4,0	2,4	3,3
MÉDIA	-	-	-	-	-	-
ATRAVÉS DA FABS	-	-	-	-	2,4	1,1
INTERMEDIÇÃO DE INSTITUIÇÕES ²	-	-	-	2,0	-	1,1
INTERMEDIÇÃO DE POLÍTICOS	4,0	4,8	4,4	10,0	4,7	7,5
SIMPÓSIOS/CONGRESSO	-	-	-	2,0	2,4	2,2
OUTROS	-	-	-	-	4,8	2,2
NÃO DECLARADAS	14,0	7,1	10,8	26,0	21,4	23,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

fonte: Levantamento de campo

¹Compreendem saques, quebra-quebras, interdição de vias

²Câmara de Vereadores, OAB, ABI etc.

Fonte: (Espíneira, 1991)

Mesmo considerando possíveis discrepâncias entre o relatado pelas lideranças e a prática efetivada pelas associações, o dado de 1989, demonstra, já naquela época, o discurso oficial de atuação por vias administrativas. Isso não quer dizer que a associação não variasse e combinasse suas estratégias de atuação política, visto que a atuação pelo direito à cidade extrapola as reivindicações específicas do bairro. Todavia, a escolha de atuação dentro da burocracia estimulou o desenvolvimento de quadros aptos e qualificados para o trânsito nas esferas burocráticas relacionadas com as demandas do bairro. No caso analisado por Espíneira (1991),

era recorrente o recrutamento de membros com carreira no serviço público para ocupar cargos de direção na associação.

Em todos os tipos de enquadramento analisados o processo de estruturação e organização de um novo ator coletivo ocorreu a partir de a) consolidação de práticas históricas de resistência urbana b) necessidade de fortalecimento das capacidades de interação com o Estado com a articulação de uma prática de resistência urbana em uma organização mais formal c) conexão de atores locais em práticas de resistência urbana e atores com maior trânsito em esferas institucionais. São, portanto, resultado tanto do conflito quanto da cooperação com o Estado. Mais ainda, têm em sua fundação a consolidação de uma rede de atores que ocupavam diferentes “lugares” sociais e políticos conectando saberes de resistência urbana e saberes técnicos e burocráticos.

4.3. Dilemas

A importância de analisar sob o crivo da chave dos dilemas é que, além de possibilitar investigar as respostas dos envolvidos para superar o desafio imposto, tem como consequência o fato de escolhas significarem ganhos e perdas (Elliott-Negri, Jabola-Carolus, Jasper, Mahlbacher, Weisskircher e Zhelnina, 2021). Os atores ao agirem em uma demanda fazem escolhas que tem consequências na dinâmica política ou organizacional. Por consequência, ao superar um dilema, novos dilemas terão que ser enfrentados. Esse fluxo interativo onde diversos atores interagem para atuar no contexto, enfrentando dilemas, enquanto suas escolhas influenciam nas escolhas dos outros atores de forma que o conjunto desse processo gera novos dilemas.

Algumas dimensões são importantes ao se pensar os dilemas: a) interação estratégica b) tempo e c) trade-offs. Os dilemas não ocorrem de forma isolada, eles fazem parte de um fluxo de interação onde inúmeros atores respondem aos desafios que surgem. A dimensão interativa-estratégica está relacionada com o fato de um dilema não ser algo a priori, ele depende do enquadramento que o ator dá a um determinado conjunto de situações, ou seja, é um dilema por ser reconhecido como tal. Atores diferentes podem ter percepções diferentes de um mesmo dilema e uma mesma situação pode ser enquadrada a partir de dilemas diferentes por atores diversos. Ao mesmo tempo, os atores não têm completa consciência das consequências de suas escolhas e a própria dinâmica de responder a um dilema pode transformar as condições de ação,

o contexto e/ou influenciar no surgimento de novos dilemas para si mesmo ou para outros atores.

Assim, tendo em vista que o processo interativo ocorre de forma ininterrupta com inúmeros atores interagindo, se transformando, influenciando na transformação de outros atores, os dilemas surgem em um processo em cadeia, onde as inúmeras escolhas interagem entre si e com o meio. Nessa perspectiva, estratégia é vista como a tentativa de um ator influenciar nesse contexto ampliando seus ganhos e minimizando suas perdas.

Ressalto, entretanto, a necessidade de uma ressalva pontual na mobilização dessa dimensão na pesquisa em questão. Apesar de corroborar com a perspectiva de analisar os atores a partir dos dilemas e de suas escolhas é importante levar em consideração que a dimensão estratégica não pode ser vista apenas como consequência de escolhas racionais. É bem verdade que os caminhos tomados por movimentos, por exemplo, frente à dilemas coletivos estão relacionados com análises racionais e conscientes sobre ganhos e perdas, mas não são menos influenciadas pela forma que um problema é enquadrado e por percepções e sentimentos difusos. A interação estratégica ocorre em um fluxo onde atores tomam decisões estratégicas orientados por análises racionais, sentimentos, percepções, incertezas. Assim, estratégia está mais relacionada com uma tentativa de influenciar ou responder ao meio a partir de escolhas orientadas por múltiplos fatores.

A dimensão tempo é relevante pois a interação ocorre em um continuum influenciado pelo passado e pelos enquadramentos sobre o futuro desejado. Não apenas os dilemas dos atores estão relacionados com expectativas de curto, médio ou longo prazo como os resultados de interações anteriores influenciam nos dilemas e nas escolhas do presente. Ademais, ao longo do tempo, os atores se transformam e influenciam o meio. Os dilemas, portanto, são temporalmente orientados (Jabola-Carolus, Elliott-Negri, Jasper, Mahlbacher, Weisskircher e Zhelnina, 2018), interpretados a partir de enquadramentos sobre o passado e futuro, e enfrentados em diálogo com repertórios aprendidos ao longo do tempo. Nesse sentido, as dinâmicas temporais variam de ator para ator, modulando suas expectativas e suas estratégias de interpretação e ressignificação de eventos anteriores.

Os dilemas estão diretamente relacionados aos trade-offs (concessões). Interagir é indissociável do manejo de concessões para acessar benefícios em potencial. As escolhas têm impacto sobre os atores, podem influenciar em sua redefinição. Optamos por mapear os dilemas relacionados com os atores da pós-ocupação a partir do próprio campo de pesquisa. Apesar da literatura

especializada ter construído alguns dilemas potenciais, acreditamos que as especificidades da dinâmica interativa sugerem que os dilemas sejam categorizados a partir da própria experiência analisada.

A partir da observação participante e das entrevistas, foram identificados três dilemas relacionados com a dimensão política da pós-ocupação que foram constituídos e constituíram o processo interativo analisado. Nesse primeiro momento apresentaremos e discutiremos os dilemas em separado, para melhor contextualização e identificação dos processos, atores, escolhas e trade-offs envolvidos. Contudo, eles ocorrem ao mesmo tempo, em um fluxo dinâmico.

Ademais, uma crítica pertinente, é a necessidade de conectar a dinâmica da interação estratégica às discussões sobre desigualdade política e assimetrias. Ao analisar um fluxo interativo como um processo em si mesmo, corre o risco de desconectá-lo das condições políticas e sociais que reproduzem as assimetrias e constroem ou potencializam as capacidades de ação. Mais especificamente, movimentos sociais e atores à margem do processo decisório enfrentam desafios estruturais que impactam nas condições das regras do jogo político. A desigualdade política não é irrelevante, tendo em vista que modula as potencialidades dos atores. Assim, para os “sujeitos periféricos”, optar em participar de processos interativos é um dilema em si, tendo em vista que o jogo não é justo, os trade-offs não são necessariamente proporcionais e a dinâmica é influenciada por assimetrias.

4.3.1. Dilema da nova política pública

A complexidade e os desafios construídos a partir da interação em um contexto de abertura parcial/periférica na capacidade de influenciar no PMCMV foi evidenciada nas entrevistas com lideranças do movimento. Vale destacar, que os relatos se distanciaram tanto de uma leitura acrítica sobre as oportunidades de atuação institucional relacionadas com o programa, quanto da completa rejeição de disputar os espaços de decisão sobre o regramento do cadastro e da abertura de vagas. Constitui-se como um dilema exatamente por conformar tanto o relevante ganho em influenciar no arcabouço relacionado com o acesso ao PMCMV, quanto alto custo de mobilização. Nesse processo, consolidou-se um tipo de atuação institucional que não obstante apresentava tênues fronteiras entre movimentos sociais e burocracia estatal. Em consequência,

na percepção das lideranças entrevistadas, a capacidade de impactar no aparato legal, enfraqueceu a força do movimento na organização de protestos de larga escala.

Primeiro que além do aparato legal, nós tivemos resultados que de alguma maneira anestesiaram o processo da luta. A partir do momento que os movimentos tiveram acesso à gestão do processo de inscrição, do processo de escolhas e do processo de ocupação das vagas que surgiram pelo poder público na área de habitação, de alguma maneira isso nos deu a ideia de que nós iríamos alcançar o atendimento da população através das nossas próprias mãos. Então não só aparato legal, mas também a concessão de unidades habitacionais via movimento social, isso acabou criando uma certa ilusão de que nós detínhamos algum nível de poder e de inserção nesse processo de solução do déficit habitacional. Então, nós criamos a ilusão de que a gente teria construído uma espécie de pedagogia política onde os moradores que viriam a partir dessas ocupações, dessas unidades, que viriam a partir desse concerto via movimento social, seriam multiplicadores de uma nova era, de uma nova concepção da gestão urbana. Muitos de nós, inclusive lideranças, para garantir esse processo acabaram se inserindo no institucional. O que que não é necessariamente um coisa ruim, né? Mas no esforço do atendimento ao déficit, para atender as famílias e suas necessidades, e na necessidade de construir um tecido legal que nos amparasse, acabamos engessando aquilo que o movimento social tem de mais vivo e mais forte que é a mobilização e a ocupação das ruas, que é o protesto, enfim que é uma visão mais crítica. E muitas vezes, para garantir a construção de consensos, nós abrimos mão dessa nossa capacidade da nossa ação mais ofensiva. (...). Eu acho que não deu para perceber isso enquanto o processo estava sendo operado. Porque acho que de alguma maneira a gente estava sendo anestesiado com a ideia de que nós estávamos sendo atendidos, afinal de contas, nós estávamos conseguindo distribuir unidades e parcialmente atender a demanda por habitação. Enfim, acho que essa é uma crítica e uma autocritica que a gente está construindo num momento posterior. Durante o período que vivenciamos essa trajetória eu acho que não tivemos muito tempo para ter essa análise crítica, né? (ENTREVISTA 6C)

A entrevista evidencia que o processo de consolidação do PMCMV como a política habitacional do governo não ocorreu sem dissensos com o movimento de moradia. Seguindo uma liderança, o Conselho Nacional da Cidade foi um importante espaço de questionamento, sobretudo, tendo em vista a percepção de que o programa se chocava com a estrutura acordada com o movimento como basilar para a política habitacional a ser implementada. Os atores envolvidos no processo apelidaram a base do sistema de CPF (Conselho, Política e Fundo). Assim, esperava-se, que a política habitacional articulada pelo Estado fosse construída a partir dos conselhos gestores e obtivesse um fundo específico controlado pelas instâncias participativas. Evidencia-se que implementação do Minha Casa Minha Vida não extinguiu o sistema do Conselho, Política e Fundo, mas com a centralização dos recursos, o sistema almejado pelo movimento de moradia passou a ser periférico, incidindo lateralmente no programa habitacional de fato.

O Minha Casa Minha Vida se tornou uma política habitacional, mas lá dentro do dentro do Conselho Nacional das Cidades a gente já fazia crítica dizendo que não foi

isso que nós acordamos. E o que nós acordamos? O que nós estávamos construindo? Estávamos construindo o “CPF” (Conselho, Política e Fundo). Quem iria construir essas casas? Com financiamento. De que modo nós vamos construir essas casas? Através da política. E como e qual seria o acordo e o consenso para construir isso? Através do conselho. E nós tínhamos já alguns apontamentos e algumas construções. Só que isso é um processo mais demorado e para o Estado não basta só o dirigente ter boa vontade. A estrutura do estado não foi voltada para a questão social. Nós temos um Estado que foi construído a partir do modo escravista. Então transformar esse Estado em um Estado com sensibilidade social não é uma tarefa fácil. (ENTREVISTA 6C)

Observa-se a percepção de que o PCMV não surgiu como a política habitacional acordada, mas como uma resposta do governo à crise de 2008 e aos impactos desta na construção civil. Em paralelo, construía-se uma política habitacional a partir das bases do Estado da Cidade, das demandas do fórum da reforma urbana ao longo da redemocratização e com a participação do movimento de moradia, e uma política anticíclica que via na habitação uma oportunidade de reaquecer um setor da economia. Com a amplitude do PCMV, os extensivos recursos direcionados e a capacidade deste de atender rapidamente um altíssimo número de beneficiários, o programa passou a ocupar a centralidade da estratégia de combate ao “déficit habitacional” e limitando a real capacidade dos instrumentos oriundos da longa negociação entre Estado e movimento de moradia.

Diante dessa trajetória a gente assistia uma crise mundial em 2008. A maneira que o governo Lula buscou para superar a crise foi a partir de medidas keynesianas que buscavam movimentar a construção civil e as obras públicas. O Minha Casa Minha Vida é muito mais um projeto anticíclico. A gente já dizia isso no Conselho das Cidades. Só que a política é dinâmica e, nesse contexto, ele acabou se tornando uma política de habitação. Mas, originalmente não era. A política de habitação estava sendo construída com outras bases, com a ferramenta da democracia, construindo recursos para isso e os projetos viriam com outras variáveis. O Minha Casa Minha Vida em certos aspectos reproduziu a lógica do BNH. Não na questão de renda porque pela primeira vez de fato a baixa renda teve acesso a uma política habitacional popular. (ENTREVISTA 6C)

Nesse sentido, as organizações do movimento de moradia passaram a atuar tendo em vista a realidade pragmática e encarando o PMCMV a partir da dimensão que este conquistou. Assim, atuar para incidir e influenciar no programa, além de melhorar o seu desenho, passou a ser estratégico para muitas organizações.

Então a dinâmica política fez com que ele se tornasse sim uma política habitacional e os movimentos sociais acabaram abraçando também a partir da dinâmica política e da

realidade pragmática da real política. Então ele se tornou, mas a sua origem não é uma política pública (ENTREVISTA 6C)

Vamos aprofundar essa questão quando tratarmos do enquadramento da luta pela pós-ocupação, mas é relevante destacar que o atendimento, mesmo que parcial, da demanda de moradia dessas organizações impôs a necessidade de importante transformação por construir uma superação ilusória do déficit de moradia. O acesso parcial a principal demanda de um movimento pode ser uma armadilha para a mobilização. Mesmo que os déficits se mantenham, o movimento necessita reorientar sua capacidade de convencimento para remobilização da base. Também necessita recriar estratégias e conectá-las a novas perspectivas discursivas e estratégicas para não enfraquecer o apelo de suas demandas.

Percebe-se que o ideário do direito à cidade foi relevante para essa readequação. O acesso a moradia pelo PMCMV passou a ser visto como uma etapa possível de um continuum que iniciava com o acesso a moradia, mas se estendia na pressão pela reforma urbana na cidade e nos novos territórios criados a partir do programa, mas desprovidos de condições efetivas para o acesso a direitos. Construíram de forma única uma ideia que se aproxima da percepção do “housing first”¹, mas a partir de um processo contínuo e ininterrupto de luta pela moradia digna. No enquadramento da luta pela pós-ocupação, como abordaremos a frente, ocorre uma costura entre as diversas trajetória e formas de enquadrar o que é a luta pela moradia digna, para construir um novo enquadramento que não substitui os anteriores, mas sim, os complementa e os orienta em um novo território de disputa.

Ilustra essa percepção, quando em campo, escutei de uma liderança que após conquistar a moradia eles estavam lutando pelo “digna”. Não obstante, o custo para pressionar pela dignidade do habitar é maior do que o de disputar regramentos para garantir o acesso a empreendimentos de uma política habitacional com dotação orçamentária garantida. As frentes de atuação se multiplicaram, pois agora as organizações necessitavam extrapolar os conhecimentos apreendidos em suas trajetórias e acompanhar uma base múltipla composta por pessoas que já foram atendidas pelo programa, que estão na fila pelo atendimento e por

¹ O housing first, ou “moradia primeiro”, é uma política para pessoas em situação de vulnerabilidade, sobretudo pessoas em situação de rua, baseada na perspectiva de que o acesso a moradia é central para a cidadania e deve ser o primeiro direito garantido em um processo mais longo e integrado de acesso a outros direitos (Carvalho e Furtado, 2021)

militantes que optaram por continuar em outras formas de habitação decorrentes das experiências que possibilitaram o surgimento dessas organizações.

4.3.2. Dilema da ocupação/desocupação

Conjecturava-se que o acesso de moradias para os indivíduos mobilizados em ocupações de prédios e terrenos, poderia enfraquecer ou extinguir organizações populares, sobretudo as organizadas por sem-teto. Essa lógica, ao subestimar a capacidade de transformação e o fluxo do processo interativo, não previu que as novas demandas relacionadas com o acesso de moradia, em vez de esvaziar as organizações poderia abrir novas frentes de atuação. Decerto, ao conseguir que suas demandas por moradia fossem contempladas, as organizações se depararam com um importante dilema. Entretanto, estas, perceberam na incapacidade de o Minha Casa Minha Vida contemplar o acesso à cidade em sua plenitude, uma possibilidade de reorganização e disputa política.

Nas entrevistas realizadas em 2015, identificou-se uma importante perspectiva sobre a temática que orientava as organizações, principalmente as tradicionalmente relacionadas com a ocupação de imóveis e terrenos. Essa noção, intimamente conectada com o pós-ocupação, pode ser denominado de “luta pela permanência”, tendo em vista o desafio de organizações intervirem para possibilitar que os novos beneficiários tenham reais condições de permanecer nas novas moradias.

Destaca-se que organizações tradicionalmente relacionadas com associações de moradores e organização comunitária se relacionavam diferente com essa questão, pois, o processo organizativo para lidar com demandas de serviços públicos já fazia parte da sua trajetória. Ademais, as organizações relacionadas com a autogestão também possuíam importante perspectiva de atuação burocrática e de garantia de serviços. Entretanto, a experiência de atuação em regiões completamente novas, nas franjas da cidade, não era tão comum para esses tipos de organização.

No caso das organizações de sem-teto, o dilema era ainda mais expressivo tendo em vista uma transformação direta na organização e na dinâmica de interação com sua base que se deslocou de experiências de ocupação coletiva para empreendimentos do MCMV. A luta pela

permanência emerge como importante tentativa de reorganização desses atores para manter sua relevância frente as novas demandas. A transcrição a seguir demonstra essa problemática:

Veja só, no primeiro momento a principal aspiração, a principal reivindicação dos movimentos era moradia, isso é lógico. E a gente achava que com a conquista da moradia, o movimento por si só perderia a sua necessidade de continuar existindo. E foi um engano nosso. Porque na medida em que essas famílias recebem suas casas, passam a aparecer novas aspirações, novas necessidades. E hoje eu diria que as principais aspirações do movimento, quanto dessas famílias que receberam suas casas é a condição de permanecer nas suas casas. As pessoas saíram do seu habitar natural que conviviam ali nas proximidades dos seus parentes. As formas de sobrevivência eram tiradas dali também, muitos trabalhavam com reciclagem ou era empregada doméstica. Então, tinha toda uma relação e essa relação, inclusive, contribuía para o seu sustento. A geração da renda deles saía justamente desses locais. Eu diria hoje que a principal reivindicação do movimento é garantir que as famílias permaneçam em suas casas. Isso quer dizer, a necessidade tanto do governo municipal quanto estadual de investir mais em equipamentos, escola, creche, saúde. Investir na qualificação profissional dessas pessoas que receberam suas casas e conseqüentemente proporcionar a geração de trabalho e a conseqüente renda para que essas famílias possam dizer que conquistaram a moradia digna. Então, hoje, a principal luta do movimento é a chamada pós-ocupação. (ENTREVISTA 1C)

A necessidade de responder à nova conjuntura somou-se a emergência de reorganizar as narrativas e estratégias em um contexto de rápida transformação da dinâmica da luta pela moradia digna. O massivo acesso a moradia criou um público potencial para organizações, tendo em vista que o perfil de beneficiários do programa extrapola os “sem teto”, abrangendo famílias que pagam aluguel, famílias em coabitação, dentre outros. Apesar de não haver necessidade formal de se organizar no movimento de moradia para acessar o PMCMV, as organizações passaram a ser uma importante fonte de informação e auxílio para atender as necessidades burocráticas relacionadas com o cadastro do programa. Como veremos com mais detalhes no capítulo sobre o ConCidades Ba, as organizações do movimento de moradia que optaram por disputar a implementação do MCMV no estado passaram a ser importantes atores na intermediação do Estado com o público de beneficiários em potencial, influenciando inclusive, na dinâmica, nas datas e nos critérios do cadastro do programa.

Pressões para a resolução de demandas relacionadas com a execução dos empreendimentos passaram a fazer parte da dinâmica de mobilização pressionando às organizações adaptarem sua interação com atores burocráticos. Protestos relacionados com a manutenção ou reconhecimento de uma ocupação, por exemplo, necessitam de estratégias diferentes de protestos para pressionar pela execução de obras ou resolução de problemas burocráticos.

Ademais, os setores da burocracia acessados também são distintos e a interlocução com atores da CAIXA e técnicos estatais passa a ser central para melhor trânsito das organizações.

Por fim, também aproxima as organizações de sem-teto de outras organizações de moradia por compartilharem demandas e desafios comuns referentes ao acesso aos empreendimentos e à manutenção das famílias beneficiadas.

Porque a luta pela moradia, na época, nós começamos com ocupações quando ainda éramos MSTs. Nós começamos com ocupações de prédios e de terrenos. Só que com o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, em várias dessas ocupações as pessoas foram para os seus empreendimentos habitacionais. Ainda há ocupações, tanto de prédios quanto de terrenos. (ENTREVISTA 2C)

Denominados esse conjunto de desafios e eventos de “dilema da ocupação/desocupação”. Ele pode ser resumido por: a) garantir o acesso das famílias ocupadas ao MCMV pode gerar ganhos para a qualidade de vida e atendimento parcial de demandas históricas da organização b) com o atendimento das demandas a base da organização muda radicalmente, bem como suas demandas.

É um dilema, pois as organizações podem continuar mobilizando e articulando a militância que acessou o empreendimento ou manter o enfoque concentrado nas ocupações. Atuar em apenas uma das frentes ou combinar as duas é uma escolha que possui significativas consequências. No caso estudado, as organizações que tinham ocupações mobilizadas no início do programa optaram por mobilizar seu capital político para melhor negociar as condições de acesso ao programa e mantiveram a atuação no pós acesso buscando reorganizar o novo perfil de base social do movimento. Elas tiveram que enfrentar alguns trade-offs relevantes: a) maior dependência de decisões burocráticas; b) menor capacidade de mobilização em demandas não relacionadas com o MCMV; c) pressão para transformações organizacionais; d) necessidade de responder a demandas habitacionais não contempladas pelo programa; e) risco de desmobilização da base após atendimento.

Tabela 7 – Ocupações em Salvador – 2009

Ocupações em Salvador – 2009

MSTS	15
MSTB	13
MSTB e independentes	1
MDMT	3
MNLM	1
Independentes	3

Tabela organizada a partir de Santos et al. (2012)

Entretanto, a opção por atuar no PMCMV não necessariamente significava o fim da ocupação de prédios e imóveis. As quatro organizações presentes no levantamento feito em 2009 por Santos et al. (2012), MSTS², MSTB³, MDMT e MNLM, combinaram as duas frentes, com maior ou menor estímulo à novas ocupações, e com tentativas de manutenção das ocupações com as famílias que não foram atendidas ou não optaram pelo programa.

Decerto, os trade-offs tiveram impacto importante nas organizações. Contudo, estas, buscaram responder às concessões para minimizar os seus impactos e enfrentar a nova conjuntura. Essa tensão entre aproveitar as oportunidades decorrentes do programa e enfraquecer a capacidade de mobilização e pressão foi relatada por todas as organizações entrevistadas. Dois elementos são perceptíveis nas entrevistas. O primeiro deles é que o acesso ao programa foi efetivo e que as organizações conseguiram que suas bases fossem inseridas como beneficiárias do programa. Em 2015, as entrevistas tendiam a destacar esse primeiro elemento e reforçar a leitura da impossibilidade de ignorar ou negar a demanda das famílias em se cadastrar no Minha Casa Minha Vida. O trecho a seguir, aponta para a dimensão do impacto na dinâmica das ocupações.

Entendo que hoje a gente poderia dizer assim ó: movimento que começou de uma forma espontânea, ele se organizou, a partir do momento que ele se organiza e pressiona ele pode também comemorar algumas conquistas. Imagine você o que é ao longo de 10 anos ter 42 acampamentos, totalizar algo entorno de 5000 famílias vivendo nesses acampamentos, e hoje termos a felicidades de dizer que desses 42 restam apenas 2 acampamentos. Ou seja, quase 4000 mil famílias só MSTS que foram contempladas com suas moradias, isso muito em função da organização do movimento, da pressão social. (ENTREVISTA 1C)

A variação na desmobilização de ocupações dentre as organizações depende de escolhas internas, o perfil da base e os processos de interação e negociação com o poder público

² Após 2009 o MSTS se dividiu em MSTS (recentemente renomeado como ASTD/MSTS) e em ATDSTS/MSTS

³ Após 2009 o MSTB se dividiu em MSTB e Frente de Luta Popular

influenciaram essa dinâmica. Importantes ocupações, por exemplo, se mantiveram em Salvador como a da Ladeira da Praça⁴, mesmo com uma significativa redução no número de famílias. Contudo, em maior ou menor medida, muitas pessoas que residiam em espaços geridos coletivamente se tornaram beneficiários do programa. Em 2009, o mapeamento das ocupações em Salvador feito por Santos et al. (2012), indicava a existência de 35 ocupações na cidade. Em 2016, a partir de levantamento exploratória via entrevistas com lideranças, Britto (2016) indica que 28 ocupações haviam sido atendidas pelo PMCMV ou pelo PAC em Salvador.

Nesse sentido, em 2016, a categoria “incontornabilidade do MCMV” era frequente nos relatos, apontando para a percepção de que o movimento não conseguiria ficar ao largo do programa e necessitava atuar em diálogo. Ainda em 2016, já se evidenciava a categoria que denominamos de “necessidade de pressão mais contundente”. Nela, identificamos as falas que relataram a leitura das organizações de que o processo de atuação institucional, a articulação e disputa nos regimentos do MCMV e as estratégias de pressão extra institucional não eram suficientes. Distantes de afirmarem a inexistência de pressão, manifestações, protestos e novas ocupações, o que essa categoria demonstra, é a percepção de que apesar dos esforços de articular a pressão com a atuação institucional, o movimento precisava se reinventar para implementar uma pressão mais contundente e mais abrangente da ocorrida até então. Neste período, a Frente de Luta Popular

Em 2018, percebe-se que essa categoria foi ainda mais presente nas entrevistas. Ela expressa a percepção de que os trade-offs relacionados com as escolhas do movimento não somente foram custosos, como, a dificuldade de minimizá-los teve efeitos importantes na capacidade de mobilização. Ressalta-se, que distante da perspectiva de cooptação ou passividade, o que essa categoria demonstra é como a dinâmica do fluxo da interação entre os atores requer constantes respostas para lidar com os custos decorrentes desse processo. Ao mesmo tempo, não é um procedimento simples, tendo em vista que os recursos de reinvenção ou reestruturação não são ilimitados e atuar nessa conjuntura requer capacidade de inovação política e um novo enquadramento que oriente a mobilização política após o acesso a moradia. Como veremos mais a frente, muitas organizações, em especial o MSTs, o MNLM e o MDMT optaram por uma intensificação da articulação no fórum de pós-ocupação conectada a uma tentativa de consolidação de uma frente comum que abarcasse um maior número de organizações e

⁴ Até 2019 com a desocupação forçada do imóvel

recompusesse a capacidade de mobilização coletiva. Ademais, pós 2016, com o golpe que destituiu o Governo de Dilma Roussef e com o esfacelamento da Faixa 1 do MCMV nos governos Temer e Bolsonaro, um novo ciclo de ocupação ocorre na Bahia, em especial na RMS, a partir do MSTB, MNLM, MSTS, ATDSTS/MSTS e de entidades nacionais com recente atuação no estado como o MLB, o MDT e o MTST.

4.3.3. Dilema da sociedade política

A identidade comum do movimento de moradia está relacionada com um processo histórico de luta pelo direito à cidade que foi construído tanto em experiências de resistência urbana quanto de participação institucional. A densa rede de associações, organizações, movimentos, entidades e coletivos que se consolidou a partir do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) e de entidades populares como Central de Movimentos Populares, a CONAM, o MNLM e UNMP, dentre outros, combinaram, sobretudo a partir da redemocratização do Brasil, trajetórias de disputa política construídas a margem do Estado com a disputa pela construção dos arranjos democráticos pós-1988. Isso significa que a luta pelo direito à cidade se fortaleceu em diálogo com os partidos políticos e outros movimentos sociais relacionados com o projeto democrático-participativo no Brasil. Em termos gramscianos, podemos dizer que a rede do projeto democrático-participativo não somente disputava a sociedade civil e a sociedade política, como almejava criar as condições para um Estado Ampliado onde as regras do jogo político fossem menos desfavoráveis para os sindicatos, os movimentos populares e os partidos políticos de esquerda. Mobilizando Poulantzas e Jessop, é possível complementar dizendo que uma das apostas do projeto-democrático participativo estava na capacidade da luta política via mobilização social e atuação institucional criar arranjos que influenciassem na seletividade estratégica.

Nesse sentido, o desenvolvimento dos partidos de esquerda na redemocratização e a consolidação de movimentos populares ocorre em diálogo. As fronteiras nem sempre são evidentes, tendo em vista a forte presença de movimentos sociais e sindicatos na construção de partidos como o PT e o Pcdob e a articulação e atuação de partidos políticos da formação de muitos movimentos sociais.

O argumento central aqui é que, ao menos no caso brasileiro, em diálogo com a mútua constituição da sociedade e do Estado (Lavalle e Szwako, 2015), ocorre a mútua constituição

da sociedade civil e dos partidos políticos. Reforça esse argumento a discussão de McAdam e Tarrow (2011) sobre o legado de Charles Tilly para pensar a relação dos movimentos sociais e dos partidos políticos em inúmeros contextos diferentes, no sentido em que “os movimentos sociais e os sistemas de política institucional são mutuamente constitutivos” e o entendimento do “fluxo e refluxo” tanto dos movimentos quanto da política institucionalizada muitas vezes depende, ao menos parcialmente, da interação entre ambos (McAdam e Tarrow, 2006, pg. 20). Em outras palavras, é possível reorganizar essa dinâmica a partir da ideia da mútua constituição entre sociedade civil e sociedade política.

Analisar sobre esse crivo facilita identificar o que denominei de dilema da sociedade política. Os movimentos sociais como redes articuladas em identidades coletivas que desafiam os limites do sistema de ação (Melucci, 2001), mobilizam, por definição, uma perspectiva de transformação social e política. Decerto, a extensão e profundidade do conflito inscrito em um movimento é variável, bem como, a capacidade de conformação de suas proposições a partir de transformações parciais ou pontuais no sistema em questão. Entretanto, como inovações que emergem do conflito político, sua permanência depende do convencimento dos atores da rede da necessidade de continuar se engajando em interações que almejam transformações. Nessa perspectiva, os movimentos se constituem na busca pela transformação do contexto no qual está inserido, ao mesmo tempo que se transforma, seja por mudanças no próprio contexto, seja por consequências de suas escolhas e de outros atores inseridos no processo interativo. Sua existência está intimamente ligada a interações que ocorrem na sociedade civil e na sociedade política, tendo em vista que as mudanças que ocorrem nestas têm consequências.

A mútua constituição dos movimentos sociais e de partidos políticos ocorre tanto na interação direta e no compartilhamento de recursos e/ou projetos, quanto em escolhas feitas para melhor se posicionar na sociedade política. Como em processos interativos tanto os aliados quanto os adversários se constituem a partir da interação, as estratégias da direita (e de seus partidos) frente a movimentos sociais populares, ou mesmo, as escolhas de movimentos para confrontar o neoliberalismo e o autoritarismo, também são exemplos dessa dinâmica. Além disso, para manter o horizonte que almeja construir, movimentos sociais não só se inserem em disputas dentro do Estado ampliado, como são estimulados a dialogar e somar forças com projetos comuns mais amplos.

Esta perspectiva desvela um aparente contrassenso: geralmente, quanto mais conflitivo e inovador é o horizonte proposto pelos movimentos sociais, mais necessária e desafiadora é a

interação deste com atores que disputam a sociedade política. Sobretudo, porque como rede diversificada, as capacidades partidárias (recursos, influência, ampliação de redes etc.) em minimizar os efeitos das assimetrias políticas podem estimular atores parte da rede a construir vínculos. Da mesma forma, as capacidades do movimento (atuais ou futuras) podem ser estímulo para estratégias partidárias voltadas ao diálogo.

O dilema da sociedade política ocorre, pois, as escolhas frente as estratégias de disputa na sociedade política têm consequências aos movimentos. No movimento de moradia, como parte de uma rede desafiante inserida em um jogo desleal (vide a discussão anterior sobre assimetrias e trade-offs), as escolhas que conformam o padrão de interação com partidos políticos tem efeitos significativos. O quão imbricadas suas organizações estão em relação a partidos, o quão compartilhados estão os seus recursos e a própria dinâmica das assimetrias entre organizações e partidos, tem efeitos na capacidade de mobilização e estimulam diferentes estratégias de adaptação e de disputa no interior (quanto é o caso) dos partidos.

Mesmo em momentos anteriores à da redemocratização, as relações de mútua constituição entre partidos políticos de esquerda e de movimentos sociais urbanos são essenciais para a compreensão da disputa política. Maria Victória Espiñeira (1991), em estudo inovador, analisa as relações do PCB e posteriormente do Pcdob com as associações de bairro em Salvador. A autora aponta a relevância do PCB no fortalecimento do associativismo nos bairros de Salvador na década de 40. Fazia parte da estratégia do partido fomentar a mobilização social e construir um ideário comum de transformação social a partir de ações discretas e não publicizadas. As construções de uma rede de apoio entre associações locais e células partidárias transformou a própria dinâmica do partido quanto das associações. Espiñeira descreve:

A atuação do PCB é extremamente oportuna por capitalizar não só a formação de um novo segmento constituído de proletários, profissionais liberais e uma classe média urbana (CARVALHO, 1983), como também a crise conjuntural que se apresenta, desenvolvendo ações organizativas que se refletem na criação de diversos Comitês Democráticos Populares nos bairros de Salvador e em Recife. Tais associações podem ser interpretadas como um desdobramento político das agremiações ou associações recreativas já existentes, e em realidade eram células do Partido atuando nos bairros em apoio as organizações locais (...). Surgem assim, em 1946, em 23 de maio, o Comitê Democrático dos Barris; em 03 de outubro, o Comitê Popular da Liberdade; em 11 do mesmo mês, o Comitê de Corta-Braco/Peró Vaz; em 22, o comitê do Cabula e em 29 a da Baixa de Quintas. A crescente organização não se limita a criação de comitês e uniões femininas, podendo se perceber também a formação de organizações aglutinadoras como a Federação Metropolitana de Bairros e a União de Posseiros da Bahia (1951) centrando-se a preocupação com a comunicação social, através da criação de jornais e de eventos como comícios e missas. (Espiñeira, 1991, pg.39 – pg. 40)

Resultou no fortalecimento das associações em redes mais amplas e no diálogo com um projeto político que possibilitava extrapolar as reivindicações restritas a problemas pontuais de um bairro específico (Espíñeira, 1991). Também possibilitou a inserção das demandas e pautas das “lutas nos bairros” na atuação do PCB. Com o tempo, e com o aumento do número de militantes com atuação múltipla (nas associações e nos comitês), as fronteiras entre o partido e o movimento se esvaneciam, ao menos parcialmente (Espíñeira, 1991).

O trânsito e a estratégia de interagir tanto com o PCB quanto com o governo local é evidenciada no “(...) caso de associações que possuíam dois nomes, um de caráter emblemático evidente, como o 17 de outubro, data da Revolução Russa, e outro como o Dois de Julho, mais afinado com o oficialismo local, o que lhes garantia trânsito livre e algumas vantagens”. (Espíñeira, 1991, pg. 45).

O PCB também buscou atuar em regiões ameaçadas de desocupação forçada, nos contextos das primeiras “invasões” de terras em Salvador, ainda na década 40 (Espíñeira, 1991, Silva 2013). Silva (2013), destaca a participação direta do partido na ocupação do Corta-Braço com a ida de militantes para a ocupação, a entrada de moradores no partido, a mobilização dos recursos partidários para a comunicação política necessária, a atuação de advogados militantes na defesa dos ocupantes e a criação em 1946 do Comitê Democrático Corta-Braço/Pero Vaz. Nesse caso, é pertinente notar a relevância das estruturas de um partido político para a proteção institucional/jurídica de pessoas em situações de vulnerabilidade como no caso de ocupações de terras. Apesar de não haver ligação direta com o caso do PCB e do Corta-Braço, décadas depois, o MSTs também se fortalece, mesmo que em outros termos, a partir do diálogo entre ocupantes e atores partidários (no caso do Partido dos Trabalhadores) iniciado na tentativa de minimizar os efeitos da vulnerabilidade social e política dos sem-teto em um contexto de repressão estatal.

A orientação do PCB em apoiar e estimular a mobilização popular, se organizava em uma perspectiva de não romper com a “lei e a ordem” e não enfrentar o empresariado com maior contundência. A partir de uma leitura do partido sobre a necessidade de uma aliança com a burguesia industrial e do estabelecimento de um Estado democrático-burguês (Espíñeira, 1991), o PCB orientou sua atuação e propaganda na capacidade dos comitês de garantirem ganhos diretos e imediatos para a qualidade de vida da população, a partir da pressão e negociação com o Estado (Silva, 2013).

A dinâmica da relação do PCB com as lutas urbanas em Salvador expressa a mútua influência entre partido, movimento, governo e empresariado. A interação do PCB com o associativismo local, como já exposto, não só estimulou a conexão das demandas pontuais com um projeto de transformação, como a experimentação de estratégias mobilizadas pelo partido no contexto local, estimularam um novo repertório de luta no bairro, com contornos próprios e em dinâmicas não previstas pelo partido. A intensidade das manifestações e a ampliação dos conflitos pela terra extrapolaram a perspectiva do partido de não tensionar com o empresariado. (Espíneira, 1991).

Por sua vez, não era incomum que empresários estimulassem a ocupação das terras, haja vista a possibilidade de garantir indenizações ou até mesmo a valorização do terreno após a urbanização da região (Espíneira, 1991). O Estado manteve, inicialmente uma atuação dúbia, em alguns casos reprimia e desocupava com violência, em outras demonstrava relativa tolerância às manifestações e certa permeabilidade à negociação, ao menos, como justificativa para indenizar o empresariado ou a fim de evitar o escalonamento do conflito. Entretanto, o refinamento das ocupações e a ampliação da capacidade de mobilização nos bairros, passa a ameaçar os poderes privados e estatais, amplificando “ameaças de despejos, a violência de policiais armados, a destruição de casas, a resistência e novas invasões” (Espíneira, 1991, pg. 53).

Ainda em diálogo com Espíneira, percebe-se que o distanciamento do PCB da luta dos bairros, a partir de mudanças estratégias pós-cassação (1947), a intensa repressão, e o fechamento das vias democráticas com o golpe de 1964, estimularam um associativismo menos articulado a projetos políticos mais robustos.

O retorno à conexão do associativismo com dinâmicas mais amplas de disputa política ocorre, inicialmente, com a atuação interação entre setores progressista da igreja católica e o associativismo de bairro ao longo da ditadura militar. A autora (1991), apresenta uma interessante proposta de pensar, mesmo que não mobilize essa terminologia, na mútua constituição de um tipo de associativismo comunitário e das pastorais. Também discorre sobre o encontro entre entidades de profissionais liberais de forte atuação do PCdoB⁵ e o associativismo comunitário emergente. Pastorais, PCdoB, entidades profissionais e o associativismo comunitário além de construir uma importante rede que mais a frente contribuiu

⁵ O PCdoB, partido criado após de cisão do PCB, se volta ao urbano após derrota da guerrilha do Araguaia e após 1972 aposta, em Salvador, na mobilização do movimento estudantil e de entidades de profissionais liberais como a Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAR), a Associação Profissionais de Assistentes Sociais (APAS), o Clube de Engenharia, a Associação dos Engenheiros Agrônomos da Bahia (AEABA) e o Instituto dos Economistas da Bahia (IEBA) (Espíneira, 1991)

com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (Oliveira, 2018) se consolidaram como atores políticos no final da ditadura e na redemocratização a partir de profundas transformações proporcionadas pela interação.

Vínculos e parcerias do associativismo com institutos como o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS)⁶, foram importantes recursos para a formação de novas lideranças e quadros do movimento. O acesso a estrutura partidária, parcerias com associações menos vulneráveis à desigualdade política e social e a facilitação da conexão com redes mais amplas, também contribuíram para o novo associativismo da luta pelo direito à cidade.

Não só a luta pelo bairro está profundamente imbricada com a constituição dos partidos políticos. Mesmo que a partir de distintas trajetórias, a luta dos sem-teto na Bahia e a luta pela autogestão estão imbricadas com a atuação dos partidos de esquerda no estado, e em especial na capital baiana, tendo em vista a significativa concentração de organizações de morada na capital.

O caso do MSTS e das organizações que surgiram do inúmeros “cismas” é emblemático. A conexão das ocupações em uma rede articulada mobilizou recursos partidários, em especial, os quadros técnicos e lideranças experientes. Observa-se, sua fundação como resultado da tentativa de resolução de dilemas tanto das ocupações vulneráveis à repressão estatal que necessitavam se inserir em redes de proteção e de facilitação no acesso a recursos organizativos para a mobilização política; quanto da tentativa dos partidos de esquerda de fortalecerem processos de enfrentamento contra o prefeito de 2003, Antônio Imbassahy (1997 – 2000 / 2001 -2004). Em síntese, o PT na Bahia, assim como nacionalmente, se consolidou a partir de significativa atuação e mútua constituição em uma rede de movimentos e atores políticos. O fortalecimento do partido e a mobilização de mandatos como importantes atores no fomento da mobilização política foram importantes para o estímulo ao fortalecimento de organizações como o MSTS. A proximidade do MSTS também tem impacto para a dinâmica do partido, tendo em vista a capacidade de diálogos com novas rotinas interativas. Entretanto, em 2005, com a formação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), parte das lideranças do MSTS, rompem com o Partido dos Trabalhadores e se filiam ao PSOL, enquanto, a outra parcela de

⁶ O CEAS é uma associação sem fins lucrativos fundada em 1967 pela Companhia de Jesus e atua na assessoria popular e na formação política e técnica de comunidades e movimentos sociais

liderança filiadas ao PT se mantêm no partido. Segundo Santos et al. (2012), a eleição de Jacques Wagner e a reeleição de Lula em 2006 influenciaram na divisão em dois grupos:

(...) Em 2006, a eleição para governador do candidato do PT, Jacques Wagner, e a reeleição do presidente Lula, influenciaram as ações do movimento e as diferentes formas de compreender a problemática da moradia passaram a influenciar na definição da estratégia a ser seguida pelo movimento — surgiram, então, divergências em torno da estratégia e tática de luta e, conseqüentemente, em relação à forma de se relacionar com o Estado. Tais divergências começam a influenciar nas mobilizações e se conformam distintos grupos políticos dentro do movimento — que passa a ser polarizado por forças políticas vinculadas ao Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), vindo a constituir o Movimento Sem Teto de Salvador - MSTS e Movimento Sem Teto da Bahia – MSTB (Santos, et al., 2012).

Com a cisão, o MSTS se aproxima dos PT, enquanto o PSOL com atuação mais próxima do PSOL, mas com a presença de alguns militantes do PCdoB. Em 2009, o grupo mais próximo ao PCdoB, funda a Frente de Luta Popular. Anos depois, a coordenadora do entidade se filia ao PT, dotando a FLP de lideranças filiadas tanto ao PCdoB quanto ao PT.

A UMP-BA, como descrito anteriormente, tem significativa proximidade com a rede de luta pela moradia capitaneada por Zézeu Ribeiro, ex-parlamentar com atuação destacada em políticas habitacionais. É um processo similar ao do MSTS, no sentido que o mandato parlamentar foi estímulo para ampliação das redes necessária para a conformação da organização.

Além dos destacados, o MNLM é a única organização com liderança ocupando cargo eletivo, a partir da co-vereadora Cleide Coutinho do Mandato Coletivo Pretas por Salvador (PSOL). Nesse sentido, o PSOL vem ampliando sua agência em Salvador e na Bahia a partir de significativo diálogo com a luta pela moradia. Além do MSTB e MNLM, o MSTB-DL e o MTST também possuem diálogo com o partido.

O PCdoB, também possui forte interlocução com o movimento de moradia, a partir da FABS, FAMEB, MDMT, CONAM, dentre outros.

Em síntese, todas as organizações levantadas possuem diálogo, em algum nível, com um dos partidos de esquerda. Não faz parte do recorte desta tese discutir a dinâmica e os padrões da

relação partidária de cada uma das organizações. Optamos por trabalhar essa dinâmica a partir do dilema da sociedade política, ou seja, a partir da perspectiva do movimento como uma rede, a necessidade dos atores coletivos e individuais se posicionarem e se conectarem a redes mais amplas, implica na necessidade desse ator optar por variados tipos de interação com partidos políticos. Uma organização pode ter vínculo com múltiplos partidos; pode ter atuação direta e explícita na formação partidária; pode ser definida via eleição interna, possibilitando a disputa entre militantes de partidos distintos; pode não ter vínculos diretos. Além disso, as características da rede do movimento importam: o movimento estudantil se organiza a partir da disputa interna de entidades como Centro Acadêmicos, DCE, Grêmios estudantis, UNE, etc.; inúmeras organizações; o movimento dos sem-terra, possui uma grande entidade (MST) que centraliza a rede, apesar da existência de grupos menores; o movimento de moradia é composto por uma multiplicidade de organizações de trajetórias distintas, cada uma com seu padrão de interação com partidos políticos.

Estamos abordando, portanto, um contexto mais complexo do que mera cooptação. É, também uma dinâmica de rede: como atores de diferentes redes (partidárias, da sociedade civil) se conectam? como compartilham recursos? Como se transformam?

Analisando a dinâmica em uma rede tão diversa como a do movimento de moradia podemos delinear melhor a argumentação: coordenar atuações conjuntas em uma rede com diferentes padrões de interação com partidos políticos necessita de enquadramentos bem articulados. Esse dilema foi respondido com a luta pelo direito à cidade a partir da reforma urbana. Desde 1988, o movimento de moradia apostou na conexão de repertórios dentro e fora da institucionalidade a partir da tentativa de construção de um novo arranjo institucional para o urbano e no diálogo e articulação de partidos políticos de esquerda. Entretanto, ao longo dos governos petistas, tanto a aposta do Estatuto da Cidade quanto o Ministério das Cidades, sofreram importante refluxo. A saída de Olívio Dutra e dos “técnicos” do FNRU, do Ministério das Cidades simbolizaram o enfraquecimento das bases que orientaram o projeto político da reforma urbana (Gusso, 2012).

Neste contexto, nos é cara a contribuição Souza (2016), em que o movimento estudantil na UFBA é analisado sobre o crivo da interação dos atores com o lulismo. O autor mobiliza a discussão de Singer (2012) sobre o lulismo e o projeto de conciliação a partir de um reformismo fraco que mantém o pacto conservador, para propor “o lulismo como projeto político compartilhado com a sociedade civil” (Souza, 2016, pg. 81). No caso analisado por Souza, o movimento estudantil da UFBA reorientou sua atuação via mobilização voltada a

transformações na universidade e a “plasmar a militância na universidade junto às pautas amplas e “universais”, tais como o combate à homofobia, ao racismo, a defesa da igualdade de gênero, feminismo” (Souza, 2016, pg. 265).

A discussão de Espiñeira (1991) sobre as relações do PCB com o associativismo, e o debate de Souza (2016) sobre os movimentos sociais em interação com o lulismo, possuem um importante ponto em comum: transformações, estratégias e escolhas que ocorrem na sociedade política desafiam os fluxos de atuação do movimento (ou associação), mudam a dinâmica da interação, transformam os atores envolvidos, e estimular a emergência de um novo enquadramento para a articulação em rede.

Similar ao caso do movimento estudantil, ser “governo” criou um importante dilema para o movimento de moradia. Nesse sentido, publicizar amplo conflito política com um governo de esquerda ou optar por caminhos negociação ou de conflito mais contido as esferas institucionalizadas são escolhas com consequências.

As características da rede do movimento, as diferentes trajetórias da política pública específica e a própria vulnerabilidade social e política do contexto de atuação do movimento de moradia diferem os dois casos. Ademais, a rede do movimento de moradia que se engajou na luta pela pós-ocupação era composta por atores próximos ao PT, Pcdob e PSOL. O MSTB não tinha atuação tão engajada na rede, apesar de frequentar o Fórum de Pós-Ocupação entre 2016 e 2018, mas o MTST de Lauro de Freitas, o MNLM e o MSTB-DL, possuem uma atuação longa. Por outro lado, uma das organizações com diálogo com o PT a ATDSTS/MSTS não participa da rede de organizações da luta pelo pós-ocupação.

Destaca-se, na Bahia, como percebido por Gusso (2012) no âmbito nacional, significativas críticas aos governos. Estas, eram mediadas pelo receio da derrota eleitoral e destruição das conquistas, mesmo que limitadas. É nessa chave que esse dilema aparece ao longo dos governos petistas (nacional e estadual): necessidade de ampliar a pressão política e receio de enfraquecer governos de esquerda. Como cada uma das organizações da rede, possuía uma percepção e uma estratégia diferente em relação a essa questão, a luta pela pós-ocupação emerge como alternativa coletiva e construída em diálogo com atores de outras instâncias (em especial os técnicos estatais, como abordaremos com maior detalhe) que possibilita certo trânsito e ajuste de tom entre as organizações. Diferente de outras experiências nacionais, o pós-ocupação não é pensado apenas no âmbito da gestão condominial, dirimindo o conflito. Por outro lado, possibilita atuar no MCMV sem combater o programa em sua completude. Seguindo esse

raciocínio, a “conciliação” está mais centrada na própria sociedade civil, na perspectiva que busca um caminho de ação conjunta de organizações com diferentes perspectivas (sobretudo antes de 2016 e do posterior estreitamento da atuação do PT e do PSOL).

Além da dimensão partidária do dilema da sociedade política, a participação institucionalizada como estratégia do movimento também pode criar “dilemas de sociedade política”. Tendo em vista que as escolhas do movimento por ocupar espaços institucionais têm consequências organizacionais, a rotina da participação institucional possibilita o acesso a espaços, recursos e capacidades. Contudo, para manter uma interação permanente com a burocracia as organizações necessitam treinar militantes e deslocar recursos organizacionais. Como consequência, os entrevistados relataram a dificuldade em mobilizar as bases, pois, ao treinar e direcionar os futuros quadros para a atuação institucional, limita-se a médio prazo, o número de militantes aptos para organizar e articular grandes mobilizações. Ademais, o tipo de contato com a base também se transforma, bem como, o tipo de demanda que é apresentada para as organizações. Mais complexo do que a díade autonomia X cooptação, as escolhas das organizações possuem impactos organizacionais que limitam sua capacidade de atuar em outras frentes. Ou seja, ao enfrentar o dilema da dificuldade de acesso a recursos, optando por engajar sua atuação nas redes da burocracia e da institucionalidade, as organizações enfrentam um novo dilema relacionado com a redução de sua capacidade de articular amplas mobilizações de base.

A estratégia é trazer falas (de outros movimentos) que alarguem um pouquinho a discussão. Nós reconhecemos que está difícil, para todo mundo, mobilizar. A vida está muito corrida. E tem uma dificuldade também por causa de um desdém, um desdém até de coisas mínimas (por parte dos atores governamentais). Tivemos muitas decepções, até de companheiros históricos nossos. Depois de oito anos saímos muito chateados (...), a estratégia hoje é tentar, daqui para a frente, a partir de hoje, é tentar fazer uma frente que a gente possa envolver até outros movimentos que não pensam como a gente (...). A gente também lembra que para chegar aonde nós estamos não foi fácil. Então, achar que está tudo errado também não pode ser. Começar a conversar, talvez com outras lideranças, conversar com outras pessoas, ouvir também da população de rua, a gente precisa tentar construir alguma coisa que tenha uma cara mais de base mesmo. (ENTREVISTA 3C)

Além da atuação em instituições participativas, interagir com a burocracia estatal torna-se ainda mais importante para muitas organizações do PMCMV. Decerto, esta não é uma novidade para o movimento de moradia, entretanto, a ampliação de canais de interlocução e a massiva execução de um programa de moradia nos moldes do PMCMV, não apenas ampliou a intensidade na interação de organizações populares com entidades estatais como possibilitou

que a intermediação entre beneficiários e o Estado se consolidasse ainda mais no repertório do movimento.

Não era incomum, segundo as entrevistas, as organizações destacarem militantes mais hábeis com a burocracia para auxiliar potenciais beneficiários na organização dos documentos necessários. Não obstante, essa dinâmica possui um custo que pode impactar na capacidade das organizações atuarem em outras frentes, tendo em vista a necessidade de deslocar e “treinar” os seus quadros para intermediar a relação com as instituições.

A necessidade de atuar em demandas burocráticas e de regramento surgiu tanto como oportunidade de construir maior capilaridade em uma base social que demandava acesso a políticas de acesso à moradia, quanto como desafio para distribuição dos recursos de militância, o que poderia impactar na capacidade de atuação em novas frentes. Ao atuar na mediação entre beneficiários e Estado, organizações populares encontraram, concomitantemente, incentivos para a ampliação de sua capilaridade social e ameaças à mobilização não institucionalizada. Responder a essa conjuntura foi um dos importantes dilemas da atuação do movimento de moradia frente ao Minha Casa Minha Vida, exatamente por estar ao mesmo tempo relacionada a demandas reais e pertinentes da base das organizações e a consideráveis custos organizacionais.

Precisamos abrir uma frente para que o governo dê mais autoridade a nós do movimento, porque hoje a gente se sente um pouco rejeitado na hora de ser atendido pelo governo. Nós fizemos uma caminhada da Estação Mussurunga, 12 horas da manhã, em um sol quente, mais de 5 mil pessoas até a governadoria e quando chegamos lá, o governador colocou o secretário para atender. A gente queria falar com o governador. (ENTREVISTA 3C)

Em 2016, esse dilema já era relatado por atores do movimento de moradia. Em entrevista, uma liderança relatou a percepção dos desafios para aprofundar discussões sobre o direito à cidade em um contexto de amplas demandas de resolução de problemas burocráticos. Destaca-se que, segundo a entrevistada, as principais demandas das famílias beneficiárias nas reuniões e encontros com lideranças do movimento estavam relacionadas com desafios material para o acesso ao PMCMV. Sua presença, inclusive, era de grande importância para o acesso dos beneficiários as informações sobre andamento de projetos, liberação de recursos, avanço na resolução de problemáticas burocráticas. Percebe-se, que em seu relato, em certos momentos, sua atuação com as famílias presentes na rede do movimento, aparentava confundir-se com a atuação de um burocrata de nível de rua. Obviamente, possuem dinâmicas, prerrogativas e

atuação distintas, contudo, segundo as entrevistas, o movimento de moradia, por vezes, era a interação mais direta e inicial mais próxima entre os beneficiários em potencial e o Estado.

Eu acho que hoje nós reconhecemos a nossa baixa mobilização, todos nós, embora tenha diferenças (entre as organizações), estamos vendo o que está acontecendo na cidade, e a gente não conseguiu falar, a gente não consegue nem se ouvir bem. Não dá para dizer à base que estamos deixando a parte da produção (das moradias) nas mãos dos gestores para que a gente possa voltar a atuar na discussão das cidades. Não tem concreto, não tem tijolo, é muito difícil. Na última reunião do Cabula, a gente convidou o Walter (militante do Movimento Passe Livre) para discutir transporte público. É difícil manter nossas famílias, é um calor danado, em local de obra, para falar de alguma coisa que não tinha nada a ver com a casa deles, mas foi muito legal. A gente tem que tentar trazer uma discussão do direito à cidade. Quando você tem carimbo (se referindo as lideranças que lidam com as demandas burocráticas) você só é demandada para falar do encaminhamento da Caixa, do encaminhamento do projeto. Por mais que você fale outras coisas, acaba sendo demandada como se fosse assessoria (assessoria técnica para os projetos) (...). Precisamos olhar para urbanização em Salvador. Esse objetivo além de ter a ver com o crescimento do movimento, além de ser uma necessidade, implicaria em voltar as raízes da União. Sempre quis falar sobre autogestão e urbanização, mas a gente nunca deu conta, já que urbanização implica no Brasil, até hoje, exclusivamente uma questão do poder público. Urbanização é uma briga que a gente sempre quis fazer porque nas seleções do Ministério das Cidades a gente acaba entrando como mão de obra barata para deixar tudo arrumadinho para o governo fazer o que quer. Mas aí o GT de urbanização criado ano passado no conselho (Concidades/BA) vem para que de alguma forma a gente possa chegar ao governo com mais facilidade. Nós apresentamos todas as propostas já discutidas para que nossos futuros projetos possam ser incluídos de uma forma menos desconfiadas por parte dos órgãos públicos. (ENTREVISTA 3C)

Uma liderança discorre que o planejamento territorial do movimento a partir da atuação local com a mediação das demandas das famílias e com a interação com o Estado para pressionar e incidir no atendimento dessas demandas impacta na capacidade da organização construir mobilizações mais amplas. No caso da autogestão da moradia, relatado pela liderança, a conquista de uma política de crédito solidário, demanda histórica da organização, necessitou um tipo de atuação mais voltado à interação com a burocracia. Para garantir a implementação da política, o acesso das famílias relacionadas com a organização e a indecência da organização na adaptação local da política a organização precisou implementar um tipo de interação com processos burocráticos antes desconhecidos para estes atores. Segundo o relato, a própria organização precisava articular o trabalho de assessoria técnica para o acesso e acompanhamento das famílias, criando, portanto, um tipo de interação com o Estado via mediação de demandas burocráticas. Essa rotina, pouco detalhada na literatura especializada, é essencial para a consolidação das organizações que optaram por atuar na via institucional, tendo em vista que além de pressionar ou dialogar com o Estado, muitas passaram a ocupar demandas da burocracia estatal, em fronteiras onde as fronteiras entre movimento e Estado não estão tão bem definidas.

Nós tínhamos um tipo de atividade muito mais voltada à mobilização da participação para as questões do plano diretor, por conta também da influência do mandato. A questão da habitação e da construção da habitação a gente só tem com a União Nacional já dentro do governo Lula em 2003. Uma das nossas lideranças a nível nacional é chamada para ser chefe de gabinete de Raquel Rolnik. Aí a gente iniciou um processo de atuação a partir do crédito solidário. Com o crédito solidário passamos a ter uma outra atuação porque é um processo que absorve demais. Tivemos que dar conta de um processo burocrático. Isso absorveu e tirou muito do foco da gente da área de mobilização, da questão que a gente chama de planejamento territorial. Isso envolve, às vezes tirar nosso sangue da mobilização. E o nosso povo também fica demandando pelo acesso a casa, o que envolve muito trabalho nosso (...), envolve muita atuação no que seria da área de assessoria técnica, pois a gente não consegue pagar por ela. Tem o lado bom da gente aprender um monte de coisa, aprender a ir para a Sedur, aprender a ir para a Caixa, aprender a ir para o cartório, aprender um monte de coisa. Por outro lado, rouba o tempo que deveria ser dedicado a atender a organização das famílias, embora a gente se reúna todo mês. (ENTREVISTA 3C)

Políticas públicas de impacto na dinâmica de gestão de uma determinada área também podem criar dilemas a serem respondidos pelos atores envolvidos. O PMCMV ao reorganizar o acesso à habitação cria novos problemas a serem articulados pelas organizações. Contudo, o programa, além dos impactos institucionais para acessá-lo, possuiu consequências na pós-implementação que demandaram rearticulação dos atores envolvidos. A baixa capacidade institucional da rede estatal para responder as demandas do pós-ocupação e a amplitude das demandas do movimento de moradia contribuíram para tornar o pós-ocupação um dilema tanto para os atores estatais quanto para o movimento.

4.4 O enquadramento da luta pela pós-ocupação

Nota-se que tanto a consolidação do MCMV como política habitacional quanto a emergência de um novo enquadramento sobre o acesso aos empreendimentos ocorreram no mesmo período. O processo de interação com as transformações na política ocorre em diálogo com o surgimento de um novo enquadramento que busca ao mesmo tempo, influenciar nesse contexto. Contudo, seria reducionismo afirmar que essa nova perspectiva é apenas uma tentativa estratégica de melhor se posicionar para responder novos e antigos dilemas.

Enquadramentos possuem dimensões estratégicas e são mobilizados e lapidados na tentativa de amplificar os benefícios e mitigar os trade-offs decorrentes dos dilemas interativos. Entretanto, essa é apenas uma das suas dimensões. Um novo enquadramento é resultado de um complexo

processo coletivo de negociação e disputa frente às concepções pré-estabelecidas, às novas conjunturas emergentes e à trajetória das relações sociais. Percebe-lo apenas como tentativa racional de melhor se posicionar em uma disputa política ignora que é um artefato da inovação política, uma nova forma de perceber e agir sobre uma problemática que ao ser compartilhado entre atores das mais diversas trajetórias tem consequências que extrapolam a conjuntura específica nos quais foram criados.

Ademais, a perspectiva reducionista além de subestimar o potencial de um novo enquadramento para a disputa política, também superestima a capacidade dos atores se moldarem a partir apenas dos seus interesses. Como não é fruto de mera retórica, uma percepção passa a ser um enquadramento compartilhado coletivamente quando consegue explicar e orientar os atores a partir da realidade material. (Goffman, 2012).

Assim, os mecanismos de desigualdade política, os processos de desigualdade social, a trajetória das relações sociais e as formas de organização do Estado e das sociedades não são externos a um enquadramento. Ele é resultado da interação entre atores e da negociação com os mecanismos, estruturas e percepções externos a esses atores. São criações do presente que buscam influenciar no futuro a partir do acúmulo do passado.

Qualquer dilema de um movimento social é perpassado pelos efeitos das dinâmicas de perpetuação das desigualdades. Não apenas o acesso a recursos é desigual como os recursos mais efetivos para a ação política no capitalismo ocidental estão concentrados em um grupo muito específico de atores. De certa forma, o sistema econômico e societário vigente amplifica os custos e restringe os benefícios para determinados atores. Nesse sentido, para os grupos periféricos/subalternos se engajar em uma ação coletiva é um dilema em si, tendo em vista tantos os altos custos para se engajar em um jogo onde os benefícios não são garantidos, quanto a necessidade de se organizar e se engajar na ação coletiva para conquistar o acesso a direitos. Sem esse adequado dimensionamento normaliza-se a desigualdade política, impossibilitando perceber suas consequências nas interações e as estratégias e inovações da ação coletiva que vem da “margem” para maximizar suas possibilidades em um jogo desleal.

A complexa conjuntura de 2013 incluía a) tensões entre o movimento e governos eleitos com o apoio de muitas das suas organizações b) implementação ambígua da estrutura de gestão e produção de políticas habitacionais defendidas pelo movimento c) efeitos da substituição da política habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida d) incapacidade do poder público

de superar as consequências da massiva implementação de moradias sem o planejamento urbano adequado.

Além da conjuntura da relação do movimento de moradia com o governo, observa-se, como já destacado, elementos referentes à trajetória dos atores. Destacam-se as transformações na dinâmica organizativa dos atores coletivos do movimento de moradia, em especial, a necessidade de ampliar a expertise técnica, redução da capacidade de amplas mobilizações coletivas, transformações na base do movimento. Em síntese, muitas organizações perceberam a diminuição da sua capacidade de ampla mobilização coletiva e a crescente demanda por intermediação entre os beneficiários e o Estado. Essa demanda está relacionada a necessidade de tradução do conhecimento técnico e dos meios para o cadastro, tendo em vista os desafios das famílias em acessar os meios burocráticos para inclusão b) necessidade de pressionar o Estado por conta dos déficits do programa e da incapacidade de provisão dos serviços públicos mínimos aos beneficiários recém-empossados c) demanda estatal para que o movimento ocupe o papel de acompanhar as famílias para diminuir a evasão do programa.

No último capítulo, discutirei como mecanismos de seletividade estratégica são complementados por uma permeabilidade estatal que impulsiona (e é impulsionada por) uma dinâmica de interação que reproduz assimetrias. Denominei esse mecanismo de permeabilidade assimétrica, tendo em vista que no processo de interação, as tentativas de subverter ou canalizar o poder estatal e a dinâmica da atuação da burocracia não só possibilitaram um Estado permeável aos diversos atores, mas também construíram uma dinâmica que reforça e reproduz assimetrias entre os atores que buscam influenciar nas dinâmicas estatais. Esse elemento é importante, pois, os atores relacionados a movimentos sociais não são necessariamente meras “vítimas”, mas agentes dotados de potência criativa para tentar minimizar os efeitos da permeabilidade assimétrica. Por outro lado, as escolhas possuem importantes trade-offs com efeitos significativos. A permeabilidade assimétrica potencializa a necessidade de trade-offs para determinados atores enquanto maximiza a extensão dos ganhos para outros. A tensão entre criatividade e riscos (e limitações) da interação em contextos assimétricos contribui para compreender tanto o porquê redes de atores de movimentos sociais insistem nesse tipo de dinâmica interativa quanto as limitações da participação institucional.

O enquadramento da luta pela pós-ocupação emerge nesse contexto. A partir das problemáticas do Minha Casa Minha Vida para os atores dos movimentos sociais e os técnicos estatais, criou-se, na Bahia, uma nova forma de enquadrar a questão. Esta, trabalha com a ideia do pós-acesso

a um empreendimento como um momento de luta política pelo direito à cidade. Esse enquadramento não apenas possibilita a reaproximação aos ideais relacionadas ao direito a cidade, como reorienta a atuação de técnicos e organizações do movimento de moradia, bem como, possibilitou a criação de um novo instrumento participativo.

As seguintes falas de lideranças do movimento explicitam a capacidade do enquadramento de conectar a luta pela casa própria a outras pautas. Decerto, o enquadramento da luta pela pós-ocupação é construído pela incapacidade do atendimento integral da moradia-digna. Destaca-se a abrangência das demandas, incluindo necessidade mais pontuais, como investimento em equipamentos públicos e bandeiras mais amplas relacionadas com trabalho e cidadania. A chave para a compreensão da pós-ocupação, nesse sentido, é pensar a permanência no empreendimento, como consequência da garantia do direito a cidade. Nota-se, nesse sentido, um distanciamento de perspectivas que enquadram a evasão de beneficiários e a venda ilegal dos empreendimentos como problemas individuais.

Existe a necessidade tanto do governo municipal quanto estadual de investir mais em equipamentos, escola, creche, saúde. Investir na qualificação profissional dessas pessoas que receberam suas casas e conseqüentemente proporcionar a geração de trabalho e a conseqüente renda para que essas famílias hoje possam dizer ó conquistei a moradia digna. Então hoje a principal luta do movimento é a chamada hoje a pós-ocupação. O que fazer para essas famílias permanecerem nas suas casas. (ENTREVISTA 1C)

Nossa luta hoje não é só pela moradia, nossa luta do movimento, tanto o MSTs, o MSTB, a Frente de Luta nós convergimos em alguns pontos, nos princípios e nos regimentos. Mas, nossa luta é pela cidadania e pelo trabalho. Porque principalmente hoje nós vimos que mesmo depois das pessoas estarem dentro dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida, nós temos problemas dentro dos empreendimentos. (ENTREVISTA 2C)

É importante ressaltar o deslocamento de uma noção técnica de pós-ocupação a partir da avaliação da satisfação dos beneficiários e análise dos empreendimentos para uma dimensão política da pós-ocupação como um processo de disputa política pela conquista da moradia digna. Como na fala seguinte, evidencia-se o estranhamento das lideranças com o enquadramento técnico da análise urbanista e da avaliação da política. A pós-ocupação é vista mais como um território de disputa do que um momento avaliativo. Não é sobre o passado, mas sobre o que pode ser alcançado no presente e futuro próximo, em vista a uma implementação insatisfatória da política habitacional.

Pós-ocupação eu não conhecia nem essa palavra, ninguém de nós conhecia a palavra pós-ocupação, eu nem me lembro quem foi que botou esse nome, mas eu lembro que eu tive que fazer uma inscrição quando entrei nos pós-ocupação e eu só via um monte de gráfico dizendo da satisfação com a casa. Perguntando se estava contente, se não estava contente. Não é isso que a gente se propunha a fazer. A experiência aqui na Bahia é muito nossa, é uma experiência única. (ENTREVISTA 4C)

É também resposta a um conjunto de dilemas, elementos conjunturais e desafios de longo prazo. Existe uma emergência do possível, uma perspectiva da necessidade de atuação na contradição sem ser opositor direto ao acesso a moradia, mas sim, atuando após o acesso como um “segundo tempo da luta pela moradia”, como bem argumenta a atura Patrícia Britto em trabalho sobre o Fórum (Britto, 2016). O seguinte trecho de uma liderança do movimento de moradia indica a relação do Fórum com o contexto do acesso a moradia a partir do MCMV:

O Fórum se dá exatamente por conta das contradições das políticas que foram apreendidas nessa época. Você vê é um governo popular, um governo que foi eleito inclusive com o nosso apoio, mas que teve contradições. Então você construir e manter a lógica de trazer conjuntos habitacionais nas franjas da cidade é um vício que vem desde o início das políticas públicas de habitação no nosso país. O pós-ocupação existe por conta dessas contradições. É uma maneira inclusive do movimento social ser movimento social. (ENTREVISTA 6C)

A seguinte fala demonstra como o pós-ocupação é mobilizado pelos atores do movimento de moradia como estratégia para reorganizar sua dinâmica de atuação e rearticular a rede em torno de bandeiras comuns. Percebe-se a presença de dois elementos discursivos importantes: a) a emergência da pós-ocupação como comprovação do balanço crítico à relação do movimento com o Estado b) uma noção de retomada da pressão.

Se nós tivemos que fazer concessões lá atrás com o Minha Casa Minha Vida como política habitacional, o pós-ocupação era uma maneira da gente estar ali retomando as nossas bandeiras de direito à cidade, direito à moradia no sentido pleno. Porque uma vez implantado esses condomínios e as contradições e os problemas surgindo, a gente viu que nós não deveríamos arriar as nossas bandeiras. Nós não deveríamos deixar a nossa mobilização, a nossa organização no sentido de fazer com que o direito à cidade, o direito à moradia seja garantido de forma plena. Esse é o sentido do pós-ocupação, já que a política infelizmente foi colocada de maneira equivocada vamos agora, ainda que no momento posterior, agora já construído, as pessoas já morando, vamos ver o que que a gente deve fazer para recuperar aquilo que são os nossos ideais de sempre. (ENTREVISTA 6C).

O novo enquadramento não é construído de maneira mecânica nem surge a partir de estratégia completamente consciente. Como aponta Goffman (1988), os enquadramentos emergem de uma dinâmica interacional onde os atores deslocam sentidos e redirecionam suas práticas e estratégias a partir de dinâmica incremental, sem necessariamente um começo claro e objetivo. A seguinte fala exemplifica bem como isso ocorreu no caso estudado. A liderança explícita que ao longo do processo de perceber os déficits do programa, ao se deparar com empreendimentos desconectados da “cidade” e ao constatar que os novos territórios emergentes reproduziam dinâmicas urbanas excludentes, intensifica-se um processo difuso de autocrítica e reorganização. Não é mero acaso que os atores entrevistados não sabem afirmar com precisão quando esse enquadramento surgiu, ele foi se constituindo a partir da conexão de uma série de percepções, estratégias, movimentações e escolhas de atores do movimento e de técnicos estatais.

Na nossa concepção de moradia, cabe muitos elementos. Quer dizer, eu não quero só espaço predial, eu quero mobilidade urbana, eu quero escola para as crianças, eu quero posto de saúde, eu quero trabalho, eu quero renda, eu quero esporte, eu quero recreação. Os conjuntos habitacionais implantados não tinham nada disso, estavam vazios, estavam vazios desses direitos. Estávamos novamente diante da não cidade, da não moradia, mesmo que no espaço predial. O pós-ocupação é um pouco para dar conta disso. Então é uma autocrítica, porque afinal de contas, nós de alguma maneira, fazendo concessão ou não, foi uma política que nós acompanhamos e que apoiamos, mas que a gente viu que na prática estava vazia daquilo que foram as nossas bandeiras e as nossas propostas o tempo inteiro, desde quando surgiu o movimento pela moradia e o movimento pela reforma urbana. Então o pós-ocupação é um pouco disso. É uma autocrítica que no início nasce de maneira intuitiva, não muito elaborada. E é também a busca da retomada das nossas bandeiras (ENTREVISTA 6C).

É interessante notar o diálogo entre saber técnico e saber militante. A ideia de luta pela pós-ocupação sugere diretamente o conhecimento técnico da avaliação deficitárias dos empreendimentos, sugerida pelos relatórios de urbanistas e de técnicos do trabalho social, e do conhecimento construído ao longo de uma trajetória de luta política, a partir da militância do movimento de moradia. Pensar a pós-ocupação como território de luta política sugere esse choque entre diferentes trajetórias de perceber o urbano.

Observa-se que não apenas o novo enquadramento foi construído em diálogo com as dinâmicas de uma instituição participativa, como o desenrolar das interações desencadeadas pelo novo enquadramento estimularam a criação de um novo instrumento participativo. As duas arenas públicas da luta pela pós-ocupação, portanto, são o Conselho Estadual das Cidades e Fórum de Pós-Ocupação. No seguinte capítulo apresentaremos o ConCidades. Nota--se que a importância

da discussão sobre os limites da atuação do conselho, pois, como iremos demonstrar, a atuação pela pós-ocupação se desenvolveu a partir das estratégias de consolidação do conselho como espaço de articulação política mobilizadas em resposta as limitações da instância se consolidar como instrumento deliberativo. Nesse contexto, é criada a arena que possibilitou a consolidação de uma importante rede entre técnicos e movimentos e se tornou o principal espaço de agenciamento da luta pela ocupação. No último capítulo, retomaremos os elementos levantados até então, para discutir o desenvolvimento da luta pela ocupação a partir do fórum e do ConCidades, de sua rede de atores, bem como, analisar as limitações impostas por uma dinâmica de permeabilidade assimétrica que possibilitou uma institucionalização periférica e o domínio de agência fraco. Neste ponto, nos interessa como os atores tentaram responder a essas limitações e reorganizar sua atuação para melhor mitigar os trade-offs e melhor se posicionar a um processo de inserção estatal periférico.

5. Conselho Estadual das Cidades da Bahia

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (Concidades/Ba) foi efetivado em um contexto de intensa disputa institucional. O reordenamento no âmbito federal do regramento sobre desenvolvimento urbano a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, da criação do Ministério das Cidades e da implementação Conselho Nacional das Cidades, somado à nova conjuntura estadual estimulou o redesenho dos arranjos institucionais das políticas de desenvolvimento urbano na Bahia. Com a derrota do carlismo em 2006 a partir da eleição do petista Jaques Wagner novos atores buscaram ampliar sua incidência nos processos decisórios, enquanto outros almejavam manter ou consolidar sua histórica capacidade de influência política.

A reorganização das funções e capacidades institucionais resultou na disputa entre Secretarias pela ampliação do seu poder político e relevância. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) criada pela Lei 8.538 de 2022 é um excelente exemplo desse processo. Inicialmente, possuía baixo lastro institucional, tendo em vista a multipolaridade na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano.

A estrutura institucional da política habitacional era fragmentada com importante agência da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER, Habitação e Urbanização da Bahia S.A – URBIS (até entrar em liquidação em 1998), da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR, da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - SECOMP (até 2006) e da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SEDES (a partir de 2006). A SEDUR criou superintendência específica para habitação apenas em 2005 e só ampliou sua movimentação para centralizar a política habitacional a partir no governo petista em 2007.

No labirinto de arranjos, sobreposição de funções e fragmentação da política habitacional, a SEDUR e sua superintendência de habitação enfrentavam um importante desafio: em teoria, foram criadas para elaborar, coordenar e monitorar a política habitacional (dentre outras áreas do desenvolvimento urbano), mas na prática sua única incumbência garantida na área habitacional era a de formular a Política de Habitação de Interesse Social.

Com a nomeação de Afonso Florence (PT) como Secretário de Desenvolvimento Urbano no início do governo Jaques Wagner em 2007 intensificou-se um processo de reforma institucional com o objetivo de reestruturar os arranjos de desenvolvimento urbano. No caso da habitação, a SEDUR passou a pressionar e pleitear a coordenação da Política Estadual de Habitação de

Interesse Social e do Programa de Habitação do Estado da Bahia, mobilizando a seu favor seu papel de formuladora da política habitacional.

A disputa resultou em progressivo acúmulo de novas funções, prerrogativas e atribuições. Como marco, essa dinâmica foi institucionalizada com a Lei 11.361 de 20/01/2009. A partir dessa data, a SEDUR era legalmente responsável pelo planejamento e supervisão das ações da política de habitação. A CONDER passou a se concentrar apenas na execução, enquanto outros órgãos e secretarias perderam capacidade de atuação. A superintendente da época explicita esse processo no seguinte trecho de uma entrevista que realizamos em 2018:

Outra batalha foi a reforma administrativa que foi fundamental (...). A atuação era absolutamente pulverizada, a gente tinha a CONDER atuando, a SEDUR, a SEDES que era a antiga SECOMP e ficava com a parte dos programas, a CAR, tinha um órgão federal que era o INCRA(...). Começamos, então, uma batalha para trazer [os programas]. Só que para trazer esses programas para a SEDUR a gente precisava criar uma estrutura, criar essa as condições mínimas para que pudéssemos atuar. Então começou uma batalha e o secretário comprou realmente essa briga, principalmente com as SEDES, porque a SEDES era a secretaria que operava o programa de subsídio habitacional. (...) Então, o secretário assumiu e a Casa Civil foi muito importante nessa mediação, para a gente trazer esses programas e centralizar as ações de habitação. E foi nesse contexto que a gente construiu também um programa de habitação. (ENTREVISTA 1B)

Nota-se que a consolidação de arranjos participativos nas políticas de desenvolvimento urbano, em especial na área de habitação de interesse social, ocorreu em meio a uma intensa disputa institucional. Decerto, o fortalecimento da SEDUR e a ampliação de sua envergadura institucional era interessante para o recém-criado ConCidades/BA. Sua vinculação direta a SEDUR possibilitava uma maior incidência em políticas relacionadas a esta secretária. Ademais, para muitas organizações do movimento de moradia, a centralização das políticas habitacionais em um único órgão diminuía a necessidade de pressionar diferentes instituições governamentais, possibilitando uma atuação focada no ConCidades/Ba.

Não obstante a relevância do ConCidades para os movimentos sociais, a implementação de canais participativos foi importante para a estratégia dos atores estatais interessados na centralização das políticas habitacionais pela SEDUR. A conquista do pleito e superação dos intentos de outras secretarias e órgãos ocorreu a partir de uma ampla mobilização de atores institucionais e da sociedade civil.

O apoio de organizações do movimento de moradia e de referências acadêmicas relacionadas com o Fórum da Reforma Urbana contribuiu para a legitimação das aspirações de uma SEDUR mais robusta. A própria implementação do conselho criou uma via permanente para a campanha de convencimento da governadoria. Assim, a conformação do ConCidades/Ba como principal espaço participativo na área de desenvolvimento urbano foi construída em um processo relacional. O conselho era estratégico para distintos atores e cumpria, em primeiro momento, um destacado papel no redesenho dos processos decisórios.

O protagonismo de organizações do movimento de moradia é evidenciado na entrevista com a superintendente de habitação da época:

Tudo isso que eu falei [sobre a reforma institucional da SEDUR] foi construído com a participação direta e atuação muito forte dos movimentos de moradia, principalmente aqueles que já tem uma inserção nacional tiveram uma atuação muito presente: a União por Moradia popular, o MNLM, o MSTS, o MSTB. (...) os movimentos o tempo todo pautaram a SEDUR. (ENTREVISTA 1B)

Antes mesmo a institucionalização do conselho, a abertura da Secretaria para organizações do movimento de moradia já era mobilizada no processo de construção da política habitacional. Segundo a superintendente da época, havia o interesse de ampliar a minuta da política de habitação formulada antes da gestão petista. A inserção de lideranças do movimento de moradia e de referências acadêmicas e técnicas externas ao poder público ocorreu a partir de 13 audiências públicas. Além da reformulação da minuta, as audiências prepararam um contexto propício para a institucionalização de arranjos participativos permanentes.

A superintendência de habitação tinha uma estrutura muito pequena, muito pequena mesmo. Éramos onze: superintendente, diretores, todo o corpo técnico e pessoal de apoio administrativo também. Tinha uma estrutura muito pequena e diante da meta que tinha sido estabelecida e diante da própria necessidade de uma atuação mais forte na área de habitação, com a estrutura que se tinha, o que a gente podia fazer era a estratégia de construir as bases para que essa política (Política de Habitação de Interesse Social) pudesse acontecer. A gente já herdou uma minuta de um projeto de lei da política de habitação que tinha sido elaborado. (...) Essa minuta tinha sido elaborada com estudos técnicos, mas o entendimento nosso era que o processo que resultou nessa minuta de projeto de lei necessitava de participação social. Era um documento que tinha uma consistência técnica e adequação do formato jurídico, mas a gente entendia que precisava ampliar o processo de participação na construção da política. Então fizemos várias audiências públicas, se eu não me engano foram treze (ENTREVISTA 1B)

A escassez de quadros técnicos na superintendência de habitação foi compensada com a atuação de técnicos de outras superintendências. Para isso, a discussão da minuta da política de habitação foi articulada com a elaboração do processo de formulação do ConCidades, possibilitando um trabalho coletivo comum nas duas principais frentes da SEDUR na época.

A gente contava com esse grupo pequeno com as outras superintendências porque montamos uma estratégia de discutir a política, a minuta do projeto de lei da política de habitação, junto também com o com a minuta do projeto de criação do Conselho das Cidades. Discutimos nessas audiências públicas as duas minutas. Então foi um processo assim tão interessante que mobilizou muita gente do Estado, técnicos de todas as superintendências. Foi um esforço muito interessante de construção coletiva (...). (ENTREVISTA 1B)

Além do esforço técnico coletivo, criou-se um grupo de trabalho para sistematização das contribuições das audiências. Destaca-se que o GT, tendo em vista a inexistência do conselho, implementou a paridade entre sociedade civil e Estado nos mesmos moldes implementados mais a frente pelo ConCidades/BA. Inicia-se, portanto, a ampliação da participação como estratégia de articulação e construção de redes, conectando não apenas movimentos sociais com atores estatais, mas atores de distintos órgãos do Estado, como a SEDUR, CAIXA, CONDER, dentre outros.

Formamos equipes dessas superintendências e foi um processo bem interessante com discussões muito únicas. A gente fez e aí finalizamos essa etapa das audiências públicas e depois constituímos um grupo de trabalho e aí como a gente não tinha conselho ainda nós formamos um grupo de trabalho que tinha a finalidade de sistematizar as contribuições das audiências públicas e incorporar naquele novo projeto de lei essas contribuições. O interessante é que a gente compôs esse grupo com a mesma proporcionalidade do Conselho Nacional das Cidades (...). Então, foi um processo muito interessante, a gente teve um apoio de uma assessoria jurídica também, que acompanhou o processo, discutimos bastante. Eram reuniões muito ricas porque tinha uma diversidade de movimento social, representação, Caixa, a própria equipe da SEDUR. Então aqui fizemos essa sistematização da minuta, então arredondamos essa proposta e essa minuta foi encaminhada para a Assembleia Legislativa e aí teve todo um processo também de discussão com os deputados. (ENTREVISTA 1B)

Ao longo da trajetória de extensão de suas capacidades, a SEDUR precisou implementar uma reforma interna para lidar com a crescente de novas demandas. A ampliação das prerrogativas teve como consequência a pressão por expansão do quadro técnico. Nesse contexto, foram criadas na Superintendência de Habitação, por exemplo, a Diretoria de Regularização Fundiária e a coordenadoria Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

A primeira coisa foi criar essa condição de base institucional para poder atuar na área de habitação porque não tinha estrutura. Primeira coisa além da política de habitação. Segunda coisa importante foi a criação do conselho com a estrutura de câmaras técnicas e uma câmara técnica de habitação. Houve também todo um processo de pactuação dentro do governo para que a SEDUR assumisse o planejamento e a CONDER ficasse como instância executora, com a reforma administrativa. E assim, quando a reforma administrativa aconteceu a estrutura era mínima como eu falei. (...) No nosso entendimento deveria ser uma estrutura maior, mas contava com a possibilidade também de mais para a frente fazer um concurso e você ter quadro técnico, efetivo e permanente na estrutura, o que não aconteceu(...). Pelo menos todos os cargos eram ocupados por profissionais com perfil adequado para exercer as funções, não tinha distorção. (ENTREVISTA 1B)

Entidades como a União por Moradia Popular da Bahia, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, o Movimento de Sem-teto de Salvador, a Frente de Luta e a Federação Estadual das Associações de Moradores não apenas perceberam a reorganização da SEDUR e do ConCidades/Ba como uma oportunidade política para ampliação do repertório de interação da participação institucional, como foram protagonistas na construção dessa oportunidade

Percebe-se que as mudanças conjunturais decorrentes da eleição de um novo governo não apenas contribuíram para a criação de oportunidades políticas para os movimentos sociais, como estes também foram atores importantes para a emergência dessas oportunidades. Vamos aprofundar essa questão mais a frente, mas encontramos nas entrevistas um senso dúbio dos atores se perceberem como parte desse processo ao mesmo tempo que o identificam como externo e dificilmente controlável. Essa compreensão simultânea da potência e da fragilidade da própria agência, é importante para uma melhor compreensão da escolha de manter os esforços pela participação institucional mesmo em momentos de enfraquecimento desse espaço.

O programa estadual de habitação Casa da Gente foi a principal bandeira de um ativismo institucional referenciado no Estatuto da Cidade e no Fórum Nacional de Reforma Urbana. Como sinalizado pela militante do Fórum Nacional pela Reforma Urbana e superintendente de habitação da época, a estratégia encontrada era articular construção direta de assentamentos com mediação de conflitos fundiários, assistência técnica aos municípios e salvaguardas para garantir as especificidades de comunidades tradicionais, e comunidades rurais.

Quando a gente assumiu a habitação era uma colcha de retalhos e completamente fracionada no âmbito estadual. A ideia nossa era unificar essa ação e estabelecer uma lógica e uma coerência com a política de habitação que a gente mesmo construiu: a nacional e a estadual. A gente tinha essa orientação muito clara. A gente sabia exatamente o que tinha que ser feito. Para viabilizar essa política e a forma de operacionalizá-la era através de um programa, então a gente estava construindo um

entendimento do que seria esse programa. Em um primeiro momento, a ideia era ter a atuação direta que é a urbanização de assentamentos precários de produção habitacional e regularização fundiária como ações diretas, e a gente ter o que a gente chama chamou de ações transversais. Nas ações transversais tínhamos mediação de conflitos fundiários, assistência técnica aos municípios, porque não adianta o Estado ter uma política de habitação, por mais consistente, por mais atuante que seja, se os municípios não tiverem suas políticas e condições de encaminhar suas políticas de habitação. Tínhamos também as salvaguardas, a gente entendia que ter a coordenação de projetos especiais era importante para garantir as especificidades da área rural, das comunidades tradicionais e do fundo de pasto (...). Essas ações transversais foram o que garantiram o diferencial desse programa. (ENTREVISTA 1B)

A consolidação do Programa Minha Casa Minha Vida como política de habitação não ocorreu sem tensão com as dinâmicas locais de produção de políticas habitacionais. A reorganização da SEDUR e a consolidação do ConCidades ocorre na área habitacional a partir da construção de uma política de habitação anterior à consolidação do PMCMV. Existe, portanto duas movimentações conflitantes: uma referenciada no Estatuto da Cidade e nas redes entre movimento de moradia e técnicos militantes da reforma urbana e um programa habitacional como política anticíclica articulada, inicialmente, com o empresariado. O primeiro movimento, a partir das instâncias participativas, pressão de movimentos sociais e da agência de burocratas e acadêmicos, desenhou políticas habitacionais a partir de uma noção transversal e com o reconhecimento da importância da agência local periférica na produção de habitações. Entretanto, se estes incidiram no desenho das políticas, a articulação entre governo federal e construtoras, incidiu na alocação e concentração de recursos a partir de um programa voltado exclusivamente à construção de habitacional. Como bem discorre Maricato, as políticas desenvolvidas não foram implementadas, enquanto a política implementada não foi desenhada como tal.

É interessante pensar que o PMCMV se torna a política habitacional. O verbo tornar aqui é intencional, ele não foi formulado a partir das instâncias responsável para tal como substituto da política habitacional vigente. Ele é um programa que a partir da alocação de recursos se efetiva como principal política habitacional mesmo que não tenha sido desenhado oficialmente nesse intento.

Em entrevista, a superintendente que ocupou o cargo após a gestão que criou e consolidou o programa estadual, narra a empolgação inicial com a possibilidade de implementar a construção de empreendimentos na Bahia. O governo do estado conseguiu absorver o PMCMV rapidamente, ampliando a oferta de moradias populares em cidades de pequeno, médio e grande

porte. Nesse contexto, o programa nacional foi priorizado no lugar do programa estadual Casa da Gente, tendo em vista a disparidade orçamentária entre ambos. A significativa oferta de um programa desenhado no âmbito federal, induziu não só a dinâmica na produção de moradias, mas também, a própria dinâmica da política habitacional. Em paralelo ao sucesso na construção de um número significativo de empreendimentos, o espaço dos instrumentos construídos a partir da política habitacional regional ou local foram, na prática, substituídos, ao menos parcialmente, pela dinâmica indicada pelo PMCMV.

A Bahia foi o estado que primeiro contratou a meta das unidades até três salários-mínimos, a Faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida. Nós estávamos muito entusiasmados, naquele momento, e com um grande apoio para poder implementar o programa. O governo do estado tinha um programa específico que era o Casa da Gente, mas com recursos mais reduzidos e uma atuação mais pontual. E o Minha Casa Minha Vida, naquele momento, não só nos municípios acima de 50 mil habitantes com recursos do FAR, o Fundo de Arrendamento Residencial e do FDS, o Fundo do Desenvolvimento Social, mas também com recursos para os municípios até 50 mil habitantes, a Bahia teve uma contratação bastante expressiva no ciclo 1 até 2 entre 2009 e 2010. (ENTREVISTA 2B)

Ao mesmo tempo, a acelerada implementação do programa, possibilitou que o ativismo institucional de técnicos e gestores articulado com o movimento de moradia mobilizasse a conjuntura para construir um ambiente mais favorável para a implementação de projetos demandados por movimentos sociais e comunitários.

A partir de 2011, conseguimos dar continuidade especialmente nas cidades médias e com disponibilização de terrenos do estado para alavancar o programa. Alguns desses terrenos pertenciam a URBIS, a antiga e Companhia Habitacional do Estado da Bahia, também sobre gestão da SEDUR. Naquele momento em 2011, conseguimos junto com os movimentos populares, trazer alguns projetos, especialmente na região de Cajazeiras onde tinham muitos terrenos da URBIS que foram disponibilizados para o programa. Isso foi bastante positivo na época, porque eram áreas que até então tinham planos, estavam dentro de um planejamento mais macro de ocupação, mas não tinha um projeto específico. Nós conseguimos incluir no Programa Minha Casa Minha Vida todos aqueles empreendimentos ali do vale da Avenida Assis Valente, o Fazenda Grande 8B que tem muita gente do movimento de moradia, o Fazenda Grande 15A, o Fazenda Grande 15B, o próprio Residencial Assis Valente, o Colinas Solar, o Recanto do Luar, vários empreendimentos que são em terrenos que eram da antiga URBIS e que tiveram uma participação muito forte na época do Conselho da Cidades da Bahia e do Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação para que fossem disponibilizados através do programa Minha Casa Minha Vida como contrapartida do Governo do Estado. Eles não foram doados. Eles foram vendidos pela URBIS porque a URBIS não poderia doar, mas foi um valor muito mais baixo do que se fosse buscar esses terrenos no mercado. Então, isso propiciou a construção de diversos empreendimentos. Isso por um lado foi muito interessante, muito bom, porque movimentou e gerou uma produção de unidades habitacionais nunca vista na cidade de Salvador, mas por outro a gente sabe das idiossincrasias e das dificuldades dos

empreendimentos. Muito grandes, em áreas que não tinham toda infraestrutura e segurança. (ENTREVISTA 2B)

Nota-se uma mudança nas estratégias dos atores locais na condução da relação entre política estadual e federal. Comparando as falas das diferentes superintendentes, percebe-se que a ideia de fomento de um programa específico e diferenciado para a Bahia, foi substituída pela tentativa de melhor influenciar na alocação de recursos, no perfil dos atores atendidos e no tipo de projeto que seria priorizado. O primeiro momento do ativismo institucional no interior da SEDUR possibilitou a construção de uma estrutura mínima para a articulação de uma comunidade política em torno do direito à cidade. No segundo momento, tendo em vista a impossibilidade de competição com a disparidade de recursos e com a capacidade federal de indução da política habitacional, a comunidade composta por gestores, técnicos e lideranças do movimento de moradia, buscou influenciar dentro das possibilidades do PMCMV. Nesse sentido, o ConCidades se tornou uma importante arena de mobilização desses atores e de articulação institucional.

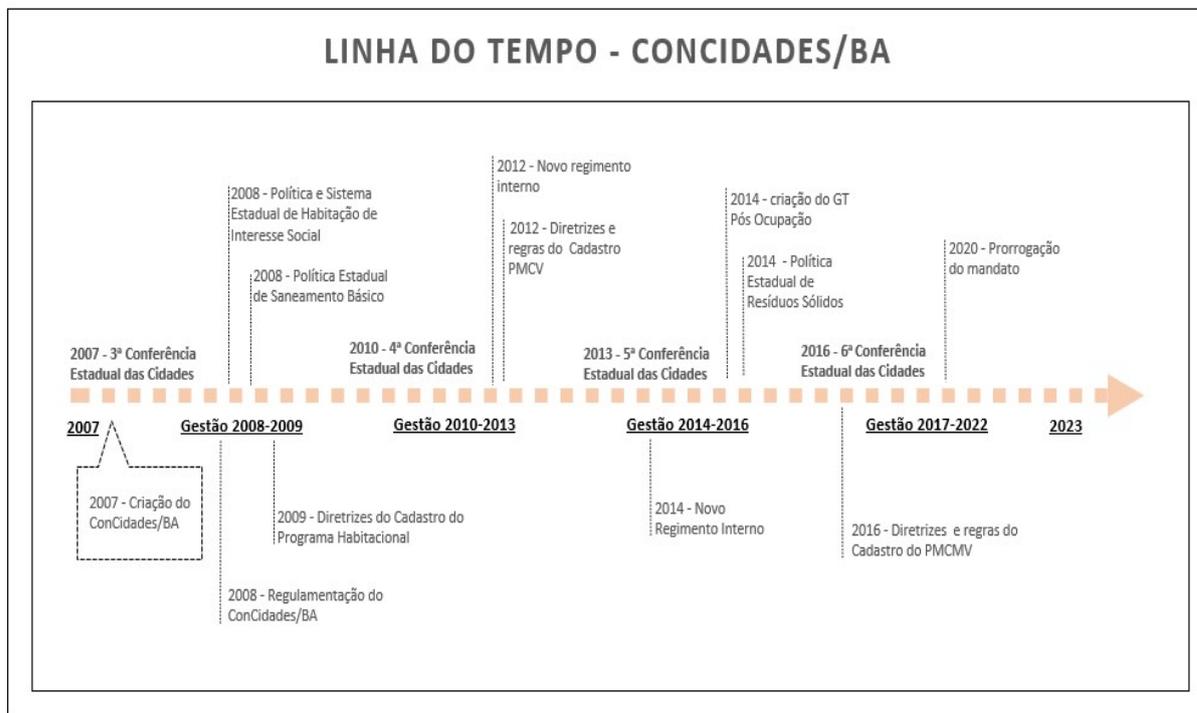
5.1. ConCidades/Ba: desenho institucional, articulação política e capacidade deliberativa

A política habitacional na Bahia, como parte das políticas de desenvolvimento urbano, tem como seu principal conselho gestor o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba). Vinculado ao Conselho Nacional das Cidades, foi fundado em 2007 e tem como prerrogativa deliberar, recomendar e fiscalizar políticas de desenvolvimento urbano na Bahia. Compõe seu corpo atual de conselheiros titulares 36 membros da sociedade civil organizada e 26 do poder público, totalizando 62 conselheiros. Dentre os 36 da sociedade civil, 16 são de movimentos sociais e populares, 9 de sindicatos, 6 de entidades de representação empresarial, 3 de organizações não governamentais e 2 representam organizações profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

O conselho é constituído por 4 câmaras técnicas: saneamento, mobilidade urbana, habitação e planejamento e gestão territorial urbana. Cada conselheiro opta por participar de uma câmara técnica e de grupos de trabalho formados no interior das câmaras técnicas. O espaço máximo de deliberação e tomada de decisão do ConCidades/Ba são as reuniões da Plena, onde, em

reuniões mensais, os tópicos discutidos e debatidos no interior dos GTs e das Câmaras Técnicas são rediscutidos e votados.

Figura 9 – Linha do Tempo do ConCidades/BA



Fonte: Elaboração própria

A análise do design de uma instituição participativa possibilita perceber relevantes indícios sobre sua capacidade de garantir ampla participação e sobre seu grau de dependência ao poder estatal. Para analisar o desenho institucional, o regimento do conselho foi organizado em três categorias: a) formato, b) estrutura interna e c) dinâmica. O ConCidades/Ba é um conselho gestor de políticas públicas de desenvolvimento urbano, paritário, estadual e com prerrogativa de ser deliberativo, fiscalizador e consultivo. Essas são as características básicas que compõe o formato oficial e o distingue dentre os inúmeros formatos de instituições participativas. Definidas nos regimentos, orientam as expectativas dos atores e indicam o seu lugar na estrutura formal do governo. Entretanto, não são garantias da efetividade da participação, muito menos, do espaço real que ocupa nos processos decisórios estatais.

Tabela 8 – Formato do Conselho

Formato de IP	Conselho Gestor de Políticas Públicas
----------------------	---------------------------------------

Prerrogativa	Deliberativo, consultivo e fiscalizador
Área	Desenvolvimento Urbano
Esfera	Estadual
Composição	Paritária – Estado e Sociedade Civil

Tabela elaborada pelo autor

O regramento sobre a estrutura interna do conselho possibilita compreender algumas limitações e possibilidades para o seu funcionamento. No caso estudado, nota-se importante dependência da estrutura da Secretária de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Como o funcionamento, os recursos e a infraestrutura são mantidos e geridos pela SEDUR, o ConCidades/Ba é vulnerável às escolhas da pasta. O regramento, portanto, indica que o conselho é um órgão parte da estrutura da respectiva secretária, dependendo desta para sua gestão interna e para a garantia das condições mínimas de sua manutenção.

Mais à frente, este tópico será mais bem desenvolvido, contudo, é possível afirmar que o regramento sugere tendência para baixa autonomia em relação à secretária a qual é vinculado. De todo modo, é importante reforçar que os conselhos são construídos em uma dinâmica relacional. Logo, ao longo de sua trajetória, os atores buscaram criar estratégias para lidar com as limitações do conselho. Ao mesmo tempo, não é prudente ignorar possíveis efeitos do desenho da IP.

Além dos possíveis efeitos limitantes, a garantia mínima de manutenção via secretaria específica também possibilita que os atores concentrem pressão na SEDUR sempre que as condições de infraestrutura e de financiamento do conselho não suprirem as necessidades para sua manutenção.

Tabela 9 - Regras sobre estrutura

Recursos	Recursos oriundos da SEDUR
Presidência do conselho	Automaticamente o presidente é o secretário da SEDUR
Secretaria-Executiva	secretaria-executiva formada por membros da SEDUR

Direção das câmaras técnicas	Automaticamente o respectivo superintendente.
Estrutura de comunicação	Blog mantido pela pasta de comunicação da SEDUR
Estrutura fixa	Sala de reuniões do Conselho dentro da SEDUR

Tabela elaborada pelo autor

As regras que definem a dinâmica também são relevantes para sua efetivação. O ConCidades/Ba, seguindo um padrão comum em conselhos gestores, tem sua dinâmica estruturada em três espaços: os Grupos de Trabalho (GTs), as Câmaras Técnicas (CTs) e as Reuniões do Pleno. Os Grupos de Trabalho discutem temas específicos prioritários, enquanto as Câmaras Técnicas organizam os GTs, promovem oficinas e eventos com autoridades, lideranças e especialistas, além de serem responsáveis por toda discussão relacionada com sua temática. Após o debate inicial na CT, a demanda é discutida e deliberada na Reunião do Pleno.

Tabela 10 - Regras sobre dinâmica

Espaço de decisão	Reunião da Plena
Espaço de discussão	Plena, câmaras técnicas e Grupos de Trabalho
Possibilidade de criar Grupos de Trabalho	Qualquer participante pode propor, entretanto tem que ser aprovado na câmara técnica e na Plena
Espaço de deliberação sobre as regras	Reunião da Plena
Possibilidade de perda de vaga	4 faltas consecutivas
Remuneração	Não
Ajuda de custo	Transporte e alimentação para os conselheiros do interior
Eleição dos conselheiros	Conselheiros eleitos na Conferência Estadual de Desenvolvimento Urbano
Possibilidade de falar	Todos os conselheiros podem falar. Não conselheiros só podem falar se houver autorização
Reeleição de conselheiros	Somente uma reeleição
Tempo de mandato	2 anos
Possibilidade de propor pautas	Somente conselheiros

Programas de Capacitação	Sim
---------------------------------	-----

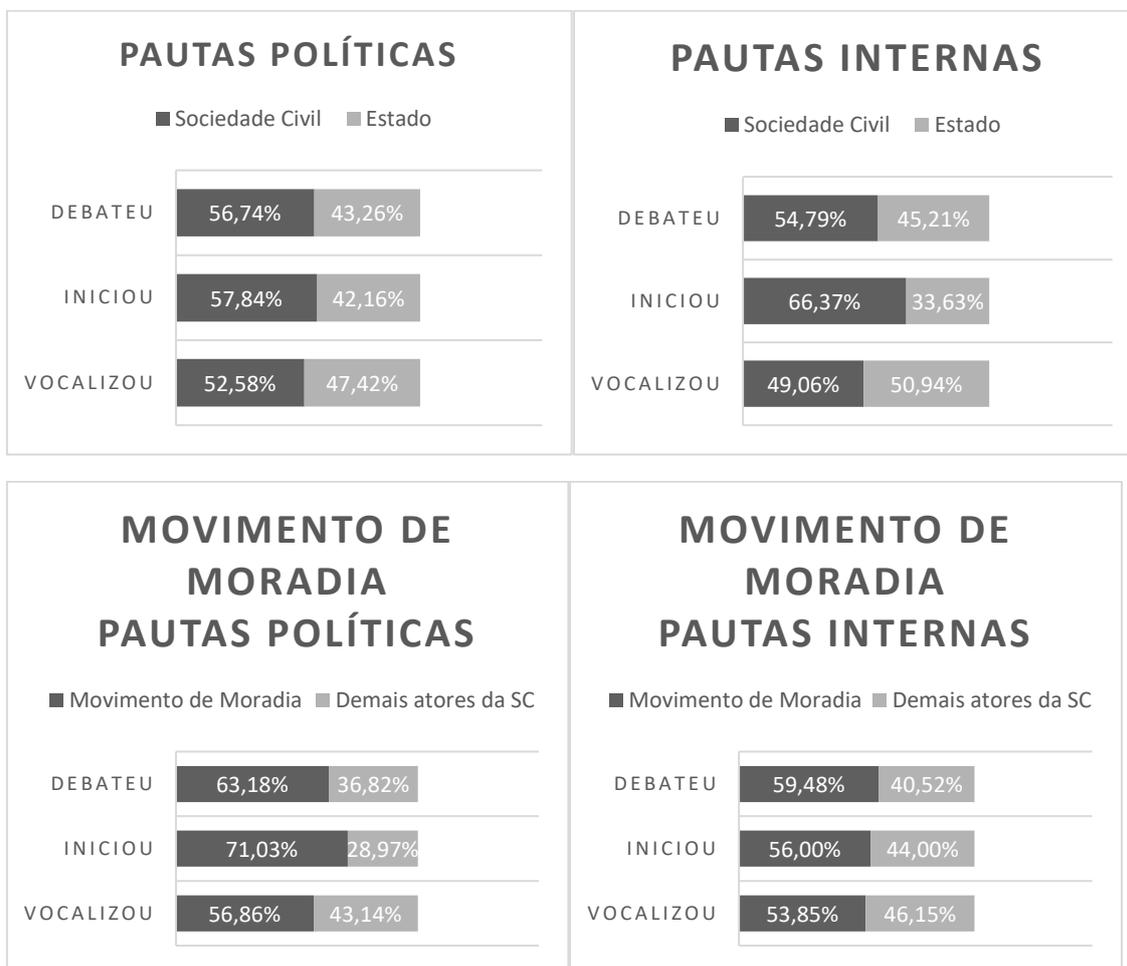
Tabela elaborada pelo autor

Para garantir rotatividade, os mandatos dos conselheiros são de 2 anos, com a possibilidade uma renovação consecutiva. Apenas os conselheiros podem votar nas instâncias do conselho. A possibilidade de fala de não conselheiros depende da aprovação via votação no Pleno e ocorre quando convidados para prestar esclarecimentos, contribuir no aprofundamento de discussões ou apresentar políticas, programas ou iniciativas.

Com o intuito de melhor compreender a capacidade de deliberação do conselho, fizemos uma cuidadosa análise das atas disponíveis desde a fundação do conselho até 2022 para analisar a dinâmica das falas dos conselheiros. Essa abordagem é relevante por possibilitar compreender a capacidade dos atores da sociedade civil em participar, propor e debater nas plenárias. Utilizamos a metodologia proposta por Avritzer (2010) onde cada fala é analisada e categorizada a partir do ator e do tipo de participação que ela possibilita. Ou seja, verificamos quais atores iniciam os debates, quais participam dos debates e quais vocalizam suas demandas.

Para complementar a abordagem, categorizamos a partir do tipo de discussão na qual se insere, verificando tratar-se de pautas sobre políticas públicas ou pautas referentes à dinâmica interna do conselho. Assim, possibilita-se investigar a existência de participação dos atores da sociedade civil tanto nas discussões sobre as regras do conselho quanto sobre políticas de desenvolvimento urbano. Ademais, nos é caro entender qual é o impacto do movimento de moradia na dinâmica da sociedade civil no interior do conselho. Por isso, aplicamos a mesma metodologia no recorte de dados referente apenas à sociedade civil e comparamos a atuação de conselheiros representantes do movimento de moradia com o total da sociedade civil.

Gráfico 19 - Participação ConCidades



Elaborado pelo autor

No geral, percebe-se equilíbrio entre intervenções realizadas por atores estatais e sociedade civil. Tanto em pautas políticas, quanto em pautas internas a sociedade civil vocalizou, iniciou discussões e debateu de forma significativa. Destaca-se que em todas as categorias relacionadas as pautas políticas, a sociedade civil obteve uma porcentagem um pouco acima de 50%. Ao iniciar 56,74% das discussões e protagonizar 57,84% das falas nos debates sobre políticas públicas, percebe-se importante participação no número total de falas. As pautas políticas são propostas e discutidas com relativo equilíbrio no que se refere ao número de intervenções, o que distancia essa experiência das discutidas na literatura, como no caso da de X, onde os gestores públicos controlavam a proposição de políticas públicas. Em relação as pautas internas, a sociedade civil é o principal vetor para iniciar discussões sobre o regramento com 66,37% das

falas. Nota-se, maior vocalização por parte do poder público, equilíbrio no número de discussão, mas predomínio da sociedade civil na proposição.

Os dados, sugerem um conselho com importante dinâmica de discussão e debate interno. Assim, esses dados indicam a possibilidade da experimentação de processos deliberativos no interior dessa experiência. Entretanto, o que torna uma dinâmica deliberativo efetiva, não é apenas a possibilidade de discussão no interior de um espaço público ou de uma experiência colegiada, mas também a capacidade desses processos influenciarem a dinâmica da deliberação pública, ou ao menos, a formação de uma esfera pública mais ampliada.

Nesse sentido, analisamos as atas das reuniões do Concidades/Ba e verificamos o que é deliberado a partir dos encaminhamentos ocorridos nesse espaço. A partir desse levantamento, subdividimos as pautas das resoluções e das discussões ocorridas em duas categorias: a) pautas relacionadas a dinâmica interna (composição, regimento e dinâmica interna) e b) pautas relacionadas a políticas (políticas públicas, programas governamentais e obras públicas. Ademais, a segunda categoria é composta por duas subcategorias. O primeiro, refere-se às políticas e iniciativas sob responsabilidade da SEDUR, enquanto o segundo subgrupo está relacionado às políticas, programas e obras de desenvolvimento urbano, mas que não são elaborados e executados pela SEDUR. Com exemplo, destaca-se projetos de grande porte articulados de forma transversal por um conjunto de Secretarias, como o Porto Sul, a Ponte Salvador-Itaparica, a ferrovia Oeste-Leste, as obras de infraestrutura da Copa do Mundo de 2014 e o Sistema Viário Oeste.

Ao todo, foram emitidas 84 resoluções de 2007 até 2023. As resoluções relacionadas à dinâmica interna totalizam 45,24%, enquanto 54,76% são referentes a políticas públicas. Dentre as resoluções de política públicas, 54,35% são de políticas sob responsabilidade da SEDUR, enquanto 45,65% sobre políticas externas ou transversais.

Tabela 11 – Normas e recomendações

Tipo	Normas	Recomendações	Total
Dinâmica interna	38	0	38
Políticas de responsabilidade da Sedur	13	12	25
Políticas externas a Sedur	0	21	21
Total	51	33	84

Tabela elaborada pelo autor

O equilíbrio observado na distribuição das resoluções por tipo de pauta não ocorre quando discriminamos as resoluções normativas das recomendativas. Apenas as resoluções relacionadas à dinâmica interna e a políticas coordenadas pela SEDUR foram passíveis de firmar normas. O instrumento da resolução recomendativa é extensamente utilizado em políticas públicas, em especial quando externas a SEDUR. Todas as resoluções de políticas que não estão sob coordenação da Secretaria foram recomendativas, enquanto esse instrumento foi mobilizado em 48% das relacionadas com políticas sob responsabilidade do referido órgão.

Analisando as atas e as resoluções organizados a tabela abaixo. Percebe-se que a capacidade de gerar decisão do CONCIDADES concentra-se sobretudo em seu próprio regramento, na adaptação de políticas nacionais e nos critérios de cadastro do MCMV.

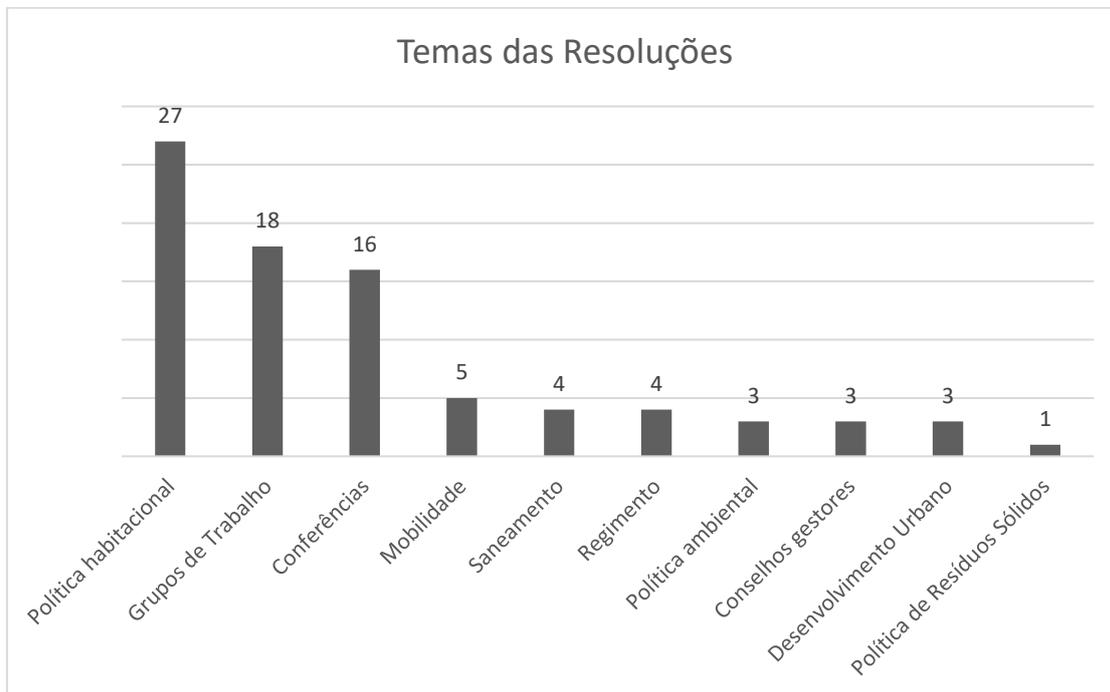
Tabela 12 – Capacidade decisória

Tema	Exemplos	Capacidade de gerar decisão
Políticas Públicas formuladas pela SEDUR	Políticas de Saneamento Políticas de Habitação de Interesse Social	Parcialmente/ limitada pelas políticas nacionais
Obras não formuladas pela SEDUR	Porto Sul, ferrovia Oeste-Leste, Subsistema de Transporte Complementar, Sistema Viário Oeste	Não
Execução das obras relacionadas com as Políticas da Sedur	Obras de infraestrutura realizadas pela CONDER Obras realizadas pela CAIXA	Não
Atuação as agências de regulação	AGERBA, AGERSA	Não
Crítérios de cadastro	Cadastro do Minha Casa Minha Vida	Sim
Tarifas e taxas	Tarifa de água, Tarifa de transporte	Não
Regras do conselho	Estatuto e minutas	Sim
Regras da conferência	Conferências	Sim

Tabela elaborada pelo autor

Para melhor visualizar a diversidade temática das resoluções as categorizamos por temática. O gráfico seguinte explicita a significativa incidência da política habitacional. Ao longo de mais de 15 anos o ConCidades emitiu 27 resoluções sobre a política habitacional, totalizando 32,14% e superando até mesmo temáticas relacionadas com a dinâmica do órgão colegiado.

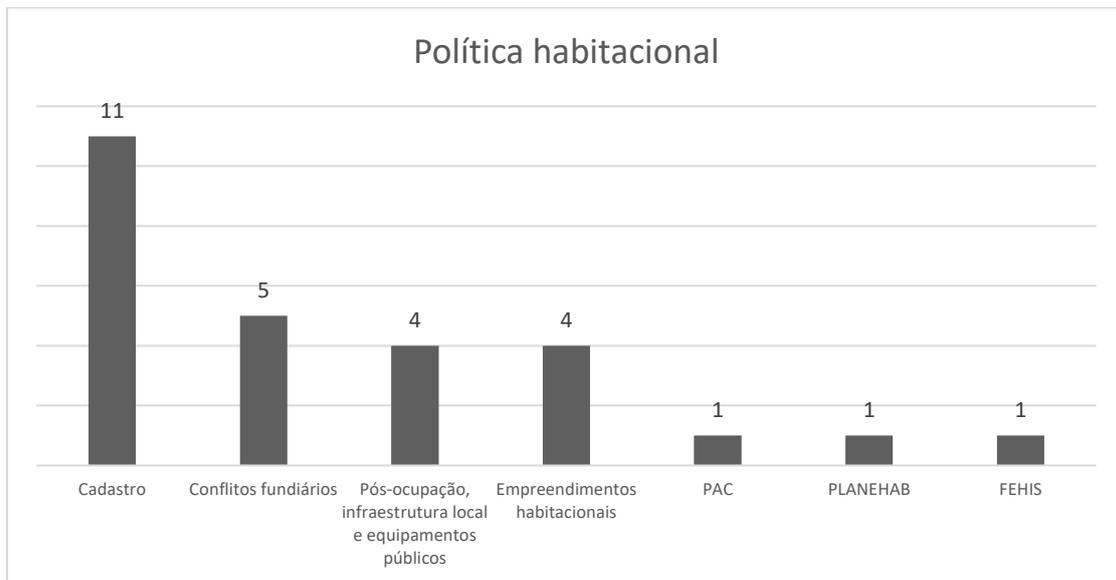
Gráfico 20 – Temas das Resoluções



Elaboração própria

Dentre as resoluções referente à política habitacional, observou-se significativa predominância de normativas e recomendações sobre o regramento para o Cadastro de beneficiários em políticas habitacionais. Percebe-se a consolidação, alteração e negociação no regramento para o acesso a programas habitacionais como o PMVM uma das principais áreas de influência dos conselheiros representantes do movimento de moradia. A Bahia, consolidou-se como uma das principais experiências de pactuação e definição participativa no Cadastro do PMCMV.

Gráfico 21 – Temas das Resoluções - Política Habitacional



Elaboração própria

Ademais, reforçamos que os dados levantados corroboram com os achados discutidos em estudo anterior (MENEZES, 2015), onde argumentamos que a limitada capacidade deliberativa do ConCidades estimulou a construção de estratégias para mobilização do conselho como espaço de articulação política. Atualizamos o mapeamento anterior que abarcava de 2007 até 2016, incluindo o período de 2017 até 2022. Essa abordagem contribui para compreender como o ConCidades foi mobilizado pela rede de atores engajada na luta pela pós-ocupação. Apesar da capacidade de influência no cadastramento do MCMV via conselho, as políticas do pós-ocupação estão diretamente relacionadas com políticas transversais, assim, o ConCidades possui limitada capacidade de decisão ou indução dessas iniciativas.

Em suma, mapeamos os momentos em que o conselho foi mobilizado como espaço de articulação política. Encontramos, a partir das atas, a recorrência de três tipos de mobilização do conselho: a) o conselho como espaço de mobilização, b) o conselho como espaço de articulação e criação de novos canais de diálogo institucional e c) o conselho como espaço para articular diálogo com atores estatais. Destaca-se que esses eventos organizados pelos atores do movimento de moradia e das instâncias estatais não necessariamente almejavam a construção de decisões vinculantes. O conselho, nesses momentos, era mobilizado como instrumentos para a mobilização de atores, pautas ou estratégias comuns para fortalecer as capacidades dos envolvidos de influenciarem decisões em outras arenas.

Inúmeras vezes o conselho foi mobilizado para articular e organizar agendas comuns. Denominamos esse tipo de evento de “conselho como espaço de mobilização”. Um relevante evento, acompanhado a partir da observação participante, ocorreu em 2014 quando o movimento de moradia articulou uma reunião de todas as câmaras técnicas para debater e orientar uma atuação conjunta sobre o projeto Linha Viva da prefeitura municipal de Salvador. Isso ocorreu com a tentativa de melhor posicionamento do movimento frente ao processo de desocupação forçada resultante do projeto. Apesar da incapacidade de o conselho deliberar sobre uma política municipal, a reunião tinha um caráter de sensibilização dos atores de instâncias estatais e de outros movimentos sociais.

A organização de debates, oficinais ou seminários é uma importante estratégia de mobilização e consolidação de agendas coletivas. Destaca-se que a luta pela pós-ocupação foi construída, inicialmente, em diálogo com essas estratégias, tendo em vista uma importante mesa redonda organizada pelo ConCidades em 2013 na Conferências Estadual das Cidades e uma oficina em parceria com o Fórum de Pós-Ocupação para discutir e orientar as estratégias de criação de uma política de pós-ocupação.

O conselho também foi comumente utilizado como “espaço para articular diálogo com atores estatais”, em especial aqueles de difícil acesso ou que estão envolvidos com projetos ou iniciativas transversais nas quais o conselho não consegue deliberar. Isso ocorreu com frequência nos casos do Porto Sul, do Sistema Viário Oeste, da Ferrovia Oeste-Leste, da ponte Salvador Itaparica e em tratativas com a EMBASA, CONDER e CAIXA. Assim, o ConCidades é mobilizado como espaço para a construção de redes mais amplas.

O enquadramento do pós-ocupação, inclusive, se consolidou a partir da resolução de conflitos iniciais de atores do movimento de moradia com técnicos da CAIXA. Para isso, o trânsito desses atores no órgão colegiado possibilitou um processo interativo mais longo e articulado. Apesar de não resultar em decisões vinculantes, as redes construídas a partir da mobilização do conselho como espaço de articulação fomentou um processo interativo que influenciou na dinâmica de construção do enquadramento da pós-ocupação.

A capacidade do conselho ser utilizada como instrumento de criação de canais permanentes ou provisório de diálogo institucional tem significativa relevância para o recorte desse trabalho. Os Grupos de Trabalho são mecanismos largamente articulados para a construção de canais institucionais provisórios de temáticas variadas. Destaca-se o GT de urbanização criado para o acompanhamento de obras não concluídas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Nesse caso, reuniões informais entre a CAIXA e as organizações do movimento de moradia foram institucionalizadas em um canal provisório a partir do GT vinculado a CT de Habitação.

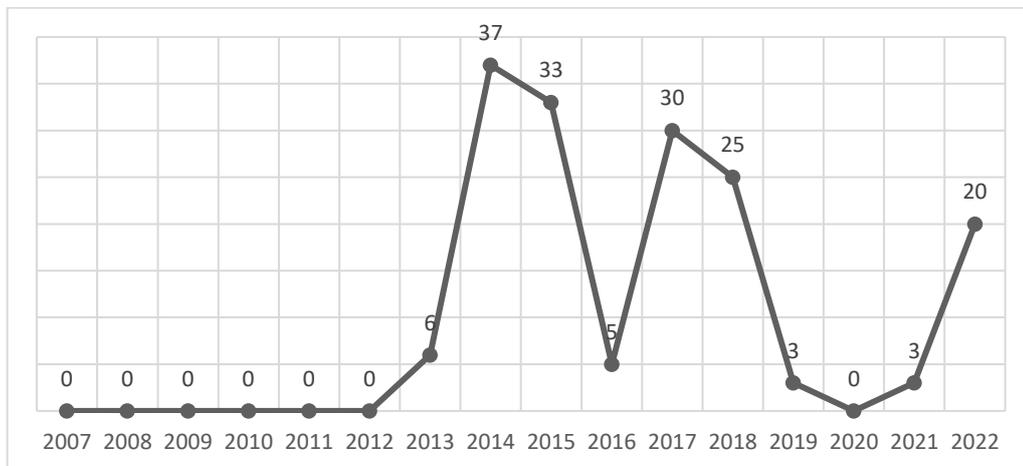
Ademais, o principal evento de criação de outros espaços institucionais foi o processo de formação do Fórum de Pós-Ocupação de Habitação e Interesse Social da Região Metropolitana de Salvador. Como abordaremos a frente, o diálogo entre os atores do conselho possibilitou a criação de um espaço participativo inovador. Apesar das normativas do ConCidades/Ba não preverem a criação de novos canais participativos, as redes e embates construídas no interior do conselho possibilitaram a construção do fórum.

5.2. Emergência do pós-ocupação no ConCidades/BA

A existência de um espaço permanente de discussão sobre o urbano a partir da Câmara Técnica de Habitação possibilitou a visibilização do conflito entre movimento de moradia e CAIXA. Em sintonia com a perspectiva de Dagnino sobre democracia participativa, o espaço participativo possibilitou a canalização da divergência entre o movimento e a burocracia estatal. A convergência de um conflito disperso em um evento conflituoso direto resultou na criação de um novo espaço participativo e no fortalecimento de uma agenda comum em torno da ideia da luta pela pós-ocupação. Nesse caso, o conflito proporcionou processos de cooperação e construção de percepções comuns. É interessante, pois demonstra que conflito e cooperação não são necessariamente antagônicos, mas podem ser etapas diferentes de um processo interativo em curso e imprevisível. Ao mesmo tempo, a cooperação só foi possível para existência de elementos propícios e dilemas comuns. O Fórum de Pós-Ocupação surge como resposta coletiva para dilemas dos atores envolvidos, mesmo que, não necessariamente estes atores almejem os mesmos resultados. Ao logo do tempo, entretanto, como demonstraremos mais a frente, o fórum se consolidou como uma comunidade política intensa e bem articulada entre atores que até então, não se percebiam como aliados diretos.

O gráfico seguinte ilustra a recorrência do termo pós-ocupação nas atas do ConCidades/Ba. Apesar de possíveis variações no estilo de escrita das atas poderem influenciar na maior ou menor utilização do termo no processo de transcrição das discussões, o levantamento exploratório possibilitou perceber os momentos em que a pós-ocupação foi citada com maior frequência.

Gráfico 22 – Citações do termo pós-ocupação no Concidades

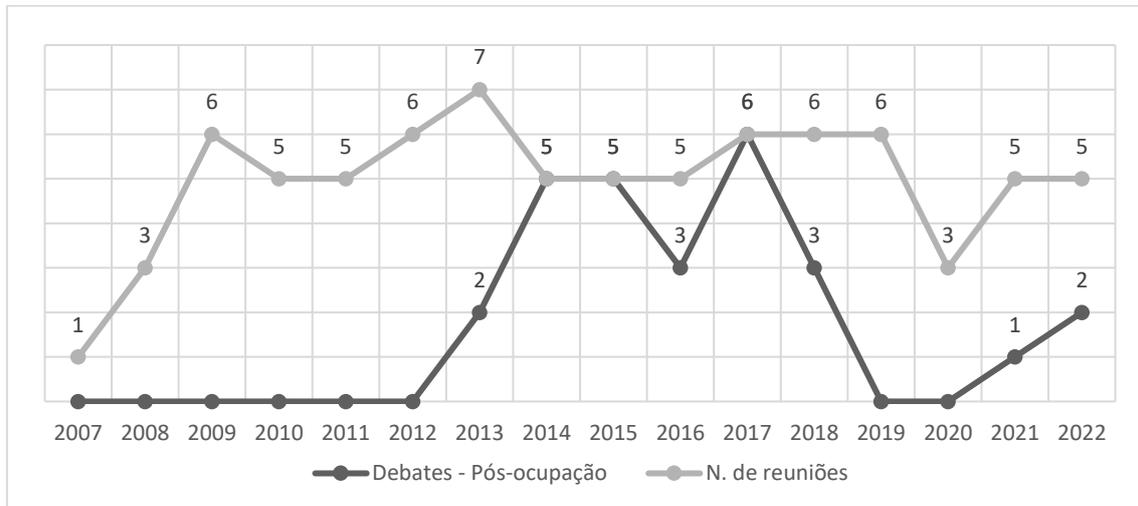


Fonte: elaboração própria

Para melhor acompanhamento das discussões sobre pós-ocupação, avançamos monitorando cada reuniões do Pleno onde a pós-ocupação foi debatida como parte da pauta. Para isso, não levamos em conta as reuniões em que o tema foi apenas citado, considerando apenas os eventos de debate e deliberação sobre temáticas nas quais a pós-ocupação era explicitamente relacionada pelos conselheiros. O gráfico abaixo indica o número de reuniões realizadas em cada ano e o número de reuniões onde ocorreram debates sobre pós-ocupação.

Nota-se a incidência de discussões sobre pós-ocupação em 7 reuniões no período de inicial de sua constituição (2013-2014) e 17 reuniões como pauta consolidada no Concidades/Ba (2015-2018). Contudo, em 2019 e 2020 a pós-ocupação não fez parte das discussões efetivas das 9 reuniões registradas em ata. Esse período coincide com o enfraquecimento do PMCMV e com o esgotamento do ConCidades como principal arena para o pós-ocupação, como veremos adiante. Contudo, a partir de 2021 ocorre uma reestruturação do pós-ocupação no conselho, em especial, a partir da necessidade de apoio às tentativas de revisão da Política Estadual de Habitação Social para a inclusão de um tópico específico para o Programa Estadual de Pós-Ocupação.

Gráfico 23 – Pós-ocupação – Atas debatidas



Fonte: elaboração própria

É significativo que, desde a fundação do ConCidades, ao menos 35,80% das reuniões do Pleno contaram com discussões sobre a temática. O número é ainda mais expressivo se contarmos apenas as realizadas a partir de 2013, ano de criação do enquadramento da pós-ocupação. Ao todo, 52,73% das reuniões realizadas entre 2013 e 2023 contaram com a pós-ocupação como ponto de pauta.

Ademais, esse processo resultou em uma resolução específica para a pós-ocupação na 5ª Conferência Estadual das Cidades, realizada em 2013.

Apoiar a criação de comitês interinstitucionais territoriais, e no âmbito dos conselhos municipais da cidade, para acompanhamento, fiscalização e auditoria das Políticas Públicas de desenvolvimento urbano e programas (Urbano e Rural), incluindo a participação da Defensoria Pública, Ministério Público, sociedade civil, movimentos sociais, dentre outros agentes, ao qual competirá a realização de análise antes da seleção de beneficiários e no pós-ocupação (abordagem técnica, jurídica e assistência social) e mediação de conflitos; checagem dos cadastros existentes e acompanhamento das famílias contempladas (para o apoio à inclusão produtiva, empreendedorismo e cooperativismo, evitando que haja recontemplação e fraudes), dentre outras competências; (Caderno de Resoluções da 5ª Conferência Estadual das Cidades, 2013)

Se inicialmente o ConCidades foi o espaço de canalização do conflito, ao longo do tempo, passou a ser um importante espaço na articulação das experiências maturadas no fórum com outros movimentos sociais e rede de atores que extrapolam o movimento de moradia, a CAIXA

e os técnicos do trabalho social. Uma discussão latente sempre foi a consolidação de uma política específica para a pós-ocupação ou se seria incluída como um capítulo da Política Estadual de Habitação e Interesse Social. Ao longo do processo de articular a atuação no pós-ocupação, o fórum teve uma dinâmica mais direta de construção de redes, ações específicas, criação de estratégias comuns e resolução (ou tentativa de resolução) de problemas de maior urgência.

A tabela abaixo demonstra a diversidade de temáticas e discussões relacionadas com o pós-ocupação ao longo do tempo.

Tabela 13 – Pós-Ocupação no Concidades

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Número de reuniões - pós-ocupação	2	5	5	3	6	3	0	0	1	2	2
Acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana	1	2	1	1	3	1	0	0	1	0	0
Articulação com políticas públicas federais, estaduais ou municipais	1	1	0	0	4	2	0	0	1	0	0
Questões ambientais	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Diálogo com o Fórum de pós-ocupação	1	1	1	0	2	1	0	0	0	0	0
Articulação institucional	2	4	3	0	2	1	0	0	0	0	1
Avaliação da pós-ocupação	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estratégias de comunicação e sensibilização	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Gestão condominial	0	2	3	1	1	0	0	0	1	0	0
Inclusão socioproductiva	1	0	3	0	1	1	0	0	0	0	0
Definição e organização de demandas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Política de pós-ocupação	0	0	0	0	3	3	0	0	1	2	1
Relação com o entorno	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Segurança e violência	1	2	2	0	3	0	0	0	0	0	0
Trabalho social e assistência técnica	0	0	1	2	1	0	0	0	1	0	0
Evasão e venda ilegal de imóveis	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Resolução de problemas de empreendimentos específicos	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0

Elaboração própria

A categorização acima foi organizada a partir da análise das discussões recorrentes sobre o pós-ocupação. Percebe-se que no primeiro momento a temática era pautada a partir da tentativa de criação de instrumentos de articulação e expansão da atuação do Fórum e do GT de Pós-

Ocupação, bem como pela organização e articulação de políticas e serviços deficitários, além de discussões sobre a problemática da segurança pública nos empreendimentos habitacionais. Para ir além dessa contextualização inicial, é necessário aprofundar a discussão sobre a atuação da rede que se conformou nessa dinâmica. No próximo capítulo retomaremos o pós-ocupação a partir da atuação da rede nas diversas arenas e em conjunturas variadas.

6. O Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador

Em síntese, como apresentado nos capítulos anteriores, o enquadramento da luta pela pós-ocupação foi construído a partir da interação entre o movimento de moradia e técnicos estatais, em um contexto de baixa capacidade de resolução da incapacidade do PMCMV de garantir o acesso à moradia digna.

Para os técnicos de instâncias municipais, estaduais e federais, o massivo acesso a moradias ampliou os fluxos de demandas em ritmo desproporcional ao aumento do número de técnicos. Ademais, a baixa coordenação entre as diversas instâncias para a efetivação do acesso das famílias beneficiárias a políticas e serviços públicos frustrava as tentativas de enfrentar os déficits crescentes. Para os movimentos sociais, o PMCMV impulsionou importantes transformações em sua atuação, tendo em vista as mudanças na base, a incremento. Como se reorganizar para atuar nessa nova conjuntura, ao mesmo tempo que minimiza os trade-offs é um dilema significativo.

Retomando a argumentação desenvolvida ao longo desse trabalho, é necessário reforçar algumas considerações. O processo de consolidação da luta pela habitação na Bahia, a partir das trajetórias de organizações da luta sem teto, da autogestão da moradia e de associações de bairro, bem como, o fortalecimento de uma rede de técnicos, pesquisadores e gestores referenciados fórum pela reforma urbana e organizados em instâncias de pesquisa ou estatais, possibilitou a criação de um arcabouço institucional para a habitação na Bahia. Dialogando com a perspectiva da mútua constituição do Estado e da sociedade civil, a interação entre essas redes com o Estado, transformou tanto a luta pela moradia digna na Bahia, como criou encaixes institucionais para a gestão das políticas referenciadas no Estatuto da Cidade, em especial do Sistema de Habitação de Interesse Social, o Conselho Estadual das Cidades e a Secretária de Desenvolvimento Urbano.

Decerto, a já tradicional abordagem de inspiração neoinstitucionalista de analisar a interação dos movimentos sociais com o Estado a partir dos encaixes e domínio de agência possibilita compreender parte do processo de institucionalização de uma política habitacional referenciada no direito à cidade. Nessa perspectiva, estamos abordando a especificidades regionais de um longo processo de disputa política que visa institucionalizar o direito à cidade como referencial para a produção do urbano no Brasil.

Em paralelo, os limites dessa abordagem para explicar o objeto dessa pesquisa ilustram a crítica mais ampla que temos feitos ao longo desse trabalho. A trajetória da institucionalização do direito à cidade passível de ser contada a partir do domínio de agência e dos encaixes é incompleta. Ela é limitada por não aprofundar uma importante característica desse processo: é uma institucionalização periférica, ou seja, constrói domínios de agência limitados em áreas de baixa capacidade orçamentária e encaixes com capacidades políticas reduzidas. Um dos principais argumentos que desenvolveremos ao longo desse capítulo é sobre as estratégias e as consequências da institucionalização periférica de políticas referenciadas na luta dos movimentos sociais. Uma hipótese mais ampla que esse estudo não visa generalizar, tendo em vista os limites de um estudo de caso, está relacionada com que a disputa pela institucionalização de políticas públicas referenciadas no projeto-democrático participativo possibilitou apenas uma institucionalização concentrada em territórios estatais de agência limitada e reduzida.

Em suma, é necessário levar a discussão sobre desigualdade política ao centro do debate. Sem reorganizar a abordagem da institucionalização, dos domínios de agência e dos encaixes, a partir das dinâmicas de desigualdade política no processo de institucionalização de políticas, perde-se a possibilidade de uma importante contribuição para o entendimento das dinâmicas de produção e reprodução das assimetrias, sobre as limitações das políticas construídas e sobre as estratégias dos movimentos para lidar com as próprias limitações. Ou seja, argumentamos ser insuficiente analisar a interação dos movimentos sociais com o Estado sem considerar como as dinâmicas da desigualdade política limitam sua capacidade de influência, suas consequências para a formação da ação coletiva e as estratégias dos atores para minimizar esses efeitos e melhor se posicionar nessa dinâmica.

A mútua constituição do Estado e da sociedade civil ocorre em um contexto de permeabilidade. O Estado é permeável a sociedade civil em uma dinâmica onde ambos se transformam continuamente. Cabe, contudo, reforçar que a permeabilidade está intrinsecamente relacionada com as assimetrias. Ou seja, não apenas os atores possuem assimetrias entre si, como a própria dinâmica do jogo político ocorre a partir da reprodução das assimetrias. Em resumo, chamamos isso de permeabilidade assimétrica: o Estado é permeável de forma assimétrica, onde atores diferentes não só acessam o Estado de forma distinta, como as regras do jogo de interação e institucionalização estimulam a reprodução das assimetrias.

A permeabilidade, paradoxalmente, é ao mesmo tempo, uma arena para redução de assimetrias políticas e um mecanismo que pode reforçar essas assimetrias. Em outras palavras, a permeabilidade assimétrica está relacionada com o desenho das regras do jogo de ganhos e perdas indicado por Jasper, em um contexto em que a dinâmica interativa não só é dada por atores assimétricos, mas em arenas e territórios de reprodução e reforço dessas assimetrias, tendo em vista, que os recursos e características mais bem posicionadas para influenciar no jogo são exatamente as dos atores hegemônicos.

Assim, a mútua constituição do Estado e sociedade não pode ser pensada sem considerar sua relação com a desigualdade política. Para isso, é necessária uma dupla estratégia: perceber como a desigualdade política é reproduzida na dinâmica interativa sem ignorar a agência dos atores e as tentativas de mitigar ou redesenhar a dinâmica interativa de forma que minimize a desigualdade política. Da mesma forma, não nos basta constatar que a desigualdade política existe e ela importa. Essa também é apenas parte da história da disputa política. Nos interessa como os atores respondem a essas conjunturas adversas.

Neste capítulo final iremos recontar essa dinâmica a partir de três eixos analíticos: a) repertórios de interação e a criação de uma nova arena, b) assimetrias, permeabilidade e institucionalização: desafios para políticas de pós-ocupação e c) redes na periferia do Estado: mobilização política em contextos adversos.

6.1 – Repertórios de interação e a criação de uma nova arena

A Dinâmica da atuação do movimento de moradia na Bahia demonstra a necessidade de avançar nas análises sobre repertórios interativos para melhor compreender as conexões entre diferentes rotinas. Não é incomum analisarmos cada rotina em separado, como se fronteiras entre protestos e participação institucional, por exemplo, fossem sempre evidentes e bem delineadas. Entretanto, o encontrado no caso estudado foi um contexto em que as diversas rotinas eram combinadas em práticas recorrentes, construindo uma dinâmica de interação que mobilizava a atuação em protestos, “lobby”, participação em instâncias participativas e ativismo institucional de forma coordenada. Apostar na relação com os governos ou encampar ações publicamente conflituosas está mais relacionado com o contexto, com os enquadramentos mobilizados para interpretar o contexto e com as escolhas ocorridas no desenrolar do processo interativo, do que com a utilização de uma ou de outra rotina específica.

Com o intuito de mapear e organizar as diversas estratégias mobilizadas pelo movimento de moradia na Bahia, fiz um levantamento das diversas estratégias mobilizadas e dos tipos de evento interativos. Como base empírica, analisei os registros de atas, das entrevistas, dos documentos oficiais das organizações, de material secundário e das divulgações ocorridas na comunidade de WhatsApp do Fórum de Pós-Ocupação. Como base teórica, mobilizei o modelo de quadro proposto por Alonso (2014) para o levantamento de eventos de conflito do movimento abolicionista. Além de adaptar para o contexto do movimento estudado, organizei o quadro em três categorias: a) eventos de protesto e ação direta; b) eventos de mobilização e articulação política; c) eventos de negociação.

Tabela 14 – Eventos interativos do movimento de moradia na Bahia

Tipos de eventos interativos	Estratégia mobilizada	Eventos de interação mais recorrentes
Eventos de protesto e ação direta	Demonstração pública de insatisfação	Manifestações em espaços públicos, caminhadas, protestos e paralisação de vias públicas; manifestos e abaixo-assinados
	Demonstração de força e capacidade de mobilização	Ocupação de prédios públicos; manifestações na frente de órgãos governamentais; protestos em espaços fechados
	Pressão institucional direta	Discussão de demandas em instâncias participativas; debates e eventos com autoridades em espaços internos do movimento ou de órgãos estatais; cartas a autoridades; atuação via audiência pública
	Mobilização do direito	Ações via ministério público; ações via advogados parceiros
	Ação direta	Ocupação de terrenos e prédios; mutirões
Eventos de mobilização e articulação política	Difusão e comunicação	Ações a partir de jornais; sites e blogs; atuação em redes sociais; ações para mobilizar a mídia; eventos abertos
	Ações de mobilização interna	Seminários, debates e eventos para mobilização da base e/ou aliados; reuniões de articulação entre organizações do movimento
	Estratégias de articulação política e fortalecimento da rede	Participação em instâncias participativas; apoio a ações de aliados; indicação de membros ou aliados a cargos (assessoria parlamentar ou cargo governamental); apoio a candidatos do legislativo e executivo; candidatura de militantes do movimento; participação em eventos partidários; formação de frentes com outros movimentos; capacitações e formações; eventos lúdicos voltados ao fortalecimento da rede como discussão de filmes, amigos secretos, eventos comemorativos; ações para a criação de novos instâncias participativas
Eventos de negociação	Negociação direta e resolução de demandas	Mesas de negociação; negociações em instâncias participativas; contato com a burocracia para resolução de problemas
	Intermediação entre a base e o Estado	Auxílio, assessoria e apoio da base para o acesso de direitos via relação com a burocracia

	Pressão institucional indireta	Pressão institucional via aliados políticos (vereadores, deputados, autoridades, técnicos estatais, acadêmicos etc.) em processos de negociação; pressão via instância participativa (resoluções, notas, normativas)
	Articulação e negociação para apoio, modificação ou proposição de lei, programa ou projeto	Proposição via instâncias participativas; proposição via mandatos aliados; proposição a partir de técnicos ou gestores aliados

Elaboração própria

Esses eventos podem ocorrer em diálogo a partir de uma estratégia articulada e aprendida ao longo do tempo. Faz parte da dinâmica da atuação do movimento de moradia articular marchas para protestar ou ocupar prédios estatais, para forçar o Estado a abrir mesas de negociação. A partir do Fórum, a pressão institucional via aliados políticos, são recorrentemente combinadas com manifestações. Protestos em datas próximas ao ConCidades para demonstrar força política, não são incomuns. As ocupações, como formas de ação direta, necessitam de ampla atuação institucional para se proteger de possíveis desocupações ou melhor acessar políticas públicas. Ou seja, as rotinas se conectam, se combinam, e as formas de combinação também fazem parte do processo interativo, se transformando e sendo aprendidas.

A luta pelo pós-ocupação, como novo território de disputa e articulação política, se constrói nas franjas do Estado, seja na tentativa de institucionalização de políticas de pós-ocupação (sem amplo sucesso até então); seja a partir de uma intensa rede de técnicos e movimentos que tenta suprir as limitações de recursos, enquanto cria vínculos e minimiza os custos da interação. Ademais, é também tentativa de resposta a um conflito publicizado com moderação pelo movimento. Publicizar ou não um conflito nem sempre é uma escolha fácil. O rompimento da ordem institucional com Michel Temer e o avanço da extrema-direita com Jair Bolsonaro demonstram a fragilidade das conquistas históricas do movimento. O Conselho Nacional das Cidades e o Ministério das Cidades foram descontinuados (com retorno em 2023 após eleição de Lula). Publicizar um conflito pode enfraquecer um governo minimamente dialogável. Contudo, não publicizar um conflito, também tem efeitos na mobilização e na capacidade de conquistar pleitos.

Em 2010, é realizada uma marcha da União de Moradia, a Frente de Luta e o MSTs, com temáticas sobre a produção de moradia, já apontava para a preocupação em relação a localização dos empreendimentos e infraestrutura precária. Na chamada, as três organizações que apoiaram a eleição dos governos petistas, reforçam que “reivindicam o atendimento de

todas as propostas apresentadas, tanto pelo Município quanto pelo Estado, sob pena do aumento das tensões nas bases.” (Grande Marcha dos Movimentos de Luta Por Moradia Digna, 2010)

Em 2011, o conjunto de resoluções do ConCidades sobre o Minha Casa Minha Vida demonstra a insatisfação e preocupação do movimento de moradia com o programa. Das quatro resoluções sobre a temática, duas delas destacavam a necessidade de infraestrutura local. A partir de discussões na Câmara Técnica de Habitação e propostas por conselheiros do movimento de moradia, visavam resolver o problema no acesso a serviços e infraestrutura em um dos empreendimentos entregues em Salvador (Resolução Recomendativa nº 04 de 19 de maio de 2011) e garantir o planejamento e execução de equipamentos comunitários desde a contratação do empreendimento (Resolução Recomendativa nº 05 de 23 de setembro de 2011). Além destas, a Resolução Normativa nº 01, de 21 de julho de 2011, indicava a criação de um grupo multissetorial para o acompanhamento das demandas decorrentes do PMCMV. Nota-se, a mobilização do ConCidades para a realização de pressão institucional na tentativa de solucionar as problemáticas do programa. Entretanto, o conjunto de resolutivas não obteve o resultado almejado. Nem mesmo a resolução normativa foi implementada. Em reuniões posteriores não era incomum que conselheiros citassem a resolução e reforçassem a sua não implementação.

Tabela 15 - Resoluções do Concidades/BA relacionadas com o MCMV – 2011

Resolução	Texto	Tema
Resolução Recomendativa Nº 04 de 19 de maio de 2011	“Recomenda pelo acesso à moradia digna sustentável com total infraestrutura local aos moradores do empreendimento Recanto das Margaridas, no bairro Jardim das Margaridas, em Salvador – Bahia. (...)”	Empreendimentos habitacionais - infraestrutura
Resolução Normativa Nº 01, de 21 de julho de 2011	"Recomenda pela criação de grupo multissetorial formado por órgãos e secretarias do Governo do Estado da Bahia para acompanhamento da demanda por infraestrutura e equipamentos gerada a partir da produção habitacional, no âmbito dos programas Casa da Gente e Minha Casa, Minha Vida. (...)”	Empreendimentos habitacionais - infraestrutura
Resolução Recomendativa Nº 05 de 23 de setembro de 2011	"Recomenda a contratação e execução de equipamentos comunitários públicos juntamente com a contratação e início das obras de produção habitacional, nos empreendimentos com mais de 200 unidades habitacionais, no âmbito dos programas Casa da Gente e Minha Casa, Minha Vida. (...)”	Empreendimentos habitacionais - equipamentos públicos
Resolução Recomendativa Nº 06 de 23 setembro de 2011	"Ao poder público, nas esferas federal, estadual e municipal, a simplificação do processo de entrega das unidades habitacionais produzidas e sorteadas aos beneficiários definidos, no âmbito dos programas Casa da Gente e Minha Casa Minha Vida, com a emissão de um Termo de Compromisso e Salvaguarda, definindo que, mesmo sem a conclusão do registro dos contratos em cartório, as	Empreendimentos habitacionais - entrega

	famílias beneficiadas se comprometem com a guarda do imóvel. (...)"	
--	---	--

Fonte: elaboração própria

Se em 2011 a tentativa via ConCidades foi a principal estratégia em via institucional, em 2012 o movimento optou por mobilizar a Subcomissão de Desenvolvimento Urbano da Assembleia Legislativa da Bahia (a partir de 2012 reorganizada como Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano – CEDURB) a partir da proximidade da deputada estadual Maria Del Carmen com o ConCidades/Ba e com parte das organizações do movimento de moradia. A subcomissão e a comissão especial criada posteriormente foram importantes espaços para mobilizar discussões relacionadas com as demandas do movimento, articular pressão, organizar campanhas de sensibilização de parlamentares e propor formulação de políticas. Em 2012, um seminário com a presença do movimento de moradia e de síndicos e subsíndicos dos condomínios do MCMV e uma audiência pública na Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) foram apoiadas e articuladas pelo movimento para ampliar a pressão institucional por resoluções e para melhorar os vínculos com os síndicos e subsíndicos.

A audiência pública "Provisão de serviços, bens e políticas em empreendimentos de habitação de interesse social" demarca o crescimento da tensão entre as organizações do movimento e o governo com a publicização da insatisfação por conta dos déficits no acesso a “escolas, e postos de saúde próximos, o sistema de saúde deficitário e faltam oportunidades de renda nas localidades, o que termina fazendo com que o morador termine abandonando sua casa ou seja presa fácil de especuladores” (Matéria da ALBA – “AL Realiza debate para tratar das questões de habitação popular” – trecho destacando fala de liderança do movimento, 2012).

Ademais, chama atenção na matéria oficial da ALBA sobre a audiência, a transcrição da seguinte fala da liderança de uma das organizações do movimento de moradia: “Se não tivermos êxito, aí sim é o momento de ações mais radicais” (ALBA, 2012). É interessante pois expressa que a crescente insatisfação começava a criar um impasse nas organizações do movimento, inclusive com distintas percepções sobre a contundências das estratégias a serem mobilizadas. O discurso da rede do movimento em questão, expressava que se não ocorressem eventos de negociação efetivos, confrontos mais abertos seriam mobilizados, contudo, não deixava claro a

abrangência efetiva das medidas que poderiam ser tomadas. Inclusive, por não estar evidente para as organizações quais caminhos deveriam seguir, tendo em vista que sua capacidade de mobilizar protestos, articular audiências públicas e mobilizar o ConCidades não tinha os efeitos esperados.

Nesse contexto, confrontos com a CAIXA no interior do ConCidades se intensificam, era o órgão público mais facilmente identificado como relacionados aos problemas enfrentados. Os primeiros registros de uma discussão sobre pós-ocupação no interior do Conselho Estadual das Cidades ocorreram em 2013 na Câmara Técnica de Habitação. Nas três transcrições abaixo, pode ser observada descrições sobre a discussão na Câmara Técnica de Habitação que estimulou a criação do Fórum de Pós-Ocupação. Cada um dos trechos evidencia a diversidade de percepções sobre o início do espaço, a partir da perspectiva de liderança do movimento de moradia, de gestor da SEDUR e representação da CAIXA.

Quando os primeiros empreendimentos foram entregues, os problemas também foram aparecendo. Então, uma falta de equipamentos públicos, de políticas públicas, sobretudo nesses territórios que foram criados a partir do Minha Casa Minha Vida. E aí a gente passou a ser muito cobrada. A Caixa passou a ser muito cobrada pelos movimentos de que o trabalho social que era feito não resolvia nada, não respondia às necessidades deles. E eles fizeram, numa oportunidade que fui fazer uma apresentação aqui do trabalho social na Câmara Técnica de Habitação do ConCidades (Bahia), eles fizeram essa reivindicação de querer um canal de diálogo com a Caixa para participar da definição de como este trabalho tinha que ser feito e tudo mais. Aí né, na época respondia pela coordenação do trabalho social e falei: está certo, vamos nos reunir e abrir as portas da Caixa para a gente se reunir. E nesse primeiro momento, nas primeiras reuniões, fui tentando esclarecer alguns pontos e, certamente, fui esclarecida de outros pontos. Aquelas questões que eles apontavam a Caixa de fato não poderia responder, como a de não ter escola, não ter transporte, não ter unidade de saúde. Então, de fato, não teria como o trabalho social da Caixa, executado ali pela Caixa, e focado no que o programa definia que deveria ser aquele trabalho social, que era um processo de organização da gestão do condomínio, a gente não ia certamente dar conta dessas outras demandas. E aí a gente foi dialogando e deixando claro isso. Fomos juntos mobilizando os setores públicos para virem para dentro do fórum também fazer esse diálogo. Então foi assim que o fórum começou. (ENTREVISTA 2A)

(...) Nossa luta é pela cidadania e pelo trabalho. Porque principalmente hoje nós vimos que mesmo depois das pessoas estarem dentro dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida, nós temos problemas dentro dos empreendimentos, tanto que criamos dentro do próprio ConCidades uma discussão sobre isso. Eu puxei, com Patrícia Senna da CAIXA econômica. Eu puxei uma discussão porque a CAIXA achava que estava tudo uma maravilha. E aí, dessas discussões, foi criado o Fórum Pós-Ocupação (ENTREVISTA 2C)

O Fórum de Pós-Ocupação dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida partiu de uma iniciativa em 2013 da Câmara de Habitação do Conselho Estadual das Cidades – CONCIDADES Bahia, que propôs um seminário com os síndicos de

empreendimentos do programa MCMV em Salvador e Região Metropolitana. A partir deste seminário, se organizou o Fórum, que conta com representações de diversas instituições e entidades que trabalham com questões habitacionais, a exemplo da Caixa Econômica Federal, Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR), Companhia de Desenvolvimento Urbano da Bahia (CONDER), Prefeituras de Salvador e Lauro de Freitas, além da participação e apoio da Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano da ALBA. O Fórum tem a característica de possibilitar o levantamento das demandas conjuntas, troca de experiências e articulação entre as lideranças comunitárias para reivindicar e organizar melhorias nos empreendimentos habitacionais. Além destas conquistas, o Fórum permite o amadurecimento e a capacitação de lideranças, o que gera o fortalecimento da organização comunitária. Toda implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social prevê a participação de diferentes atores, como o poder público (federal, estadual, municipal), o setor produtivo (construtoras), as entidades e os movimentos sociais ligados à luta pela moradia, os agentes financeiros. A instância de participação e diálogo com esses diferentes segmentos é o Conselho Estadual das Cidades. (ENTREVISTA 2B)

Nota-se que a discussão iniciada na CT de Habitação do ConCidades a partir do conflito entre movimento de moradia e técnicos da CAIXA estimulou o início de uma mesa de diálogo sobre a temática. É interessante que o primeiro registro em ata de uma discussão mobilizando o termo pós-ocupação no Pleno do ConCidades só ocorreu em julho após cinco reuniões da mesa de diálogo que originou o Fórum. Ou seja, a discussão é iniciada no GT de Habitação, amplia-se em reuniões específicas e depois retorna ao ConCidades.

A primeira reunião do que posteriormente passou a ser denominado de Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador ocorreu no dia 11 de junho de 2013. Com o tema “Trabalho Técnico Social nos empreendimentos de Salvador, Programa Minha Casa Minha Vida”, participaram da reunião representantes da Gerência de Desenvolvimento Urbano (GILIE) da CAIXA, do Jurídico da CAIXA, da Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da CAIXA, da SEDUR e das organizações do movimento de moradia Frente de Luta, UMP/BA, MSTS e a Associação de Moradores de Santa Rosa de Lima.

Destaca-se a dinâmica incremental na construção do Fórum, tendo em vista a inexistência de experiência modelo e fato do espaço não ter sido planejado como tal. Como já abordado, a tensão entre lideranças de movimentos sociais e técnicos governamentais por conta dos déficits do PMCMV estimulou eventos de conflito na CT de Habitação. Em um deles, foi proposto a articulação de uma reunião externa ao ConCidades para articular o poder público e facilitar o atendimento das demandas do movimento e das famílias beneficiárias. O amadurecimento da discussão só estimulou a criação de um Grupo de Trabalho sobre Pós-Ocupação, como a reunião específica com a CAIXA, SEDUR e organizações o movimento de moradia estimulou a realização de novas reuniões. A frequência dos encontros, a estratégia de ampliar o número de

organizações e representantes do poder público participantes e o vazio institucional na área, estimularam a formalização desse processo. Inicialmente, era chamado informalmente de “comitê”, mas na oitava reunião, realizada 18 de setembro de 2013, o espaço é formalmente denominado de Fórum de Pós-Ocupação do Minha Casa Minha Vida. A dinâmica processual da criação do fórum é explicitada nas entrevistas.

Nessa perspectiva de um primeiro encontro, surgiu uma marcação de um novo encontro, e aí, que aí se foi pensando os nomes, não existia uma proposta pré-definida, a proposta foi se construir na medida que os encontros ocorriam, e à medida que as demandas, que eram muitas nesse momento, apareciam. (ENTREVISTA 4A)

O Fórum foi criado de uma forma processual. Primeiro porque, da nossa parte, da coordenação do trabalho social, não havia uma intenção de manter uma distância institucional. Ou seja, eu atendo a população, no caso aí o movimento, atendo, passo para eles a posição da instituição e me recolho. Não foi essa a nossa intenção quando a gente abriu esse canal de comunicação. A ideia era mesmo dialogar, contribuir para que houvesse, mesmo a gente deixando claro que não era da competência da Caixa, resolver aquelas questões. Porque às vezes, não é da competência da Caixa, mas a gente consegue resolver. Se a gente conseguisse resolver, a gente resolvia. Mas a maioria das coisas a gente não consegue mesmo resolver. Então a gente vai somar esforços para encontrar soluções. Foi essa a postura que adotamos desde o princípio. E acho que os movimentos também, ao longo do processo, entenderam que era isso mesmo, que era melhor estar junto do que estar do lado de fora batendo. Eu confesso, apanhei muito, pelo menos no início, e ainda hoje apanho algumas vezes. Então eu penso que foi processual, foi uma coisa de convergência de interesses, interessava para a gente contribuir com a solução e interessava para os movimentos também solucionar, encontrar a solução. Então com essa convergência de interesses, ainda que em papéis distintos, com ideias diferentes, com compreensões também variadas e tudo mais, eu acho que a gente conseguiu, com muito trabalho, trazer essa experiência nesse período. (ENTREVISTA 2A)

Em 2013, a rede engajada na articulação da luta pela pós-ocupação e na formação do que se formalizou como Fórum de Pós-Ocupação contava com sete organizações: União de moradia da Bahia (UMP/BA), Frente de Luta Popular (FLP), Movimento Nacional de Luta por moradia (MNLN), Movimento de Sem-Teto de Salvador (MSTS), Central dos Movimentos Populares (CMP) e Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS) Movimento em Defesa da Moradia e do Trabalho (MDMT). Sete anos depois, em 2020, a lista das organizações ou movimentos membros do Fórum contava com 17 adesões.

Tabela 16 – Entidades

ENTIDADE	ANO DE ENTRADA
UMP/BA	2013
FLP	2013
MDMT/UNEGRO	2013
MNLM	2013
ASTB/ MSTs	2013
CMP/BA	2013
FABS/FAMEB	2013
MTST/LF	2014
CONAM	2014
FMPB	2014
MNPR	2014
Pastoral do Povo da Rua	2015
ULM	2017
CLP	2017
MSTB-DL	2017
APC-BA	2019
AMACH	2019

Fonte: Elaboração própria

O desenvolvimento dessa discussão inicial na Câmara Técnica estimulou a inserção da pós-ocupação na 5ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Urbano a partir de uma mesa redonda. Assim, ocorreu em 2013 duas reuniões do Pleno sobre a elaboração da mesa e aprofundamento do debate sobre os desafios e demandas da pós-ocupação.

A mesa redonda discutiu a pós-ocupação nos empreendimentos habitacionais a partir da a) geração de emprego e renda, b) instrumentos de fiscalização de cessão ilegal dos imóveis, no cadastro e contratação, c) formação e capacitação dos síndicos e subsíndicos, d) mobilidade urbana, e) educação f) acesso a serviços de comércio, correios e equipamentos públicos, g) segurança pública e violência nos empreendimentos, e h) instrumentos de monitoramento e gestão da pós-ocupação.

Ainda em 2013, o movimento de moradia entregou uma carta ao governador com um conjunto de reivindicações referentes tanto a entrega quanto ao pós-ocupação. O item 3, sobre a demanda de oficializar lista de prioridade para o MCMV em projetos de emprego e renda, já reflete as primeiras discussões no Fórum. O item 4 já era uma demanda anterior aos debates do Fórum e era um dos principais estímulos a necessidade de pressão por parte do movimento.

17 de julho (2013) foi entregue uma Carta ao Governador Jaques Wagner, com cópia a SEDUR e a SERIN, com uma pauta de reivindicações do movimento popular, dentre as quais constam: 1) entrega imediata das moradias já prontas do PMCMV-FAR às famílias contempladas, com resolução dos problemas impeditivos, através de grupo de trabalho, com autonomia, envolvendo todos os órgãos governamentais e com a participação dos representantes de todos os movimentos de moradia, com assento no CONCIDADES-BA, pois não se pode continuar a conviver com o cenário atual de centenas de moradias prontas, há vários meses, enquanto a população sobrevive em condições precárias; 2) oferta de unidade de abastecimento alimentício (fixo ou móvel) para o entorno dos empreendimentos já entregues e planejamento para aqueles projetos a serem construídos, com a criação de programas de cartão de crédito subsidiado às famílias do MCMV; 3) oficializar às Secretarias do Estado de: Trabalho e Renda; Esporte, Lazer, Cultura, Assistência Social, Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR e CONDER, juntamente com as Voluntárias Sociais que em todos seus projetos de geração de emprego e renda, as famílias beneficiárias do PMCMV estabeleçam a lista de prioridades; 4) imediata construção e instalação de unidades de saúde, de garantia de vagas e construção de escolas, creches e módulos policiais no entorno dos empreendimentos do PMCMV já entregues e aqueles que estão em construção, agilizando a articulação com os executivos municipais, quando necessário; 5) garantir a contrapartida estadual a todos os empreendimentos de moradia construídos através do PMCMV-ENTIDADES, que hoje somam 1.606 unidades em Salvador, conforme consta no item XVI do art. 4º do Decreto 11539/2009 que regulamentou o FEHIS; 6) construção de Centro Comunitário nos empreendimentos do MCMV-1 para reuniões e palestras entre os moradores, conforme consta no item III do art. 4º do Decreto 11539/09 que regulamentou o FEHIS; 7) imediata ação estadual para garantir o cumprimento da liminar de reintegração de posse do empreendimento Vila Solidária Mar Azul (Paripe), com 64% de execução e que se encontra ocupado por vândalos há mais de 13 meses; 8) garantia de respeito à ordem de atendimento dos cadastrados no PMCMV, dentro dos critérios nacionais e os eleitos pelo CONCIDADES-BA, sob a supervisão da Superintendência de Habitação – SH; 9) implementação imediata do disposto no art. 2º do Decreto 11539/09 que regulamentou a Lei da PEHIS nº 11.041 de 07 de maio de 2008, sobre a garantia dos recursos destinados aos FEHIS – Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social; 10) construção de agenda de encontros mensais entre os movimentos sociais de moradia e Vossa Excelência de modo a monitorar o atendimento das demandas acima. Conclui afirmando que até o momento não foram recebidos pelo Governador de Estado, Jaques Wagner. (Ata ConCidades/ 23 de julho de 2013)

As discussões do Fórum de Pós-Ocupação estavam relacionadas com as demandas mobilizadas pelas organizações, os empreendimentos de Salvador, cidade que concentrava a maioria das entidades populares presentes no ConCidades, se tornam o eixo inicial de atuação do espaço de diálogo. As primeiras menções a região metropolitana de Salvador ocorrem na terceira reunião (27/06/2013), limitada apenas a discussão dos empreendimentos Quinta da Glória I, II e III. Isso ocorreu, pois o referido empreendimento está localizado na divisa entre Salvador e Lauro de Freitas.

Após essa incursão pontual da representação de Lauro de Freitas, somente em 06 de novembro de 2013 (10ª reunião) outros municípios além de Salvador voltam a participar do espaço. Entretanto, nesse momento, o convite se relacionava com a tentativa de ampliar os atores municipais participantes e incluir a articulação do pós-ocupação na Região Metropolitana de Salvador. No final de 2013, além de Salvador, os municípios de Lauro de Freitas, Dias d'Ávila, Simões Filho, Candeias e Camaçari participaram do espaço que passou a ser denominado de Fórum Permanente de Pós-Ocupação do Minha Casa Minha Vida da Região Metropolitana de Salvador.

A questão da escala de atuação do Fórum é relevante. Sua consolidação como instância de governança metropolitana foi processual e construída a partir das contingências e escolhas dos atores envolvidos ao longo do processo de interação. Essa formalização também respondia a uma tentativa de institucionalização do formato “fórum de pós-ocupação” para sua replicação nos demais municípios da Bahia. Entretanto, ao mesmo tempo que a experiência possuía uma atuação contida à RMS para o atendimento de demandas dos empreendimentos, também desenvolveu uma atuação estadual como comunidade política pela articulação de políticas de pós-ocupação.

Inicialmente a principal atribuição do fórum era a resolução de demandas específicas de empreendimentos. Assim, no primeiro momento, o fórum ocupou um vácuo institucional relacionado a inexistência de canal oficial acessível para a resolução das demandas relacionadas com os déficits dos novos empreendimentos. A baixa capacidade do Estado em atender a rápida expansão dos novos territórios, a falta de coordenação entre os órgãos federais, estaduais e municipais e a inexistência de informações sobre o papel de cada instância para a resolução dos déficits do empreendimento, criou um contexto em que as famílias beneficiárias, os novos síndicos e as lideranças do movimento de moradia não conseguiam nem mesmo o mínimo de informação para criar mecanismos de pressão. Por outro lado, a CAIXA, como órgão mais facilmente identificável como representante do governo no Minha Casa Minha Vida, percebia a necessidade de organizar o mínimo de coordenação entre as instâncias para aliviar as crescentes demandas em temáticas as quais ela não tinha capacidade institucional para resolver.

Assim, no primeiro momento o fórum surge como um instrumento para a coordenação institucional para o atendimento de problemáticas pontuais do pós-ocupação.

Nessa perspectiva de um primeiro encontro, surgiu uma marcação de um novo encontro, e aí, que aí se foi pensando os nomes, não existia uma proposta pré-definida, a proposta foi se construir na medida que os encontros ocorriam, e à medida que as demandas, que eram muitas nesse momento, apareciam. Então, eram demandas vinculadas à questão de Correios, demandas vinculadas à Embasa, demandas relacionadas com a Coelba. (...) A ideia era segmentar, priorizar demandas, atuar no que era urgente e urgentíssimo. E tentar pensar encaminhamentos. Se não era possível identificar uma solução mais imediata, pelo menos pensar encaminhamentos para algum nível de resposta e resolutividade. Então, aí, em 2013, começou assim. Primeiro era Comitê de Pós-Ocupação, aí foi pensando no nome até que virou Fórum. Antes era muito fácil empurrar para o outro, sabe? Então, mesmo sabendo que era a sua atribuição, digamos assim, um ente público, colocava a CAIXA como se fosse, por exemplo. (...) Então empurravam os beneficiários de um lugar para o outro, sem resolver. Então, o Fórum também foi esse espaço de colocar todo mundo na mesa. Então, diga na frente da CAIXA que a CAIXA era a responsável, por isso. Além disso, possibilitou pactuar prazos. Isso é uma coisa importante do Fórum. Possibilitar sentar e fechar pequenos encaminhamentos e pensar prazos. Mesmo que alguns desses não sejam cumpridos, mesmo que isso, às vezes, não tenha solução, mas assim, a gente podia conseguir algumas conquistas. Não tantas quanto a gente gostaria, mas algumas. (ENTREVISTA 4A)

Para responder às demandas, algumas estratégias foram adotadas. No primeiro momento, ocorrem ações para o levantamento de demandas, intermediação com o setor público para a inclusão dos empreendimentos em políticas ou programas já existentes e articulação para a resolução de demandas pontuais. Os levantamentos de demandas ocorreram a partir das reuniões com o movimento de moradia e na reunião com síndicos e subsíndicos realizada em parceria do Fórum com a CEDURB/ALBA. Ao longo desse processo, as tentativas de resolução foram articuladas em reuniões com órgãos públicos como os Correios, Coelba, Embasa e AGERBA, Transalvador. Nesses casos, as demandas resolvidas estavam relacionadas com a inexistência ou instabilidade no acesso de serviços básicos, tendo em vista a predominância da construção na margem das cidades. Assim, mobilizava-se a agência da CAIXA como instituição estatal e a pressão do movimento de moradia para sensibilizar ou pressionar o órgão por uma resolução. Destaca-se a conquista de ampliação dos serviços de transporte público para a inclusão das moradias da Avenida Assis Valente, da Cia-Aeroporto, de Bromélias e Fazenda Grande 8B.

Eu morava em um empreendimento na Cia-Aeroporto, durante seis meses convivi com a falta de transporte coletivo. As famílias que foram morar em empreendimento na Avenida Assis Valente tinham que andar três quilômetros para encontrar um ônibus. Claro, fizemos a pressão, foram diversas manifestações na Cia-Aeroporto, diversas manifestações na Assis Valente, que fica no bairro de Cajazeiras. Mas, nós levamos essa reivindicação para o Fórum e, através desse Fórum, chegamos à Secretaria Municipal de Transportes, chegamos à Transalvador, e hoje a gente pode dizer que já é uma conquista. Hoje você já tem transporte coletivo rodando para o empreendimento Bromélias na Cia-Aeroporto e para a Assis Valente. Então, a gente

entende a importância desse canal de interlocução com o poder público. (ENTREVISTA1C)

Algumas demandas a gente conseguiu resolver, dar alguma resposta, não sei se resolver na totalidade, mas dar alguma resposta. Então, por exemplo, a gente teve algumas respostas, por exemplo, na questão do transporte lá naquela região de Bromélias, de Fazenda Grande 8B. Então, algumas coisas sim. Também algumas respostas relacionadas à escola, acesso à escola, não necessariamente à construção do equipamento no lugar, mas pelo menos a viabilidade de transporte escolar. Mas tem muita coisa que continua sem solução. (ENTREVISTA 2A)

Entretanto, inúmeras demandas eram de resolução mais complexa, necessitando uma integração mais robusta entre a secretarias, pois estavam relacionadas com a própria dinâmica de segregação socioespacial reforçada pelo PMCMV. Nesses casos, os atores do Fórum convidavam representantes de outras instâncias para aprofundar discussões sobre a temática ou para incluir os novos territórios emergentes em ações dessas Secretarias. Foi o caso da discussão sobre segurança pública e violência nos empreendimentos, na articulação por alternativas de emprego e renda, e nos diálogos do Fórum com a Secretaria de Cultura, com a Secretaria de Educação e com a Secretaria de Saúde.

A demanda por melhorias na área de segurança pública é emblemática. Presente desde 2013, é recorrente tentativas de diálogos com o setor público da área, mas o Fórum não conseguiu desenvolver ações ou parcerias. Os problemas relacionados tanto a abordagem policial nos empreendimentos, a atuação do tráfico de drogas na expulsão de moradores e aumento da violência nessas regiões se agravaram ao longo do tempo. A incapacidade de atuação a partir da interlocução com o poder público, estimulou o Fórum a dialogar com experiências da sociedade civil que desenvolvem ações em territórios com alto índice de violência, além de fortalecer a interlocução com o Ministério Público.

Entre os dias 16 e 19 de dezembro de 2013 o Fórum organizou uma ação no empreendimento Condomínio Bosque das Bromélias V com a presença de órgãos estatais para a prestação de serviços, levantamento de demandas e estreitamento de vínculos com as lideranças dos empreendimentos.

Na área de emprego e renda, destaca-se, as visitas técnicas realizados nos empreendimentos Condomínio Residencial Pirajá e Condomínio Residencial Lucaia, em Salvador e nos Condomínios Lauro de Freitas A, B e C, em Lauro de Freitas. Realizadas em dezembro de 2013, essa ação foi resultado do diálogo com a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola

(EBDA), ao longo das reuniões do Fórum. A partir das visitas técnicas, o EBDA realizou um relatório técnico com possibilidades de integração dos empreendimentos em ações de geração de renda referentes à agricultura urbana.

Percebe-se que o processo de experimentação de estratégias de resolução de demandas pontuais possibilitou a percepção da necessidade de que Fórum não se restringisse a ações específicas. Além da articulação de atores em um contexto de vazio institucional, o Fórum, em especial a partir de 2014, tenta se institucionalizar como encaixe para a coordenação ou articulação de políticas e ações no pós-ocupação.

Era muita gente, mas aí foi formatando, e discutindo, e pensando. Inicialmente era uma coisa sem muito direcionamento, porque vinha muita gente pontualmente. Uma reunião vinha um, outra vinha a outra. Aí o povo trazia as demandas mais setorizadas do seu empreendimento, porque ainda era aquele momento que todo mundo estava se encontrando naquele novo território. Mil demandas. Mas, aos poucos fomos formatando isso, dando direcionamento, discutindo demandas, começamos também a ver que não adianta. Vimos que não era possível ficar resolvendo apenas coisas individualizadas, era necessário pensar de forma mais ampla, pensar os territórios (ENTREVISTA 3B)

Em 2015, organizações do movimento de moradia presentes no Fórum organizaram duas relevantes manifestações com demandas relacionadas com o trabalho social, entrega de equipamentos, urbanização, contrapartida nos programas do MCMV-Entidades e atendimento dos cadastrados no MCMV. A primeira delas ocorreu no dia 10 de junho de 2015 na porta da Prefeitura Municipal de Salvador e a segunda ocorreu a partir de uma Marcha até a governadoria.

Figura 10 – Material de divulgação

**MARCHA DO FÓRUM DOS MOVIMENTOS
DE LUTA POR MORADIA**

05/11/2015—Quinta-Feira
Saída às 9:30 h da Estação Mussurunga
Marcha até a Governadoria

EXIGIMOS:

- 1 – Lançamento imediato do Programa “Minha Casa Minha Vida III;
- 2 – Atendimento imediato dos cadastrados no PMCMV, que fizeram dossiês (que entregaram a documentação) no ano de 2009/2010;
- 3 – Delimitação de áreas livres no entorno dos empreendimentos habitacionais, para construção de Creches, Escolas, Upas e Box comerciais;
- 4 – início do Trabalho Social para as famílias já contempladas com as unidades habitacionais;
- 5 – Contrapartida Estadual nos Programas MCMV-Entidades;



MSTB
CONAM
MNLN
UNIAO
FORUM NACIONAL DE
LUTAS E CONAM

FRENTE DE LUTA – MSTB-DL – MSTB (NÚCLEO MUSSURUNGA) –
MLM – FMPB—CENTRO DE LUTA POPULAR – MDMT

Como abordado anteriormente, a conexão entre a rotina de protestos com a da participação institucional buscava mitigar as limitações de cada uma das rotinas. No caso, os protestos visavam ampliar a pressão extra institucional, tendo em vista a percepção de que a atuação apenas em instâncias participativas não solucionou a segregação urbana e o acesso à moradia digna. O Fórum e o ConCidades, por sua vez, poderiam coordenar pressão institucional e articular o diálogo, tendo em vista que as organizações não dispunham dos recursos suficientes para a resolução dessas problemáticas apenas via protesto. Nesse sentido, o Fórum se destacava pela possibilidade de mobilizar a agência dos técnicos para sensibilizar, internamente, os órgãos estatais.

6.2 – Assimetrias, permeabilidade e institucionalização: desafios para políticas de pós-ocupação

Jessop (2008), argumenta a necessidade de compreender como os aparatos estatais beneficiam determinado ator, suas demandas e seus horizontes políticos. No caso da habitação, o principal mecanismo é a alocação de recursos via parcerias privadas. Estas, tem relação com a atuação dos mercados de capitais e com as redes empresariais (Marques, 2008). O Estado é gradativamente mais permeável a esses atores, tendo em vista o processo de deslocamento dos espaços de decisão para setores privados, como argumentado por Crouch (2012), as reformas ultraliberais no Governo Temer e Bolsonaro, como Teto de Gastos, que ampliaram a dependência dos municípios a recursos privados para intervenções em infraestrutura (Ribeiro, 2020). Todavia, o Estado também é permeável aos movimentos sociais. Como já argumentamos, a permeabilidade como capacidade assimétrica, pode possibilitar acessos desiguais. Aqui, dois importantes mecanismos precisam ser destacados: a) o vazio institucional b) a distribuição desigual de recursos. O segundo ponto, já foi contemplado no início desse parágrafo. A possibilidade de acessar, participar e influenciar em dinâmicas de formulação de políticas com limitado poder orçamentário é um mecanismo de permeabilidade assimétrica: muitos atores acessam o Estado, mas poucos acessam os recursos estatais.

O primeiro ponto, o vazio institucional está relacionado com a desarticulação e baixa capacidade das redes técnicas de atuação para a resolução de problemas ou para a articulação de atuação conjunta na ponta. Como abordaremos ao longo desse tópico, está relacionado com o alto custo para atuação técnica e especializada relacionados com a execução e articulação de ações em diversas secretárias ou órgãos. Em outras palavras, privatização, dependência do setor empresarial, baixa contratação, e limitados investimentos para a construção de uma rede efetiva na ponta, exige que o ator interessado, ocupe esse espaço. Aqui, é o caso de empresas que mobilizam consultores e rede técnica própria para transitar no Estado. O caso das empresas de assessoria técnica para a habitação em São Paulo e sua presença e trânsito no Estado (Pulhez, 2016), é um bom exemplo. Por outro lado, técnicos, ativistas e movimentos que atuam na institucionalidade tem recursos mais limitados, tendo em vista a incapacidade de competir com as empresas na capacidade de contratação de rede de técnicos, e as limitações dos recursos humanos (ativistas institucionais) existentes. Ou seja, o Estado é permeável, mas o curto para mobilizar suas capacidades necessita de um investimento razoável.

Nas entrevistas com os técnicos vinculados a prefeituras, destaca-se a percepção da baixa adesão das prefeituras ou secretarias municipais aos instrumentos da política habitacional. Em uma das entrevistas, o interlocutor mobiliza a ideia de que muitos gestores não “compreendem a política habitacional com algo sério”. É uma noção interessante, pois, ao mesmo tempo que reforça a argumentação de Ermínia Maricato sobre a baixa implementação do arcabouço institucional construído a partir do Estatuto da Cidade, também sugere a agência dos atores locais na efetivação da baixa institucionalização da política oficial. A ideia de “seriedade” remete a não adequação das práticas e instrumentos municipais à própria política municipal de habitação. Em outras palavras, sugere que a política real não é a política oficial.

O fórum tem um papel bem importante. Ele dá uma seriedade. O programa já é uma coisa séria, mas eu acredito que os gestores da área de habitação no geral não estão compreendendo a política de habitação como algo sério. E aí, o Fórum ocupa esse papel de articular esse caráter de seriedade para a efetividade da política de habitação (ENTREVISTA 4B)

O Fórum como iniciativa para “articular seriedade” indica a tentativa da experiência de sensibilizar, estimular ou pressionar os gestores para a efetivação das normativas da política oficial. Em outras palavras, o Fórum tentou se posicionar como mecanismo para institucionalizar na realidade o já institucionalizado no regramento. Esse processo evidencia que a institucionalização das demandas e políticas com capacidade de transformar a dinâmica do jogo político é potencialmente conflitiva, mesmo após sua formalização.

A construção de capacidades formais não necessariamente será efetivada na dinâmica institucional, principalmente quando entra em conflito com outras dinâmicas de produção e efetivação de políticas públicas. Ainda mais, no contexto reforçado com o PMCMV, onde importantes elementos relacionados com o planejamento urbano são terceirizados para a dinâmica construtiva e de alocação de terrenos orientada pelo mercado das incorporadoras e construtoras.

No primeiro momento, no âmbito do Fórum de Pós-Ocupação e do Conselho Estadual das Cidades, não havia a proposta da criação de uma política ou programa específico para a pós-ocupação. A tentativa de institucionalização da luta pela pós-ocupação é iniciada com a percepção da necessidade de expansão das políticas das diversas áreas para os novos territórios. Para as organizações do movimento, o Fórum possibilitava pressionar órgãos públicos e secretarias de áreas diversas como educação, saúde, lazer, dentre outros. O reconhecimento

institucional do Fórum possibilitava a coordenação de uma via de pressão dupla, a partir de protestos, atos, manifestações via movimento e pressão institucional a partir da CAIXA.

Percebe-se, portanto, que estamos abordando um segundo momento das estratégias de institucionalização da luta pelo direito à cidade. O primeiro momento ocorre a partir da trajetória de criação do Estatuto da Cidade, em que após um longo processo de disputa, cria-se uma estrutura institucional que legitima o domínio de agência almejado pelos militantes da reforma urbana. Contudo, como já abordado, o domínio de agência relacionado com a luta pela reforma urbana não foi efetivamente institucionalizado. Seu domínio de agência foi suplantado a partir de um domínio mais robusto e diretamente relacionado com a dinâmica da ordem política urbana (Stone, 2015). Me refiro aqui aos capitais do urbano, sobretudo das grandes empreiteiras na execução de obras ou empreendimentos financiados publicamente. Em resumo, o movimento de moradia e os técnicos possuíam um domínio de uma agência sem recursos e capacidade de efetiva intervenção política, um domínio de agência periférico com capacidade limitada e facilmente suplantado por domínios de agência mais bem posicionados na dinâmica da ordem política urbana do contexto analisado.

Nesse contexto, o enquadramento da luta pela pós-ocupação, a dinâmica de disputa política que ela articula e o Fórum de Pós-Ocupação como modelo encaixe a ser replicado, podem ser analisados como a tentativa de reorientar a luta pelo direito à cidade em um novo território como resposta à incapacidade do domínio de agência periférico garantido pelo Estatuto da Cidade de pautar a política habitacional, frente a concentração de recursos no PMCMV. De forma incremental, o Fórum possibilitaria aproveitar o vazio institucional para estender o domínio de agência construído no Estatuto da Cidade a esse novo território. Além disso, tendo em vista a presença de técnicos do trabalho social, poderia conectar a luta pelo direito à cidade com outro domínio de agência periférico: o dos agentes de trabalho social e assistência social.

Assim como na área urbana, a longa atuação da assistência social em intervenções urbanas possibilitou a criação do técnico do trabalho social como categoria profissional referência na garantia do acesso aos direitos humanos e sociais nos territórios sob intervenção estatal. Esse domínio de agência é limitado inicialmente pelos baixos recursos na área e após o MCMV, enfrenta um processo de terceirização. Tendo em vista o limitado número de profissionais nas prefeituras e estados, o trabalho social e o acompanhamento das obras são comumente terceirizados para empresas privadas.

Decerto, a tentativa de conexão entre domínios de agência periféricos para a criação de um novo território de disputa política estimulou a formatação do Fórum como experiência replicável. Em 2014, já possuía uma estrutura bem definida, logo próprio, frequência semana de reuniões e importante articulação com a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Alba (com representação no Fórum) e com o ConCidades.

Suas ações passaram a ter um desenho bem definido. A iniciativa de 2013 no Bosque das Bromélias, por exemplo, serviu de projeto-piloto para a principal estratégia de ação territorial do Fórum: o Fórum de Rua. O diálogo com os síndicos, por sua vez, foi formatado em uma capacitação para gestão condominial. A comunicação do fórum passou a ocorrer em um jornal próprio distribuído em territórios do MCMV.

As estratégias de ação direta do Fórum visavam a) divulgar a existência do Fórum nos empreendimentos, b) fomentar canais de diálogo entre as lideranças dos empreendimentos e o poder público local, c) facilitar o acesso a serviços a partir de contato inicial no dia do evento e d) mapear as demandas e possíveis soluções para os déficits dos empreendimentos. A rede do Fórum buscava, a partir de demandas dos moradores do empreendimento participante, iniciar no território um contato mais próximo com o poder público. A expressa participação do município no evento era uma prerrogativa importante da ação, tendo em vista a necessidade de continuidade das ações iniciadas no dia do evento.

O trabalho de dissertação Patrícia Britto, coordenadora do Fórum e pesquisadora, sobre a dinâmica da atuação do Fórum explicita como as estratégias de ação direta eram desenvolvidas. A Ação Fórum na Rua foi uma das principais articulações para a atuação direta nos territórios e buscava consolidar os canais de contato dos empreendimentos com o poder público a partir da atuação local com prestação de serviços públicos. O seguinte trecho da autora descreve a Ação Fórum na Rua:

Ação Fórum na Rua é uma estratégia que busca sensibilizar o Poder Público a lançar um olhar para as demandas dos territórios que concentram empreendimentos do PMCMV, em geral, áreas de expansão urbana que ainda carecem de equipamentos e serviços públicos, portanto, da presença do Estado. Consiste na realização de um evento de cidadania com diversos parceiros: prefeitura municipal, governo estadual, concessionárias de água e energia, instituições membro do sistema S, dentre outros. É montada uma estrutura com toldos e unidades móveis dos órgãos envolvidos, para levar ao território serviços de saúde, assistência social, cultura, lazer, esporte, balcão de cidadania, oferta de vagas de cursos profissionalizantes, serviço de intermediação de mão de obra, atendimento das concessionárias. A parceria da prefeitura é condição primeira para a realização de uma edição do Fórum na Rua. (...). Os movimentos sociais membros do Fórum atuam no processo de busca das parcerias e organização

do evento, mas, principalmente, nas ações de divulgação e mobilização da comunidade. Após essa movimentação inicial no território, pretende-se que as próprias lideranças dos empreendimentos estabeleçam uma interlocução com os órgãos públicos e concessionárias, para tratar das questões específicas do território, com o acompanhamento do Fórum. Esta ação pretende ser um indutor para que outros espaços de diálogo se estabeleçam nos territórios, de modo a contribuir com a aproximação das esferas públicas na busca de soluções para os problemas enfrentados no dia a dia da população. (BRITTO, 2016)

O fórum, o GT de Pós-Ocupação do ConCidades e o ConCidades passaram a ser os principais encaixes da pós-ocupação na RMS e na Bahia, tendo em vista o vazio institucional e a capacidades dessas instâncias de propor uma discussão mais ampliada da temática, bem como, a possibilidade de articular atores de diferentes setores da sociedade civil e do Estado. O ConCidades e a Conferência foram importantes espaços para a legitimação dessa experiência. Em inúmeras reuniões do conselho e na 5ª Conferência das Cidades foi definido que o Fórum deveria ser expandido para as cidades de médio porte ou reordenado nelas a partir de um GT vinculado ao conselho municipal das cidades. Houve também a apresentação do formato para o Ministério das Cidades e a premiação da experiência como um destaque na CAIXA. A moção aprovada na 5ª Conferência das Cidades explicita a tentativa de replicação da experiência:

Os conferencistas, que abaixo subscrevem, solicitam que o soberano Plenário desta Conferência aprecie a presente Moção de inclusão da seguinte resolução: Tornar o fórum de pós-ocupação um instrumento de atuação permanente e continuada, a fim de garantir a regulamentação da Política Nacional de HIS- PNHS, como política permanente de ação com atribuições da União, Estados, Municípios e Sociedade Civil, fortalecendo essas ações com o apoio das regionais da Caixa Econômica Federal e do Fórum de Pós-Ocupação. Há mais de três anos, a partir de uma provocação efetuada no Conselho Estadual das Cidades, o Fórum de Pós-Ocupação foi criado e tem sido um espaço plural de discussão democrática e dissolução das problemáticas que envolvem diretamente os Empreendimentos do PMCMV pós-ocupação, e consequentemente os das Comunidades em seu entorno, como também buscando aprimorar as políticas públicas de habitação de interesse social. Acreditamos que se a vontade Soberana desta conferência conceder ao fórum de pós-ocupação status institucional, ampliando sua atuação na construção e fiscalização das políticas públicas de habitação de interesse social, com apoio das Superintendências Regionais da Caixa Econômica Federal, estará reduzindo os conflitos qualificando o diálogo e o entendimento entre o público e o privado, o social e institucional, de maneira realmente inovadora. (Moção - 5ª Conferência das Cidades da Bahia)

Entretanto, a replicação do formato não ocorreu. Os municípios que criaram seus respectivos fóruns não conseguiram manter a experiências. Ademais, a capacidade de intervenção no pós-ocupação era diretamente dependente do ativismo institucional na CAIXA e de técnicos

municipais, além da atuação de organizações habilidosas em transitar nessa instância. Nesse sentido, ressalta-se, que os logros do Fórum estavam relacionados com a capacidade de articulação política dos atores. Ou seja, o reconhecimento institucional era importante para o fortalecimento da comunidade política, mas a replicação da experiência limitava-se a existência de uma trajetória de articulação da luta pela pós-ocupação nos territórios. A tentativa de reproduzir o formato institucional como indutor de uma rede de articulação política similar à experienciada na RMS, não funcionou.

O insucesso da construção de uma rede de fórum no estado e o acúmulo da discussão sobre estratégias para resoluções coletivas de problemas no pós-ocupação, estimularam uma nova abordagem para a institucionalização das demandas de pós-ocupação. O legado de pensar soluções coletivas e não apenas individualizadas, a partir de discussões sobre educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, dentre outros, credenciou o Fórum como um dos importantes espaços na formulação e proposição de uma Política específica para o Pós-Ocupação.

Até 2016, portanto, predominava a estratégia de interiorização e replicação do Fórum. A partir de 2017 acontece uma reorientação da estratégia de institucionalização com a tentativa de criação do que inicialmente se denominou de PEPOS – Política Estadual de Pós-Ocupação de Habitação de Interesse Social. A principal iniciativa ocorreu a partir de uma oficina articulada conjuntamente com o GT de Pós-Ocupação do ConCidades onde iniciou um longo processo de amadurecimento da política. Com o avançar da discussão, optou-se por articular o pós-ocupação como um Programa Especial de Pós-Ocupação e Habitação de Interesse Social. Essa tentativa de institucionalização de uma política orientada pelo enquadramento construído na luta pela pós-ocupação, se relaciona a um importante movimento do Fórum de Pós-Ocupação com protagonismo de lideranças do movimento de moradia e de técnicos do trabalho social. A capacidade de articulação política do ConCidades, sua trajetória na construção da Política Estadual de Habitação de Interesse Social e a forte presença de conselheiros membros da rede de movimentos e técnicos que conformou o fórum, credenciaram o conselho como uma das principais arenas para a maturação de uma política estadual de pós-ocupação.

A discussão sobre o que foi inicialmente denominado de “Política Estadual de Pós-Ocupação – PEPOS de Habitação de Interesse Social” ocorreu no ConCidades nos anos de 2017 e 2018, ao longo de 6 reuniões do Pleno. O principal marco desse processo foi uma oficina realizada pelo Fórum de Pós-Ocupação e pelo CT de Habitação do ConCidades. Nela, se discutiu uma

legislação para a pós-ocupação a partir de três grupos temáticos: a) Cadastro, seleção e gestão de demanda: suas implicações no pós-ocupação. b) Diferentes padrões de intervenção e empreendimentos/ projetos urbanísticos e) tipologia habitacional: Impactos sobre a moradia e a permanência das famílias. Gestão Condominial: dificuldades e soluções. c) Articulação de políticas públicas para garantia da habitabilidade – Infraestrutura, equipamentos públicos e sociais. O seguinte trecho retirado da ata da reunião do Pleno de 27 de julho de 2018 explicita a criação da oficina:

Em seguida, Teresa Gomes (coordenadora do CT de Habitação da época) passa a apresentar sobre a Oficina, informando que essa oficina foi uma construção conjunta do Fórum de Habitação de Interesse Social e o Fórum Pós-ocupação Caixa, que contou com a participação dos municípios da Região Metropolitana e dos Movimentos Sociais, além do Governo do Estado, através da SEDUR e Câmara Técnica de Habitação e do GT de Cadastro e Pós-ocupação, do ConCidades/BA. Essa discussão já vem acontecendo desde o ano passado no GT e essa Oficina foi uma decisão do Conselho. O objetivo da Oficina foi o aprofundamento quanto à necessidade de se construir instrumentos mais efetivos que garantam a efetividade das ações de pós-ocupação, considerando, inclusive, as questões que precedem à ocupação e que acabam gerando problemas para as pessoas quando ocupam tais espaços, sejam empreendimentos novos, ou áreas que tenham sofrido processo de urbanização, justamente pela ausência ou pela falta de solução de uma série de questões que teriam de ser previamente garantidas. Foi exatamente essa realidade que fez com que surgisse o Fórum de Habitação e Interesse Social da Região Metropolitana de Salvador e, por conta da própria atuação do Fórum e das demandas que os movimentos e os moradores continuamente apresentam, puderam avançar no sentido de discutir outros instrumentos para além do que já existe e que possam melhorar a condição de habitação dos empreendimentos, garantindo ainda mais o compromisso da gestão pública, seja ela qual for, tornando esses espaços mais efetivos e em condições plenas de habitação, reafirmando o direito de moradia digna. (ConCidades/Ba, 2018)

O enfraquecimento da discussão no Conselho retardou a articulação mais efetiva e direta para o do lugar da pós-ocupação nos regimentos. Logo após 2018, houve um significativo enfraquecimento da temática da pós-ocupação no seu interior. Apesar do termo surgir em alguns momentos nas atas, não ocorreram discussões em 2019 e 2020 onde a temática foi efetivamente discutida. Como aprofundaremos no próximo capítulo, o enfraquecimento do PMCMV e do próprio ConCidades, além das dificuldades para a implementação de processos de formulação da nova política a partir da SEDUR, reorientaram as estratégias da rede de atores da pós-ocupação para outras arenas. A ALBA, por exemplo, passou a ser mais demandada, a partir da articulação da rede com a Comissão de Habitação de Desenvolvimento Urbano.

A partir de 2021, a pós-ocupação volta a ser discutida no ConCidades, mas a partir de uma nova estratégia. Em vez de uma política independente, organiza-se a política de pós-ocupação como

um programa no interior da Política Estadual de Habitação e Interesse Social. Assim, articula-se o ConCidades/Ba como espaço de diálogo para a consolidação da nova estratégia e para a garantia do apoio da SEDUR no processo de atualização da lei, em parceria com a Comissão de Desenvolvimento Urbano da ALBA, liderada na época pela deputada estadual Maria del Carmen do Partido dos Trabalhadores (PT). Uma liderança do movimento discorreu sobre a importância da lei como legado do Fórum:

Agora acabou o dinheiro do governo federal, acabou o programa na prática, e a gente tem que garantir o mínimo de uma política de pós-ocupação. Inclusive antes de tentar fazer com que o governo estadual e o governo municipal tenham recursos, porque é muito fácil pegar o Minha Casa Minha Vida e usar as mesmas regras no estadual e municipal. E aí a gente vai ouvir que era assim no governo Lula. Eu já ouvi muito na gestão de ACM Neto em Salvador pessoas falando que deveríamos aceitar como está porque veio do nosso governo. O governo do Estado não diz isso com as mesmas palavras, mas ele, no fundo, replica da mesma forma. Então, eu acho que é importantíssimo, inclusive para o PT, garantir o pós-ocupação na política, como contribuição mesmo, mostrar que depois de toda discussão foi construído isso e servirá de parâmetro para qualquer programa que vier. (...) Então, eu acho que encerraria, não o Fórum, mas encerraria um momento importante do Fórum. Seria uma contribuição, uma proposição conclusiva de todo esse tempo do Fórum, e que nos daria uma sensação de que a gente não está fazendo reunião só para discutir coisinhas (ENTREVISTA 4C)

A partir de 2021, a minuta de lei é discutida ao longo de sessões do CT de Habitação. Em 2023, o ConCidades delibera o Programa Estadual de Pós-Ocupação como uma das propostas prioritárias para serem priorizadas no Plano Plurianual (PPA) da Bahia. Enfim, o Programa é priorizado no PPA, ampliando a capacidade de barganha para melhor se posicionar em uma disputa via Câmara dos Deputados. Uma última rodada de ajustes e discussão sobre a minuta ocorre em reuniões organizadas a partir do Fórum. Com o intuito de finalizar o processo, a versão final do Fórum foi debatida em outubro no CT de Habitação e aprovada para proposição na Câmara via proposta parlamentar.

Uma das principais características da versão do Programa que ainda passará por discussão na Câmara, está em assinalar o pós-ocupação como um período iniciado com o acesso casa, mas que só é finalizado após efetivação do acesso das famílias à saúde, assistências social, educação, trabalho e renda, políticas culturais, políticas esportivas, lazer, segurança cidadã, transporte e acesso à rede mundial de internet. O programa indica que essa etapa deverá ser acompanhada via articulação do Conselho Estadual das Cidades da Bahia com as secretarias estaduais. Na etapa de “acompanhamento e integração”, o Programa propõe:

I - Acompanhamento social das famílias na fase inicial da pós-ocupação; II - Atividades de Integração entre as famílias; a) Mobilização para a cultura da cooperação; b) Atividades socioeducativas, com abordagem de conteúdos transversais que estão diretamente relacionados com a realidade vivida pelos beneficiários, tais como: 1. sustentabilidade; 2. cuidados com os espaços coletivos; 3. organização comunitária; 4. deficiência/acessibilidade; 5. cuidados com a saúde do corpo e/ou psicológica; 6. questões de gênero; 7. proteção e cuidado com a criança, o jovem, o idoso, a mulher; 8. combate ao racismo e à intolerância religiosa e; cultura de paz; c) Atividades de geração de renda; d) Levantamento e resolução dos déficits no acesso a equipamentos, serviços e políticas públicas; e) Gestão do condomínio de interesse social. (Minuta preliminar do Programa de Pós-Ocupação).

6.3 – Redes na periferia do Estado: mobilização política em contextos adversos

A participação institucional como estratégia para articulação política está diretamente relacionada com essa capacidade de construção de redes. Parte da literatura especializada concentrou seus esforços para investigar as instâncias participativas a partir da sua capacidade de gerar decisão e influência diretamente em políticas públicas, mas, no caso analisado, tanto nas arenas do Conselho Estadual das Cidades quanto no Fórum de Pós-Ocupação de Interesse Social da RMS, o movimento de moradia e os técnicos estatais perceberam que os principais ganhos das instâncias participativas estavam relacionados com a possibilidade de construir redes mais amplas com atores até então desconectados.

Wampler (2008), percebeu algo similar no caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Segundo o autor, a experiência foi importante para a construção e consolidação de uma comunidade política, além de fortalecer as bases e redes do governo. No caso do ConCidades/Ba essa dinâmica é ainda mais intensa, tendo em vista a mobilização da experiência como espaço de articulação de diálogo com atores estatais externos ao conselho a partir de convites ou solicitações de participação em reuniões do Pleno, dos CTs ou dos GTs. Em outras palavras, uma comunidade política presente no ConCidades possui a capacidade de ampliar os recursos para o recrutamento de possíveis aliados ou reforçar os vínculos com aliados distantes.

O Fórum de Pós-Ocupação da RMS, ao menos inicialmente, é consequência da experimentação do ConCidades como indutor de reuniões e encontros entre atores da política urbana. A permanência e recorrência dessa dinâmica possibilitou a criação de uma identidade própria e independente do conselho gestor. Sua consolidação como instância participativa menos

formalizada o dota de características únicas, em especial, a possibilidade de admitir novos membros a partir do reconhecimento coletivo dos participantes. Mais especificamente, a partir de 2014 foram definidas regras para a admissão no Fórum. As organizações pleiteantes deveriam enviar uma carta com pedido de ingresso que seria avaliada pelos membros do fórum. A construção das bases para a permanência do Fórum se deu em paralelo ao processo de amadurecimento do enquadramento da luta pela pós-ocupação a partir da interação entre os técnicos e as lideranças do movimento de moradia. Nesse sentido, a referida instância foi construída a partir da perspectiva de conectar atores a partir de atividades, perspectivas e projetos comuns. Essa dinâmica não foi relevante apenas para os movimentos sociais, mas também para os técnicos que passaram a fazer parte da instância.

A baixa capacidade institucional, a insuficiência da coordenação local e as divergências sobre as políticas locais, por vezes limitou ou isolou a capacidade de intervenção de técnicos ou gestores engajados em ações de pós-ocupação. A conexão com uma rede mais ampla composta por atores de outras instâncias e localidades ampliava a capacidade de atuação desses burocratas, tendo em vista, a possibilidade de um ativismo institucional articulado por um conjunto de técnicos de municípios, do estado da Bahia e da CAIXA, organizado e articulado a partir do Fórum de Pós-Ocupação.

A articulação do Fórum para a pós-ocupação nos dá um apoio. Na verdade, a gente (técnicos municipais) está tendo mais propriedade com essas articulações institucionais com o estadual. Dentro do município, temos apoios bem pontuais, a partir de profissionais comprometidos que resolvem somar e carregar o piano junto. Na Educação, por exemplo, aqui no município, a gente tem uma pessoa bem comprometida. Na Assistência Social, a gente tem a Vanja que é membro do Fórum e super comprometida. Só que esses apoios pontuais não têm força suficiente para poder alavancar as propostas dentro do município, porque a gente precisa de toda a estrutura interna caminhando junto. Honestamente, a gente caminhou pouco na área de habitação no município. Nessa gestão mesmo, a gente tem dois projetos prontos que não saíram do gabinete do secretário. (ENTREVISTA 4B)

Além disso, foi relatado que o processo interativo com o movimento de moradia também foi importante para a ampliação da percepção de técnicos e gestores sobre o direito à cidade. Para parte dos técnicos do Fórum, sobretudo relacionados com a área da psicologia e da assistência social, o contato permanente com o movimento de moradia estimulou um processo de formação política e reorientação da atuação na área do trabalho social para uma perspectiva de diálogo com as discussões sobre reforma urbana e direito à cidade. Nesse sentido, O Fórum de Pós-Ocupação não apenas conectou atores diretamente relacionados com a trajetória da luta pela reforma urbana (como no caso de técnicos da área do urbanismo), como conectou atores com

trajetórias oriundas de outras lutas sociais com a luta pelo direito à cidade. Decerto, a pós-ocupação como território de disputa política, se relacionada com a inserção do trabalho social e a gestão social de intervenções estatais, na rede de luta pelo direito à cidade, tradicionalmente composta por outro perfil técnico.

Eu tenho certeza de que mudou, mudou para todos nós. Tanto a equipe da Caixa, ela foi ganhando mais sensibilidade para essas questões a cada momento, uma ampliação também da compreensão do que são essas questões relacionadas à política urbana, de um modo mais abrangente mesmo. A gente não ficar só restrita a um projeto social, a análise daquele projeto, se aquelas atividades vão ser executadas ou não. Quer dizer, a gente ampliou para muito mais do que isso, para entender, para ter uma compreensão dos aspectos sociopolíticos que estão envolvidos nesse processo todo, de direito à cidade e das tensões que existem no processo de luta de classes. Não tem como a gente dizer que não existe, não tem como a gente negar que a luta de classe permeia todo o processo político e sobretudo de políticas públicas no Brasil. Então, eu acho que a equipe ganhou muito, não só a da Caixa, mas as equipes dos municípios, do governo do estado, não tenho dúvida. (ENTREVISTA 2A)

A percepção da relevância do Fórum para minimizar ou contornar a sensação de “abandono” frente ao vazio institucional na gestão do pós-ocupação também foi recorrente nas entrevistas com os movimentos sociais. Em especial, quando descreviam a relação com as famílias militantes que acessaram o PMCMV. Ao perceber os déficits dos empreendimentos e a incapacidade de a nova moradia garantir uma vida digna, as famílias retornavam à organização com novas demandas e questionamentos.

Ao tentar encaminhar as demandas dos seus membros, muitas organizações perceberam a inexistência de acompanhamento ou articulação do Estado, da construtora, ou da empresa de execução do trabalho social. Até mesmo o acesso a informações sobre os procedimentos necessários era escasso. Em outras palavras, as organizações necessitavam arcar com os custos organizativos para a articulação de resoluções de inúmeros problemas que envolviam até questões burocráticas como o registro do logradouro e formalização do CEP dos empreendimentos.

A construção de redes com a burocracia estatal foi a principal estratégia para minimizar os trade-offs de articular demandas em um contexto de vazio institucional. Ademais, o fortalecimento das redes do próprio movimento com reuniões conjuntas e estratégias combinadas entre diversas organizações buscou, por sua vez, somar a capacidade de pressão e mobilização em um contexto de limitados recursos organizativos para a mobilização política.

O processo de formação de redes com atores estatais e não estatais em um contexto de vazio institucional e necessidade de reorganização da pressão institucional é bem explicitado pelos dois trechos a seguir, ambos de lideranças do movimento de moradia:

Ninguém decidiu que iria criar esse espaço. Quando a gente viu, a gente já estava se reunindo há alguns meses. É como eu sempre digo: não é a lei que faz a luta, é a luta que faz a lei. E aí essas reuniões foram virando uma coisa mais formal. Por lá, fomos aprendendo como resolver questões como o do processo de denominação do logradouro para que o cartório fique sabendo do CEP e para que a correspondência chegue. Ou como no caso do Fazenda Grande 8B que tinha um espaço vazio próximo e as famílias queriam que se construísse um posto, uma creche, mas era necessário descobrir de quem era aquele espaço. E as empresas e o governo não resolvem. As empresas e o governo entregam o empreendimento e vão embora. Quem tem as famílias lá é quem sofre. Até para resolver problemas pequenos, como no início que você só recebia um boleto por mês, por exemplo, para pagar e aí você tinha que ir na CAIXA todo mês para buscar o boleto. Era um absurdo, além dos 50 reais do financiamento você tinha que pagar o transporte. Falavam que a pessoa podia tirar na internet. Com quem eles achavam que estavam falando? Quem tinha internet há 8, 10 anos atrás? As famílias não tinham acesso. Tinha também a questão dos espaços comunitários. Os primeiros empreendimentos não tinham espaço para se reunir. E lugar para as crianças brincarem também não. E todas essas questões a gente levava para o Fórum. Mesmo não estando escrito em lugar nenhum que a CAIXA poderia influenciar nisso tudo, a gente conseguiu direcionar o olhar e ir resolvendo essas questões. (ENTREVISTA 4C)

Aqui na Bahia é o único estado que tem o pós-ocupação. Que tem essa reunião com essas representatividades todas. Não existe, que eu saiba, em outro estado. Eu acho que se dá pela questão da atuação dos movimentos na questão da moradia digna. As famílias percebem suas necessidades e sofrem com todos os defeitos dos empreendimentos. E aí, como elas são de pessoas ligadas aos movimentos, elas voltam para o movimento fazendo questionamentos. E aí, nós percebemos a necessidade de unificar. A gente (os movimentos de moradia) conseguiu unificar aqui na região metropolitana (de Salvador). Juntamente com prefeituras e a CAIXA. A Caixa Econômica inclusive é fiadora do espaço. Foi um diferencial para a gente começar a organizar e pensar sobre o pós-ocupação (ENTREVISTA 7C)

A conexão de ativismo profissional e militantes de movimentos populares a partir do Fórum é explicitada no seguinte relato da ex-gestora da CAIXA e coordenadora do Fórum. É interessante a mobilização da perspectiva do fórum como conexão entre uma “militância profissional” e uma “militância política”.

Eu acho que o Fórum é uma rede, porque você tem durante seis anos (a entrevista ocorreu em 2020) pessoas se reunindo toda semana para discutir questões que dizem respeito a todos, seja pela vida, seja pela profissão. Então assim, tem gente que está lá, digamos assim, por uma militância profissional, foi o meu caso, ou pelo menos foi até eu sair da Caixa. Tem uma militância profissional e uma militância política. O Fórum acaba sendo uma rede, porque ali a gente tem uma comunicação toda semana, está junto toda semana. Fora as reuniões, a gente tem o grupo de WhatsApp, tem o curso de extensão com a UFBA, que foi uma grande conquista do Fórum. Então temos a turma do pessoal técnico e do pessoal do movimento fazendo trabalho junto, discutindo as questões, aprendendo junto. (ENTREVISTA 2ª, 2020)

Essa orientação do Fórum como conector entre tipos diferentes de militância que envolve os técnicos e os movimentos é um elemento central para a compreensão das transformações do Fórum. A incapacidade de institucionalizar o formato e o ainda em curso processo de disputa pela institucionalização de um Programa de Pós-Ocupação, não resultaram na destituição completa da rede, pois, a percepção de seus ganhos estava relacionada com sua capacidade de mobilizar as redes comuns para aproveitar oportunidades. Não era a institucionalidade do encaixe, nem um domínio de agência que possibilitava as conquistas, mas sim, as articulações em redes.

A gente, fechou um acordo, uma parceria com a Secretaria de Educação onde a gente estava conseguindo fazer um levantamento das escolas ao redor dos empreendimentos, da juventude que está afastada da escola, e o porquê que não frequenta a escola. E aí estávamos montando, juntamente com a Secretária de Educação, cursos profissionais próximos a essas unidades via parceria com as escolas. (ENTREVISTA 7C)

Em alguns casos teve resultados ótimos. Por exemplo, a primeira vez que a gente fez essa organização, que nem chamava ainda Fórum na Rua, foi em Bosque das Bromélias. A gente fez uma articulação com o TRE e tudo mais e os moradores conseguiram negociar com o TRE a instalação de uma sessão de votação no empreendimento, dentre outras coisas, de outros órgãos. Então, sim, são coisas que a gente vai tentando, mas que dependem muito de processo de articulação mais consistente, sobretudo do compromisso dos órgãos públicos para dar resposta, como também de uma logística que muitas vezes a gente não consegue ter. (...) Então, para citar um exemplo, agora mesmo estava em uma reunião lá na SEDUR, aí conseguiram chamar o secretário para sentar ali no Fórum com a gente uns 15 minutos. Disso resultou uma agenda que vai acontecer lá na Secretaria de Educação. Estamos organizando um documento pontuando quais são os territórios de aglomeração de empreendimentos, como, por exemplo, aquele eixo da CIA Aeroporto, aquela regionalidade da Assis Valente em Cajazeiras, Lagoa da Paixão e tal, que são territórios, isso aqui em Salvador. Tem também em Lauro, a gente está sinalizando esses territórios e eles vão tentar articular algumas ações da Secretaria Estadual de Educação nesses lugares, buscando alguma resposta para essas questões da área da educação que ainda permanecem como ausência ou insuficiência de política pública no lugar. (ENTREVISTA 2A)

A dependência do engajamento do técnico no Fórum, sem nenhuma obrigatoriedade legal, o tornou suscetível aos efeitos de mudanças conjunturais. Transformações locais, principalmente no perfil da gestão municipal ou do técnico responsável, são relevantes para a participação ou ausência de representação no Fórum.

Temos um movimento flutuante das equipes técnicas dos municípios, porque depende muito da gestão. E aí muda secretário, muda prefeito e tal. Então, a gente já teve municípios que participaram e não participam mais, outros que participaram saíram e voltaram, entendeu? Assim, você tem essa flutuação, porque depende muito de um compromisso do gestor. Agora, mesmo que o gestor mantenha a participação daquele

técnico, daquela técnica lá no Fórum, eu volto a dizer, aquela pessoa, ela tem uma militância profissional, ela vai porque entende que aquilo é importante. E nem sempre ela consegue falar pelo Fórum. Na maioria das vezes, ela fica como um vínculo do Fórum com a prefeitura, com a Secretaria Municipal ou com a Secretaria de Estado, e tenta fazer algum tipo de encaminhamento, buscar uma informação que o Fórum está precisando, tentar articular a participação de algum representante especificamente em função da pauta que a gente tem no momento e tal. Traz informações, esclarece coisas, leva a questões, mas a resposta efetiva, ela continua muito longe de acontecer, entendeu? (ENTREVISTA 2A)

Com o avançar do governo Temer, a baixa eficácia de articulação entre instâncias em um contexto de enfraquecimento da influência dos técnicos e gestores da CAIXA presentes no Fórum frente as transformações após o golpe, estimulou novas reorganizações no Fórum. De espaço institucional para coordenação e articulação de soluções, o Fórum passa a progressivamente se reorganizar como rede coletiva de coordenação da disputa pela pós-ocupação. Ou seja, a baixa efetividade institucional é respondida com o incremento de ações de formação política e construção de vínculos comunitários entre os atores. No processo de desenvolvimento e consolidação do Fórum, os atores envolvidos reforçam sua atuação via perspectiva de rede. Destaca-se a possibilidade de conexão entre técnicos, lideranças e gestores de instâncias e localidades diferentes. Percebe-se, inclusive, a relevância da conexão entre técnicos, tendo em vista certa percepção de isolamento que alguns burocratas sentiam frente suas instituições.

O fórum faz essa articulação entre técnicos de diversas instâncias, entre os técnicos da Caixa também. Temos contato o tempo inteiro com técnicos de outros estados e do governo federal. A gestão agora, por parte da conjuntura, está mais limitada nesse aspecto. É uma gestão diferente, simbolicamente diferente. Então ela não tem essa condição. Mas a gente se articula muito do ponto de vista institucional e entre as esferas. (ENTREVISTA 4B)

Os efeitos nas mudanças de regime político a partir do avanço da extrema-direita no âmbito federal impactaram no processo de institucionalização e articulação do Fórum. Três elementos são importantes para compreender esse contexto: a) desmonte das políticas sociais e urbanas, b) enfraquecimento das instâncias participativas e c) constrangimento e perseguição à burocracia e ao ativismo institucional.

Conforme Ribeiro (2020), a quebra institucional que alçou à presidência Temer consolidou a destituição do contexto político construído nos governos petistas. Neste, havia o estímulo à convivência, na agenda governamental, de dois projetos políticos antagônicos. No caso da política urbana, o autor destaca o projeto orientado por um modelo redistributivo do urbano e o projeto neoliberal do urbano.

Nos governos Temer e Bolsonaro, acelera-se a desregulamentação das forças do mercado e a desarticulação das políticas e sistemas de proteção social em um contexto de “inflexão ultraliberal” (Ribeiro, 2020, pg.3). A noção da importância do Estado na reforma urbana é enfraquecida e até mesmo combatida, em um franco fortalecimento da dependência dos municípios aos recursos privados. Destaca-se, que o autor não defende que esse modelo surgiu nos governos pós-golpe de 2016, mas que a partir desse marco, houve um rearranjo no regime político. Este processo favoreceu um avanço acelerado e desregulado da dependência das capacidades institucionais de gestão do urbano aos recursos e projetos do mercado, enfraquecendo a já limitada agência das normativas decorrentes do Estatuto da Cidade.

Com as reformas estatais pós-2016 ocorre um progressivo enfraquecimento das interfaces institucionalizadas de interação socioestatal. A tentativa de destruição das instâncias participativas é intensificada no governo Bolsonaro com a Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, com o Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 e com decretos específicos subsequentes, que revogaram ou limitaram a atuação de colegiados e conselhos gestores (Bezerra, Rodrigues e Romão, 2022). Como argumenta Avritzer, Silva, Carvalho e Zanandrez (2022), após o ciclo de ampliação das instituições participativas iniciado na década de 90, é inaugurado no Brasil um processo de desdemocratização onde a sobrevivência das experiências de participação social entra no centro do debate político, em especial, com o avanço da agenda conservadora no intento de deslegitimar e desmontar a participação social.

Para melhor compreensão desse processo nos encaixes institucionais da política urbana, Casto, Serafim e Trindade (2022), contribuem com uma cuidadosa análise sobre o “desmantelamento das políticas e de instituições construídas em relação com os movimentos sociais, que abriu caminho para a posterior desinstitucionalização dos encaixes institucionais” (Castro, Serafim e Trindade, 2022, pg. 106). Nessa perspectiva, o desmantelamento da política urbana teria iniciado em 2009, no fim do segundo governo Lula, progressivamente criou as bases que possibilitaram a desinstitucionalização dos encaixes institucionais, no governo Temer e Bolsonaro, em um contexto mais “(...) amplo de retrocesso e fechamento democrático” (Castro, Serafim e Trindade, 2022, pg. 107).

Dialogando com os achados desta tese com a ideia de desmantelamento do subsistema da política urbano proposto pelos autores, é possível argumentar que, como já apresentado, houve um processo de criação de encaixes e de um domínio de agência que possibilitou a institucionalização periférica do projeto defendido pelo movimento de moradia. Até 2016, essa dinâmica passa por diversos momentos a partir das relações desse domínio de agência periférico

com o Estado e um domínio de agência mais robusto dos mercados do urbano, em especial com a) um período de disputa incremental para a construção do domínio de agência que ocorre de 1988 até a aprovação do Estatuto da Cidade b) a formalização dos arranjos do Estatuto da Cidade, mas sem garantias de sua efetividade c) o enfraquecimento de um domínio de agência já periférico, como apontado por Castro, Serafim e Trindade (2022) d) o desmonte dos encaixes ao longo do governo Temer e Bolsonaro, com o fim do ConCidades, a fusão do Ministério das Cidades e o desmonte do PMCMV Faixa e) eleição de Lula e tentativa de reativar os encaixes do domínio de agência periférico.

No que se refere ao Fórum de Pós-Ocupação da RMS, a política de reorganização da atuação governamental a partir de ações para o constrangimento da agência de atores estatais e maior controle destes por parte do governo ampliou os custos do ativismo institucional a partir do risco de represarias e perseguição política. Era recorrente nas falas o receio à realocação e reordenamento da atuação de técnicos federais, como os da CAIXA, como represaria a ações articuladas a pautas progressistas.

Parte de sua efetividade institucional estava relacionada a capacidade de construir estratégias para influenciar atores de outras instâncias. Sua atuação em rede, possibilitava que o Fórum capitalizasse parte dos recursos de influência política de seus membros. Nesse sentido, o trânsito dos gestores e técnicos da CAIXA na rede mais ampla da empresa e em outras instâncias federais, cumpria um papel chave na estratégia conjunta. O novo perfil do governo e a nova gestão da CAIXA, enfraqueceu essa estratégia, tendo em vista a baixa influência e capacidade de diálogo dos técnicos membros do fórum com o novo médio e alto escalão federal.

A Caixa eu acho que está sendo, de certa forma, restringida nesse processo de atuação do Fórum. Não vamos mais encontrar as mesmas respostas nos gestores maiores dentro da Caixa. Já estamos tendo essa dificuldade. Está tendo uma situação interna também na Caixa de funcionários que eram de a área social estarem sendo realocados em outras instâncias, até indo para o banco. Um total descaso com a área social de habitação. Então, a gente teve mudanças sim. Estamos tendo mudanças bem significativas. São mudanças importantes aí no Fórum. A gente está tendo mais dificuldade para se reunir. Os técnicos estão sendo ocupados internamente com outras coisas. Então, eles estão mais limitados, a atuação deles está mais limitada. E isso enfraquece, de certa forma, o Fórum. Porque a Caixa é a alma do Fórum. Foi um negócio que surgiu dentro da Caixa. Então, se a Caixa estiver muito restrita nesse processo vai reverberar de forma negativa. (ENTREVISTA 4B)

A partir do governo Bolsonaro, o acirramento da perseguição política de quadros concursados à esquerda e o ambiente hostil, com denúncias contra o presidente da CAIXA (nomeado por

Bolsonaro) por assédio moral e sexual (FOLHA, 2023), transformou o espaço em estratégico para a proteção e “blindagem” dos técnicos estatais participantes, frente um processo de perseguição política. Quando necessário, o Fórum se apresenta como espaço institucionalizado, instância de controle social, ou rede de diálogo com a sociedade civil. Assim, é possível para movimentos mobilizar o peso institucional do Fórum, mesmo enfraquecido, para a articulação política e fomento de discussões. Para os técnicos, o Fórum possibilita pressionar os órgãos públicos, como a CAIXA, sem maiores exposições a represálias. A escolha de utilizar o logo do Fórum ou apenas dos movimentos sociais, também é uma estratégia mobilizada dependendo da conjuntura.

O Fórum, portanto, se consolida como importante encaixe para a luta pela pós-ocupação. Aqui, a ideia de encaixe se diferencia pontualmente da defendida pelos neoinstitucionalistas, tendo em vista, a possibilidade de encaixes mais fluídos que hora se apresentam como espaços institucionalizados, hora como rede de atores. A incapacidade de institucionalizar o encaixe além da periferia estatal pode estimular estratégias fluídas. O Fórum tanto pode se colocar como ator coletivo da luta pela pós-ocupação, como comunidade política ou como instância participativa reconhecida institucionalmente a partir da Caixa Econômica Federal.

Como reforçando ao longo do texto, os atores possuem agência e buscam melhor se posicionar no processo interativo. Também buscam mitigar ou sanar problemáticas decorrentes de escolhas anteriores, contingências e constrangimentos institucionais ou estruturais. No caso estudado, percebemos, ao longo da década, o processo de apropriação do conhecimento técnico e da dinâmica burocrática por parte das lideranças, bem como, a formação de conexões com ativistas institucionais que possibilitaram superar ou mitigar as barreiras técnicas do processo institucional.

Destaca-se a organização da formação política via Curso de Extensão pela UFBA. Entre 2017 e 2018, foi articulado um curso voltado aos membros da instância. Denominado Curso de Extensão – Movimento Popular e Direito à Cidade, objetivava realizar uma ampla formação sobre as características economias, sociais e políticas do Brasil, bem como, suas interseções com a conjuntura recente e o direito à cidade. A estratégia de mobilizar o Fórum como espaço de formação política foi amplamente utilizada até 2020, período da pandemia. Além do curso, mensalmente ocorria um debate com um convidado sobre tema relevante da conjuntura. Sobre essa dinâmica, segue trecho da entrevista:

Para mim uma coisa bem bacana foi o curso. É algo que tem um impacto muito grande para a gente. É um curso de extensão na UFBA que fizemos a partir do Fórum. Eu acho que as pequenas coisas, as pequenas articulações que a gente faz, que a gente sai costurando, é o grande boom do Fórum. Você conseguir executar as coisas, conseguir encaminhar, por conta das articulações. Como exemplo o Fórum Escuta e o Fórum na Rua. Teve as articulações com o Ministério Público também. Então eu penso que é um somatório de coisas, de pequenas articulações, de tentar dar um caráter de seriedade à política de habitação. (ENTREVISTA 4B)

O Fórum também teve um importante papel para a sobrevivência do enquadramento da luta pela pós-ocupação e para a consolidação da respectiva comunidade política. Experiências lúdicas como confraternizações e amigos secretos foram mobilizados como estratégias de fortalecimento dos vínculos e da rede do Fórum. É interessante notar certo paralelo com o processo de consolidação de redes empresariais via eventos lúdicos e informais relatado por Eduardo Marques. Uma significativa diferença é que a dinâmica das redes construídas nos contextos sociais da classe média alta e alta são mobilizadas e reforçadas em dinâmicas de consolidação da rede de atores empresariais, técnicos estatais e profissionais do urbano. No caso da construção de redes relacionadas com a luta pela pós-ocupação, a dinâmica social e racial, a partir da segregação do espaço urbano e dos espaços de convívio, estimula um tipo de distanciamento onde dificilmente o convívio entre lideranças populares e técnicos estatais ocorreria se não promovido por iniciativas como as encapadas pelo Fórum.

A articulação do espaço a partir de vínculos que extrapolam a atuação institucional pode mitigar a assimetria na capacidade de determinados atores construir vínculos permanentes com atores bem-posicionados. Não somente existem assimetrias entre os atores de determinada rede, como a dinâmica de construção das redes também é assimétrica. Por exemplo, no caso dos incentivos sociais para a construção de redes de empresários e técnicos estatais a partir de vínculos profissionais ou sociais anteriores (Marques, 2002). A própria necessidade de melhor se posicionar em redes para a manutenção de um cargo ou crescimento na carreira, por exemplo, estimular a aproximação de técnicos de atores bem-posicionados em redes empresariais. De todo modo, longe de serem passivos a essa dinâmica, os atores que constroem redes inseridas de forma periférica no tecido estatal, buscam estratégias para superar ou amenizar os efeitos da dinâmica social e racial na rede. Assim, na perspectiva de uma técnica entrevistada, o Fórum como um espaço de convivência e construção de vínculos cumpriu um importante papel.

Construímos vínculos fortes no Fórum. Têm pessoas que já saíram, têm pessoas que entraram há pouco tempo. Mas, acabamos criando vínculos muito fortes. Fizemos amigos. Então, para além das questões das proposições, discussões e atribuições do

Fórum, temos esse caráter de relação estreita, da gente estar convivendo há muito tempo ali. Acabamos nos conhecendo ali internamente (...). Acabou virando um espaço de convivência, um espaço onde a gente, inclusive, caminha além das questões e atribuições do Fórum, né? E tem o caráter lúdico que precisou ser construído para dar uma leveza também. Mas que não deixa de manter o foco da formação política. Não perde o foco dessa ampliação de perspectiva. Mesmo na parte lúdica a gente mantém esse foco. O Fórum é uma escola. Todo mundo cresce em pensamento crítico, capacidade de reação, de construção, de formação política. Aquilo ali é um celeiro. O que a gente tem ali é um público muito misto, em todos os aspectos, em pontos de vista, na atuação, de escolaridade, de idade, de tudo. A gente tem um público totalmente heterogêneo. Também em relação ao nível de percepção da realidade sociopolítica que a gente vive. Então, além de ampliar essa percepção, conseguimos ter uma coesão, um alinhamento. Isso é muito importante. O Fórum dá esse suporte. (ENTREVISTA 4B)

A partir de 2020, com a pandemia, a atuação do Fórum migrou para as plataformas online. Em 2021 e 2022 ocorreram reuniões presenciais, mas em dinâmica menos esporádica. No ano de 2023 a rede optou por reuniões sem frequência definida, a partir de demandas ou agendas comuns. No primeiro semestre, os atores fizeram reuniões voltadas a preparação de uma oficina sobre “políticas para as periferias” com o intuito de dialogar com o processo de formulação da Secretária Nacional de Periferia criada no Ministério das Cidades. No segundo semestre, a rede concentrou sua atuação no ajuste e finalização da minuta do Programa Estadual de Pós-Ocupação.

Os caminhos da luta pela pós-ocupação, a permanência da rede e o lugar do ConCidades ainda estão em aberto. Contudo, a peculiaridade nessa experiência de 10 anos é ter possibilitado um tipo de dinâmica incomum para as instâncias participativas tradicionais. Por isso, estimula uma análise menos enrijecida da participação política. Ademais, remete as noções de participação defendidas por Dagnino, Olvera, Panfichi (2002), em que a capacidade de uma arena participativa dialoga com a possibilidade de ela estimular mobilização política, organizar um projeto político e se conectar com processos de construção de redes que atravessam o Estado ampliado.

Conclusão

A análise apresentada ao longo desta tese possibilita algumas reflexões pertinentes. O cerne da argumentação desenvolvida se refere à centralidade da dinâmica da desigualdade política para os fluxos interativos travados por atores historicamente a margem do processo decisório. Distante de ser estanque ou completamente previsível, visamos demonstrar, no caso proposto, como a trajetória da interação e seus resultados não são nem consequências incontornáveis do modelo de desigualdade política vigente, nem fruto exclusivamente dos atores. Em outras palavras, estamos falando de um jogo que apesar de desleal não é completamente previsível.

Decerto, tanto enquadrar a interação dos movimentos sociais com o Estado como mera cooptação, quanto ignorar os dilemas para que atores periféricos acessem espaços decisórios, parte de perspectivas que minimizam a importância da análise das assimetrias ao longo do processo interativo. No segundo caso, os impactos das escolhas são ignorados e a criatividade dos atores perde urgência. A compreensão das estratégias acaba por ser comprometida, pois, ao minimizar os significativos custos para a manutenção da interação dificulta-se perceber como a capacidade da inovação política é mobilizada para superar dilemas interativos.

Por sua vez, no primeiro caso, os efeitos das assimetrias são pensados apenas como resultados da participação de espaços participativos. Ignora-se, portanto, que não engajar em dinâmicas de diálogo com o Estado também resulta em importantes dilemas que podem limitar ou reduzir a capacidade dos atores alcançarem seus intentos. Não é um jogo com opções óbvias, é a criatividade e a capacidade de inovação política que possibilitam que conquistas sejam alcançadas. Ademais, os envolvidos não estão passivos frente aos efeitos de suas escolhas anteriores. Faz parte dessa dinâmica a tentativa de maximizar os benefícios enquanto os trade-offs são mitigados.

Nesta perspectiva, esta tese busca repensar alguns conceitos analíticos da literatura especializada sobre movimentos sociais e atores estatais no intento de melhor captar a desigualdade política na dinâmica interativa. Partindo da contribuição do campo sobre a relevância da agência, busca-se melhor compreender como os atores se reorganizam frente a dilemas potencializados pela desigualdade política.

Como bem assinala Dagnino, Olvera e Panfichi, as democracias são construídas em um contexto de conflito entre diversos projetos políticos. O projeto-democrático participativo é explicitamente uma tentativa de democratização com a inclusão de atores periféricos nos

processos de tomada de decisão e de articulação de políticas públicas para a inclusão social e política. Em síntese, podemos pensar este projeto político como uma reação à desigualdade política e social e como uma tentativa de superação dos entraves da seletividade estratégica e da permeabilidade assimétrica para a efetivação de um modelo inclusivo de democracia. Nesse sentido, argumentamos que a trajetória de disputa pela construção da democracia após 1988 é mais inteligível quando verificamos a tensão entre desigualdades e os processos de reorganização dos atores coletivos e individuais.

A seletividade estratégica tem como consequência a persistência do conflito mesmo em processos de construção de consensos, ao mesmo tempo que estimula os atores a construírem acordos, ao menos parciais, para acessar recursos estatais. A possibilidade de transformar as regras e mecanismos de perpetuação de determinados interesses no interior das políticas públicas justifica a organização do projeto democrático-participativo na redemocratização. Entretanto, a seletividade das instituições estimula constantes limites para a efetividade da agenda democrático-participativa. Mesmo o logro eleitoral esbarra em regramentos anteriores, práticas consolidadas no poder público, limitações orçamentárias, na dinâmica de uma economia capitalista, na necessidade de conciliação para a manutenção da governabilidade.

Entretanto, como argumentamos ao longo do texto, a discussão da seletividade, mesmo em sua versão relacional, necessita de complemento para ampliar sua capacidade como instrumento analítico. Apesar de possibilitar acompanhar as dinâmicas que influenciam no estímulo a determinadas pautas e interesses no interior do Estado, a perspectiva relacional da permeabilidade não superou por completo a limitação da sua versão estrutural em captar a agência e as dinâmicas dos atores. Ela auxilia na compreensão dos “porquês” das assimetrias no interior do Estado, mas não avança efetivamente sobre “como” os atores se articulam para disputar as dinâmicas de transformação ou manutenção da seletividade. Para isso, o conceito de permeabilidade é de destacada utilidade. Seu enfoque na construção de vínculos e redes que atravessam o Estado complementa o quadro proposto pela seletividade estratégica.

No intento de reforçar a capacidade do conceito de permeabilidade em conectar as dinâmicas de construção de vínculo com a reprodução da desigualdade política, optamos, como exposto, por repensar o conceito a partir da ideia de “permeabilidade assimétrica”. A intenção é de mobilizar a permeabilidade não apenas a partir da relação do ator a ser estudado com o Estado, mas compreendendo o lugar das redes em um contexto mais amplo de diversas redes em disputa. Nos é caro, portanto, os estímulos e as limitações na formação de determinada rede,

quais capacidades estatais efetivamente conseguem acessar, e a dinâmica assimétrica de custos e benefícios nos processos interativo. Ademais, possibilita conectar diretamente a desigualdade política com a desigualdade social, tendo em vista que as dinâmicas de interação social favorecem ou limitam a construção de determinadas redes, além de influenciar no trânsito nos espaços de poder. A desigualdade na permeabilidade do Estado envolve, portanto, também características sociais, de classe, raça, gênero, etc.

A permeabilidade assimétrica ajuda a captar não apenas os efeitos da desigualdade na representação pública, mas também como o estímulo ou constrangimento para a presença de determinados atores em determinados espaços também influencia na capacidade desses construir redes. A segregação espacial, os efeitos da desigualdade social no acesso a determinados espaços de poder e as consequências das desigualdades nas trajetórias, estimulam quais vínculos em potencial determinados atores tem mais facilidade em acessar. Destaca-se, por exemplo, a discussão de Eduardo Marques sobre a capacidade de consultores do empresariado construir vínculos, ao longo da vida, com gestores públicos em potencial, a partir de eventos lúdicos como churrascos, ou a partir da convivência em universidades, por exemplo. Ainda mais, se pensarmos que o empresariado do capital imobiliário tem a capacidade de ampliar redes via contratação de profissionais com expressivo trânsito institucional.

Em contraste, movimentos populares ao enfrentarem um contexto de seletividade estratégica onde as regras do jogo beneficiam a delegação de funções estatais para redes privadas de consultoria ou assistência técnica intensamente imbricadas com o empresariado, necessitaram construir estratégias para construir suas próprias redes com profissionais, técnicos e gestores. A segregação socioespacial, a limitação no acesso a espaços de poder, os escassos recursos para contratação de profissionais, criam importantes dilemas para a atuação dos movimentos.

As estratégias de atores periféricos lidam diretamente com a dimensão política da segregação socioespacial. Na trajetória do projeto democrático-participativa a construção de redes transversais entre militantes de movimentos populares, acadêmicos e assessores ou gestores públicos cumpriu um importante papel na construção das bases de políticas como as de saúde, assistência social e habitação de interesse social. Apesar de cada subsistema de política pública possuir suas características específicas, a construção de redes transversais como estratégia para ampliar a permeabilidade do Estado a atores periféricos e para disputar a seletividade das instituições, são comuns na dinâmica da disputa política na redemocratização.

A pesquisa também demonstra como essa rede alternativa ocupa um espaço periférico no Estado, acessando parcialmente capacidades estatais. Além disso, construir e manter essa rede também resulta em dilemas para as organizações, tendo em vista os trade-offs consequentes. Reorganizar, repensar, inovar e se manter em movimento são necessários para a própria sobrevivência de muitas organizações que almejam ampliar a capacidade de institucionalizar agendas inclusivas.

A tese buscou desbravar o que denominamos de dimensão política da pós-ocupação. O enfraquecimento no arranjo estabelecido a partir do Estatuto da Cidade com a redução de sua capacidade de efetivar políticas habitacionais e com a consolidação de uma política orientada pelo financiamento massivo de moradias estimulou a emergência de um novo território para a disputa política: o pós-ocupação. Observa-se que ao analisar os processos políticos relacionados com a pós implementação de uma política pública é relevante para melhor compreensão da reorganização das redes e das estratégias dos atores que atravessam a sociedade civil e o Estado. Por isso, o ponto de partida desse trabalho parte da constatação do déficit de estudos sobre a dimensão do pós-implementação do PCMV para a reorganização de atores para construir capacidades estatais e/ou mobilização política em um contexto de vazio institucional ou deslocamento de prerrogativas estatais para o setor privado.

Em parte, algumas contribuições já tradicionais da literatura sobre movimentos sociais no Brasil esbarram na realidade imposta. Decerto, a pertinente ênfase na agência e na criatividade dos movimentos sociais ou de ativistas institucionais possibilitou um importante desenvolvimento de análises sobre os processos de institucionalização de demandas coletivas, sobre a criação de domínios de agências e sobre a importância desses atores para a construção da democracia no Brasil. Todavia, as assimetrias e a desigualdade política são uma temática ainda pouco estudada na área. Por isso, uma das contribuições deste trabalho representa a tentativa de analisar o processo interativo a partir dos dilemas da institucionalização periférica das demandas dos movimentos sociais. Em outras palavras, a disputa política protagonizada por atores periféricos se organiza frente a uma seletividade estratégica que não condiciona os resultados, mas desenha um jogo político com “regras” significativamente desfavoráveis para esses atores.

No caso específico aqui estudado, observou-se uma interessante reconfiguração da interação do movimento de moradia e de atores estatais na Bahia com: a) a criação do novo enquadramento da “luta pela pós-ocupação” a partir dos déficits do pós-implementação, da baixa capacidade estatal, dos trade-offs decorrentes da participação institucional e da dinâmica do processo

interativo b) a construção de uma intensa comunidade política entre técnicos estatais e organizações do movimento de moradia c) a criação e consolidação de encaixes institucionais e domínios de agência periféricos d) a mobilização de certa fluidez institucional como estratégias para se adaptar às diferenças conjunturais frente as assimetrias na permeabilidade estatal e a baixa capacidade de ocupar posições centrais no tecido estatal.

Apesar da pertinência dessas constatações, a principal contribuição da proposta desta tese é tentar discutir a mútua constituição a partir de sua dimensão mais direta: as escolhas de atores em jogos interativos desleais têm consequência. A desigualdade política não é uma variável menor. Institucionalização de projetos políticos não é um processo trivial: o tempo corre contra atores que influenciam o Estado a partir de uma contida e lenta dinâmica incremental, em um contexto em que adversário podem virar o jogo rapidamente.

Ao mesmo tempo, esta tese não pretendeu centralizar a discussão apenas nas concessões. Ignorar que apesar das contingências os atores têm capacidade de inovar, de repensar, de reagir, é negar a própria justificativa e potência em pesquisar as contribuições dos movimentos sociais. Por isso, a opção de apresentar o contexto, demonstrar sua consequência para a dinâmica analisar, discutir os dilemas e concessões, e partir daí analisar as repostas que a participação política de uma rede composta por diferentes atores, buscou dar frente ao desafio de reencontrar um caminho após o desmoronamento de apostas de longuíssima data, como o caso do Estatuto da Cidade.

O processo de construção do domínio de agência da rede da luta pelo pós-ocupação necessitou lidar com o alto custo para as intervenções almeçadas, tendo em vista uma ordem política urbana construída a partir da segregação socioespacial e na interdependência entre recursos dos capitais urbanos e políticas de habitação e financiamento de moradia no Brasil (Ribeiro,2020). Ou seja, a inexistência de uma estrutura consolidada de coordenação de políticas para a reforma urbana não podia ser suplantada apenas com a criação de instrumentos periféricos frente a uma dinâmica de governança pautada em parcerias público-privadas e forte agência de empreiteiras na construção das novas moradias. No caso da Bahia, ocorreu, ao menos, dois arranjos concorrentes: um pautada na governança corporativa e responsável pela massiva construção de moradias em regiões pouco urbanizadas e outro periférico construído a partir de uma rede de organizações e técnicos que buscava expandir agências relacionadas ao Estatuto da Cidade, à participação institucional, à pressão política do movimento e as capacidades de técnicos

estatais para coordenar e estimular a garantia de direitos e acesso a políticas relacionados com a luta pelo direito à cidade.

De certa forma, a agenda futura indicada aqui é sobre os limites do público em uma Democracia. Se encontramos dinâmicas de permeabilidade que possibilitam acessar esferas de baixa capacidade, mas, parte importante das decisões ocorre em espaços privados/inacessíveis, estamos institucionalizando no vazio. Como projetos políticos participativos podem atuar nesse contexto? Como a participação social pode contribuir para re-disputar a democracia na América Latina?

O caso estudado sugere a importância da experimentação. Decerto, as instâncias participativas tradicionais, como os conselhos gestores, não só são relevantes, como no pós-ocupação foi uma importante chave para uma tentativa de experimentação de uma dinâmica nova para os atores envolvidos. Me parece um caminho. Manter as conquistas, mesmo que limitadas, ao passo que busca combiná-las com novas tentativas de participação política pode abrir novas frentes de inovação política.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, set./dez., p. 52-84, 2011.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados* [online]. vol.57, n.2, pp.325-357. 2014.
- ABERS, R.; SILVA, M.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 15-46, 2018
- ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 9, n. 2, p. 25-25, 2007.
- ALBA. AL Realiza debate para tratar das questões de habitação popular (matéria). 2012.
- ALMEIDA, C. e TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade* n.109, pp. 68-92. 2012
- ALONSO, A. O Abolicionismo como Movimento Social. *Novos Estudos.*, 115 – 137, 2014
- ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociol. Antropol.* vol.2 no.3 Rio de Janeiro. 2012
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço de debate. *Lua Nova*, São Paulo, 76: 49-86, 2009.
- ALONSO, A.; COSTA, V. e MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento brasileiro. *Novos Estudos*, n. 79, novembro, 2007.
- AMENTA, E.; CAREN, N.; FETNER, T; YOUNG, M. Challengers and states: toward a political sociology of social movements. *Sociological Views on Political Participation*, v. 10, p. 47-83, 2002
- AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L; *Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública*, vol 18, n 2, Campinas. 2012
- AVRITZER, L; *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública*, vol. 14, n 1, 2008.
- AVRITZER, L.; SILVA, E.; CARVALHO, P.; ZANANDREZ, P. Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. Em: *Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências*. Tatagiba, L.; Almeida, D.; Lavalle, A.; Silva, M. Editora Zouk, Porto Alegre, pg. 109 - 125, 2022.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan, 2000.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Duas faces do poder. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, 2011.

BEZERRA, C.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W.. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. Em: *Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências*. Tatagiba, L.; Almeida, D.; Lavallo, A.; Silva, M. Editora Zouk, Porto Alegre, pg. 109 - 125, 2022.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade. 2002.

BORGATTI, S.P.; EVERETT, M.G.; FREEMANN, L.C. 2002. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.

BROWN, W. *El Pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso Ediciones. Barcelona. 2017.

BRITTO, P. O segundo tempo da luta por moradia em Salvador e Região Metropolitana: da casa aos desafios de morar. Dissertação - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CAPELLA, A.; BRASIL, F.. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos Cebrap*, São Paulo, n. 101, pp. 57-76, 2015.

CARVALHO, I.; ALMEIDA, P. H. Família e Proteção Social. *São Paulo em Perspectiva*, v.17, n. 2, p.109-122, 2003.

CARVALHO, I.; ARANTES, R.. Transformações na estrutura urbana e desigualdades sociais: reflexões a partir da trajetória de Salvador. *Caderno CRH*, Salvador, v. 35, p. 1-21, 2022.

CARVALHO, I.; BORGES, A.. A Região Metropolitana de Salvador na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. Em: CARVALHO, I.; CORSO, C.; SALVADOR: Transformações na ordem urbana. *Observatório da Metrópoles/Letra Capita*, 2014.

CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando participação e institucionalização. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 48. 2011.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 83-99, 2015.

CARLOS, E. Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e estado. *Política & Sociedade*, v. 16, n. 35, p. 321-350, 2017.

CASTRO, C.; SERAFIM, S; TRINDADE, T. Desmantelamento, encaixes institucionais e repertórios de interação nos subsistemas de políticas de reforma urbana e reforma agrária no contexto brasileiro pós-2016. Em: Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências. Tatagiba, L.; Almeida, D.; Lavalle, A.; Silva, M. Editora Zouk, Porto Alegre, 2022.

CODATO, A; PERISSINOTTO, R. M. O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx. *Crítica Marxista* (São Paulo), São Paulo - SP, v. 13, p. 9-28, 2001.

CROUCH, C. *Post Democracy*: Cambridge: Polity, 2004.

D'AMICO, F. O Programa Minha Casa Minha Vida e a CAIXA. In: COSTA, J. C. et al. O desenvolvimento econômico brasileiro e a CAIXA: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p. 33-54. CAIXA, 2011.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: A disputa pela construção democrática na América Latina. Orgs. DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J. 2006

DARDOT, P. LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a razão neoliberal* São Paulo: Boitempo, 2016.

DELLA PORTA, D. The policing of protest, *African Studies*, 56:1, 97-127, 1997.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackwell. 2006

DIANI, M. The concept of social movement. *The Sociological Review*, v.40, n.1, pp.1-25. 1992.

DOWBOR, M. Além dos Protestos. Seminário de Pós-graduação USP. 2012

DOWBOR, M. Perspectiva relacional nos estudos de movimentos sociais, protestos e organizações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.32, São Paulo. 2017

DUVERGER, M. *Ciência Política Teoria e Método*. Zahar Editores. Terceira Edição.1981

DUSSEL, E. Europa, Modernidad y Eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (org). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2000.

DRAIBE, S.M. Por um reforço de proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In: KALOUSTIAN, S.N. (Org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unicef, p.109-130.1994.

D'OTTAVIANO, C. Política Habitacional no Brasil e Programa de Locação Social Paulistano. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, maio/ago. 2014.

ELLIOTT-NEGRI, L.; JABOLA-CAROLUS, I; JASPER J.; MAHLBACHER, J; WEISSKIRCHER, M; ZHELNINA, A. “Social Movement Gains and Losses: Dilemmas of Arena Creation”, *Partecipazione e conflitto*, 14(3): 998-1013. 2021.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova* n.28-29, São Paulo. 1993.

ESCOBAR, A. *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación Editorial el perro y la rana. Ed. 1. Caracas. 2007.

ESPIÑEIRA, M. V. O partido, a igreja e o estado nas associações de bairros de Salvador. Salvador: Edufba. 1991.

FERNANDES, F. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. Zahar. Rio de Janeiro. 1973.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M; SOUZA, N. R. (orgs.). Democracia e participação : os conselhos gestores do Paraná. Curitiba. UFPR, 2004.

FRASER, N. Crise de legitimação? Sobre as contradições políticas do capitalismo financeirizado. Cadernos de Filosofia Alemã. v. 23; n. 2. São Paulo. 2018.

FRASER, N. A Justiça Social na Globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. In.: Revista Crítica de Ciências Sociais, nº63. 2002.

GALINDO, E; JÚNIOR, J. A cor da moradia: apontamentos sobre raça, habitação e pandemia. Boletim IPEA, n. 26, 2021.

GIVISIEZ, G.; OLIVEIRA, E. Privacidade interna das moradias e os arranjos familiares. Em: SANTOS, E. C. Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

GOFFMAN, E. Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise. Petrópolis, Vozes, 2012.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires. CLACSO, 2000.

GUSSO, J. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

GIUGNI, M.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, Marco; McADAM, Doug; TILLY, Charles (eds.). From contention to democracy. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.

Grande Marcha dos Movimentos de Luta Por Moradia Digna. Panfleto. 2010.

GROSGOUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 80. 2008.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003.

ISUNZA VERA, E. Accountability social y transversal en la ciudad de são paulo. Em: QUIÑONES, A; MUÑOZ, E (orgs). Experiencias de accountability horizontal y social en

América Latina: estudos de caso comparados em São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011.

JABOLA-CAROLUS, I.; ELLIOTT-NEGRI, L.; JASPER, J. M.; MAHLBACHER, J.; WEISSKIRCHER, M.; ZHELNINA, A. Strategic interaction sequences: the institutionalization of participatory budgeting in New York City. *Social Movement Studies*, 19(5-6), 640-656. 2020.

JASPER, J. Playing the Game. IN: Jasper, J. M. & Duyvendak, J. W. *Players and arenas: The interactive dynamics of protest*. Amsterdam University Press. 2015.

JESSOP, B. *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity, 2008.

JESSOP, B. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista Sociologia Política*, 17 (33), p. 133-144, 2009.

JESSOP, B. *The State: Past, Present, Future*. Polity Press. 2016.

LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*. CEBRAP. São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos Sociais, Institucionalização e Domínios de Agência. In: *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.*: EdUERJ. Rio de Janeiro. 2019.

LAVALLE, A.; SZWAK, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157–187. 2015.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro. 2008

LINDBLOM, Charles E. Mudling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB. p. 161-180. 2009

LUCHMANN, L. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 141-174, 2011

MARQUES, E. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 43, 1997.

MARQUES, E. *Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos na produção da infraestrutura urbana no Rio de Janeiro*. Campinas, tese de doutorado em Ciências Sociais, IFCH/Unicamp. 1998.

MARQUES, E. *Redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade*. RBCS Vol. 14. 1999.

MARQUES, E. *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume. 2003.

MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos*. CEBRAP. São Paulo. n. 105. pg.15-33. 2016.

MARQUES, E. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. RBCS Vol. 32 n° 95, 2017.

MARTINS, J. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1981.

McADAM, D. Conceptual origins, current problems, future directions. In: McADAM, D; McCARTHY, D. John & ZALD, N. Mayer. (orgs.) Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings. Cambridge University Press. 2006

McADAM, D. TARROW, S. Introduction: Dynamics of Contention Ten Years On. Mobilization: An International Quarterly. 16 (1), 1–10. 2011.

McADAM, D. TARROW, S. TILLY, C. Para mapear o confronto político. Lua Nova, São Paulo, p.11-48, 2009.

McADAM, D. TARROW, S. TILLY, C. La dinámica de la contienda. Hacer Editorial. 2005.

McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. The American Journal of Sociology, vol. 82, n° 6, p.1212-1241, 1977.

MELUCCI, A. The symbolic challenge of contemporary movements. Social Research, vol. 52, n. 4, 1985

MELUCCI, A. A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, 2001.

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais. Lua Nova. São Paulo, p. 50-66, 1989

MENEZES, D. Capacidade deliberativa e articulação política dos conselhos gestores: um estudo sobre o Conselho Estadual das cidades da Bahia. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Bahia. 2015.

MEYER, D.; TARROW, S. (orgs.) The social movement society: contentions politics for a new century. Lanham, MA: Rowman& Littlefield. 1998

MIGUEL, L. F. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. Novos Estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 98, p. 145-161, 2014

MIGNOLO, W. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. In: Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade, n 34. 2008.

MUNCK, G. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. Dados n° 40, 1997.

NEUHOLD, R. Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: A luta por políticas públicas habitacionais na área central de São Paulo. Dissertação (mestrado), FFLCH, USP. 2009.

NAKANO, A. K. Vulnerabilidade a perdas habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo. Revista Brasileira de Estudos de População, v.38, 1-26, 2021.

NUNES, E. A Gramática Política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

KOURY, A. P; OLIVEIRA, B. S. A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, 2021.

OFFE, C. Denominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, C. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado Capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, G. Permeabilidade e trânsito institucional: a relação entre a sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes-gestores nas políticas de economia solidária no Rio Grande do Sul, os casos de Porto Alegre (1996-2004) e do governo estadual (1999-2002). 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

OLIVEIRA, L. Práxis de política urbana no Brasil: movimentos e articulações nacionais e internacionais na construção do direito à cidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia. 2018.

POLEY, Frederico. O déficit habitacional: desafios e políticas. Em: SANTOS, E. C. Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

POULANTZAS, N. O Estado, o poder e o socialismo. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. CLACSO. Buenos Aires. 2005.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B.; MENEZES, M. Epistemologias do Sul. Edições Almedina. Coimbra. 2009.

RECH, C.; SILVA, M.K. Ativismo Institucional como Categoria Analítica para o Estudo das Práticas Políticas dos Movimentos Sociais no Brasil. In: Anais do Seminário Nacional de Sociologia da UFS. Aracaju: Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, v.1. p.375-388. 2016.

RIBEIRO, L. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira. Texto para Discussão 012 - Observatório das Metrôpoles. 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf

RODRIGUES, A. A política urbana no governo Lula. Idéias, Campinas (SP), n. 3, 2º semestre, 2011.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós; SANTOS JÚNIOR, Orlando dos. Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

- ROLNIK, R. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001.
- SANTOS, E. C. Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.
- SAULE, N. Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006.
- SAULE, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A; MATHIVET, C. (org.). Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago, Chile. 2010.
- SANTOS, J. Políticas públicas e ações populares: o caso dos Alagados – Salvador/BA. Estudos Geográficos, Rio Claro, v. 3, n. 1, 2005.
- SANTOS, M. E. et al. Atlas sobre o direito de morar. Salvador: Edufba, 2012.
- SERAFIM, L. Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). Tese de doutorado. UNICAMP. 2013.
- SILVA, R.O. O PCB e a composição social dos Comitês Populares Democráticos em Salvador (1945-1947). Revista de História, 5, 1-2 (2013), p. 238-255. 2013.
- SHIMBO, L. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SINGER, A. Os sentidos do lulismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (orgs.). Bringing the State Back In Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SNOW, D.; BENFORD, R. Master frames and cycles of protest. In: MORRIS, A. D.; MUELLER, C. M. (eds.). Frontiers in social movement theory. New Haven London: Yale University Press, 1992.
- SILVA, M.; OLIVEIRA, G. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interseção Estado-Movimento. Sociologias, Porto Alegre, v. 13, p. 86-124, 2011.
- SOUZA, C.A. Partidos Políticos e Repertórios de Mobilização. Tese. UFBA. 2016
- STONE, C. Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order. Urban Affairs Review, vol. 51(1) 101–137. 2015.
- STREECK, W. As crises do capitalismo democrático. Novos estudos - CEBRAP. n.92. São Paulo Mar. 2012.
- STREECK, W. Tempo comprado: A crise adiada do capitalismo democrático. Actual. Lisboa. 2013.

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011.

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. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. Lua Nova, 2011.

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, vol. 18, nº 2, 2012.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016.

TARROW, S. Poder em Movimento. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

TILLY, C.; TARROW, S. Contentious politics. Boudler: Paradigm Publisher, Colorado. 2007.

TILLY, C. Popular Contention in Great Britain 1758-1834. Paradigm Publisher, Boudler, Colorado. 2005.

TILLY, C. Movimentos Sociais como política. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 3. Brasília, pg. 133-160. 2010.

TILLY, C. Capital, Coerção e Estados Europeus. EdUsp. São Paulo. 1996.

TRINDADE, T. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova, São Paulo, 87: 139-165, 2012.

TRINDADE, T. O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais? Caderno CRH, Salvador, v. 30, n. 79, p. 157-173, jan./abr. 2017

TRINDADE, T. Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade. Jundiaí, Paco. 2017.

TRINDADE, T. BUGIATO, C. Contribuições teóricas do neomarxismo para o debate sobre a interação entre movimentos sociais e o Estado. III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. UFES, Vitória (ES). 2017.

UNMP. União de Moradia Popular de Bahia (matéria do site). 2008. Disponível em: <https://unmp.org.br/ump-ba/>

UNMP. História (matéria do site). 2018. Disponível em: [História - União Nacional por Moradia Popular \(unmp.org.br\)](https://unmp.org.br/historia)

UNMP. Ofício ao Ministério das Cidades, abril de 2003.

UNMP. Jornal da União. 1990.